

LSV Rheinland-Pfalz  
- Herrn Probstfeld –  
Postfach 201365

56013 Koblenz

**Friedrich Wulf**  
Naturschutzreferent

Telefon: 06131/140 39-22  
Fax: 06131/140 39-28  
E-Mail: Friedrich.Wulf@NABU-RLP.de

19. Juli 2006

**Planfeststellungsbeschluss für den Neubau der B50 im Abschnitt zwischen Platten und Longkamp; Ergänzendes Planfeststellungsverfahren  
Hier: Beteiligung der Naturschutzvereine  
Ihre Schreiben vom 19.5.2006, 12.6. und 22.6.2006**

Sehr geehrte Damen und Herren,  
sehr geehrter Herr Probstfeld,

vielen Dank für die Zusendung der Unterlagen und Gutachten und die Möglichkeit der Stellungnahme.

Nach Sichtung der Unterlagen nehmen wir wie folgt Stellung:

**Planung**

In den Unterlagen zum vorgelegten ergänzenden Planfeststellungsverfahren wurden folgende für den Naturschutz relevante Änderungen vorgenommen:

- Erstellung zusätzlicher Grünbrücken als Querungshilfen für die Fledermäuse.
- Verlegung landespflegerischer Maßnahmen aus dem Gebiet „6007-301 Mesenberg und Ackerflur bei Wittlich“ heraus.
- Ferner wurden sieben Gutachten zur Verträglichkeit des Vorhabens mit den Schutzgütern der genannten Natura 2000-Gebiete sowie eine Schadstoff-Untersuchung vorgelegt und deren Ergebnisse eingearbeitet.

Die bisherige Trasse wird beibehalten. Das Vogelschutzgebiet 5908-401 und das FFH-Gebiet 6008-301 werden weiterhin durchquert, die FFH-Gebiete 5908-302 und 5907-301 in geringer Entfernung umfahren. Letzteres wurde erst im Januar 2006 durch die Landesregierung an die EU-Kommission gemeldet.

Nicht so sehr die Planung selbst, sondern vor allem die Rechtfertigung der Planung wurde überarbeitet.

**1. Vogelschutzgebiet „Wälder zwischen Wittlich und Cochem“**

Die Verträglichkeitsprüfung zum Europäischen Vogelschutzgebiet „Wälder zwischen Wittlich und Cochem“ stellt wie auch schon im Rahmen des ursprünglichen Verfahrens fest, dass die Schutzziele dieses Vogelschutzgebiets beeinträchtigt werden (Revierverslust: 2 Mittelspecht-Brutpaare, 1 Schwarzspecht-Brutpaar; Zerschneidung von Lebensräumen, Kollisionsgefahr mit dem Autoverkehr).

Die bisher ebenfalls festgestellten gleichen Auswirkungen auf den Grauspecht wurden nun negiert, da diese Spechtart 2003 dort nicht festgestellt werden konnte. Ob es sich dabei um ein dauerhaftes Verschwinden der Art oder um eine Fluktuation handelt, wurde nicht untersucht.

Wir haben somit inhaltlich dieselbe Situation wie bereits 2002.

Geändert hat sich die Situation in Bezug auf den formalen Status des EU-Vogelschutzgebiets. Während das Gebiet im Jahr 2002 nur als Vorschlag der Landesregierung existierte, ist es nun in Anlage 2 des LNatSchG aufgeführt und unterliegt den Regelungen der §§ 25-27 LNatSchG. Ferner existiert eine (fachlich unzureichende) Vorgabe zu den Erhaltungszielen über die Landesverordnung vom 18. Juli 2005 zu den Erhaltungszielen. Auch einen Entwurf für einen Bewirtschaftungsplan gibt es offenbar, der aber den Unterlagen nicht beiliegt.

Dennoch ändert all dies nichts an dem Status des „faktischen Vogelschutzgebiets“, aufgrund dessen das OVG Koblenz im Januar 2003 den Planfeststellungsbeschuß für rechtswidrig erklärt hat. Denn der gesetzliche Schutz muss so ausgestaltet sein, dass automatisch und unmittelbar eine mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehende Schutz- und Erhaltungsregelung ausgelöst wird.

Um dies zu erreichen, fehlen weiterhin:

- Konkretisierte Erhaltungsziele für das Gebiet
- Auf die individuellen Erhaltungsziele abgestimmte Ver- und Gebote
- Eine verbindliche Regelung von Aktivitäten und Nutzungen für die einzelnen Gebiete

Also letztlich ein verbindlicher Schutz, der auch gegenüber Dritten wirksam ist. Diese Problematik war von den Naturschutzverbänden BUND und NABU Rheinland-Pfalz bereits in einer EU-Beschwerde zum LPfIG 2004 gerügt worden und wird im beigegeführten Rechtsgutachten NABU und BUND von Dr. Frank Niederstadt auf S. 49-52 und 58 ausführlich dargelegt (Anlage 1).

Wir haben also auch formaljuristisch die selbe Situation wie 2002 – das Vogelschutzgebiet ist und bleibt ein faktisches im Sinne der EU-Rechtsprechung (Santona-Urteil). Art. 4 Abs. 4 Vogelschutzrichtlinie ist weiter maßgeblich, eine Überführung des Gebiets in das Rechtsregime der FFH-Richtlinie nicht gegeben, da dieses erst nach der vollständigen EU-rechtskonformen Ausweisung auf nationaler Ebene greift. Jede nachteilige Veränderung für die Schutzgüter – und von dieser gehen die Gutachter nach wie vor aus – ist demnach verboten.

Damit treffen die in den Urteilen des OVG vom 9.1.2003 und des BVerwG vom 1.4.2004 genannten Gründe, die zur Rechtswidrigkeit des Planfeststellungsbeschlusses geführt haben, weiterhin zu. Der Bau ist und bleibt unzulässig, bis dieses rechtliche Defizit behoben worden ist.

Auch den Ausführungen zur Relativierung des Eingriffs muss mit den Worten des Bundesverwaltungsgerichtes nach wie vor entgegen gehalten werden:

„Für eine gesamtgebietsbezogene Relativierung der hier prognostizierten Revierversluste etwa mit Rücksicht auf den großen Flächenumfang des weit verzweigten Vogelschutzgebiets "Wälder zwischen Wittlich und Cochem" und/oder der Populationsdichte der in dem Gebiet siedelnden Spechte besteht nach den tatsächlichen Feststellungen des Obergerichtes kein Anlass.“ (BVerwG 4 C 2.03, Urteil S. 21).

## **2. FFH-Gebiet „Mesenberg und Ackerflur bei Wittlich“**

Die diesbezügliche FFH-Veträglichkeitsprüfung kommt zu dem Schluss, dass die nächste Population des hier zu schützenden Grases Dicke Trespe (*Bromus grossus*) 50 m von der Trasse entfernt liegt und

es somit zu keiner Gefährdung dieses maßgeblichen Bestandteils der Erhaltungsziele für das o.g. FFH-Gebiet kommt.

Dem kann hier nicht gefolgt werden. Eine Geländebegehung des Experten René Mause und der zuständigen FUL-Beraterin Susanne Venz belegte nicht nur, dass die Art an der bereits 2005 festgestellten Stelle noch vorkommt, sondern dass dieses einzige in den letzten beiden Jahren belegte Vorkommen wesentlich näher an der Trasse bzw. sogar auf derselben sich befindet als bisher angenommen. Da es sich mglw. also um das letzte Vorkommen handelt, ist

1. die Abgrenzung des FFH-Gebiets zu korrigieren,
2. unabhängig von der festgelegten Grenze des FFH-Gebiets (das Vorkommen befindet sich außerhalb des zu diesem Zweck eingerichteten Gebiets) ist jede Beeinträchtigung erheblich und sollte zuverlässig vermieden werden.

Hierzu das ausführliche Protokoll von Frau Venz vom 12.7.06:

„Bei einer Begehung von Rene Mause, Frank Gasparini und Susanne Venz wurden am 11.07.2006 etwa 20 Ex. *Bromus grossus* gefunden, eng vergesellschaftet mit *Bromus secalinus*. Fundort war derselbe wie 2005. Die meisten Exemplare befanden sich randlich des einzigen *Triticale*-Feldes (Platten, Fl. 26, Nr. 33; Bewirtschafter und Eigentümer Klaus Hower, Platten), auf dem angrenzenden Wiesenweg (Fl. 27, Nr. 102/2 sowie randlich des gegenüberliegenden Weizenfeldes (Platten, Fl. 27, Nr. 81; Bewirtschafter Herr Hayer). Bei einer Schnellbegehung im Gebiet konnten noch mehrere Exemplare *Bromus secalinus*, aber kein *Bromus grossus* gefunden werden.

Seitens der Kreisverwaltung wurden die Landwirte verständigt, bei Ernte einen entsprechenden Randstreifen von 1-2 m stehen zu lassen, der Bürgermeister von Platten wurde verständigt, dass der Wiesenweg nicht gemulcht wird.

Der hinzukommende Landwirt Hayer aus Platten wies darauf hin, dass der Fundort falsch in die Karte eingetragen sei, was die FUL-Beraterin durch Vergleich Karte - Gelände und Nachfrage bei der Abteilung Landwirtschaft der KV bestätigen konnte. **Der Fundort liegt etwa 100m nordwestlich, demnach genau in der Trasse der B50n, unmittelbar am Fundort ist eine Markierung -750-. Er liegt damit ausserhalb des jetzigen FFH-Gebietes.**“

Eine Zerstörung des Vorkommens würde die Ausrottung der Art im nördlichen Rheinland-Pfalz bedeuten; die nächsten Vorkommen befinden sich über 50 km südöstlich in der Pfalz. Somit ist entgegen dem beigefügten Gutachten von FROELICH und SPORBECK (2006) auch hier davon auszugehen, dass der Eingriff erheblich ist. Das Vorkommen wurde am 14.7. eingepflocht, so dass eine Überprüfung der Lage im Gelände möglich ist.

Es sollte in der Bau- wie auch der Betriebsphase alles unternommen werden, um die Art vollumfänglich vor Ort zu erhalten. Ist dies nicht möglich, sind die weiteren Prüfschritte zu gehen: (Ausnahmeprüfung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL) und ggf. vor Baubeginn Maßnahmen zur Sicherung der globalen Kohärenz zu treffen, die z.B. folgende Maßnahmen umfassen könnten:

- 1) Aussparen der *Bromus grossus*-Fläche bei der Getreideernte; ggf. Abpflocken im Gelände (ca. 20m<sup>2</sup>) mit Einverständnis der betroffenen Landwirte, damit *B.g.* ausreifen kann (ist bereits erfolgt).
- 2) Belassen des Wiesenweges mit angrenzenden Ackerrandstreifen, bis evtl. Umsiedlungsmaßnahme erfolgreich ist.
- 3) Ernte einiger Samen zur Ansiedlung an einem geeigneten Standort im angrenzenden FFH-Gebiet.
- 4) Schaffung von Ackerrandstreifen, in denen die Samen ausgesät werden.
- 5) Absicherung durch Bewirtschaftungsplan und vertragliche Vereinbarungen mit den zuständigen Landwirten.

6) ggf. parallel dazu Erhaltungszucht im Botanischen Garten.

Hierzu kann der bereits erstellte Bewirtschaftungsplan „Ackerfluren bei Ulmet“ als Vorlage dienen (Anlage 2).

### 3. FFH-Gebiete Kautenbachtal und Tiefenbachtal

Durch den Bau der vierspurigen B50 auf dem Moselsporn wird es nicht nur zu einer flächenhaften Beanspruchung von Nahrungs- und Quartierhabitaten der Bechsteinfledermaus von gut 12 ha (Fledermaussonderuntersuchung, S. 22) kommen, sondern vor allen zu einer Zerschneidung der Sommerhabitate jener Populationen, die in den beiden FFH-Gebieten Kautenbachtal und Tiefenbachtal in ihren Winterquartieren geschützt sind. Somit wirken sich sämtliche Beeinträchtigungen der Sommerquartiere auch auf den Zustand der Winterquartiere der in Rede stehenden Winterquartiere in den benachbarten FFH-Gebieten aus (S.27).

12 ha entsprechen dem Habitat einer Bechsteinfledermaus, d.h. es gäbe langfristig eine Bechsteinfledermaus weniger auf dem Moselsporn.

Bechsteinfledermaus-Wochenstubenkolonien sind nicht in der Lage, Autobahnen zu queren. Überall dort, wo dies untersucht wurde, endete der Aktionsradius der Tiere an der Autobahn. Da die autobahnähnliche B50 den Aktionsraum zentral durchschneidet, wird der Lebensraum der Tiere halbiert, wichtige Teilstrukturen sind u.U. nicht mehr erreichbar. Die Kolonie kann nicht mehr wechseln, wie es in Karte 7 eindrucksvoll dargestellt wird.

Diese Sachverhalte werden in der Fledermaussonderuntersuchung (z.B. S.17) deutlich herausgearbeitet.

Beide Faktoren, Habitatreduzierung und Unterbrechung von Lebensraumbeziehungen, stellen per se einen erheblichen Eingriff dar. Erheblich ist laut EU-Recht jede Beeinträchtigung der Schutzgüter für ein Gebiet (s. z.B.: SCHUMACHER & FISCHER-HÜFTLE<sup>1</sup>, S. 519, Rn. 38) Auch das Bundesamt für Naturschutz hat in seiner Studie zu Bagatellschwellen<sup>2</sup> als Konventionsvorschlag deutlich gemacht, dass eine Verringerung des LR der Bechsteinfledermaus um mehr als 0,16 ha als erheblich zu betrachten ist.

Die geplante Anlage von Grünbrücken kann diese Beeinträchtigung zwar mindern, aber nicht verhindern, da es offen ist, ob die Bechsteinfledermäuse diese Korridore dann auch nutzen. Es besteht weiterhin die Gefahr, dass die Tiere beim Versuch sterben, die Trasse zu überqueren oder dass sie die Korridore nicht annehmen.

Anders als der Gutachter kommen wir also zu dem Schluß, dass sich die zu erwartenden Eingriffe auf den Erhaltungszustand der Population in den FFH-Gebieten auswirken und gleich in zweierlei Hinsicht erheblich sind.

### 4. Artenschutz / Streng geschützte Arten

Durch den Bau der B50n werden trotz aller Minimierungsmaßnahmen Lebensräume von verschiedenen Fledermausarten, von Wildkatze, Haselmaus, Mauereidechse und Schlingnatter, evtl. sogar Smaragdeidechse sowie einer langen Reihe von Vogelarten zerstört bzw. es werden Individuen dieser

---

<sup>1</sup> Schumacher/ Fischer-Hüftle (2003): Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar, 743 S. Stuttgart.

<sup>2</sup> BfN-Forschungsvorhaben „Fachinformationen und Fachkonventionen zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP“ (FKZ 801 82 130), Endbericht, April 2004

Art getötet. Daher geht die als Gutachten vorliegende Untersuchung zu Auswirkungen auf die geschützten Arten auch in allen Fällen zutreffend vom Vorliegen der Verbotstatbestände des § 42 BNatSchG und der Notwendigkeit einer Befreiung nach § 62 BNatSchG aus.

Darüber hinaus sind die Geländedaten zu den Untersuchungen vielfach entweder veraltet (Vogeluntersuchungen von 1991!) oder nicht ausreichend. So fehlen Untersuchungen zu den Fledermausvorkommen in den Wäldern oberhalb Zeltingen-Rachtig und Graach, obwohl auch hier Vorkommen der Bechsteinfledermaus zu erwarten sind.

## 5. Vorliegen von Alternativen / Rechtfertigung für Ausnahmen

Sowohl der FFH-Gebietsschutz (hier: Art. 6 Abs. 4 der RL) als auch der Schutz von Anhang IV-Arten der FFH-Richtlinie (hier: Art. 16) erfordern für den in beiden Fällen gegebenen Fall einer erheblichen Beeinträchtigung die Darlegung folgender Voraussetzungen, wenn der Bau wie geplant weiter verfolgt werden soll:

- Alternativlosigkeit
- Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses
- Sicherung der Kohärenz von Natura 2000 bzw. Bewahrung der Populationen der betroffenen Arten in einem günstigen Erhaltungszustand

Bezüglich **mangelnder Alternativen** wird seitens der Gutachters darauf verwiesen, dass die sog. 300er Linien „auch unter Inkaufnahme gewisser Abstriche an der Planungszielsetzung (BVerwG, Urt. v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 - BVerwGE 110, 302 – Hildesheim) nicht geeignet sind, die mit dem Vorhaben verfolgte Projektzielsetzung zu verwirklichen“ (S. 80 der artenschutzrechtlichen Prüfung). Weder an dieser Stelle noch im Planfeststellungsbeschluss vom 25.12.2000 (S. 81) ist NACHVOLLZIEHBAR dargestellt, dass eine Weiterverfolgung dieser Alternativen nicht zumutbar ist.

Dagegen hat der BUND in seiner Stellungnahme im Rahmen des vorliegenden Verfahrens (Az.: 5960-64 Lfd. Nr. 23427) eine Reihe von Alternativen dargestellt, die offensichtlich nicht betrachtet wurden. Dies sollte nachgeholt und ggf. sogar weitere Optimierungen der sog. 300er Varianten entwickelt werden.

Wir schließen uns der Stellungnahme des BUND („Prüfung von Alternativen“) vollumfänglich an und fordern einen transparenten Vergleich der 300er Alternativen unter Einbeziehung der vom BUND genannten Varianten.

Die derzeitige Bearbeitung des Themas „Alternativen“ ist nicht ausreichend. Es ist bedauerlich, dass die vom OVG verordnete Zwangspause nicht zur vertieften Prüfung von Alternativen genutzt wurde.

Zum Punkt „**zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses**“ wird weder im Gutachten (4.2.1) noch sonst irgendwo eine Aussage getroffen. Solange dies nicht plausibel dargelegt wird, ist der Bau nicht genehmigungsfähig. Wir bitten auch hier um Berücksichtigung der Argumente des BUND, die wir uns zu eigen machen. Bei dieser Betrachtung sollte auch darauf eingegangen werden, dass damit die überstrapazierten öffentlichen Haushalte weiter belastet würden – evtl. auf Kosten anderer Belange wie der öff. Gesundheitsversorgung.

Zur Sicherung der **Kohärenz von Natura 2000 bzw. Bewahrung der Populationen** der betroffenen Arten in einem günstigen Erhaltungszustand sind über die anvisierten Maßnahmen hinaus ggf. weitere Schritte erforderlich.

Zumindest die bisher getroffenen Schritte in puncto *Bromus grossus* (keine! - trotz unmittelbarer Gefährdung direkt auf/an der Baustelle), Bechsteinfledermaus (sowohl im Bereich Bernkastel als mglw. auch im nicht untersuchten Bereich oberhalb Zeltingen-Rachtig) und für den Grauspecht bedürfen einer weiteren Ergänzung, um dieser Erfordernis zu genügen.

