

FFH-Richtlinie und Vogelschutzrichtlinie: Kritik der Europäischen Kommission an der Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland

Von Jochen u. Anke Schumacher

1. Einleitung

Die Europäische Kommission hat die Bundesrepublik Deutschland erneut wegen mangelnder Umsetzung von FFH- und Vogelschutz-Richtlinie kritisiert. Beanstandet wird dabei zum einen die bisher erfolgte Auswahl von geeigneten Gebieten, zum anderen die Umsetzung der FFH-Richtlinie in deutsches Recht.

2. Gebietsauswahl

2.1 Auswahl besonderer Schutzgebiete gemäß Art. 4 Vogelschutzrichtlinie

Die Europäische Kommission ist im Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2001/5117 der Auffassung, dass Artikel 4 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten¹ (Vogelschutzrichtlinie) in Deutschland noch nicht hinreichend umgesetzt wurde. Unterschiedliche Auffassungen bestehen dabei bereits bei der Frage, bis wann die vollständige Meldung der „besonderen Schutzgebiete“ (BSG) erfolgt sein muss. Da die Vogelschutzrichtlinie im Gegensatz zur FFH-Richtlinie keinen Termin hierfür nennt, bezweifelt die Bundesregierung, dass für die Meldepflicht von BSG überhaupt eine Frist besteht. Dagegen vertritt die Europäische Kommission die Auffassung, dass die Verpflichtung zur Ausweisung von BSG innerhalb der Zweijahresfrist für die Umsetzung nach Artikel 18 der Vogelschutzrichtlinie zu erfüllen war, d. h. bis zum 4. April 1981. Für die neuen Bundesländer hätte die Meldung der BSG aufgrund der Vorschriften von Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie 90/656/EWG des Rates vom 4. Dezember 1990 über die in Deutschland geltenden Übergangsmaßnahmen für bestimmte Gemeinschaftsvorschriften über den Umweltschutz² bis spätestens 3. April 1991 erfolgen müssen.

Zwar erkennt die Kommission an, dass die Bundesrepublik Deutschland in der Vergangenheit erhebliche Fortschritte bei der Umsetzung von Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie gemacht hat. Unter Berücksichtigung der neueren wissenschaftlichen Referenzgrundlagen sei die Umsetzung dieser Vorschrift in der Bundesrepublik Deutschland jedoch immer noch unzureichend.

Die Kommission erhebt daher in einem Vertragsverletzungsverfahren den Vorwurf, dass die Bundesrepublik Deutschland

1. nicht gemäß Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie die für die Erhaltung der Arten nach Anhang I bzw. zum Schutz der regelmäßig auftretenden Zugvogelarten nach ornithologischen Kriterien zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete in Deutschland als besondere Schutzgebiete ausgewiesen hat,
2. einige bestehende besondere Schutzgebiete flächenmäßig nicht nach ausschließlich ornithologischen Kriterien abgegrenzt hat und
3. ausgewiesene besondere Vogelschutzgebiete bisher nicht mit einem den Anforderungen nach Artikel 4 Absätze 1 und 2 in Verbindung mit Absatz 4 erster Satz der Vogelschutzrichtlinie genügenden rechtlichen Schutzstatus versehen hat, oder jedenfalls dies der Kommission nicht mitgeteilt hat.

Auswahl und Abgrenzung der geeignetsten Gebiete

Die Europäische Kommission beurteilt den Stand der deutschen Gebietsmeldungen im Wesentlichen durch deren Vergleich mit den sogenannten IBA-Listen (Important Bird Areas). Dabei bleiben die deutschen Meldungen deutlich hinter der IBA 2000 und der IBA 2002 zurück. Insgesamt wurden 42 Gebiete

1. ABl. L 103 vom 25. April 1979, S. 1.

2. ABl. Nr. L 353 vom 17. Dezember 1990, S. 59.

der IBA 2000 und 224 Gebiete der IBA 2002 nicht als BSG ausgewiesen. Auch flächenmäßig liegen die deutschen Gebietsmeldungen weit hinter den IBA-Listen.

Die Gebietsauswahl erfolgte in Deutschland durch die Bundesländer. Diese entwickelten größtenteils eigene Fachkonzepte, um diejenigen Gebiete auszuwählen und zu besonderen Schutzgebieten erklären zu können, die für die Erhaltung der in Anhang I genannten Arten sowie der regelmäßig auftretenden Zugvögel zahlen- und flächenmäßig am geeignetsten sind. Prinzipiell hat die Europäische Kommission gegen diese Vorgehensweise nichts einzuwenden, zumal auch die IBA-Listen nicht fehlerfrei sind. Eine Überprüfung der Konzepte und ihrer Umsetzung ergab nach Ansicht der Kommission jedoch, dass dabei nicht alle aus ornithologischer Sicht auszuweisenden Gebiete identifiziert und ausgewiesen wurden, so dass ein (teilweise noch erheblicher) Nachmeldebedarf besteht. Weitgehend zufriedenstellend wurde dabei die Auswahl der BSG in Sachsen-Anhalt bewertet. Diese wurde unter Beteiligung der von Vogelschutz- und Ornithologenverbänden getroffen und beruht auf der IBA 1991 für Ostdeutschland mit Erweiterungen gemäß der Kriterien, die der IBA 2000 zugrunde lagen.

Die bisherige deutsche Meldekulisse zeigte durchgehend bei allen Bundesländern Mängel bei der Berücksichtigung verbreitet auftretenden Arten und bei Arten mit relativ großen Raumanprüchen. Da auch für diese Arten gemäß Artikel 4 Absatz 1, 3. Unterabsatz der Vogelschutzrichtlinie eine Verpflichtung zur Ausweisung der zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu BSG besteht, sieht die Europäische Kommission auch hier noch einen erheblichen Handlungsbedarf. Ein entsprechendes Ausweisungspotential zur Abdeckung von bislang nur mit geringen Anteilen erfassten Arten zu verbessern, ist jedenfalls vorhanden.

Einrichtung eines rechtlichen Schutzstatus für die gemeldeten Vogelschutzgebiete

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshof sind BSG mit einem individuellen rechtlichen Schutzstatus auszustatten, der geeignet ist, u. a. das Überleben und die Vermehrung der in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführten Vogelarten sowie die Vermehrung, die Mauser und die Überwinterung der nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten sicherzustellen¹. Der rechtliche Schutzstatus von BSG zielt darauf ab, die notwendigen Maßnahmen zur Verwirklichung der Erhaltungsziele eines BSG gewährleisten. Im Unterschied zu allgemeinen Schutzregelungen muss er insbesondere auf gebietsbezogenen Überlegungen zur Verwirklichung dieser Ziele beruhen. In der Bundesrepublik Deutschland unterliegen bisher noch nicht alle BSG einem vollständigen individuellen rechtlichen Schutzstatus, so dass auch in diesem Punkt noch keine vollständige Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie erfolgt ist. Zudem bezweifelt die Europäische Kommission, ob alle nach § 33 Absatz 2 BNatSchG möglichen Schutzerklärung für die Sicherung von BSG geeignet sind. Insbesondere die Gebietskategorien des Landschaftsschutzgebiets, des Naturparks, des Naturdenkmals oder des geschützten Landschaftsbestandteils erscheint ungeeignet. Auch die in § 33 Absatz 4 BNatSchG eingeräumte Möglichkeit des Verzichts auf die Erklärung eines Schutzgebiets, wenn ein gleichwertiger Schutz nach anderen Rechtsvorschriften, nach Verwaltungsvorschriften, durch die Verfügungsbefugnis eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers oder durch vertragliche Vereinbarungen gewährleistet ist, wird von der Europäischen Kommission kritisch gesehen; es bedürfte jeweils der Darlegung im Einzelfall, wie dieser „gleichwertige“ Schutz den Anforderungen an den individuellen rechtlichen Schutzstatus gerecht wird.

2.2 Auswahl von Schutzgebieten / FFH-RL

Am 11. September 2001 hatte der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in der Rechtssache C-71/99 (Kommission ./ Deutschland) entschieden, dass die Bundesrepublik Deutschland ihren Verpflichtungen aus der FFH-RL nicht nachgekommen sei, weil sie der Kommission nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist die in Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 1 dieser Richtlinie genannte Liste von Gebieten zusammen mit den in Artikel 4 Absatz 1 Unterabsatz 2 der Richtlinie vorgesehenen Informationen über diese Gebiete übermittelt hat.