## 6. Fazit

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Bau nach wie vor unzulässig ist, weil:

- 1.) der Status des Vogelschutzgebiets „Wälder zwischen Wittlich und Cochem“ einer Anwendung von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie (Verträglichkeitsprüfung) weiterhin entgegen steht.
- 2.) Die den Gutachten zugrunde liegenden Geländedaten oft veraltet sind (z.T. über 10 Jahre!), bzw. teilweise gänzlich fehlen (Fledermäuse oberhalb Zeltingen-Rachtig) und somit nicht der Erfordernis des § LNatSchG, §14 Abs. 1 Satz 2 entsprechen.
- 3.) Erhebliche Beeinträchtigungen nicht nur der streng geschützten Arten, sondern entgegen den Planunterlagen auch der FFH-Gebiete vorliegen und
- 4.) nicht ausreichend und transparent dargelegt wird, dass es keine Alternative zur gewählten Trasse gibt und
- 5.) keine Darlegung der zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses erfolgt.

Der NABU muss die Planung somit ablehnen.

Mit freundlichen Grüßen



Friedrich Wulf

Anlagen (2)

# **Landwirtschaftlicher Fachbeitrag**

## **zum Bewirtschaftungsplan**

### **FFH-Gebiet 6410-301**

#### **„Ackerflur bei Ulmet“**



**Landwirtschaftskammer  
Rheinland-Pfalz**

**Dienststelle Neustadt  
Chemnitzer Straße 3  
67433 Neustadt a. d. W.**

**Tel: 06321/9177-41  
Fax: 06321/9177-99**

**Referat Raumordnung und Landespflege  
Dipl.-Geograph Frank Schumann  
Stand: 26.01.06**

<b>1. Einleitung .....</b>	<b>3</b>
<b>2. Landwirtschaft in Rheinland-Pfalz.....</b>	<b>3</b>
<b>3. Landwirtschaft in der Gemeinde Ulmet.....</b>	<b>4</b>
<b>4. Aktuelle landwirtschaftliche Nutzung und Verbreitung von <i>Bromus grossus (Dicke Trespe)</i> .....</b>	<b>4</b>
<b>5. Künftige Bewirtschaftungsleitlinien im Hinblick auf den Erhalt von <i>Bromus grossus (Dicke Trespe)</i> .....</b>	<b>6</b>
<b>6. Resumee .....</b>	<b>8</b>
<b>7. Quellen.....</b>	<b>9</b>
<b>8. Tabellenverzeichnis .....</b>	<b>9</b>
<b>9. Abbildungsverzeichnis .....</b>	<b>9</b>
<b>10. Anhang.....</b>	<b>9</b>

## 1. Einleitung

Das kohärente Europäische ökologische Netz „Natura 2000“ besteht aus den Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (sogenannte Fauna Flora Habitat-Gebiete) und den Europäischen Vogelschutzgebieten. Diese stehen dabei unter besonderem Schutz. Zweck der Unterschutzstellung ist es, die Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der Gebiete zu gewährleisten.

Die erforderlichen Maßnahmen für die einzelnen Gebiete und die Überwachung im Hinblick auf den Erhaltungszustand der Gebiete werden in Rheinland-Pfalz von der oberen Landespflegebehörde im Benehmen mit den kommunalen Planungsträgern und unter Beteiligung der Betroffenen grundsätzlich in Bewirtschaftungsplänen festgelegt. Gegebenenfalls notwendige Veränderungen der Nutzung sollen dabei durch vertragliche Vereinbarungen realisiert werden.

In Natura 2000-Gebieten mit wesentlichem Anteil landwirtschaftlicher Nutzflächen haben die obere Landespflegebehörde sowie die Landwirtschaftskammer dabei eine pilothafte Zusammenarbeit verabredet. Die Landwirtschaftskammer skizziert im Hinblick auf diese Bewirtschaftungspläne in landwirtschaftlichen Fachbeiträgen die jeweiligen agrarstrukturellen Belange. Ziel ist es dabei, mögliche Konfliktfelder und/oder Übereinstimmungen zwischen Naturschutz und Landwirtschaft frühzeitig zu benennen und zu diskutieren. Schwierigkeiten zwischen beiden Ansprüchen können damit bereits in der Planungsphase ausgeräumt oder zumindest reduziert werden.

## 2. Landwirtschaft in Rheinland-Pfalz

Land- und Forstwirtschaft haben die vielfältige Kulturlandschaft des Landes Rheinland-Pfalz nachhaltig geprägt, und bilden auch heute noch das Rückgrat für die ländlichen Räume und ihre Entwicklung. 87 % aller Gemeinden in Rheinland-Pfalz liegen in ländlichen Räumen. Land- und forstwirtschaftliche Flächen umfassen mit über 1,6 Millionen Hektar ca. 84 % der Landesfläche.

**Tabelle 1: Nutzung der Bodenfläche 2004 in Rheinland-Pfalz**

<b>Bodenfläche Rheinland-Pfalz (Gesamt)</b>	<b>Landwirtschafts-Fläche</b>	<b>Waldfläche</b>	<b>Wasserfläche</b>	<b>Siedlungs- und Verkehrsfläche</b>	<b>Sonstige Fläche</b>
1.985.337 ha	845754 ha	823915 ha	27795 ha	373243 ha	13897 ha
100 %	42,6 %	41,5 %	1,4 %	13,8 %	0,7 %

(DATENGRUNDLAGE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ 2006)

Die Ziele der Agrarpolitik haben sich in den vergangenen Jahrzehnten deutlich gewandelt. Stand in den 1950er und 1960er Jahren noch die ausreichende Versorgung der Bevölkerung mit Nahrungsmitteln im Vordergrund, so geht es heute vorrangig um die Sicherung einer wettbewerbsfähigen, flächendeckenden und marktorientierten Landwirtschaft, die nachhaltig und ressourcenschonend wirtschaftet und dabei qualitativ hochwertige Nahrungsmittel erzeugt.

(QUELLE: MINISTERIUM FÜR WIRTSCHAFT, VERKEHR, LANDWIRTSCHAFT UND WEINBAU MWVLW 2005)

### 3. Landwirtschaft in der Gemeinde Ulmet

Die Nutzung der Bodenfläche vermittelt einen ersten Eindruck bezüglich der lokalen Verhältnisse in Ulmet.

**Tabelle 2: Nutzung der Bodenfläche 2004 in Ulmet**

Bodenfläche Ulmet (Gesamt)	Landwirtschaftsfläche	Waldfläche	Wasserfläche	Siedlungs- und Verkehrsfläche	Sonstige Fläche
710 ha	381 ha	229 ha	13 ha	86 ha	0,7 ha
100 %	53,7 %	32,3 %	1,8 %	12,1 %	0,1 %

(DATENGRUNDLAGE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ 2006)

Im Vergleich zum Landesdurchschnitt fällt die Verlagerung von Waldfläche zu Landwirtschaftsfläche auf. Der Anteil der Landwirtschaftsfläche liegt in Ulmet mit annähernd 54 % um ca. 11 % über dem Landesschnitt.

**Tabelle 3: Agrarstruktur 2003 Gemeinde Ulmet**

Gemeinde	Betriebe	LF	Ackerland	Dauergrünland	Landwirtschaftliche Nutzfläche je Betrieb
Ulmet	9	190 ha	119 ha (62,6 %)	71 ha (37,4 %)	21 ha

(DATENGRUNDLAGE: STATISTISCHES LANDESAMT RHEINLAND-PFALZ 2006)

Im Rahmen der Agrarstrukturerhebung wird die Dominanz des Ackerbaus deutlich, etwa 2/3 der landwirtschaftlich genutzten Fläche (LF) werden ackerbaulich genutzt.

### 4. Aktuelle landwirtschaftliche Nutzung und Verbreitung von *Bromus grossus* (*Dicke Tresse*)

Eigene Felduntersuchungen und Recherchen der Landwirtschaftskammer zu den örtlichen Gegebenheiten decken sich zu weiten Teilen mit den Aussagen des Fachgutachters der SGD Süd. Durch einen offenen Diskussionsprozess konnte eine weitgehende Übereinstimmung in der Bewertung der landwirtschaftlichen Situation in Ulmet erreicht werden.

Im Rahmen der „guten fachlichen Praxis“ ist die ackerbauliche Nutzung grundsätzlich auf ökonomische Ziele ausgerichtet. Die Fruchtfolge orientiert sich an betriebs- und marktwirtschaftlichen Gesichtspunkten. Im Bereich des FFH-Gebietes „Ackerflur bei Ulmet“ wird eine ackerbauliche Fruchtfolge zwischen Raps, Weizen und Sommergerste betrieben. Dabei existieren unterschiedliche Varianten in der Abfolge der einzelnen Fruchtarten. So ist beispielsweise auch ein zwei bis mehrjähriger Anbau von Sommergerste vor dem Übergang zur nächsten Frucht verbreitet.

Der Schutz der Kulturpflanzen vor Krankheiten, Schaderregern und konkurrierenden Pflanzen ist Grundlage der Erzeugung gesunder marktgerechter Produkte hoher Qualität. Orientiert an den Ansprüchen der Kultur, den Witterungsverhältnissen und dem Standort ist unter Beachtung des Befallsdrucks zwischen biologischen, mechanischen und chemischen Verfahren gleichrangig abzuwägen.

(LANDWIRTSCHAFTSKAMMER RHEINLAND-PFALZ 2004)



**Abbildung 2: Ackerflur bei Ulmet, Blick nach Süden**

Ein wirtschaftlicher Ackerbau von Getreide im Nordpfälzer Bergland ist, belegt durch langjährige Erfahrungswerte, ohne Einsatz von Grasherbiziden nicht möglich. Der Druck anderer Gräser nimmt bereits nach wenigen Jahren derart stark zu, dass die Kulturpflanzen verdrängt werden. Im Verbreitungsgebiet bei Ulmet handelt es sich dabei vor allem um die Gräserarten Ackerfuchsschwanz (*Alopecurus myosuroides*), Windhalm (*Apera spica-venti*) und Flughafer (*Avena fatua*).

(OESAU 2005)

In diesem Zusammenhang wird auf den Ackerbauflächen in der Regel eine einmalige Grasherbizidbehandlung durchgeführt. Einsatzzeitpunkt und Aufwandmengen richten sich nach dem konkreten Schaddruck und vor allem nach der entsprechenden Frucht (Sommer- oder Wintergetreide, Raps).

Da viele Grasherbizide auch eine Wirkung gegen *Bromus grossus* besitzen, wird diese mit erfasst. Darüber hinaus erschweren der Übergang zu Feldfutterbau und die Herausnahme einzelner Flächen aus der Bewirtschaftung (Flächenstilllegung) *Bromus grossus*, aufgrund der starken Konkurrenz der begleitenden Begrünungspflanzen, ein dauerhaftes Fortkommen. Bei einer vorübergehenden Begrünung dürften indessen die in der Samenbank des Bodens ruhenden Diasporen zum Teil lebensfähig bleiben.

(OESAU 2005)

Die Dicke Trespe konnte, von Ausnahmen abgesehen, nur noch in Grünstreifen am Feldrand gefunden werden. Ausnahmen waren vom Landwirt nicht beabsichtigte „Spritzfehler“ und unbehandelte Restflächen in Ecken einzelner Äcker. Rückzugsplätze für die Dicke Trespe sind derzeit fast ausnahmslos unmittelbar an die bewirtschaftete Ackerfläche grenzende Ackerränder, also Flächen an Wegen und an Entwässerungsgräben. Diese meist sehr schmalen Streifen werden bei der Bodenbearbeitung im Herbst oder Frühjahr (Pflügen, Grubbern, Eggen) partiell verwundet, wodurch kleine offene Bodenflächen entstehen, in denen sich *Bromus grossus* entwickeln kann.

(OESAU 2005)

Im Sinne einer vorbeugenden Unkrautbekämpfung wird auf den oben angesprochenen Grünstreifen der Ackerränder vor der Getreideernte in der Regel einmal gemäht. Wie bereits dargestellt, befinden sich die derzeitigen Populationen der Dicken Trespe praktisch ausschließlich auf diesen Grünstreifen. Durch eine frühzeitige Mahd werden sie weitgehend dezimiert und können sich nicht auf die eigentlichen Ackerflächen ausbreiten, bzw. stehen für eine Saatguternte nicht zur Verfügung.

(OESAU 2005)

Zusammengefasst stellen der, im Rahmen der landwirtschaftlich guten fachlichen Praxis, wirtschaftlich unabdingbare Herbizideinsatz sowie das notwendigerweise durchgeführte frühzeitige Abmähen der Feldraine vor der Ernte die hauptsächlich limitierenden Faktoren für eine weitere Ausbreitung der Dicken Trespe dar.

## **5. Künftige Bewirtschaftungsleitlinien im Hinblick auf den Erhalt von *Bromus grossus* (*Dicke Trespe*)**

Im Rahmen intensiver Abstimmungsgespräche zwischen Mitarbeitern der SGD Süd, dem betrauten Gutachter der SGD Süd und dem Projektmitarbeiter der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz konnte eine große fachliche Übereinstimmung im Hinblick auf die künftige Bewirtschaftung im FFH-Gebiet „Ackerflur bei Ulmet“ erzielt werden. Aufgrund der Kleinräumigkeit des Gebietes (ca. 10 ha) und der praxisorientierten Überlegungen wurden bereits in der Phase der Bewirtschaftungsplanung, konkrete Umsetzungsszenarien durchdiskutiert und verabredet.

Im Rahmen des rheinland-pfälzischen Leitmotivs „Schutz durch Nutzung“ soll der Erhalt von *Bromus grossus* (Dicken Trespe) im Sinne einer sogenannten mitgezogenen Nutzung gewährleistet werden. Im Schutzgebiet wird vom Grundsatz die herkömmliche Nutzung nicht verändert. Um die „Zufälligkeit“ des Erscheinens der Dicken Trespe jedoch etwas dauerhafter zu gestalten, den Ackerbau im Rahmen der guten fachlichen Praxis jedoch nicht zu umfangreich und über die Gebühr hin zu beschränken, werden konkret ca. 0,5 ha des FFH-Gebietes für speziellere Maßnahmen zum Erhalt der Dicken Trespe ausgewählt.



**Abbildung 3: *Bromus grossus* (*Dicke Trespe*), im Bildvordergrund am Ackerrand**

Im Sinne einer Verträglichkeit mit der Lage der lokalen Ackerschläge und der entsprechenden Bearbeitungsrichtung wird eine Bewirtschaftung in Form von speziellen Dicke-Trespen-Streifen angestrebt.

Insbesondere die sich herauskristallisierende Maßgabe auf den (Gras-)Herbizideinsatz zu verzichten, dürfte einen Totalausfall im Hinblick auf zu erwartende Ernteerträge nach sich ziehen. Aus diesem Grunde soll sich eine Ausgestaltung von Dicke-Trespen-Streifen in Art und finanzieller Honorierung an das Förderprogramm Umweltschonende Landbewirtschaftung (FUL) Programmteil X (Anlage von Ackerrandstreifen, Fördersatz 664 €/Jahr/ha) anlehnen.

Die Übersichtskarte im Anhang vermittelt dabei einen Eindruck der Situation vor Ort. Unter anderem werden die aktuell (in 2005) 5 Fundorte der Dicken Trespe sowie die landwirtschaftliche Nutzung von 2005 dargestellt. Als Zusatzinformation sind in der Lokalität bekannte, derzeit nach den Grundsätzen des FUL Programmteil I (Umweltschonender Ackerbau – ökologische Ausgleichsflächen/Verfahren: Anlage und Pflege von Brachen zur Förderung wild lebender Tiere) bewirtschaftete Flächen skizziert. Darüber hinaus werden zunächst exemplarisch drei mögliche Standorte künftiger Ackerrandstreifen „Dicke Trespe“ aufgezeigt.

### **Grundsätze der Bewirtschaftung künftiger Ackerrandstreifen „Dicken-Trespe“:**

- Die Anlage künftiger Ackerrandstreifen (in der Summe etwa 0,5 ha) geschieht zwar in Anlehnung an die Hauptvorkommen der Dicken Trespe, ist aber nicht unbedingt auf diese Standorte beschränkt bzw. an diese gebunden. Maßnahmen zum Erhalt der Dicken Trespe sind ebenso im räumlichen Zusammenhang der konkreten Fundstellen möglich. Im Rahmen der aktuell vorzunehmenden Anfragen an entsprechende Bewirtschafter sind die Bereitschaft und die betrieblichen Voraussetzungen sehr viel entscheidender. Aus diesem Grund werden auch bereits bestehende FUL-Flächen in die Überlegungen mit einbezogen. Diese FUL-Verträge laufen im Herbst 2006 aus und könnten dann teilweise durch Anschlussverträge im Sinne der Dicken Trespe fortgeführt werden. Das heißt *Bromus grossus*-Streifen könnten zum einen auf bislang naturschutzfachlich unbeleckten Flächen zum anderen auf bereits durch FUL entsprechend vorgeprägten Standorten etabliert werden.
- Darüber hinaus sollte eine aus agrarstruktureller Sicht verträgliche Lage künftiger Trespen-Streifen angestrebt werden. Das heißt die Anlage in Randlagen zu Wegen und Waldrändern ist dabei zu bevorzugen.
- Die Dicke Trespe ist ein überwiegend winterannuelles Süßgras. In dieser Hinsicht müssen der Art regelmäßig im Herbst bewirtschaftete Flächen zur Verfügung gestellt werden. Ein einmaliger Umbruch idealerweise im Herbst bietet der Dicken Trespe entsprechende Keim- und Wuchsbedingungen.
- Der Bewirtschafter verzichtet auf den ausgewiesenen Bromusstreifen auf den Einsatz von (Gras-)Herbiziden.
- Eine weitere zeitlich begrenzte Maßnahme zur Erhaltung und Förderung der Dicken Trespe wäre, Grünstreifen der Ackerränder an Wegen und Gräben nicht vor der Getreideernte zu mähen. Wenn sich die Populationen in etwa drei Jahren gefestigt haben, kann die meist übliche Pflegemahd wieder durchgeführt werden.
- In weiten (etwa fünfjährigen) Abständen ist u. U. eine Volldüngung erforderlich, da die Dicke Trespe stark auf Nährstoffmangel reagiert.
- Sollte vor dem jährlichen Pflügen auf den Dicke Trespen-Streifen ein zu hoher Anteil an organischer Masse vorhanden sein und das Umbrechen erheblich erschweren, ist ein Mulchen oder Mähen nach der ortsüblichen Getreideernte möglich.
- Grundsätzlich soll sich die konkrete Festlegung geplanter Ackerrandstreifen an den betrieblichen Voraussetzungen der einzelnen Bewirtschafter orientieren. Das heißt die Dimension der Streifen (z. B. 6, 8, 10 m) richtet sich nach den Arbeitsbreiten der jeweiligen Maschinen kann sich also auch betriebsindividuell unterscheiden.