Die Bundesrepublik Deutschland hat daraufhin zusätzliche Gebiete vorgeschlagen. Die Prüfung der Vorschlagsliste ergab, dass auch weiterhin für keine der drei in der Bundesrepublik vorhandenen biogeografischen Regionen ein ausreichender Meldestand erreicht wurde. Die wissenschaftlichen biogeografischen Seminare für jede dieser Regionen führten zu dem Ergebnis, dass die deutschen Vorschläge die Lebensräume und Arten nach Anhang I und II der Richtlinie 92/43/EWG noch nicht ein-

1. Urteil in der Rechtssache C-166/97 (Seinemündung), Randnr. 21.

mal ausreichend abdecken. In der alpinen Region erwiesen sich die Gebietsvorschläge für 5 Lebensräume und 3 Arten als noch nicht zufriedenstellend. In der atlantischen Region Deutschlands sind 26 Lebensräume und 22 Arten unzureichend vertreten, für 6 Lebensräume und 9 Arten erwiesen sich ergänzende wissenschaftliche Prüfungen der vorliegenden Daten und/oder zusätzliche Gebietsvorschläge als erforderlich. Für 2 weitere Lebensräume und 4 weitere Arten wurde ein allgemeiner Vorbehalt auf Grund wissenschaftlicher Unsicherheiten über die Verbreitung von Lebensräumen und Arten in den Meeresgewässern (offshore) vermerkt. In der kontinentalen Region sind zusätzliche Gebietsvorschläge für 55 Lebensräume und 59 Arten notwendig, für 2 Lebensräume und 13 Arten sind ergänzende wissenschaftliche Prüfungen der vorliegenden Daten und/oder zusätzliche Gebietsvorschläge erforderlich. Für 2 weitere Lebensräume und 3 weitere Arten besteht ein allgemeiner Vorbehalt wegen der wissenschaftlichen Unsicherheiten über die Verbreitung von Lebensräumen und Arten in den Meeresgewässern (offshore).

Die Europäische Kommission geht auch auf Grund zahlreicher Beschwerden und „Schattenlisten“, die von Nichtregierungsorganisationen zusammengestellt wurden, davon aus, dass in der von der Bundesrepublik vorgelegten Meldeliste eine erhebliche Anzahl von Gebietsvorschlägen fehlt. Damit erscheint es auch zweifelhaft, ob Deutschland tatsächlich ausreichende Maßnahmen zur Durchführung des Urteils vom 11. September 2001 getroffen hat. Gemäß Artikel 228 Absatz 1 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft (EGV) wäre Deutschland hierzu verpflichtet gewesen. Da die Kommission der Auffassung ist, dass die Bundesrepublik Deutschland mit ihrer bisherigen Meldepraxis gegen ihre Verpflichtungen aus Artikel 228 Absatz 1 EGV verstoßen hat, droht nun ein weiteres Verfahren vor dem Europäischen Gerichtshof. Inzwischen wurden von der Bundesrepublik zahlreiche weitere Gebietsvorschläge an die Kommission übermittelt, so dass der prozentuale Anteil an der deutschen Landesfläche nunmehr 8,1 % beträgt. Ob Deutschland damit seine sich aus der FFH-Richtlinie ergebenden Verpflichtungen erfüllt hat, bleibt abzuwarten.

3. Umsetzungsdefizite FFH-RL in bundesdeutsches Recht

Die Europäische Kommission ist nicht nur mit der deutschen Meldepraxis von FFH- und Vogelschutzgebieten unzufrieden, sondern auch mit der Umsetzung der Vorgaben aus der FFH-RL in innerstaatliches Recht. Nach einem Vorverfahren wurde hierzu nun ein Klageverfahren gegen Deutschland vor dem Europäischen Gerichtshof eingeleitet (Rechtssache C-98/03). Dabei wurden zwar einige der im Vorverfahren erhobenen Vorwürfe fallen gelassen, die Kommission ist jedoch bei den verbleibenden Kritikpunkten weiterhin der Ansicht, dass Deutschland mit diesen Regelungen gegen ihre Verpflichtungen aus der *FFH-RL* verstoßen hat.