- In Folge des Verzichts auf den Herbizideinsatz ist von einem starken Druck an Beikräutern und Beigräsern auszugehen, ein Totalausfall der Ernte kann angenommen werden. Inwieweit dann eine Getreideansaat und entsprechende Pflanzenschutzmaßnahmen (Fungizide usw.) noch wirtschaftlich zu vertreten sind, bzw. mit einem künftigen Ackerrandstreifenprogramm vereinbar sind, bleibt derzeit offen.
- Eine genaue fachliche Einschätzung der künftigen Entwicklung ist derzeit nicht zur Gänze möglich. Aus diesem Grunde ist ein flexibler Ansatz, sprich ein gegebenenfalls von Streifen zu Streifen differenziertes Bewirtschaften vorstellbar.
- **Im Hinblick auf eine praxisorientierte Vorgehensweise muss ein jährliches Monitoring die konkreten Entwicklungen im Sinne der Dicken Trespe und der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung eruieren. Ausdrücklich sollte dabei eine jährliche Abfrage der betroffenen Bewirtschafter erfolgen. Ein aktives Miteinbeziehen, sowie die praxisorientierte Anpassung der Bewirtschaftung an neue Erkenntnisse ließe sich auf dies Weise sehr gut realisieren.**

## 6. Resumee

Die pilothafte Zusammenarbeit bei der Erstellung des Bewirtschaftungsplanes zum FFH-Gebiet „Ackerflur bei Ulmet“ wird von Seiten der Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz als sehr positiv bewertet. Der gegenseitige Austausch von Daten und Informationen führte bereits im Arbeitsprozess, im Entstehen des Bewirtschaftungsplanes zur Entwicklung einer gemeinsamen Strategie. Dieses positive Ergebnis sollte nun für eine zügige und praxisorientierte Umsetzung der Bewirtschaftungsplanung genutzt werden. In der Folge sollte die Chance wahrgenommen werden im kommenden Herbst (2006) die oben beschriebenen Ackerrandstreifen „Dicke Trespe“ zu etablieren.

## 7. Quellen

**Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz (2005):** Mündliche Befragungen landwirtschaftlicher Bewirtschafter in Ulmet, Kartierung der landwirtschaftlichen Nutzung

**Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, MWVLW Rheinland-Pfalz (2006):** Landwirtschaft/Agrarpolitik,  
<http://www.mwvlw.rlp.de/internet/nav/7e9/7e9be374-2550-1be5-926f-fe52681edc84.htm>

**Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2006):** Flächennutzung Rheinland-Pfalz (2004),  
<http://www.infothek.statistik.rlp.de/lis/MeineRegion/index.asp>

**Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz (2006):** Flächennutzung Ulmet (2004), Agrarstruktur Ulmet (2004),  
<http://www.infothek.statistik.rlp.de/lis/MeineRegion/index.asp>

**Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz (2004):** Leitlinien zur guten fachlichen Praxis der pflanzlichen Produktion

**Oesau, Albert (2005):** Fachgutachten „Die Dicke Trespe (*Bromus grossus*) im FFH-Gebiet Ackerflur bei Ulmet“

## 8. Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Nutzung der Bodenfläche 2004 in Rheinland-Pfalz.....	3
Tabelle 2: Nutzung der Bodenfläche 2004 in Ulmet.....	4
Tabelle 3: Agrarstruktur 2003 Gemeinde Ulmet.....	4

## 9. Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Titelfoto Gebietsimpressionen Ackerflur bei Ulmet (Foto LWK, Schumann).....	1
Abbildung 2: Ackerflur bei Ulmet, Blick nach Süden (Foto LWK, Schumann).....	5
Abbildung 3: <i>Bromus grossus</i> ( <i>Dicke Trespe</i> )Bildvordergrund, Ackerrand (Foto LWK, Schumann)6	6

## 10. Anhang

**Übersichtskarte FFH-Gebiet 6410-301 „Ackerflur bei Ulmet“**  
(mit Fundorten Dicke Trespe 2005, landwirtschaftliche Nutzungskartierung 2005, bestehenden FUL-Flächen und möglichen Ackerrandstreifen „Dicke Trespe“)

## **Leitfaden**

**des Bund für Umwelt und Naturschutz e.V. (BUND)  
und  
des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)**

**zur**

**Ausweisung von Schutzgebieten für das  
europäische Schutzgebietsnetz Natura 2000**

erstellt von  
Dr. Frank Niederstadt  
Hannover

## Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung.....</b>	<b>1</b>
<b>Teil I Gesetzliche Grundlagen.....</b>	<b>3</b>
1 Europarechtlicher Rahmen.....	3
1.1 FFH-Richtlinie .....	3
1.1.1 Grundkonzept.....	3
1.1.2 Günstiger Erhaltungszustand .....	4
1.1.3 Erhaltungsmaßnahmen und Erhaltungsziele .....	4
1.2 Vogelschutzrichtlinie .....	5
1.3 Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes.....	6
2 Umsetzung durch das BNatSchG.....	10
2.1 § 33 Abs. 2 BNatSchG .....	10
2.2 § 33 Abs. 3 BNatSchG .....	11
2.3 § 33 Abs. 4 BNatSchG .....	11
2.4 § 33 Abs. 5 BNatSchG .....	13
3. Stand der Umsetzung in den Bundesländern.....	14
3.1 Schleswig-Holstein.....	14
3.2 Hamburg.....	15
3.3 Bremen .....	15
3.4 Niedersachsen.....	15
3.5 Nordrhein-Westfalen.....	15
3.6 Rheinland-Pfalz.....	16
3.7 Saarland.....	16
3.8 Hessen .....	17
3.9 Baden-Württemberg .....	18
3.10 Bayern .....	18
3.11 Berlin.....	19
3.12 Mecklenburg-Vorpommern.....	19
3.13 Sachsen-Anhalt.....	19

3.14 Brandenburg .....	19
3.15 Thüringen .....	20
3.16 Sachsen.....	20
3.17 Zwischenergebnis.....	20

## **Teil II Unterschutzstellung durch Naturschutzgebietsverordnung..... 21**

1 Ausweisung von Natura-2000-Gebieten als Naturschutzgebiete.....	21
1.1 Allgemeines.....	21
1.2 Ausgestaltung der Verordnung.....	22
1.3 Karten/Gebietsabgrenzung .....	22
1.4 Schutzzweck/Schutzgüter/Erhaltungsziele .....	24
1.4.1 Schutzzweck.....	25
1.4.2 Auflistung der Schutzgüter als Grundlage für die Erhaltungsziele.....	26
1.4.3 Konkretisierung der Erhaltungsziele.....	28
1.4.4 Konflikte zwischen Schutzgütern/Erhaltungszielen .....	30
1.5 Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen.....	30
1.6 Verbote .....	31
1.7 Gebote .....	32
1.8 Nutzungen .....	34
1.9 Ausnahmen und Freistellungen.....	35
1.10 Pflege- und Entwicklungspläne.....	36
1.11 Ordnungswidrigkeitentatbestände.....	37
2 Beispielhafte Analyse einer Schutzgebietsverordnung.....	37
2.1 § 1 Naturschutzgebiet.....	37
2.2 § 2 Schutzgegenstand und Schutzzweck.....	38
2.3 § 3 Verbote .....	40
2.4 § 4 Freistellungen .....	41
2.5 § 5 und 6 Erlaubnisvorbehalt und Befreiungen.....	42
2.6 § 7 Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen.....	42
2.7 § 8 Verstöße .....	43
2.8 Vogelschutzgebiet Hildesheimer Wald.....	43

3. Checkliste: Ausweisung europäischer Schutzgebiete durch Naturschutzgebietsverordnungen .....	43
--	----

### **Teil III**

## **Unterschutzstellung auf andere Weise als durch Naturschutzverordnungen..... 45**

1. Checkliste: Kriterien des Europäischen Gerichtshofs.....	46
2. Geschützte Teile von Natur und Landschaft (außer Naturschutzgebieten) .....	46
2.1 Nationalparke .....	47
2.2 Biosphärenreservate .....	47
2.3 Landschaftsschutzgebiete.....	48
2.4 Naturparke.....	49
2.5 Geschützte Landschaftsbestandteile/Naturdenkmale.....	49
2.6 Wasserschutzgebiete .....	49
2.7 Schutzverordnungen und einstweilige Sicherstellungen.....	49
3. Unterschutzstellung auf andere Weise (als als geschützter Teil von Natur und Landschaft).....	51
3.1 Ausweisung der Schutzgebiete durch Gesetz .....	51
3.2 Ausweisung durch Ministerialerlass .....	54
3.3 Verwaltungsvorschriften .....	56
3.4 Vertragsnaturschutz.....	56
3.5 Verfügungsbefugnis eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers.....	58
3.6 Raumordnungspläne.....	59
4 Instrumentenmix.....	59
5. Zwischenergebnis.....	59
6. Checkliste: Umsetzung auf andere Weise als durch Naturschutzgebietsverordnungen.....	60

**IV Teil Rechtsmittel ..... 62**

**Anhang Schutzverordnung Finkenberg/Lerchenberg**

## Einführung

Vogelschutzrichtlinie (VRL) und Flora-Fauna-Habitat-RL (FFH-RL) sind herausragende Meilensteine des europäischen Naturschutzes. Sie stellen die zentralen Instrumente zur Bewahrung der biologischen Vielfalt innerhalb der europäischen Union dar. Mit diesen Richtlinien gibt es zum ersten Mal unter der Bezeichnung „Natura 2000“ eine ökosystemar ausgerichtete Grundlage für die effektive Bewahrung eines Minimumbestandes an Lebensräumen und Arten. Eine derartige Grundlage gab es in den nationalstaatlichen Rechtssystemen der Mitgliedstaaten bisher nicht.

Das Konzept der Richtlinien setzt Ideen der Berner Konvention aus dem Jahre 1979 und die Vorgaben der internationalen Umweltkonferenz von Rio aus dem Jahre 1992 mit ihren Zielformulierungen zum Gebiets- und Artenschutz für das Gebiet der europäischen Union um. Das Konzept entspricht ebenfalls den Zielsetzungen der Grundsätze einer nachhaltigen Entwicklung, wie sie vom Europäischen Rat im Jahre 2001 in Göteborg aufgestellt wurden.

Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie wurde 1992 einstimmig von den Mitgliedstaaten<sup>1</sup> beschlossen. Nach ihrer Konzeption sollen sich die Schutzgebietsausweisungen auf 10 bis 20 %<sup>2</sup> der Gemeinschaftsfläche erstrecken.<sup>3</sup> Bei der Realisierung des Schutzgebietsnetzes ist es zu erheblichen Verzögerungen durch die Mitgliedstaaten, u. a. der Bundesrepublik, gekommen. Wiederholte Verurteilungen der Bundesrepublik durch den Europäischen Gerichtshof waren erforderlich, um die Bundesländer zu Gebietsmeldungen im rechtlich gebotenen Umfang zu motivieren. Nach dem Zeitplan der Richtlinie waren die vollständigen Gebietslisten der Kommission bis zum 5. Juni 1995 zuzuleiten. Bis zum 5. Juni 1998 sollte hieraus von der Kommission die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung erstellt werden.

Aktuell sind heute im Jahre 2006 die deutschen Nachmeldungen für die Schutzgebiete immer noch nicht abgeschlossen. Für die FFH-Gebiete sind die ersten (unvollständigen) Kommissionslisten im Dezember 2004 erschienen. Die Ausweisung der FFH-Gebiete für das europäische Schutzgebietsnetz hat in den meisten Bundesländern noch nicht einmal begonnen, ob-

---

<sup>1</sup> Einschließlich der Stimme der damals von der CDU/CSU geführten Bundesregierung.

<sup>2</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum Schutz der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten, BR-Drucks. 445/1988, s. 3.

<sup>3</sup> Von Sachverständigen wird eine Flächengröße von ca. 15 % als sachgerecht angesehen, um ein Minimum an biologischer Vielfalt zu bewahren.

wohl gemäß Art. 4 Abs. 4 FFH-RL die Frist, bis zu der alle Gebiete auszuweisen waren, schon fast zwei Jahre verstrichen ist. Auch die Ausweisung von Vogelschutzgebieten ist noch sehr unvollständig.

Die Qualität der Unterschutzstellung der europäischen Schutzgebiete wird maßgeblich die Effektivität des Gebietsschutzes prägen. Ob die einzelnen Schutzgebiete einen wirksamen und nachhaltigen Beitrag zum europäischen Schutzgebietssystem leisten werden oder nicht, wird erst bei der Umsetzung vor Ort entschieden. Mit erheblichen Widerständen ist zu rechnen. Z. T. versuchen die Landesregierungen, das durch das Europarecht vorgegebene Schutzniveau in ihren Naturschutzgesetzen abzuschwächen. Besondere Probleme resultieren auch aus den Neuerungen der europäischen Agrarförderung.<sup>4</sup> Die dort vorgesehenen Regelungen, insbesondere zur zweiten Säule, erschweren die für viele Maßnahmen sinnvolle und notwendige Zahlung von Fördergeldern erheblich, wenn die zu fördernden Maßnahmen ordnungsrechtlich geregelt wurden. Die hierdurch entstehende Tendenz ordnungsrechtlich gebotene Schutzregelungen durch alleinige, häufig ineffektive und unzureichende Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes zu ersetzen, erweist sich für eine wirkungsvolle Umsetzung der Richtlinien als kontraproduktiv.

Das hier vorliegende Papier soll einen Überblick geben, welche Kriterien bei den Schutzgebietsausweisungen zu beachten sind, damit diese den Vorgaben des europäischen Rechts entsprechen. Es soll gleichzeitig eine Handreichung für die Aktiven vor Ort darstellen und bei Diskussionen und Stellungnahmen Argumentationshilfen liefern. Neben den hier dargestellten Schutzgebietsausweisungen werden Fragen des Gebietsmanagements, der Pflege- und Entwicklungspläne, des Monitorings, des dauerhaften Schutzes der Gebiete vor störenden Nutzungen und vor Beeinträchtigungen durch Vorhaben (Pläne und Projekte) sowie die Kontrolle der Einhaltung von Schutzbestimmungen zu den zukünftigen Aufgaben der Verbände vor Ort gehören.

In einem ersten Teil des vorliegenden Papiers werden die gesetzlichen und rechtlichen Grundlagen in Europa, dem Bund und den Ländern einschließlich der einschlägigen Rechtsprechung dargestellt. Anschließend werden für den Fall der Schutzgebietsausweisung als Naturschutz-

---

<sup>4</sup> Im Rahmen des in der ersten Säule vorgesehenen sogenannten Cross Compliance werden z. B. Förderungen gekürzt, wenn der Empfänger gegen bestimmte Vorschriften des europäischen Rechts, u. a. gegen die Natura-2000-Richtlinien, verstößt. Dieser Regelungsansatz ist grundsätzlich zu begrüßen, vgl. III 3.4 (Vertragsnaturschutz).

gebiet die notwendigen Kriterien herausgearbeitet, an einer Beispielsverordnung näher erläutert und in einer Checkliste zusammengestellt. Im dritten Teil wird aufgeführt, was zu beachten ist, wenn die Ausweisung auf andere Art und Weise als durch Naturschutzgebietsverordnung erfolgen soll. Dieser Teil schließt ebenfalls mit einer Checkliste ab. Im vierten Teil wird kurz auf zur Verfügung stehende Rechtsschutzmöglichkeiten der Verbände eingegangen. Im Anhang findet sich ein Beispiel einer Naturschutzgebietsverordnung für europäische Schutzgebiete, auf die im Text Bezug genommen wird.

## **Teil I Gesetzliche Grundlagen**

### **I 1. Europarechtlicher Rahmen**

#### **I 1.1 FFH-RL**

##### **I 1.1.1 Grundkonzept**

FFH-RL und Vogelschutzrichtlinie<sup>5</sup> enthalten nur wenige formelle Anforderungen an die Ausgestaltung der einzurichtenden Schutzgebiete. Die Auswahl des rechtlichen Rahmens bleibt weitgehend den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen. Die Richtlinien stellen jedoch materielle Anforderungen, welche Schutzziele durch die einzurichtenden Schutzgebiete sichergestellt werden müssen. Es wird kein bestimmter Schutzgebietstyp vorgeschrieben. Der Maßstab, an dem die Schutzgebietsausweisungen zu messen sind, sind die materiellen Anforderungen der Richtlinien für den wirksamen Schutz der zu schützenden Lebensräume und Arten.

Die von den Mitgliedstaaten nach den Kriterien des Anhangs III ausgewählten und von der Kommission bestätigten Gebiete werden in einer Liste für die jeweilige biogeografische Region zusammengefasst. Gemäß Art. 4 Abs. 4 FFH-RL weist ein Mitgliedstaat die in der Kommissionsliste aufgeführten FFH-Gebiete innerhalb von sechs Jahren nach Aufstellung der Liste als Schutzgebiet aus. Gebiete mit hoher Bedeutung oder solche Gebiete, die von Zerstörung bedroht sind, sollen bevorzugt geschützt werden. Jedenfalls mit der Aufnahme in die Liste der Kommission besteht unabhängig von einer nationalen Unterschutzstellung das Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 der FFH-RL sowie die unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL mit den Bestimmungen über die Verträglichkeitsprüfung und die Ausnahmegründe.

---

<sup>5</sup> Die aktuellen Texte der Richtlinien einschließlich der Anhänge findet man im Internet unter: [http://europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/1979/de\\_1979L0409\\_do\\_001.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/1979/de_1979L0409_do_001.pdf)

### **I 1.1.2 Günstiger Erhaltungszustand**

Durch die Ausweisung soll der günstige Erhaltungszustand<sup>6</sup> der im Gebiet befindlichen natürlichen Lebensraumtypen und Arten bewahrt oder wiederhergestellt werden. Der Erhaltungszustand eines Lebensraumes gilt nach Art. 1 e FFH-RL als günstig, wenn die für seinen langfristigen Fortbestand notwendige Struktur und spezifischen Funktionen bestehen und in absehbarer Zukunft wahrscheinlich weiterbestehen und der Erhaltungszustand der für ihn charakteristischen Arten ebenfalls günstig ist. Außerdem müssen das natürliche Verbreitungsgebiet des natürlichen Lebensraums sowie die Flächen, die er in diesem Gebiet einnimmt, beständig sein oder sich ausdehnen.<sup>7</sup>

Der Erhaltungszustand einer Art gilt nach Art. 1 i) FFH-RL als günstig, wenn ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern und wenn das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird.<sup>8</sup>

Die Anforderungen an die Schutzmaßnahmen sind also an den Ansprüchen der in dem jeweiligen Gebiet vorkommenden Lebensraumtypen und Arten auszurichten. Nur wenn der Schutz so ausgestaltet ist, dass von einem fortdauernden günstigen Erhaltungszustand der Lebensraumtypen und der Arten ausgegangen werden kann, sind die Anforderungen der Richtlinie hinsichtlich der Schutzausgestaltung erfüllt.

### **I 1.1.3 Erhaltungsmaßnahmen und Erhaltungsziele**

Art. 6 Abs. 1 FFH-RL gibt den Mitgliedstaaten auf, für die besonderen Schutzgebiete die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen, die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne (Managementpläne) und geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen. Insgesamt müssen die ergriffenen Maßnahmen den ökologischen Erfordernissen der betroffenen natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der betroffenen Arten nach Anhang II entsprechen. Abs. 3 des Art. 6 spricht von für das Gebiet festzulegenden Erhaltungszielen. Die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen oder Erhaltungsziele werden von der Richt-

---

<sup>6</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 2 FFH-RL.

<sup>7</sup> Dies gilt für das Gesamtareal wie für das einzelne Schutzgebiet.

<sup>8</sup> Siehe Fußnote 3.

linie nicht in jeder Einzelheit vorgegeben. Sie müssen jeweils aus den Erfordernissen der einzelnen Schutzgebiete, der geschützten Arten und durch Ausfüllung und Umsetzung der oben erwähnten Definitionen des günstigen Erhaltungszustands entwickelt werden. Ein anderes Vorgehen wäre bei der Vielfalt der betroffenen Lebensraumtypen und Arten und den damit verbundenen jeweils ganz unterschiedlichen Anforderungen auch nicht praktikabel gewesen.

Gerade wegen ihrer Ausfüllungsbedürftigkeit handelt es sich bei der Definition, Beschreibung und Vollständigkeit der Erhaltungsziele und Erhaltungsmaßnahmen um eines der wichtigsten Konfliktfelder der Gebietsausweisung. Ihre sorgfältige Interpretation vor dem Hintergrund des Zieles der Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der Lebensraumtypen und Arten ist Grundlage des Schutzerfolges. Von der Qualität dieser Beschreibungen bei der Ausgestaltung der Schutzgebiete werden die Effektivität, der Inhalt und die Rechtswirkungen des erreichten Schutzes maßgeblich geprägt werden. Auf ihre Ausgestaltung muss deshalb besonders geachtet werden. Hier wird eine der zentralen Aufgaben der Aktiven vor Ort bei der Kontrolle von Schutzgebietsausweisungen liegen.<sup>9</sup>

Dahingegen kommt es nach den europäischen Vorgaben – wie bereits erwähnt – weniger darauf an, ob ein bestimmter Schutzgebietstypus, z. B. ein Naturschutzgebiet, eingerichtet oder verwandt wird. Entscheidend ist hingegen, dass der erreichte Schutz den inhaltlichen Anforderungen genügt.

## **I 1.2 Vogelschutzrichtlinie**

Auch in der Vogelschutzrichtlinie gibt es nur wenige explizit formulierte formelle Anforderungen an die Ausgestaltung der Schutzgebiete. Die Anforderungen werden primär über die Sicherung eines bestimmten Schutzerfolges definiert.

Nach Art. 4 Abs. 1 VRL ist das Überleben und die Vermehrung der geschützten Arten in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen. Hierzu müssen die Schutzgebiete einen entsprechenden Beitrag leisten. Nach Art. 4 Abs. 4 treffen die Mitgliedstaaten weitere geeignete Maßnahmen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirken, in den Schutzgebieten zu vermeiden.

---

<sup>9</sup> Vgl. Teil II.

Art. 3 Abs. 2 Nr. 1 VRL bezeichnet die Ausweisung von Schutzgebieten als eine von vier Möglichkeiten, um eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße des Lebensraums für die durch die Richtlinie geschützten europäischen Vogelarten zu erhalten. Als weitere Varianten werden die Pflege und ökologisch richtige Gestaltung der Lebensräume in und außerhalb von Schutzgebieten, die Wiederherstellung zerstörter Lebensstätten und die Neuschaffung von Lebensstätten genannt.

Bezüglich der Auswahl der Gebiete bestimmt Art. 4 Abs. 1 Vogelschutzrichtlinie, dass die für die Erhaltung der Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten zu erklären sind. Für die Arten ist nach Art. 3 Abs. 1 eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten. Generell wird davon ausgegangen, dass eine Aufführung eines Gebietes in der internationalen IBA-Liste ein gewichtiges Indiz dafür ist, dass dieses Gebieten zu den geeignetsten Gebieten zählt und daher ausgewiesen werden muss.<sup>10</sup> Von den Mitgliedstaaten als Vogelschutzgebiet ausgewiesene Gebiete unterliegen von der Ausweisung an gemäß Art. 7 dem Regime der Art. 6 Abs. 2 bis 4 der FFH-RL. Bis zu diesem Zeitpunkt gelten für die faktischen Vogelschutzgebiete die strengeren Schutzbestimmungen der Vogelschutzrichtlinie. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine wirksame Ausweisung eines Vogelschutzgebiets erfolgt ist, ist daher von erheblicher praktischer Bedeutung.

### **I 1.3 Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes**

Rechtsprechung zu den bei der Schutzgebietsausweisung zu beachtenden Kriterien hat der Europäische Gerichtshof in erster Linie zu den Vogelschutzgebieten aufgestellt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass hinsichtlich der FFH-Gebiete zahlreiche Mitgliedstaaten mit den Meldungen in Verzug waren, so dass FFH-Gebietsausweisungen bisher nur in begrenztem Umfang erfolgt sind. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Rechtsprechung des EuGH für die Vogelschutzgebiete in ihren Grundzügen auch auf die Schutzgebiete nach der FFH-RL übertragen werden kann.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs erfordert die „Erklärung zum besonderen Schutzgebiet im Sinne von Art. 7 FFH-RL jedenfalls einen förmlichen Auswei-

---

<sup>10</sup> EuGH, Urteil vom 19. Mai 1998, Rs. C 3/96, ZuR 1998, S. 141, 144 (Niederlande); differenzierend Gellermann/Melter/Schreiber, Vorarbeiten zur Ableitung der fachlichen Kriterien für die Identifizierung und Abgrenzung von marinen Besonderen Schutzgebieten (BSG) nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie bzw. Vorschlagsgebiete gem. Art. 4 Abs. 1 der FFH-Richtlinie für die deutsche AWZ (Zukunftsinvestitionsprogramm, F+E-Vorhaben, Kennzeichen 0327525), S. 64.

sungsakt.<sup>11</sup> In der sogenannten **Basses-Corbières-Entscheidung** hatte sich die Republik Frankreich u.a. darauf berufen, dass drei für dieses Schutzgebiet erlassene Verordnungen ausreichend seien. Dies hat der Europäische Gerichtshof nicht akzeptiert, da zumindest ein erheblicher Teil des von der IBA dokumentierten Gebiets von diesen Verordnungen nicht erfasst wurde.

Ein Mitgliedstaat erfüllt seine Ausweisungspflicht nach Art. 4 Abs. 1 und 2 VRL überdies nur dann rechtswirksam, wenn er die besonderen Schutzgebiete „vollständig und endgültig“ ausweist.<sup>12</sup> Anlässlich der Verurteilung **Finnlands** stellte der Europäische Gerichtshof fest, dass es für die Ausweisungsverpflichtung nicht genügt, die zu schützenden Gebiete in einer Liste des Staatsrats aufzuzählen.

Schließlich muss die Schutzerklärung das Gebiet Dritten gegenüber rechtswirksam abgrenzen und nach nationalem Recht „automatisch und unmittelbar“ die Anwendung einer mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung nach sich ziehen.<sup>13</sup> So wurde im Verfahren gegen das **Königreich Belgien** wegen unzureichender Vogelschutzgebietsausweisungen in der Flämischen Region konstatiert, dass die Bestimmungen einer Richtlinie mit unbestreitbarer Verbindlichkeit und mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit umgesetzt werden müssen, die notwendig sind, um den Erfordernissen der Rechtssicherheit zu genügen. Der Grundsatz der Rechtssicherheit verlange eine angemessene Bekanntmachung der aufgrund einer Gemeinschaftsregelung eingeführten nationalen Maßnahmen, damit die von diesen Maßnahmen betroffenen Rechtssubjekte den Umfang ihrer Rechte und Pflichten in dem besonderen gemeinschaftsrechtlich geregelten Bereich erkennen können. Auch die zur Abgrenzung der Schutzgebiete verwandten Karten müssten unbestreitbare Verbindlichkeit aufweisen.

In der **Santona-Entscheidung**<sup>14</sup> hat der EuGH darauf hingewiesen, dass die Schutzgebietserklärung sowohl hinsichtlich des territorialen Umfangs als auch in der rechtlichen Ausgestaltung des Schutzes hinreichend präzise sein müsse. Eine Ausweisung als Naturschutzgebiet für sich allein gesehen reiche nicht aus. Die Aktivitäten und die Nutzungen in dem betroffenen Gebieten würden nicht hinreichend geregelt. Die Erklärung zum Vogelschutzgebiet muss die

---

<sup>11</sup> EuGH Urteil v. 7. 12.2000, Rs. C 374/98 – Slg. 2000, I-10799 Rn. 53 (Basse-Corbières).

<sup>12</sup> EuGH, Urteil vom 6. 03.2003, Rs. C 240/00, Slg. 2003, I 2202 Rn. 21 (Finnland).

<sup>13</sup> EuGH, Urteil vom 27. Februar 2003, Rs. C 415/01, Slg. 2003, I 2089, Rn. 26 (Belgien).

<sup>14</sup> EuGH, Urteil vom 2. August 1993, Rs. C 355/90 (Santona).

notwendigen Schutzmaßnahmen zum Gebietserhalt und zur Gebietsunterhaltung sowie ggf. zur Wiederherstellung genau festlegen.

In der Entscheidung **Seine-Mündung**<sup>15</sup> wird darauf hingewiesen, dass jedes besondere Schutzgebiet mit einem angemessenen rechtlichen Status ausgestattet werden muss, der es erlaubt, seine Unversehrtheit, d. h. insbesondere die Vermehrung der Arten und ihr Überleben zu sichern. Nach dem EuGH ist festzustellen, dass Art. 4 Abs. 1 und 2 der VRL die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dazu verpflichten, ein BSG (Besonderes Schutzgebiet) mit einem rechtlichen Schutzstatus auszustatten. Dieser muss geeignet sein, u. a. das Überleben und die Vermehrung der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Vogelarten sowie die Vermehrung, die Mauser und die Überwinterung der nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten sicherzustellen. Insbesondere im vorliegenden Fall genügt die Ausweisung als Gemeingut und maritimes Tierschutzgebiet nicht, da außer der Jagd keine konkreten Maßnahmen geregelt wurden.

Im Verfahren gegen Frankreich wegen unzureichendem Schutz des Sumpfgebietes **Poitou**<sup>16</sup> wurde entschieden, dass spezifische freiwillige Agrarumweltmaßnahmen und das französische Wassergesetz nicht ausreichen, um einen angemessenen rechtlichen Schutzstatus zu gewährleisten.

Schließlich beanstandet der Europäische Gerichtshof Im Verfahren gegen **Irland**<sup>17</sup> in Bezug auf das Schutzgebiet „Owenduff-Nephin Beg Complex“, dass nicht genügend Maßnahmen ergriffen wurden, um die Beweidung in einem Schutzgebiet auf das nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL zuträgliche Maß zu begrenzen.

## **Fazit**

Insgesamt zeigt sich bei der Gesamtschau der Rechtsprechung des EuGH, dass der Europäische Gerichtshof von der Ausweisung der Schutzgebiete durch einen förmlichen Akt ausgeht, dass die ausgewiesenen Schutzgebiete die geografisch relevanten Flächen vollständig enthalten müssen und die ausgewiesenen Flächen gegenüber Dritten rechtswirksam abzugrenzen sind und unmittelbar die Anwendung einer mit Gemeinschaftsrecht in Übereinstimmung stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung auslösen müssen. Die Ausweisung muss konkret,

---

<sup>15</sup> EuGH, Urteil vom 18. März 1999, Rs. C 166/97 (Seine-Mündung).

<sup>16</sup> EuGH, Urteil vom 25. November 1999, Rs. C 96/98, (Poitou).

<sup>17</sup> EuGH, Urteil vom 12. Juni 2002, Rs. C 117/00 (Irland).

bestimmt und hinreichend klar sein. Die die Schutzgebietsgrenzen angegebenden Karten müssen unbedingte Verbindlichkeit beanspruchen. Es genüge überdies nicht eine bloße Ausweisung als Schutzgebiet. Die im Rahmen der Unterschutzstellung einzuhaltenden Regeln und Gebote und die erforderlichen Maßnahmen zur Verwirklichung der Erhaltungsziele müssen insbesondere auch in der Wirkung gegenüber Dritten hinreichend klar geregelt sein. Hierzu reichen Maßnahmen allgemeiner Art oder der Verweis auf allgemeine gesetzliche Regeln ohne eine konkrete Regelung des jeweilig betroffenen Schutzgegenstandes eindeutig nicht aus. Maßstab für eine ausreichende Regelung bleibt stets der materielle (inhaltliche) Schutzerfolg. Genügen z. B. die für das Gebiet festgelegten Regelungen im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie nicht, um die Vermehrung der geschützten Arten und ihr Überleben zu sichern, sind die entsprechenden Regelungen nicht europarechtskonform. Obwohl die Rechtsprechung des EuGH sich bisher in erster Linie auf Vogelschutzgebiete bezieht, gibt es keinen Grund anzunehmen, dass der EuGH für die FFH-Gebiete andere Maßstäbe anwenden würde. Bei beiden Richtlinien ist die Effektivität des Schutzes der entscheidende Prüfungsmaßstab. Es gibt deshalb keinen Grund anzunehmen, dass der europäische Gerichtshof die FFH-RL grundlegend anders interpretieren wird als die VRL. Die herausgearbeiteten Kriterien sind deshalb auch auf FFH-Gebiete anzuwenden.

## **I 2. Umsetzung durch das BNatSchG<sup>18</sup>**

§ 33 BNatSchG<sup>19</sup> ist mit Ausnahme der Sätze 2, 3 des Abs. 1 gemäß § 11 BNatSchG eine Rahmenvorschrift für die Landesgesetzgebung. Sie ist durch die jeweiligen Umsetzungsvorschriften der Länder gemäß § 71 Abs. 1 BNatSchG auszufüllen. Die Umsetzung ist jedoch noch nicht durch alle Bundesländer erfolgt. Bis zur Umsetzung spricht vieles für die unmittelbare Anwendbarkeit der bundesrechtlichen Rahmenregelung.<sup>20</sup> Auf jeden Fall sind bei feh-

---

<sup>18</sup> Anmerkung: Die beschlossene Föderalismusreform wird in Zukunft möglicherweise zu gravierenden Strukturveränderungen im Naturschutzrecht des Bundes und der Länder führen, vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen, Stellungnahme: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, Februar 2006, <http://www.umweltrat.de>. Die rechtliche Verpflichtung zur Einhaltung der europarechtlichen Vorgaben wird hiervon jedoch nicht berührt.

<sup>19</sup> Bundesnaturschutzgesetz vom 25. März 2002, BGBl. I S. 1193, zul. geänd. d. G. v. 21.6.2005, BGBl. I S. 1818.

<sup>20</sup> Sachs/Degenhardt/GG, Art. 75, Rdnr. 40; Dreier GG, Art. 75, Rdnr. 14; von Münch/Kunig, GG, Art. 75, Rdnr. 45; a.A.: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art 75 Abs. 3, Rdnr. 78 f. Eine Entscheidung des BVerfG fehlt bisher.

lender oder inkorrekt durch Landesrecht die europäischen Richtlinien unmittelbar anzuwenden.

### **I 2.1 § 33 Abs. 2 BNatSchG**

Nach § 33 Abs. 2 BNatSchG erklären die Länder die in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung eingetragenen Gebiete nach Maßgabe des Artikels 4 Abs. 4 der FFH-RL und die Europäischen Vogelschutzgebiete entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft im Sinne des § 22 Abs. 1 BNatSchG. Die Schutzzerklärung bestimmt den Schutzgegenstand, den Schutzzweck, die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote und, soweit erforderlich, die Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen (§ 22 Abs. 2 S. 1 BNatSchG).

Hiermit hat sich der Bundesgesetzgeber vorzugsweise für eine Ausweisung der europäischen Schutzgebiete durch die Schutzgebietskategorien entschieden, die in § 22 BNatSchG genannt werden. Dies sind Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark, Naturdenkmal und geschützter Landschaftsbestandteil. Die Eignung der verwandten Schutzgebietskategorie ist im jeweiligen Einzelfall zu prüfen.

Eine besondere Problematik stellt sich bei denjenigen Fällen, in denen ein bereits bestehendes Schutzgebiet (z. B. Naturschutzgebiet) als europäisches Schutzgebiet ausgewiesen werden soll, da in diesem Fall eine bestehende Schutzverordnung angepasst werden muss.

### **I 2.2 § 33 Abs. 3 BNatSchG**

Gemäß § 33 Abs. 3 BNatSchG hat die für das Gebiet zu erarbeitende Schutzzerklärung die jeweiligen Erhaltungsziele und die erforderlichen Gebietsabgrenzungen zu bestimmen, darzustellen, ob prioritäre Biotop- oder prioritäre Arten zu schützen sind und durch geeignete Gebote und Verbote sowie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen sicherzustellen, dass den Anforderungen des Art. 6 der FFH-RL entsprochen wird.

### **I 2.3 § 33 Abs. 4 BNatSchG**

§ 33 Abs. 4 BNatSchG zählt bestimmte Fälle auf, in denen eine Schutzgebietsausweisung unter Umständen unterbleiben kann. Dies soll nach der Vorschrift in Betracht kommen, soweit nach anderen Rechtsvorschriften, nach Verwaltungsvorschriften, durch die Verfügungsbefugnis eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers oder durch vertragliche Vereinba-

rungen ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist.<sup>21</sup> § 33 Abs. 4 BNatSchG ist eine Ausnahmenvorschrift.<sup>22</sup> Sie ist deshalb restriktiv zu handhaben.<sup>23</sup>

Ursprünglich waren derartige Ausnahmen vom Gesetzgeber gar nicht vorgesehen, da dieser der Auffassung war, dass aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen stets eine förmliche Unterschutzstellung erforderlich ist, da die besonderen Schutzgebiete regelmäßig Rechte und Pflichten Dritter berühren.<sup>24</sup> In dieser Auffassung zeigt sich gleichzeitig die Schwäche der später getroffenen Regelung des § 33 Abs. 4 BNatSchG. Die Verwendung der vorgesehenen Alternativen als einzige Schutzmaßnahme erscheint in den meisten Fällen ausgeschlossen, wenn das Gemeinschaftsrecht korrekt umgesetzt werden soll.<sup>25</sup>

Durch das Urteil zum sogenannten Hochmoselübergang vom 1. April 2004 hat das BVerwG<sup>26</sup> entschieden, dass für eine wirksame Ausweisung eines Vogelschutzgebiets nach europäischem Recht jedenfalls weder eine Bekanntmachung im Ministerialblatt einer Landesregierung noch eine einstweilige Sicherstellung ausreichen. Nach der Auffassung des BVerwG ist auf jeden Fall eine endgültige rechtsverbindliche Entscheidung mit Außenwirkung erforderlich.