Im Einzelnen wird beklagt, dass die Bundesrepublik Deutschland:

- für bestimmte Projekte außerhalb besonderer Schutzgebiete im Sinne des Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie, die nach Art. 6 Abs. 3 und 4 der Richtlinie einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind, nicht die Pflicht zur Durchführung einer solchen Prüfung vorsieht, unabhängig davon, ob die Projekte ein besonderes Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen könnten;
- Emissionen in ein besonderes Schutzgebiet unabhängig davon zulässt, ob sie dieses erheblich beeinträchtigen könnten;
- bestimmte nicht absichtliche Beeinträchtigungen von geschützten Tieren aus dem Geltungsbereich der Artenschutzbestimmungen ausnimmt;
- bei bestimmten mit dem Gebietsschutz zu vereinbarenden Handlungen nicht die Einhaltung der Ausnahmetatbestände des Art. 16 der Richtlinie sicherstellt;
- Bestimmungen über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln besitzt, die den Artenschutz nicht ausreichend berücksichtigen;
- fischereirechtliche Fangvorschriften nicht notifiziert hat und/oder diese keine ausreichenden Fangverbote enthalten.

Klagegründe der Europäischen Kommission und Erwidern der Bundesregierung

Die Europäische Kommission führt aus, dass die Regelungen zur Umsetzung von Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie daran zu messen sind, ob sie eine Verträglichkeitsprüfung für alle Projekte vorsehen, die eine erhebliche Auswirkung auf besondere Schutzgebiete haben können. Ob eine bestimmte Auswirkung möglicherweise erheblich sei, ließe sich nicht ausschließlich durch den Blick auf das Projekt entschei-

den, sondern nur unter Berücksichtigung der jeweiligen Erhaltungsziele der möglicherweise betroffenen Schutzgebiete und der jeweiligen Ausstattung der Gebiete mit Lebensräumen und Arten. Die in § 10 Abs. 1 Nr. 11 Buchst. b) und c) Bundesnaturschutzgesetz enthaltene Definition der „Projekte“ verzichtet jedoch auf eine Berücksichtigung von Schutzgebieten. Daher sei es nicht garantiert, dass Projekte mit atypischen, im Grundsatz eher fernliegenden Auswirkungen erfasst würden, wenn sie im konkreten Einzelfall erheblich sein könnten. Insbesondere kleinflächige Lebensräume mit ungewöhnlicher Ausstattung an Arten könnten sehr viel empfindlicher auf Einwirkungen reagieren, als typisierende Regelungen über Projekte antizipieren könnten. Die deutsche Definition des Projektbegriffs in § 10 Absatz 1 Nummer 11 Buchstaben b und c *BNatSchG* sei daher nicht richtlinienkonform.

Dagegen ist die Bundesregierung davon überzeugt, dass die Definition für Projekte in § 10 Absatz 1 Nummer 11 Buchstaben b und c *BNatSchG* die Vorgaben aus Artikel 6 Absatz 3 *FFH-Richtlinie* in richtlinienkonformer Weise umsetzt. Mit dieser Bestimmung, mit der im Rahmen der Schutzgebietsausweisung möglichen Einbeziehung der Umgebung (§ 22 Absatz 2 Satz 2 2.Halbsatz *BNatSchG*) sowie durch die in weiteren Gesetzen enthaltenen Sorgfaltsanforderungen und Interventions- bzw. Untersagungsnormen sei ein wirksamer Umgebungsschutz gewährleistet, der den Ansprüchen von Artikel 6 Absätze 2 und 3 *FFH-Richtlinie* gerecht werde.

Die Kommission ist auch der Auffassung, dass die sich aus § 36 *BNatSchG* ergebende Nichtberücksichtigung von stofflichen Belastungen außerhalb eines (unklar definierten) Einwirkungsbereichs eines Projekts gegen Art. 6 Abs. 3 und 4 der *FFH-Richtlinie* verstoße. Hierzu führt die Bundesregierung aus, dass es sich bei der Prüfung der stofflichen Belastungen durch Luftschadstoffe im Einwirkungsbereich einer Anlage (§ 36 *BNatSchG*) um eine Einzelfallprüfung unter expliziter Berücksichtigung der lokalen Gegebenheiten und der jeweiligen aus der Anlage emittierten Schadstoffe handle. Eine Projektgenehmigung sei erst dann möglich, wenn damit keine schädlichen Einwirkung auf ein FFH-Schutzgut verbunden seien.