Das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz hatte sich in dem der Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt auf einen Ministerratsbeschluss vom 2. Juli 2002 berufen, mit dem der Ministerrat des Landes das Gebiet als Europäisches Vogelschutzgebiet ausgewählt hatte. Dieser Ministerratsbeschluss stellt nach dem BVerwG lediglich eine ministerielle Auswahlentscheidung dar. Sie dient der Identifizierung der für die Arterhaltung zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete und bildet als solche zunächst nur ein Verwaltungsinternum. Sie erfüllt nicht die Voraussetzungen für eine rechtsverbindliche Gebietserklärung. Eine einstweilige Sicherstellung erfülle mangels Endgültigkeit ebenfalls nicht die erforderlichen Kriterien.

---

<sup>21</sup> Anmerkung: Ob die Voraussetzungen eines dieser Ausnahmegründe vorliegt, wäre im Einzelfall streng zu prüfen.

<sup>22</sup> Vgl. Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, § 33 Rdnr. 16.

<sup>23</sup> Allgemeine Auslegungsregel, vgl. Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, 10. Aufl, § 28 Rdnr. 72.

<sup>24</sup> BT-Drs. 13/6441, S. 60.

<sup>25</sup> Vgl. Meßerschmidt, BNatSchG, § 33 Rdnr. 54.

<sup>26</sup> BVerwG, Urteil vom 1. April 2004, 4 C 2.03, BVerwGE 120, 276 ff. = NuR 2004, 524.

Bereits in der Ausgangsentscheidung hatte das OVG Koblenz<sup>27</sup> es abgelehnt, einen Übergang des Gebietes „Wälder zwischen Wittlich und Cochem“ vom faktischen Vogelschutzgebiet zum ausgewiesenen Vogelschutzgebiet im Sinne von Art. 7 FFH-RL anzunehmen. Hier hatte das Landesamt als Begründung eine bestehende Landschaftsschutzgebietsverordnung angeführt. Dies lehnte das OVG mit der Begründung ab, die Bestimmungen dieser Verordnung könnten schon mangels speziell auf den Vogelschutz bezogener Regelungen nicht als Umsetzung der VRL angesehen werden.

Schließlich ist auf eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts NRW<sup>28</sup> hinzuweisen. Hier hatte das Land NRW bezüglich des faktischen Vogelschutzgebietes Hellwegbörde geltend gemacht, aufgrund zahlreicher geschlossener Verträge sei ein der Unterschutzstellung gleichwertiger Schutz gegeben, so dass eine förmliche Ausweisung vorliege. Dieser Argumentation – über die das Gericht nicht explizit entscheiden musste – ist das Gericht jedoch ausdrücklich entgegengetreten. Bedenken bestünden insoweit vor allem unter dem Aspekt der mangelnden Drittwirkung von Verträgen. Gerade bei großflächigen Gebieten – wie hier der Hellwegbörde – dürfte die vertragliche Umsetzung von Schutzkonzepten wegen der Vielzahl betroffener Grundeigentümer überdies an die Grenzen der Praktikabilität und Effektivität stoßen.

#### **I 2.4 § 33 Abs. 5 BNatSchG**

§ 33 Abs. 5 BNatSchG knüpft den Beginn des Verschlechterungsverbots aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL an die Veröffentlichung des Gebiets im Bundesanzeiger nach § 10 Abs. 6 BNatSchG.

Ab der Bekanntmachung sind

1. in einem Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung bis zur Unterschutzstellung,
2. in einem Europäischen Vogelschutzgebiet vorbehaltlich besonderer Schutzvorschriften im Sinne des § 22 Abs. 2

alle Vorhaben, Maßnahmen, Veränderungen oder Störungen, die zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen führen können, unzulässig.

---

<sup>27</sup> OVG Koblenz, Urteil vom 9.1.2003, 1 C 10 187/01, NuR 2003, 441 ff.

<sup>28</sup> OVG NRW, Beschluss vom 2. Februar 2005, 11 D 68/02.

Im Umkehrschluss folgert allerdings das OVG Koblenz, dass vor einer Bekanntmachung des Gebietes im Bundesanzeiger bei Vogelschutzgebieten noch keine wirksame Schutzgebietsausweisung i. S. des Art. 7 FFH-RL erfolgt sein kann, so dass Vogelschutzgebiete bis dahin als faktische Vogelschutzgebiete zu gelten haben.

Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind jedenfalls bei den FFH-Gebieten noch überhaupt keine Gebiete im Bundesanzeiger bekannt gemacht worden. Mangels Anwendbarkeit des bundesrechtlich vorgesehenen Verschlechterungsverbot gilt hier insoweit weiterhin Art. 6 Abs. 2 FFH-RL direkt. Ein Teil der Vogelschutzgebiete sind hingegen bereits bekannt gemacht.

Nicht völlig eindeutig beantworten lässt sich die Frage, ob nach deutschem Recht explizit als FFH-Gebiet ausgewiesene Gebiete (z. B. Naturschutzgebiet mit Berücksichtigung der FFH-Elemente), die aber nicht im Bundesanzeiger bekannt gemacht wurden, bereits den Vorschriften der § 33, 34 BNatSchG i. V. m. den jeweiligen Landesgesetzen im Übrigen unterliegen. Sofern man die Bekanntmachung als Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Vorschriften ansieht, scheidet vor der Bekanntmachung eine Anwendung der Vorschriften des BNatSchG aus, soweit sie die europäischen Schutzgebiete betreffen. Dies ist deshalb von Relevanz, weil Sanktionen wegen Verstößen (z. B. Ordnungswidrigkeitstatbestände) nur auf Grundlage der deutschen Umsetzung, nicht jedoch aufgrund der unmittelbaren Wirkung der Vorschriften des europäischen Rechts angeordnet werden können.

## **Fazit**

Nach der Konzeption des BNatSchG sind die europäischen Schutzgebiete in erster Linie als geschützte Teile von Natur und Landschaft auszuweisen. Nur ausnahmsweise dürfen auch andere Formen der Unterschutzstellung gewählt werden, wenn diese im konkreten Einzelfall der Ausweisung eines Schutzgebietes gleichwertig sind.

## **I 3. Stand der Umsetzung in den Bundesländern**

Zahlreiche Landesnaturschutzgesetze finden sich zur Zeit in der Überarbeitung. Trotzdem soll der jetzige Stand kurz skizziert werden. Hinsichtlich der Diskussion in den Ländern erhebt die Darstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

### **I 3.1 Schleswig-Holstein**

Das LNatSchG<sup>29</sup> enthält Regelungen über die europäischen Schutzgebiete in den §§ 20 a bis 20 f. Es wird im Wesentlichen den Bundesvorgaben gefolgt (Priorität der Schutzgebietsausweisung). Bisher wurden sowohl Schutzgebiete ausgewiesen als auch Regelungen des Vertragsnaturschutzes angewandt. Letzteres soll in Zukunft verstärkt geschehen. Eine Novellierung ist für das Jahr 2006 geplant.

### **I 3.2 Hamburg**

Vorschriften über die europäischen Schutzgebiete finden sich in den §§ 14 a, 15, 21 a und 48 a HmbNatSchG.<sup>30</sup> Eine Ausweisung der Schutzgebiete kann nach § 15 Abs. 3 HmbNatSchG durch verschiedene Schutzgebietskategorien, aber ausschließlich durch Rechtsverordnung erfolgen. Dies soll sich auch in der für 2006 vorgesehenen Neufassung des HmbNatSchG nicht ändern.

### **I 3.3 Bremen**

Das Bremische Naturschutzgesetz<sup>31</sup> regelt die europäischen Schutzgebiete in den §§ 26 a bis d. Die Regelung der Ausweisung der Gebiete folgt in § 26 b Abs. 2 BremNatSchG im Wesentlichen dem Muster des Bundesgesetzes.

### **I 3.4 Niedersachsen**

Die entsprechenden Vorschriften finden sich in Niedersachsen in den §§ 34 a bis 34 d NNatSchG.<sup>32</sup> Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete können in den Nationalparks und Biosphärenreservaten durch Gesetz unter Schutz gestellt werden, wie z. B. im Gesetz über das Biosphärenreservat Elbtalau. Die Regelungen über die Ausweisung in § 34 b NNatSchG folgen ansonsten dem Bundesgesetz. Verordnungen über Vogelschutzgebiete sind teilweise

---

<sup>29</sup> LNatSchG i. d. Fassung vom 18. Juli 2003, GVOBl. Schl. H. 20003, S. 339, zul. geänd. durch Art. 11 des Gesetzes vom 1.2.2005, GVOBl. S. 51.

<sup>30</sup> Hamburgisches Naturschutzgesetz i. d. Fassung v. 7.08.2001, HmbGVBl. 2001, 146, 281, zul. geänd. durch Gesetz v. 20.04.2005, HmbGVBl. 2005, S. 146.

<sup>31</sup> Bremisches Naturschutzgesetz (BremNatSchG) v. 17. September 1975, Brem. GBl. S. 345, zul. geänd. am 28. Mai 2002, Brem. GBl. S. 103.

<sup>32</sup> Niedersächsisches Naturschutzgesetz In der Fassung der Bekanntmachung vom 11. April 1994, Nds. GVBl. S. 155, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2005, Nds. GVBl. S. 210.

schon vorhanden, solche über FFH-Gebiete fehlen noch weitestgehend, bzw. sind im Stadium der Erarbeitung.

### **I 3.5 Nordrhein-Westfalen**

Auch in Nordrhein-Westfalen entsprechen die Vorschriften über die Ausweisung der Gebiete (§ 48 c Abs. 1 bis 3 LG NRW<sup>33</sup>) in der Struktur zunächst den Vorgaben des BNatSchG. Neben einer Unterschutzstellung durch Rechtsverordnungen besteht in NRW als Besonderheit die Möglichkeit der Gebietsausweisung durch den Landschaftsplan, der als Satzung erlassen wird. Fast sämtliche FFH-Gebiete wurden in Nordrhein-Westfalen bereits als Naturschutzgebiete ausgewiesen. Die Gebietsausweisungen sind so gut wie abgeschlossen. Dies gilt ebenso für die Vogelschutzgebiete, die als Landschaftsschutzgebiete oder als Naturschutzgebiete ausgewiesen wurden. Insbesondere wegen Problemen mit zwei Vogelschutzgebieten (u. a. die Hellwegbörde) wurde die Vorschrift des § 48 c Abs. 5 LG NRW eingeführt. Hiernach gelten im Ministerialblatt NRW bekannt gemachte Vogelschutzgebiete mit den dort aufgeführten Gebietsabgrenzungen und Schutzzwecken als unter Schutz gestellt. Anpassungen können durch Rechtsverordnung vorgenommen werden. Bestimmte Verbote sind direkt im Gesetz angeordnet. Es besteht die Befürchtung, dass auslaufende Verordnungen<sup>34</sup> oder Landschaftspläne durch den gesetzlichen Pauschalschutz des § 48 c Abs. 5 LG ersetzt werden könnten.

### **I 3.6 Rheinland-Pfalz**

§ 25 Abs. 2 S. 1 LNatSchG<sup>35</sup> sieht vor, dass die Natura-2000-Gebiete durch eine Aufnahme in die Anlagen 1 und 2 des Gesetzes ausgewiesen werden. Die Erhaltungsziele werden nach § 25 Abs. 2 S. 3 durch Rechtsverordnung<sup>36</sup> bestimmt, eine weitere Konkretisierung darf im Einzelfall durch Gutachten von der für die jeweilige Verträglichkeitsprüfung zuständigen Behörde vorgenommen werden. Die Erhaltungsmaßnahmen sind in Bewirtschaftungsplänen festzulegen, die mit den verschiedenen Beteiligten abzustimmen sind. Die Umsetzung der Bewirtschaftungspläne soll nach § 25 Abs. 3 S. 1 LNatSchG durch vertragliche Vereinbarungen erfolgen. Sofern dies nicht gelingt, soll die Naturschutzbehörde die notwendigen Anordnungen erlassen. Die Ausarbeitung der Bewirtschaftungspläne wird sich noch längere Zeit hinziehen.<sup>37</sup>

---

<sup>33</sup> Landschaftsgesetz NRW vom 20.04.2005.

<sup>34</sup> Schutzverordnungen laufen in NRW nach 20 Jahren aus.

<sup>35</sup> Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG) vom 28. September 2005.

<sup>36</sup> Landesverordnung über die Erhaltungsziele in den Natura- 2000-Gebieten v. 18.07.2005, GVBl. 2005, 323 ff.

<sup>37</sup> Zur rechtlichen Einschätzung vgl. Teil III, 3.1.

### **I 3.7 Saarland**

Das bisherige Saarländische Naturschutzgesetz<sup>38</sup> folgt in § 19 b SNG wieder dem Muster des BNatSchG. Dies wurde auch im Entwurf eines neuen saarländischen Naturschutzgesetzes (§ 24) nicht geändert<sup>39</sup>. Die Schutzgebiete sollen durch Rechtsverordnung als Schutzgebiete (Natura-2000-Schutzgebiete) ausgewiesen werden.

### **I 3.8 Hessen**

Die aktuellen Regelungen des hessischen Naturschutzgesetzes<sup>40</sup> entsprechen in der Struktur noch weitgehend dem Bundesmodell. Die Ausnahme des § 33 Abs. 4 BNatSchG ist jedoch als Soll-Bestimmung gefasst.<sup>41</sup> Das Ausnahme-Regel-Verhältnis wird damit umgekehrt. Ganz generell gilt in Hessen nach § 2 b HENatG ein allgemeiner Vorrang des Vertragsnaturschutzes.

Im Referentenentwurf eines neuen Hessischen Naturschutzgesetzes aus dem November 2005<sup>42</sup> ist nun in § 32 vorgesehen, die europäischen Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete durch eine Natura-2000-Verordnung auszuweisen. In der Verordnung sind die Gebiete und die darin zu schützenden Lebensraumtypen und Arten zu benennen, die Gebietsgrenzen und die Erhaltungsziele sind festzusetzen. Gemäß § 32 Abs. 2 dürfen die in der Verordnung festgesetzten Gebiete nur dann zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft erklärt werden, wenn andere Schutzmöglichkeiten wie z. B. der Vertragsnaturschutz i. S. des § 4 nicht ausreichen. Nach § 33 Abs. 1 S. 1 sind Vorhaben, Maßnahmen, Veränderungen oder Störungen der Gebiete bezüglich der Erhaltungsziele unzulässig. Nach § 33 Abs. 1 S. 2 des Entwurfs gilt die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nach § 5 Abs. 2 bis 4 Entwurf in der Regel als mit den Erhaltungszielen eines Natura-2000-Gebietes vereinbar.<sup>43</sup> Maßnahmen zur

---

<sup>38</sup> Saarländisches Naturschutzgesetz (SNG) v. 31.01.1979 i.d.F. v. 19.03.1993, Amtsbl., S.346, ber. S. 482, zul. geänd. durch Gesetz v. 23.06.2004, Amtsbl., S. 1550.

<sup>39</sup> LT-Drs. 13/561 v. 06.09.2005.

<sup>40</sup> Hessisches Naturschutzgesetz (HENatG) i.d.F. v. 16.04.1996, GVBl. I, S.145, zul. geänd. d. G. v. 29. 11. 2005 GVBl. I S. 769, 770.

<sup>41</sup> Ob dies noch mit der Rahmenvorschrift des Bundesrechts in Übereinstimmung zu bringen ist, ist mehr als zweifelhaft. Die Erklärung der Ausnahme zum Regelfall dürfte die Vorgaben des bundesrechtlichen Rahmens sprengen.

<sup>42</sup> Erhältlich über die Homepage des Hessischen Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz.

<sup>43</sup> Diese Regelung ist eindeutig europarechtswidrig, weil Beeinträchtigungen von europäischen Schutzgebieten im konkreten Einzelfall beurteilt werden müssen. Regelvermutungen zugunsten bestimmter Wirtschaftsweisen sind unzulässig .

Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands können durch die obere Naturschutzbehörde, z. B. in gutachtlichen Maßnahmenplänen, dargestellt werden. Soweit dies erforderlich erscheint, kann die obere Naturschutzbehörde nach § 33 Abs. 4 und 5 des Entwurfs im Einzelfall Anordnungen treffen. Bereits ausgewiesene Schutzgebiete sollen unberührt bleiben.

In der Begründung wird ausgeführt, dass Schutzgebietsausweisungen im Regelfall nicht erforderlich seien, weil das Schutzregime aus dem Verschlechterungsverbot, weiteren Schutzvorschriften, insbesondere des Artenschutzes, sowie der Möglichkeit, das Erforderliche nach § 33 Abs. 4 und 5 im Einzelfall, ggf. auch präventiv, durchzusetzen, den Anforderungen genügen würde.<sup>44</sup>

### **I 3.9 Baden-Württemberg**

Am 01. Februar 2006 ist in Baden-Württemberg ein neues Naturschutzgesetz in Kraft getreten.<sup>45</sup> Es enthält in § 36 Abs. 3 eine Ermächtigung des Ministeriums, die ausgewählten Europäischen Vogelschutzgebiete sowie die Gebietsabgrenzungen, die wertgebenden Vogelarten und die Erhaltungsziele dieser Gebiete durch Rechtsverordnung festzulegen. Im übrigen sollen die FFH- und Vogelschutzgebiete als geschützte Teile von Natur und Landschaft ausgewiesen werden. Bei Vogelschutzgebieten sind die Festlegungen der oben erwähnten Rechtsverordnung zu beachten. Soweit ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist, dürfen andere Formen der Unterschutzstellung gewählt werden. Wie im bisherigen Naturschutzgesetz findet sich jetzt in § 36 Abs. 4 S. 7 die Regelung, dass eine gesonderte Schutzzerklärung auch dann als entbehrlich angesehen wird, wenn ein bereits vorhandenes Schutzgebiet den Schutz hinreichend sicherstellt. Tatsächlich ausgewiesene europäische Schutzgebiete sind nicht vorhanden. Es gibt Verlautbarungen, im Land den Schutz durch vertragliche Vereinbarungen als Regelfall zu institutionalisieren.

### **I 3.10 Bayern**

Das Naturschutzgesetz in Bayern wurde gerade aktualisiert. Die Rechtslage in Bayern folgt bei FFH-Gebieten in § 13 b BayNatSchG grundsätzlich dem Bundesmodell.<sup>46</sup> Vogelschutzgebiete sollen zunächst durch eine Rechtsverordnung ausgewiesen werden, die für die Gebiete

---

<sup>44</sup> Zur rechtlichen Einschätzung vgl. Teil III, 3.1.

<sup>45</sup> Naturschutzgesetz (Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft) i.d.F. v. 30.11.2005, LT-Drs. 13/4930.

<sup>46</sup> BayNatSchG i.d.F. v. 23.12.2005, GVBl. 2006, S. 2.

die Gebietsbegrenzungen und die Erhaltungsziele festlegt.<sup>47</sup> Dies wird in der Gesetzesbegründung unter Verweis auf die oben zitierten Entscheidungen des EuGH (Finnland und Belgien) und auf die Entscheidung des BVerwG zum Hochmoselübergang begründet.<sup>48</sup> Wieso diese Grundsätze für FFH-Gebiete nicht gelten sollen, beantwortet die Gesetzesbegründung allerdings nicht. Gemäß § 13b Abs. 2 S. 4 BayNatSchG sollen Detailregelungen in Einzelschutzverordnungen offenbar der zunächst zu erlassenden „Einheitsrechtsverordnung“ später nachfolgen.

In einigen bereits vorhandenen Schutzverordnungen finden sich Bezüge auf die FFH-RL. Gemäß § 13b Abs. 2 S. 5 BayNatSchG kann die Inschutznahme u. a. unterbleiben, wenn durch Verträge oder Förderprogramme ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist. Vor diesem Hintergrund gibt es auch in Bayern starke Tendenzen, den Vertragsnaturschutz zu präferieren.

### **I 3.11 Berlin**

Die Regelungen finden sich in § 22 b NatSchGBln<sup>49</sup>. Sie entsprechen dem Bundesrecht.

### **I 3.12 Mecklenburg-Vorpommern**

Dasselbe gilt für die Regelung in § 28 Abs. 2 bis 4 LNatG M-V<sup>50</sup>.

### **I 3.13 Sachsen-Anhalt**

Die Regelung in § 44 Abs. 3 – 5 NatSchG LSA<sup>51</sup> weicht insofern vom Bundesgesetz ab, als die Ausnahmemöglichkeit von der Ausweisung als Schutzgebiet sehr pauschal gefasst wurde. Die Vorschrift lautet: „Die Unterschutzstellung nach den Absätzen 3 und 4 kann unterbleiben, soweit auf andere Weise ein gleichwertiger Schutz gewährleistet wird.“ Dem Vertragsnaturschutz soll ein großer Stellenwert eingeräumt werden.

### **I 3.14 Brandenburg**

---

<sup>47</sup> Die Rechtsverordnung liegt im Entwurf vor.

<sup>48</sup> Landtags-Drs. 15/3477 v. 02.06.2005, S. 11.

<sup>49</sup> Berliner Naturschutzgesetz i.d.F. v. 28.10.2003, GVBl. S. 554, zul. geänd. d. G. v. 23.03.2005, GVBl. S. 194.

<sup>50</sup> Landesnaturschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern v. 22.10.2002, GVOBl. 2003, S. 1, zul. geänd. d. G. v. 24.6.2004, GVOBl. S. 302.

<sup>51</sup> Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, v. 23. 07.2004, GVBl. LSA S. 454, geänd. d. G. v. 14.1.2005, GVBl. LSA S. 14.

Hier wird die Klausel für die Abweichungsmöglichkeiten von einer Schutzgebietsausweisung in § 26 b Abs. 3 BbgNatSchG<sup>52</sup> folgendermaßen ergänzt: „Die hierfür festzulegenden gebiets-spezifischen Erhaltungsziele sowie die Gebietsabgrenzung ist von der obersten Naturschutz-behörde im Amtsblatt für Brandenburg öffentlich bekannt zu machen.“ D. h. auch bei einer Regelung durch Vertragsnaturschutz sind die Erhaltungsziele getrennt bekannt zu machen. Auf die Vorschrift für Schutzgebietsausweisungen, die hinreichende Gebote und Verbote so-wie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen verlangt, um den Vorgaben des Art. 6 FFH-RL zu entsprechen, wird außerdem verwiesen. Eine ganze Reihe der angemeldeten FFH-Gebiete ist in Brandenburg bereits als Schutzgebiet ausgewiesen.

### **I 3.15 Thüringen**

Die Regelung in § 26 a ThürNatG<sup>53</sup> entspricht im Wesentlichen dem Bundesrecht. Ergänzend ist ein Verweis auf § 2 Abs. 6 Satz 2 vorhanden, der den Vorrang von kooperativen und ver-traglichen Vereinbarungen betont. Eine Neufassung des Naturschutzgesetzes wird voraus-sichtlich in der ersten Jahreshälfte 2006 veröffentlicht.

### **I 3.16 Sachsen**

Die Vorschriften über das europäische Schutzgebietsnetz sind in den §§ 22 a bis c des Sächs-NatSchG<sup>54</sup> enthalten. Vogelschutzgebiete sollen per Rechtsverordnung geschützt werden. Für FFH-Gebiete soll vorrangig (eigentlich ist ausschließlich gemeint) Vertragsnaturschutz statt-finden. § 22 a Abs. 3 Satz 2 SächsNatSchG enthält die Regelung, dass Vertragsnaturschutz vorrangig ist, wenn dadurch die Erhaltungsziele gleichermaßen effektiv sichergestellt werden können.

Im Referentenwurf<sup>55</sup> für ein neues Sächsisches Naturschutzgesetz vom 02.02.2006 ist in § 22a Abs. 6 vorgesehen, dass die Bezirksregierungen die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeu-tung und die ausgewählten europäischen Vogelschutzgebiete unter Angabe der Erhaltungszie-le als besondere Schutzgebiete bestimmen. Die Verordnung soll den Erhaltungszielen dienen-de Maßnahmen enthalten. Die Naturschutzbehörde kann die zur Durchsetzung des Schutz-

---

<sup>52</sup> Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg (Brandenburgisches Natur-schutzgesetz) vom 26. Mai 2004, GVBl. I S. 350.

<sup>53</sup> Thüringer Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Thüringer Naturschutzgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. April 1999, GVBl. S. 298, zul. geänd. d. G. vom 15.7.2003 (GVBl. S. 393).

<sup>54</sup> Sächsisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Sächsisches Naturschutzgesetz), Stand 23. Mai 2004.

<sup>55</sup> Veröffentlicht auf der Homepage des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft.

zweckes erforderlichen Anforderungen treffen, wenn die Umsetzung der Maßnahmen nach Satz 2 auf andere Weise nicht sichergestellt werden kann.

### **I 3.17 Zwischenergebnis**

Die meisten Landesnaturschutzgesetze folgen (jedenfalls zur Zeit) mit oder ohne Modifikationen dem Bundesmodell (Priorität der Schutzgebietsausweisungen, Abweichungen bei Sicherstellung gleichwertigen Schutzes zulässig). Dabei ist zu bedenken, dass viele dieser Regelungen noch auf dem alten Bundesnaturschutzgesetz<sup>56</sup> aufbauen, das ja mit den §§ 19 a bis f bereits entsprechende Vorschriften enthielt. Zum Teil wird mittlerweile eine pauschale Unterschutzstellung durch Gesetz favorisiert, wie sie in Rheinland-Pfalz und partiell in Nordrhein-Westfalen bereits realisiert und in Sachsen und Hessen in Form von Referentenentwürfen vorgelegt wurde. In einer ganzen Reihe von Ländern gibt es Tendenzen, statt oder neben Schutzgebietsausweisungen einen Schutz durch Vertragsnaturschutz in erheblichem Umfang vorzunehmen.

## **Teil II Unterschutzstellung durch Naturschutzverordnung**

### **II 1. Ausweisung von Natura-2000-Gebieten als Naturschutzgebiete**

#### **II 1.1 Allgemeines**

Wie bereits erwähnt, ist eine bestimmte Form der Schutzgebietsausweisung für FFH- und Vogelschutzgebiete nicht zwingend vorgeschrieben. Den gesetzgeberischen Regelfall stellt nach § 33 Abs. 2 BNatSchG die Ausweisung der FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete als geschützte Teile von Natur und Landschaft im Sinne des § 22 BNatSchG dar. Von den geschützten Teilen von Natur und Landschaft wiederum drängt sich die Schutzkategorie des Naturschutzgebiets nach § 23 BNatSchG als die effektivste Schutzkategorie auf. Dieser Fall soll daher im Folgenden näher dargestellt werden.

Da allein die Wahl der Schutzkategorie Naturschutzgebiet noch keinen europarechtskonformen Schutz gewährleistet, gibt dieser Abschnitt zudem Hinweise, wie kontrolliert werden kann, ob die Verordnungsentwürfe mit ihren konkreten Regelungen den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Die anerkannten Naturschutzverbände sind an der Unterschutzstellung von

---

<sup>56</sup> BNatSchG v. 21.09.1998, BGBl. I S. 2994.

FFH-Gebieten und Vogelschutzgebieten durch Naturschutzgebietsverordnungen nach § 60 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG zu beteiligen.

Im Normalfall werden die Naturschutzgebiete durch Rechtsverordnungen ausgewiesen.<sup>57</sup> Bei Rechtsverordnungen handelt es sich um gesetzliche Vorschriften, die einer Ermächtigungsgrundlage durch Parlamentsgesetz bedürfen, das den Umfang der Ermächtigung bestimmt. Die Rechtsverordnung wird in einem förmlichen Verfahren, in der Regel mit Öffentlichkeitsbeteiligung, durch die zuständige Behörde beschlossen. Verordnungen werden von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt und im einschlägigen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet. Betroffene Personen, in deren Rechte die Rechtsverordnung eingreift, haben gegen die Rechtsverordnung die Möglichkeit der Normenkontrolle. Dahingegen gibt es keinen Rechtsschutz der Verbände wegen unzureichender, den naturschutzrechtlichen Vorgaben nicht entsprechender Rechtsverordnungen.

## **II 1.2 Ausgestaltung der Verordnungen**

Die Verordnungen enthalten einen Text und einen Kartenteil. Der Textteil beschreibt das geschützte Gebiet, den Schutzgegenstand und den Schutzzweck, Verbote, Gebote, Freistellungen, Befreiungsmöglichkeiten, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, eine Regelung über Ordnungswidrigkeiten und eine Regelung über das Inkrafttreten. Bei den Karten sollte zumindest eine Übersichtskarte und eine Detailkarte vorhanden sein.

## **II 1.3 Karten/Gebietsabgrenzung**

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes<sup>58</sup> ist es erforderlich, dass die Abgrenzung der Gebiete unbestreitbare Verbindlichkeit aufweist. Die Gebietsabgrenzung muss sich deshalb mit hinreichender Detailschärfe aus der Karte ergeben. Hinsichtlich der Maßstäbe der Karten gibt es keine rechtsverbindlichen Vorgaben.

Ergänzende Karten über die aktuelle Verteilung der Lebensraumtypen nach der FFH-RL sowie der Arten nach Anhang II und ihrer Habitats sind ebenso sinnvoll wie Karten über die Habitats der nach der VRL geschützten Vogelarten. Sie sind bisher allerdings nicht der Regelfall. Derartige Karten erleichtern es, die vollständige Erfassung der Schutzgüter zu überprüfen

---

<sup>57</sup> In Nordrhein-Westfalen erfolgt die Ausweisung in den meisten Fällen als Satzung im Rahmen des Landschaftsplans.

<sup>58</sup> EuGH, Urteil vom 27. Februar 2003, Rs. C 415/01, Slg. 2003, I 2089, Rn. 26 (Belgien).

und Veränderungen der Biotop- und Artenstruktur im Zeitablauf zu dokumentieren.<sup>59</sup> Auch Zonierungen von Schutzgebieten, z. B. in einen Kernbereich, in schützenswerte Verbund-, Arrondierungs- und Wiederherstellungsflächen und Bereiche zum Schutz, zur Erhaltung und Wiederherstellung des Entwicklungspotenzials im Schutzgebietverbund können hilfreich sein. Derartige Karten schreiben allerdings den aktuellen Stand nicht fest, sondern dokumentieren lediglich den Ist-Zustand. Denn die Schutzgebiete dürfen und sollen entwickelt und verbessert werden.

Zur Überprüfung bietet es sich an, für die unter Schutz zu stellenden FFH-Gebiete zunächst die Anmeldeunterlagen der Länder und die der Kommission gemeldeten Gebietsabgrenzungen heranzuziehen. Die angemeldeten Grenzen sind für die Länder zunächst verbindlich, auch wenn sich die endgültigen Grenzen noch verändern können. Ohne Zustimmung der Kommission dürfen die Bundesländer jedenfalls nicht zu Lasten der angemeldeten Gebiete abweichen, selbst wenn im Einzelfall keine Beeinträchtigung von Schutzgütern droht.

Inhaltlich sind die Gebietsabgrenzungen ebenfalls an den Ansprüchen der Lebensraumtypen und Arten zu orientieren, derentwegen das Gebiet unter Schutz gestellt wurde.<sup>60</sup> Dabei können auch Vernetzungsaspekte einfließen. In der Praxis sind die Gebietsabgrenzungen mit der Kommission häufig nur cursorisch oder gar nicht abgestimmt worden. Deshalb lohnt es sich zu überprüfen, ob schützenswerte Bereiche außerhalb der Gebietsgrenzen verblieben sind oder ob für die Entwicklung- und/oder Wiederherstellung benötigte Flächen außerhalb der Grenzen verbleiben. ggf. ist die zusätzliche Unterschutzstellung einzufordern.<sup>61</sup> Selbstverständlich sind die Bundesländer berechtigt, die Schutzgebiete größer auszuweisen als angemeldet.

---

<sup>59</sup> Sie sind unentbehrlich, um den Status quo zu dokumentieren und zukünftige Entwicklungen verfolgen zu können. Sie können gleichzeitig als Grundlage für Verträglichkeitsprüfungen und Managementpläne dienen.

<sup>60</sup> Hinweise zu den Ansprüchen der Lebensräume liefert das Handbuch von Ssymank/Hauke/Rückriem/Schröder, Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000, Schr.-R. f. Landschaftspf. u. Naturschutz 53, 1998 (BfN-Handbuch der Lebensraumtypen des FFH-Anhangs I mit ausführlichen Beschreibungen der in Deutschland vorkommenden Lebensraumtypen nebst typischem Arteninventar); für die Ansprüche der Arten Petersen/Ellwanger/Biewald/Hauke/Ludwig/Pretsch/Schröder/Ssymank, Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000, Ökologie und Verbreitung von Arten der FFH-Richtlinie in Deutschland, Band 1: Pflanzen und Wirbellose, 2003; Petersen/Ellwanger/Bless/Boye/Schröder/Ssymank, Band 2: Wirbeltiere, 2004; Petersen/Ellwanger, Band 3: Arten der EU Osterweiterung. 2005.

<sup>61</sup> Diese erweiterten Gebietsgrenzen durchzusetzen kann allerdings dadurch erschwert werden, dass durch die Einigung mit der Kommission über die angemeldeten Gebiete und deren Grenzen eine gewisse Grundfestlegung erfolgt ist, auch wenn die endgültige Abstimmung z.T. noch aussteht.

Zu bedenken ist weiter, dass der Schutz der Lebensräume und Arten in zahlreichen Fällen die Einrichtung von ausreichend dimensionierten Pufferzonen erfordert. Entsprechende Zonen sind wenn nötig einzufordern und bei den Gebietsabgrenzungen zu berücksichtigen. D. h. es ist auch unter diesem Gesichtspunkt zu berücksichtigen, ob ein effektiver Schutz die Einbeziehung zusätzlicher Flächen erfordert.<sup>62</sup> Ein solches Erfordernis kann z. B. gegeben sein, wenn Moorflächen an den Schutzgebietsgrenzen mit Entwässerungsmaßnahmen auf unmittelbar benachbarten Flächen zusammen treffen.

Bei den Vogelschutzgebieten gibt es keine von den Mitgliedstaaten an die Kommission zu meldende Vorauswahl, sondern die Mitgliedstaaten haben die geeignetsten Gebiete nach fachlichen Kriterien selbst abzugrenzen und auszuweisen. Die entsprechenden Gebietsabgrenzungen müssen sich ebenfalls eindeutig aus für rechtlich verbindlich erklärten Karten ergeben. Im übrigen gilt das zu den FFH-Gebieten Gesagte entsprechend.

#### **II 1.4 Schutzzweck/Schutzgüter/Erhaltungsziele**

Gemäß § 33 Abs. 3 BNatSchG bestimmt die Schutzerklärung den Schutzzweck entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen.

Inhaltlich können die Schutzverordnungen für Naturschutzgebiete nach deutschem Recht über die vom Europarecht geforderten Kriterien hinausgehen, dürfen jedoch nicht dahinter zurückbleiben. So können zusätzliche Lebensräume oder Arten geschützt werden, die nach den europäischen Richtlinien nicht von Relevanz sind. Die Verordnungen unterscheiden dann häufig im Schutzzweck zwischen dem allgemeinen Gebietszweck und den spezifischen europarechtlichen Schutzzwecken. Vorliegend kommt es primär auf die europarechtlich bestimmten Elemente der Schutzerklärung an.

Sinnvollerweise wird wie in § 2 Abs. 1 der Verordnung für das Naturschutzgebiet Finkenberg/Lerchenberg (vgl. die Anlage) zunächst das Gebiet beschrieben:

„Das Naturschutzgebiet erstreckt sich als bewaldeter Höhenzug in nord-südlicher Richtung. .... Der Wald wird vorwiegend aus Rotbuchen, Edellaubbäumen und Eichen gebildet. Beigemischt, kleinflächig auch bestandsbildend, sind weitere heimische Laubholzarten. Standortfremde Nadelhölzer sind nur geringfügig vorhanden. Die Krautschicht weist den für Kalkbuchenwälder typischen Artenreich-

<sup>62</sup> Vgl. § 22 Abs. 2 S. 2 BNatSchG.

tum einschließlich zahlreicher bedrohter Arten auf. Da es sich hier um einen der nördlichsten Kalkbuchenwälder Niedersachsens handelt, wachsen viele Arten am Rande ihres natürlichen Verbreitungsgebiets. Eine Besonderheit des Gebietes sind lindenreiche Eichen-Hainbuchenwälder, die vermutlich aus ehemaligen Niederwäldern hervorgegangen sind. Besonders wertvoll sind diese Wälder auf flachgründigen Kuppen oder süd- bis westgeneigten steilen Hängen. Die Arten der Krautschicht sind lichtbedürftig und daher darauf angewiesen, dass nachhaltig lichte Bestandsstrukturen erhalten bleiben..... Kennzeichnende und im Gebiet relativ häufige Pflanzenarten sind: Elsbeere, Feldahorn, Fingersegge, Bergsegge, Echte Schlüsselblume, Bingelkraut, Akelei und Blauroter Steinsame.“

Wichtig ist es, im Zeitpunkt der Unterschutzstellung eine gute, möglichst parzellenscharfe Darstellung des Status quo zur Verfügung zu haben, um die Einhaltung des Verschlechterungsverbot und die Abarbeitung der Zielvorgaben kontrollierbar zu machen. Entsprechende Darstellungen gehören deshalb eigentlich in die Verordnung.<sup>63</sup>

#### **II 1.4.1 Schutzzweck**

Der Schutzzweck wie die Erhaltungsziele müssen in der Verordnung bei den FFH-Gebieten aus dem oben erläuterten Ziel der Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der geschützten Lebensraumtypen und der nach Anhang II geschützten Arten entwickelt werden. Bei der VRL besteht der entscheidende Maßstab in der Erhaltung einer ausreichenden Vielfalt und einer ausreichenden Flächengröße der Lebensräume. Auch hier ist ein günstiger Erhaltungszustand die zu erreichende Zielmarke. Effektiv zu schützen sind deshalb alle wesentlichen Bestandteile der geschützten Lebensräume mitsamt ihren charakteristischen Arten sowie alle nach der FFH-RL und der VRL geschützten Arten mitsamt der Faktoren, die für das Überleben der Arten wesentlich sind.