Auch Regelungen zum Artenschutz sind Gegenstand der Beanstandung. So stehe die Beschränkung des Schutzes der Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtstätten der Tiere auf absichtliche Beeinträchtigungen in § 43 Abs. 4 *BNatSchG* nicht im Einklang mit Art. 12 Abs. 1 Buchst. d) der *FFH-Richtlinie*, nach dessen eindeutigem Wortlaut eine Absicht im Rahmen des Verbots der Beschädigung oder Vernichtung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten nicht erforderlich sei. Auch sieht § 43 Abs. 4 *BNatSchG* Ausnahmen zugunsten bereits zugelassener Eingriffe oder Maßnahmen von den Artenschutzregelungen vor ohne dabei zu berücksichtigen, dass zum Zeitpunkt der Zulassung womöglich noch nicht bekannt war, dass eine geschützte Art betroffen ist. Nach Auffassung der Bundesregierung verpflichte Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe d) *FFH-Richtlinie* die Mitgliedstaaten nicht dazu, die unabsichtliche Zerstörung oder Beschädigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten von geschützten Tieren zu verbieten. Die Einbeziehung auch fahrlässiger Handlungen würde gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen. Zudem sei bei den in § 43 Absatz 4 *BNatSchG* normierten Ausnahmen (Ausführung eines nach § 19 zugelassenen Eingriffs oder einer nach § 30 zugelassenen Maßnahme) § 43 Absatz 8 Satz 3 *BNatSchG* zu beachten. Das bedeute, dass ohne Vorliegen einer Rechtfertigung nach Artikel 16 *FFH-Richtlinie* eine Ausnahme von den Verboten des § 42 Abs. 1 nicht zulässig sei. Später gewonnene Erkenntnisse über geschützte Arten könnten auch nach einer Entscheidung berücksichtigt werden, da die Entscheidung nach allgemeinem Verwaltungsrecht bzw. Fachrecht nachträglich abgeändert, mit Auflagen versehen oder zurückgenommen werden könne.

Den Vorwurf, die deutschen Bestimmungen über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln würden den Artenschutz nicht ausreichend berücksichtigen weist die Bundesregierung ebenfalls zurück. Neben der Bestimmung in § 6 *Pflanzenschutzgesetz* (gute fachliche Praxis bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln) würden bereits bei der Zulassung von Pflanzenschutzmitteln nicht vertretbare Auswirkungen auf den Naturhaushalt geprüft.

Die Europäische Kommission bemängelt schließlich noch die ihrer Meinung nach nicht ausreichenden Fangverbote im Landesrecht von Bayern, Brandenburg und Bremen sowie nicht notifizierte und/oder nicht ausreichende Fangverbote im Landesrecht von Berlin, Hamburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Saarland, Sachsen und Sachsen-Anhalt. Dagegen verweist die Bundesregierung auf die Unberührtheitsklausel in § 39 Absatz 2 *BNatSchG*, wonach das Landesrecht keinen Vorrang gegenüber dem *BNatSchG* habe, wenn die fischereirechtlichen Regelungen der Länder gegen den EG-rechtlich zwingend vorgeschriebenen Artenschutz verstoßen sollten. Das Landesrecht wäre insoweit gegenüber dem *BNatSchG* nachrangig, unzureichende Fangvorschriften wären nichtig. Auf eine Notifikation der entsprechenden Landesvorschriften käme es daher nicht an.

4. Schlussbemerkung

Obwohl die Vogelschutzrichtlinie bereits seit 24 Jahren und die FFH-Richtlinie seit 11 Jahren geltendes EU-Recht darstellen und die Umsetzungsfristen in innerstaatliches Recht längst verstrichen sind, bleiben bis zum heutigen Tag Zweifel, ob die Bundesrepublik Deutschland ihren Verpflichtungen aus den beiden Richtlinien in ausreichendem Maße nachgekommen ist.