Eine Beschreibung des Schutzzwecks und der Erhaltungsziele mit nachfolgender Konkretisierung findet sich in der Naturschutzverordnung Finkenberg/Lerchenberg in § 2 Abs. 2:

„Der Schutzzweck umfasst die Sicherung, Förderung, Entwicklung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der folgenden Lebensräume des FFH-Gebietes nach Anhang 1 der Richtlinie 92/43/EWG: 9130 Waldmeisterbuchenwald, 9150 Mitteleuropäischer Orchideen-Kalkbuchenwald und 9170 Labkraut-Eichen-Hainbuchenwald. Er umfasst auch die Sicherung, Förderung,

<sup>63</sup> Zumindest im Pflege- und Entwicklungsplan und im Rahmen des Monitoring müssen aber dann u. a. die Ausdehnung der Anhang-I-Lebensraumtypen, die Populationsgröße bzw. die Verbreitung von charakteristischen Arten der Anhang-I-Lebensraumtypen mit hoher Indikatorfunktion und sonstige Qualitätsstandards dokumentiert werden. Wie sonst sollte im Rahmen des Monitoring festgestellt werden, ob sich der Erhaltungszustand verbessert oder verschlechtert.

Entwicklung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes strukturreicher Laubholzbestände, insbesondere Alteichenbestände als Nahrungs- und Brutbiotope der wertbestimmenden Brutvogelbestände Mittelspecht, Schwarzstorch und Wespenbussard des Vogelschutzgebietes.“ ...

oder

„Die Unterschutzstellung erfolgt wegen der besonderen Bedeutung des Gebietes ... zur Wiederherstellung eines waldfreien Bult-Schlenken-Hochmoorkomplexes eines „Lebenden Hochmoores“ (\*7110) gemäß Anhang I der Richtlinie 92/43/EWG. Nach den Grundwassersenkungen der Vergangenheit hat sich eine nicht naturraum- und biotopspezifische Waldvegetation eingestellt. Erhaltungsziel ist die Wiederherstellung eines wachsenden Hochmoores mit Bult-Schlenken-Komplex und naturnahem Wasserregime auch als Lebensraum für die Hochmoormosaikjungfer.“

#### **II 1.4.2 Auflistung der Schutzgüter als Grundlage für die Erhaltungsziele**

Als Minimum ist als Grundlage der Erhaltungsziele eine vollständige Auflistung der Schutzgüter (Lebensräume, Arten) zu erwarten. Bei der Auflistung der Schutzgüter<sup>64</sup> sind die Verordnungen deshalb darauf zu kontrollieren, ob sämtliche im ausgewiesenen Gebiet vorkommenden Lebensraumtypen nach der FFH-RL im Verordnungstext genannt werden. Dies gilt ebenfalls für die Arten nach Anhang II.<sup>65</sup> Es kommt nicht darauf an, ob das Gebiet wegen dem betreffenden Lebensraumtyp oder der betreffenden Art gemeldet worden ist. Sämtliche Lebensraumtypen des Anhangs I und sämtliche Arten des Anhangs II werden geschützt und müssen genannt werden. Prioritäre Lebensraumtypen und Arten sind gesondert zu erwähnen. Lediglich nicht entwicklungswürdige Kleinstvorkommen, die als nicht-signifikant eingestuft wurden, dürfen im Regelfall ausgeblendet werden.

Für die Überprüfung bieten die Standarddatenbögen eine erste Hilfestellung. Vorsichtshalber sollte man sich jedoch weder darauf verlassen, dass die Standarddatenbögen alle zu beachtenden Schutzgüter aufgelistet haben noch darauf, dass die Daten der Standarddatenbögen korrekt in die Schutzverordnungen übertragen werden.<sup>66</sup> Bei der vertieften Überprüfung können die Meldeunterlagen der Landesregierungen, die Schattenliste der Verbände, etwaige Biotop-

<sup>64</sup> Die Schutzgüter werden regelmäßig mit den Erhaltungszielen vermengt. Erhaltungsziel ist dann die Erhaltung der aufgelisteten Schutzgüter in einem günstigen Erhaltungszustand.

<sup>65</sup> Im Gebiet vorhandene Arten, die infolge der EU-Osterweiterung in die Liste des Anhangs II aufgenommen wurden, sollten ebenfalls aufgeführt werden.

<sup>66</sup> Übernommen werden sollten auf jeden Fall auch die „weiteren Arten“ aus den Standarddatenbögen, die nicht FFH-Arten sind. Sie charakterisieren häufig die geschützten Lebensräume.

kataster, die Befragung von Literatur und Fachleuten und die eigene Ortskenntnis weiterhelfen.

Unzulässig ist eine Eingrenzung auf Lebensraumtypen oder Populationen einer bestimmten Qualität, wie sie in einigen Bundesländern über die Einstufung aus den Standarddatenbögen mit einer Klassifizierung in A-, B- und C-Flächen/Arten angestrebt wird. Die Lebensraumtypen oder Populationen sind unabhängig von ihrem Zustand zu schützen und bei den Schutzgütern/ Erhaltungszielen aufzuführen. Es gilt das Wiederherstellungs- und Entwicklungsgebot.

Insbesondere in denjenigen Fällen, in denen sich FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete nicht ohnehin überschneiden, macht es Sinn, bei FFH-Gebieten zu fordern, dass auch die nach der VRL geschützten Vogelarten nebst ihren Habitaten als Schutzgüter aufgenommen werden. Denn durch die enge Verzahnung des europäischen Schutzgebietsnetzes dienen die FFH-Gebiete häufig gleichzeitig dem Vogelschutz und umgekehrt.<sup>67</sup> Selbstverständlich bleibt die notwendige Ausweisung von weiteren Vogelschutzgebieten hiervon unberührt.

Bei Vogelschutzgebieten selbst gehören zu den Schutzgütern zunächst alle im Gebiet vorhandenen Arten des Anhangs I mit ihren Habitaten, sowie die im Gebiet vorkommenden europäischen Zugvogelarten. Die Richtlinie regelt nicht ganz eindeutig, ob der Schutz auch die Erhaltung der übrigen europäischen Vogelarten umfasst, auf die sich nach Art. 1 VRL die Richtlinie erstreckt. Eine Aufnahme entsprechender Arten sollte aber auf jeden Fall gefordert werden, soweit es sich nicht um „Allerweltsarten“ handelt, für die sich ein entsprechender Schutz nicht rechtfertigen lässt. Aus der Einheit des europäischen Schutzgebietsnetzes sowie dem Vernetzungsgedanken ergibt sich ferner die Sinnhaftigkeit der Forderung, in Vogelschutzgebieten auch den Schutz von nach der FFH-RL geschützter Lebensräume und Arten zu verlangen und entsprechende Erhaltungsziele einzufordern.

Schließlich ist zu empfehlen, die im Gebiet vorhandenen Arten des Anhangs IV FFH-RL (und sonstige geschützte Arten) in die Schutzverordnung mit aufzunehmen.<sup>68</sup> Der notwendige und

---

<sup>67</sup> So wurde in Deutschland bisher 9,3 % der Landfläche als FFH-Gebiet und 8,4 % der Landfläche als Vogelschutzgebiet gemeldet. Dabei sind 4,2 % der Landfläche = 31 % der gemeldeten Flächen gleichzeitig FFH- und Vogelschutzgebiet, vgl. Raths/Balzer/Ersfeld/Euler, Deutsche Natura-2000-Gebiete in Zahlen, Natur und Landschaft, 2006, S. 68 ff.

<sup>68</sup> Zwar werden die Anhang-IV-Arten artenschutzrechtlich und nicht durch die eigene Ausweisung von Schutzgebieten geschützt, so dass es sich um keine primären Schutzgüter der Schutzgebiete handelt. Es gibt jedoch keinen Grund, diese nach der FFH-RL besonders schützenswerten Arten bei Schutzgebietsausweisungen nicht zu berücksichtigen. Diese Position wird auch vom Bundesamt für Naturschutz vertreten.

rechtlich gebotene Schutz dieser Arten außerhalb der Schutzgebiete auf der gesamten Fläche bleibt hiervon wiederum unberührt.

### **II 1.4.3 Konkretisierung der Erhaltungsziele**

Die Erwähnung sämtlicher im Gebiet vorkommenden nach der FFH-RL geschützten Lebensräume, FFH-Arten, nach der VRL geschützter Vogelarten und ihrer Habitats ist zwar als Minimum für die Vollständigkeit der Erhaltungsziele zu fordern, reicht in den allermeisten Fällen jedoch nicht aus. Diejenigen Bedingungen, die für einen günstigen Erhaltungszustand der betroffenen Lebensräume und Arten erforderlich sind, müssen zumindest in den Grundzügen in der Schutzverordnung konkretisiert werden, um die Erhaltungsziele operabel zu machen und ihre Ausfüllung nicht der Beliebigkeit preiszugeben. Z. B. bezogen auf die Lebensraumtypen 9150 (lichte Buchenwälder trockenwarmer Kalkstandorte) und 9170 (Labkraut-Eichen-Hainbuchenwald):

„Die lichten Wälder trockenwarmer Kalkstandorte einschließlich ihrer natürlichen Standortbedingungen sollen erhalten und gepflegt werden. In den Eichen-Mischwäldern (Eichen-Hainbuchen-Wäldern) kommt der Förderung der Eiche und der sporadisch vorkommenden seltenen Baumarten Feldahorn, Elsbeere, Sommerlinde u. a. sowie der Förderung der artenreichen Krautvegetation besondere Bedeutung zu.“

Nach Möglichkeit ist jeder betroffene Lebensraumtyp und jede betroffene Art getrennt zu prüfen, weil die Anforderungen und die Schutzbedürftigkeit von Lebensraum zu Lebensraum und von Art zu Art drastische Unterschiede aufweisen können.

Auf die Konkretisierung ist auch deshalb besonderer Wert zu legen, da die Erhaltungsziele und ihre Ausformulierung in der Schutzverordnung häufig der Beurteilungsmaßstab bei späteren gerichtliche Streitigkeiten wegen beeinträchtigenden Vorhaben sein werden.<sup>69</sup> Bei Defiziten sollten entsprechende Konkretisierungen eingefordert werden.

Darüber hinaus sollte gefordert werden, dass für die Lebensraumtypen auch die wichtigsten charakteristischen Arten dieses Lebensraumtyps (unabhängig davon ob Anhang-II-Art) in der Schutzverordnung genannt werden, da dies den Schutzzumfang verdeutlicht. Es ist dabei darauf zu achten, dass diese Artenlisten auf die tatsächlich im Gebiet vorkommenden Arten ab-

---

<sup>69</sup> Entscheidend ist eine Konkretisierung in zentralen Grundzügen. Nachgeordnete Details gehören in die Pflege- und Entwicklungspläne, um die Verordnungen nicht zu überfrachten.

gestimmt sind und nicht nur generell aus einer Artenliste für den betreffenden Lebensraumtyp abgeschrieben werden.<sup>70</sup>

#### 9130 Waldmeister-Buchenwald

Biotoptypische Artenzusammensetzung mit stabilen Populationen der charakteristischen Arten: Pflanzen: Waldmeister (*Galium odoratum*) und Einblütiges Perlgras (*Melica uniflora*), auf kalkreichen Standorten außerdem Gelber Eisenhut (*Aconitum vulparia*), Märzenbecher (*Leucojum vernum*), Türkenbund (*Lilium martagon*), epiphytische Flechten- und Moosarten. Säugetiere: Großes Mausohr (*Myotis myotis*). Vögel: Grauspecht (*Picus canus*), Schwarzspecht (*Dryocopus martius*), Hohltaube (*Columba oenas*), Raufußkauz (*Aegolius funereus*), hohe Siedlungsdichten von Buntspecht (*Picoides major*) und Tauerschnäpper (*Ficedula hypoleuca*). Käfer: Eremit (*Osmoderma eremita*), Hirschkäfer (*Lucanus cervus*). Schmetterlinge: Großer Schillerfalter (*Apatura iris*), Großer Eisvogel (*Limentis populi*).

Zur Konkretisierung der Erhaltungsziele können auch Angaben gemacht werden, was nicht gewünscht wird. Zum Beispiel:

Keine oder nur geringfügige Beeinträchtigungen durch Forstwirtschaft (Umwandlung in Nadelholzförste, Beimischung standortfremder Baumarten, unzureichende Erhaltung von Alt- und Totholz), Immissionen, nachhaltige Veränderungen des Bodens usw.

Für deutsche Naturschutzgebietsverordnungen weitgehend Neuland ist die Frage nach der Quantifizierung von Erhaltungszielen, die in bestimmten Fällen erforderlich sein kann, um den angestrebten günstigen Erhaltungszustand eines Lebensraumtyps oder einer Art im Gebiet definieren und vollzugstechnisch umsetzen zu können. Eine Quantifizierung kann z. B. in der Angabe einer angestrebten ha-Zahl für einen bestimmten Lebensraumtyp im Gebiet, in einer bestimmten Populationsgröße einer Art oder in Prozentangaben für den Anteil einer Baumart im Bestand bestehen.<sup>71</sup> Die fachliche Grundlage für die Quantifizierung muss hinreichend gesichert sein. Unmittelbar in der FFH-RL geregelt ist die Anforderung, dass die Fläche eines Lebensraumtyps im Gebiet zunehmen muss oder zumindest nicht abnehmen darf, um von einem günstigen Erhaltungszustand auszugehen. Denkbar wäre aber z. B. bei einem im Gebiet

<sup>70</sup> Sonst kann es passieren, dass z. B. in einem Schutzgebiet im Flachland auf einmal alpine Arten zu den Schutzgütern gezählt werden, die in dem Gebiet nichts zu suchen haben.

<sup>71</sup> Quantifizierungen sollten bei den Erhaltungszielen ausschließlich als Mindestzahl aufgeführt werden. Es besteht die Gefahr, dass bei einer „Übererfüllung“ spätere Beeinträchtigung der überschießenden Schutzgegenstände als unproblematisch eingestuft wird. Dies ist jedoch das deutlich kleinere Übel im Vergleich zu einem fehlenden Mindestschutz.

nur rudimentär vorkommenden Lebensraum auch die Angabe einer im Rahmen der Entwicklung anzustrebenden Mindestgröße, die sich an einer Flächengröße orientiert, die der Lebensraumtyp zu seiner dauerhaften Existenzfähigkeit benötigt.<sup>72</sup> Quantifizierungen sind bei Arten ebenfalls überlegenswert, sofern etwaige fachliche (z. B. große Populationsschwankungen) oder praktische Schwierigkeiten im Einzelfall überwindbar sind.<sup>73</sup> Generell gilt, je konkreter die Erhaltungsziele in der Schutzverordnung festgelegt sind, je besser lassen sich die Zielsetzungen auch kontrollieren.<sup>74</sup>

#### **II 1.4.4 Konflikte zwischen Schutzgütern/Erhaltungszielen**

Sofern in dem betroffenen Gebiet Konflikte zwischen verschiedenen Schutzgütern absehbar sind, sollte die Verordnung Leitlinien für den Umgang mit dem Konflikt enthalten. Auch wenn grundsätzlich sämtliche im Gebiet vorkommenden Lebensraumtypen und Arten dem Schutz unterfallen, könnte eine konfliktlösende Leitlinie z. B. so aussehen, dass bei einem Konflikt, ob ein Habitat für die Ansprüche der einen oder der anderen Vogelart entwickelt wird, im Zweifel zugunsten der Art entschieden wird, um derentwillen ein Gebiet ausgesucht und angemeldet wurde. Befinden sich z. B. in einem offenen Feuchtgrünlandgebiet, das für verschiedene Limikolenarten ausgewiesen wurde, Heckenstrukturen, in denen vereinzelt der Neuntöter anzutreffen ist, wird im Konfliktfall zugunsten der Limikolenarten zu entscheiden sein. Einzelheiten gehören auch hier in die Pflege- und Entwicklungs- bzw. Managementpläne. Ein effektiver Langfristschutz wird erst aus der engen Verzahnung von Schutzverordnung, Managementplan und Monitoring entstehen.<sup>75</sup>

#### **II 1.5 Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen**

Wie dargestellt, gehören die notwendigen Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen in ihren Grundzügen in die Schutzverordnungen. Fehlen derartige Ausführungen, sollten sie eingefordert werden. Insbesondere bei Lebensraumtypen und Arten, deren aktueller Erhaltungszustand nicht als günstig einzustufen ist, sind die Erhaltungsziele mit Entwicklungsgeboten und Maßnahmen zur Wiederherstellung zu verknüpfen. Solche Gebote und Maßnahmen

---

<sup>72</sup> Lässt sich das Erhaltungsziel ohne eine entsprechende Quantifizierung nicht erreichen oder vollzugstauglich gestalten und halten sich fachliche Unsicherheiten in vertretbaren Grenzen, ist die Quantifizierung auch europarechtlich geboten.

<sup>73</sup> Es spricht z. B. nichts dagegen, den Eichenanteil in einem Waldgebiet prozentual festzuschreiben.

<sup>74</sup> Die Effektivität herkömmlicher deutscher Naturschutzgebietsverordnungen hat u. a. an unkonkreten Zielfestlegungen gelitten. Die Schutzgüter, für die Gebiete ausgewiesen wurden, sind häufig in den Gebieten heute gar nicht mehr vorhanden.

<sup>75</sup> Es wird empfohlen, die entsprechenden Papiere der Verbände zur Managementplanung und zum Monitoring ergänzend heranzuziehen.

können auch für solche Lebensräume und Arten aufgenommen werden, die zur Zeit im Gebiet nur noch rudimentär vorkommen oder die früher im Gebiet vorgekommen sind und/oder zur natürlichen Ausstattung des betreffenden Naturraums gehören. So kann z. B. unter Vernetzungsgesichtspunkten die Entwicklung eines Auwaldes entlang eines Flusses sinnvoll sein, auch wenn in der betreffenden Gegend schon lange keine Auwaldvorkommen mehr bekannt sind.

## II 1.6 Verbote

In Naturschutzgebieten sind gemäß § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebietes oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem für Naturschutzgebiete geltendem absoluten Veränderungs- bzw. Verschlechterungsverbot,<sup>76</sup> das auf den jeweiligen Schutzzweck bezogen zu interpretieren ist.<sup>77</sup>

Sinnvollerweise wird in der Schutzgebietsverordnung zunächst eine Generalklausel verwandt, die alle das Gebiet beeinträchtigenden Handlungen verbietet.<sup>78</sup>

„Im Naturschutzgebiet sind alle Handlungen verboten, die das Naturschutzgebiet oder einzelne seiner Bestandteile zerstören, beschädigen oder verschlechtern, sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist.“

Anschließend sollte eine Konkretisierung durch Einzelverbote erfolgen, da die Verbote nach Maßgabe näherer Vorschriften zu beschreiben sind. Die Generalklausel hat den Vorteil, dass Gebietsbestandteile beeinträchtigende Handlungen, die in den Einzelverboten nicht erfasst werden, trotzdem nicht zulässig werden. Allerdings stehen alle Verbote und Gebote in Schutzverordnungen unter dem Vorbehalt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Verbote und Gebote, die zur Erreichung des Schutzzweckes nicht erforderlich sind, weil es z. B. sich aufdrängende weniger einschneidende Möglichkeiten zur Zielerreichung gibt oder die zu unverhältnismäßigen Eigentumsbeeinträchtigungen führen, sind unzulässig.<sup>79</sup>

<sup>76</sup> Vgl. Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 23 BNatSchG, Rdnr. 14.

<sup>77</sup> Das ebenfalls bestehende Verschlechterungsverbot für Landschaftsschutzgebiete ist demgegenüber abgeschwächt.

<sup>78</sup> Derartige Generalklauseln sind zulässig, vgl. Messerschmidt, BNatSchG, § 22 Rdnr. 53.

<sup>79</sup> Vgl. Gassner/Dendormir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 2. Aufl., § 22 Rdnr. 24.

Nicht vergessen werden darf, dass die Ausgestaltung der Verbote und sonstiger Vorschriften der Naturschutzgebietsverordnung wie Freistellungen und Ausnahmeregelungen im Hinblick auf das Schutzgebietsnetz Natura 2000 europarechtlich determiniert ist. D. h. sämtliche Regelungen müssen so konzipiert werden, dass zunächst die Einhaltung des Verschlechterungsverbots aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL, § 33 Abs. 3 BNatSchG i. V. m. den einschlägigen Vorschriften des Landesrechts für die Bestandteile der europäischen Schutzgebiete sichergestellt ist.

Konkretisierende Einzelverbote sind also auf die gebietsspezifischen Erhaltungsziele abzustimmen. Eine bloße Liste von Standardverboten, wie z. B. das Verbot, in Naturschutzgebieten die Wege zu verlassen, ist unzureichend. Die in der Schutzverordnung festgelegten Ver-/Gebote müssen auch geeignet und hinreichend sein, um für die jeweils im Gebiet konkret geschützten Vogelarten und ihre Lebensräume, die FFH-Lebensräume und die FFH-Arten einen günstigen Erhaltungszustand zu sichern oder wiederherzustellen. Es ist deshalb sorgfältig zu kontrollieren, dass eine ausreichende Konkretisierung sämtlicher die Erhaltungsziele gefährdender Handlungen und Maßnahmen in Einzelverboten erfolgt ist. Es steht zu erwarten, dass viele Schutzverordnungen nicht nach den oben genannten Kriterien, sondern nach der Maßgabe der Vermeidung zusätzlicher Kosten gestrikt werden.

## **II 1.7. Gebote**

Gebote sind auf der Grundlage des § 22 Abs. 2 S. 1 BNatSchG zulässig und häufig auch erforderlich, um den europarechtlichen Vorgaben Genüge zu tun.<sup>80</sup> Immer dann, wenn sich der günstige Erhaltungszustand nur durch definierte Handlungen, wie dem Umbau bestimmter Entwässerungskanäle, der Einzäunung eines Grundstücks, der Durchführung von Pflegemaßnahmen wie dem regelmäßigen Beweiden einer Wacholderheide oder dem Entkusseln von Mooregebieten bewahren lässt, gehören Gebote in die Schutzverordnung, um diesen Maßnahmen die erforderliche rechtliche Außenwirkung und Verbindlichkeit zu sichern. Zum Beispiel:

„Geboten ist die ausschließliche Förderung und Einbringung der standortgerechten Baum- und Straucharten der natürlichen Waldgesellschaft mit Rotbuche und Edellaubbäumen als vorherrschenden Hauptbaumarten und einem möglichst hohen Eichenanteil. Angemessene Anteile von Neben- und Pionierbaumarten sind jeweils sicherzustellen.“

---

<sup>80</sup> In der Praxis der Schutzverordnungen werden sie hingegen häufig vermieden.

Gebote können auch zur Umsetzung notwendiger Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen verwandt werden. Die Durchsetzung der Verbote und Gebote obliegt den jeweiligen Landesnaturschutzbehörden. Die Grenze zwischen Verboten und Geboten ist fließend. Gebote können häufig auch als Verbote formuliert werden und umgekehrt. Häufig finden sich statt Geboten lediglich Ausführungen zu Pflegemaßnahmen. Inhaltlich handelt es sich um denselben Regelungsgegenstand, wie z. B. die extensive Beweidung von Grünland. Der Unterschied besteht darin, dass die Regelung als Gebot der Maßnahme verbindliche Außenwirkung verleiht und damit eine verbesserte Durchsetzbarkeit garantiert ist. Soweit es sich um die Umsetzung der Anforderungen des Europarechts handelt, ist an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu denken, der verlangt, dass mit der Schutzausweisung unmittelbar auch die Aktivitäten und Nutzungen (rechtsverbindlich) geregelt werden. Soweit also z. B. für die Bewahrung des günstigen Erhaltungszustands eines Lebensraumtyps nach der FFH-RL Aktivitäten erforderlich sind, müssen diese demnach zumindest in den Grundzügen in der Verordnung geregelt werden.<sup>81</sup> Dies sollte am besten als rechtsverbindliches Gebot geschehen.

Adressat der Gebote können Private oder Behörden, z. B. die Forstverwaltung, sein. Nicht alle Gebote können zulässigerweise an Private adressiert werden. Überschreiten die Vorgaben der Gebote die Grenze einer zulässigen Inhaltsbestimmung des Eigentums, werden sie gegenüber Privaten unzulässig. In der Regel wird ein Gebot in einer Naturschutzverordnung dann als an die Naturschutzbehörde gerichtet interpretiert werden, die die Umsetzung, zum Beispiel durch Abschluss eines Pflegevertrages, sicherzustellen hat.<sup>82</sup> Denkbar ist es auch Gebote mit Duldungspflichten der Eigentümer zu kombinieren oder Pflegemaßnahmen durch Duldungspflichten abzusichern:

„Wiedervernässungsmaßnahmen durch die Naturschutzbehörde sind zu dulden“.

Bei der Frage, wie ausführlich Regelungen in der Schutzverordnung selbst zu treffen sind, ist stets eine Gratwanderung zu bewältigen. Auf der einen Seite sollte die Verordnung nicht überfrachtet werden. Überdies können Details in den Pflegeplänen flexibler gehandhabt wer-

<sup>81</sup> Anmerkung: Dies entspricht nicht der gegenwärtigen Praxis.

<sup>82</sup> Etwas anders Meßerschmidt, nach dem sich Gebote von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen dadurch unterscheiden sollen, dass erstere an Dritte gerichtet werden sind, während Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen von der Naturschutzbehörde selbst im Gebiet durchgeführt bzw. von ihr veranlasst werden. Die Duldungsverpflichtung hierzu könne wiederum als Gebot in die Schutzverordnung aufgenommen werden, Meßerschmidt, BNatSchG, § 23, Rdnr. 85. Die Unterscheidung ist von daher fragwürdig, weil sich Verbote und Gebote grundsätzlich an jedermann richten, also auch gegenüber den Naturschutzbehörden gelten.

den. Auf der anderen Seite fehlt Festlegungen in den Pflegeplänen die rechtliche Verbindlichkeit. Ihre Durchsetzbarkeit ist deshalb gefährdet. Als Faustregel sollte deshalb gelten: Dinge, die für die Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands wesentlich sind, gehören in den Grundzügen in die Schutzverordnung. Details können nachgelagerten Festlegungen überlassen werden.

Sofern europarechtlich für den günstigen Erhaltungszustand der Gebiete erforderliche Aktivitäten in der Verordnung nicht als Gebot geregelt werden können oder sollen, müssen diese Aktivitäten in der Verordnung bei den Pflegemaßnahmen genannt werden, um ihnen die erforderliche Verbindlichkeit zu sichern.<sup>83</sup>

Auf jeden Fall sollte in die Schutzverordnung eine Ermächtigung aufgenommen werden, durch die zuständige Behörde in Zukunft zusätzliche Verbote oder Gebote zu erlassen oder sonstige Maßnahmen anzuordnen, falls sich dies im Laufe der Zeit als erforderlich herausstellen sollte.<sup>84</sup> Anderenfalls können die zuständigen Behörden ohne eine Änderung der Schutzverordnung nicht auf aktuelle Entwicklungen reagieren.<sup>85</sup> Entsprechende Öffnungsklauseln machen also Sinn.

## **II 1.8 Nutzungen**

Besonders problematisch ist die Regelung von vorhandenen oder neuen Nutzungen. Häufig werden Nutzungen in den Schutzgebieten oder im Umfeld der Schutzgebiete mit den Erhaltungszielen in Konflikt stehen.<sup>86</sup> Nutzungen, die erst aufgenommen wurden, nachdem die Umsetzungsfrist für die FFH- bzw. Vogelschutzrichtlinie abgelaufen war, sind nicht geschützt, weil insoweit ein Vertrauensschutz der Nutzer nicht gegeben war.<sup>87</sup> Rechtmäßige Nutzungen, die hingegen bereits vor diesem Zeitpunkt getätigt wurden, gelten grundsätzlich als bestandsgeschützt.<sup>88</sup> Diese Nutzungen können durch das europäische Naturschutzrecht

---

<sup>83</sup> Die Regelung der Aktivitäten ausschließlich in die Pflege- und Entwicklungspläne zu verlagern, genügt den Anforderungen nicht, weil damit eben weder die Unmittelbarkeit sichergestellt ist noch eine hinreichend verbindliche Vollzugsgarantie geschaffen wird.

<sup>84</sup> Vgl. § 22 Abs. 2 S. 1 BNatSchG und Gassner/Dendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 2. Aufl., § 22 Rdnr. 33.

<sup>85</sup> Es gibt dann allerdings keine Verbandsbeteiligung.

<sup>86</sup> Zur Cross Compliance vgl. III 3.4.

<sup>87</sup> Keinen Bestandsschutz haben bei Vogelschutzgebieten Nutzungen, die nach dem 6. April 1981 aufgenommen wurden, bei FFH-Gebieten dürfte als entsprechendes Datum der 5. Juni 1995 anzunehmen sein, bis zu dem die Mitgliedstaaten bei der Kommission die auszuwählenden Gebiete anzumelden hatten (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 FFH-RL).

<sup>88</sup> Wurde die Nutzung allerdings in einer Umgebungssituation ausgeübt, bei der der Nutzer mit einem Entfallen seines Nutzungsrechts aus Naturschutzgründen rechnen musste, ist eine Unterbindung in Zukunft zu dulden. Diese Konstellation wird von Juristen als Situationsgebundenheit des Eigentums bezeichnet.

nicht ohne weiteres verdrängt werden. Hier sind ggf. Verhandlungen mit den Eigentümern, der Abschluss von Verträgen oder enteignende Maßnahmen geboten.<sup>89</sup> Auf jeden Fall sollte darauf gedrängt werden, dass die Verordnungen die langfristige Aufgabe dieser Nutzungen als Zielsetzung festschreibt. Die Diskussion, ob die Vorgaben der europäischen Richtlinien die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, kurz-, mittel- oder zumindest langfristig den Erhaltungszielen entgegenstehende Nutzungen zu beseitigen, wird bei den Ausweisungen häufig kontrovers geführt werden. Es sollte der rechtlich gut begründbaren Standpunkt vertreten werden, dass die Behörden darauf hinwirken müssen, entsprechende Nutzungen schnellstmöglich zu beseitigen.<sup>90</sup>

## **II 1.9 Ausnahmen und Freistellungen**

Sämtliche Freistellungen und Ausnahmen müssen mit den Erhaltungszielen und –maßnahmen für das Gebiet vereinbar sein. Hierbei sind insbesondere pauschale Freistellungen z. B. für landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche, fischereiwirtschaftliche Tätigkeiten oder die Jagd kritisch zu hinterfragen. Sie werden in aller Regel vor dem Hintergrund der Richtlinien unwirksam sein. Pauschalfreistellungen sind bereits dann unzulässig, wenn sich eine Beeinträchtigung von Lebensräumen oder Arten durch bestimmte Tätigkeiten nicht mit hinreichender Sicherheit ausschließen lässt.<sup>91</sup> Jede Freistellungsregelung muss deshalb darauf abgeklopft werden, ob sie mit dem Ziel, einen günstigen Erhaltungszustand der Lebensräume und Arten zu bewahren, zu entwickeln oder wiederherzustellen, im konkreten Einzelfall vereinbar ist.

Generell sollten Ausnahmetatbestände möglichst eng formuliert werden. Soweit eine Ausnahme zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Erhaltungsziels oder des Schutzzwecks eines europäischen Schutzgebiets führen kann, ist die Verträglichkeitsprüfung im Sinne des § 34 BNatSchG erforderlich. Ausnahmen dürfen dann nur bei Bejahung der Ausnahmevoraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL, § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG zugelassen werden.

Nicht irritieren lassen sollte man sich durch die Bagatellregelungen in den FFH-Verwaltungsvorschriften der Länder.<sup>92</sup> Diese stellen zum Teil Regelfälle auf, nach denen bestimmte Maßnahmen, wie der Neubau von Radwegen oder Abgrabungen für den landwirt-

---

<sup>89</sup> Für die den Behörden allerdings häufig das Geld fehlen wird.

<sup>90</sup> Diese Anforderung ergibt sich aus dem Gebot der FFH-RL, einen günstigen Erhaltungszustand der Lebensräume und Arten zu bewahren bzw. wiederherzustellen und Hindernisse hierfür möglichst rasch zu beseitigen.

<sup>91</sup> Vgl. EuGH, Urteil v. 07.09.2004, C-127/01 (Herzmuschelfischerei).

<sup>92</sup> Diese Verwaltungsvorschriften sind eigentlich für die Definition der Erheblichkeitsschwelle bei der Verträglichkeitsprüfung konzipiert, können von den Behörden aber auch zur Argumentation im Rahmen von Schutzgebietsausweisungen, z. B. bei der Konzeption von Ausnahmevorschriften verwandt werden.

schaftlichen Eigenbedarf keine erheblichen Störungen der Schutzgebiete darstellen sollen. Dies kann jedoch nicht pauschal durch eine Verwaltungsvorschrift geregelt werden, weil die Beeinträchtigung der europarechtlich determinierten Erhaltungsziele für jeden Einzelfall geprüft werden muss. Soweit eine Maßnahme im konkreten Einzelfall zu einer Beeinträchtigung eines Erhaltungsziels führt, ist die Pauschalausnahme in der Verwaltungsvorschrift europarechtswidrig und nicht anzuwenden.

### **II 1.10 Pflege- und Entwicklungspläne**

Sofern ein Pflege- und Entwicklungsplan erforderlich ist, gehören die Verpflichtung zu seiner Aufstellung und die Grundzüge seines Inhalts in die Verordnung.<sup>93</sup> Zum Beispiel:

„Auf den Flächen der Landesforstverwaltung werden die Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der Forsteinrichtung in einem Pflege- und Entwicklungsplan dargestellt und einvernehmlich mit der oberen Naturschutzbehörde im forstlichen Betriebsplan festgelegt. Der Pflege- und Entwicklungsplan trifft insbesondere Aussagen zur Umsetzung des Alt- und Totholzkonzeptes, zur Bewirtschaftung/Umwandlung der standortfremden Bestände sowie zur natürlichen Differenzierung in Jungbeständen.“

Aktivitäten, die zur Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustands eines Lebensraumtyps oder einer Art erforderlich sind, gehören – wie dargestellt - in den Grundzügen ebenfalls hierher, soweit sie nicht als Gebot geregelt werden.

### **II 1.11 Ordnungswidrigkeitentatbestände**

Nur hinreichend bestimmte konkrete Verbote dürfen mit Bußgeldandrohungen<sup>94</sup> versehen werden. Es sollte kontrolliert werden, ob die für die Erhaltung der Lebensraumtypen und Arten wesentlichen Verbote durch die Ordnungswidrigkeitenregelung in der Verordnung auch tatsächlich erfasst werden.

## **II 2. Beispielhafte Analyse einer Naturschutzgebietsverordnung**

---

<sup>93</sup> Vgl. II 1.7.

<sup>94</sup> Vgl. § 65 BNatSchG und die einschlägigen Vorschriften des Landesrechts.

Im folgenden wird als ein Beispiel unter vielen die Naturschutzgebietsverordnung Finkenberg/Lerchenberg, die in der Anlage beigelegt ist und die bereits mehrfach zitiert wurde, analysiert und kommentiert. Auch wenn anhand dieser Verordnung eine ganze Reihe von verordnungstypischen Problemen aufgezeigt werden können, enthält natürlich jede von den Aktiven vor Ort zu prüfende Verordnung ihre eigenen, unabhängig zu beurteilenden Fragestellungen. Es empfiehlt sich beim Lesen den Text der Verordnung hinzuzuziehen.

Das Gebiet Finkenberg/Lerchenberg liegt im Bereich der Stadt Hildesheim. Es umfasst als FFH-Gebiet Waldmeister-Buchenwälder, lichte Buchenwälder trockenwarmer Kalkstandorte und Eichen-Hainbuchenwälder.<sup>95</sup> Insbesondere die beiden zuletzt genannten Waldtypen bedürfen zu ihrer Erhaltung forstwirtschaftlicher Pflege. Das geplante Naturschutzgebiet soll außerdem einen kleinen Teil des geplanten Vogelschutzgebietes „Hildesheimer Wald“ umfassen, das sich mit dem FFH-Gebiet überschneidet.<sup>96</sup> Wertbestimmende Arten sind insoweit Mittelspecht, Schwarzstorch und Wespenbussard.

Das Vogelschutzgebiet Hildesheimer Wald selbst soll – abgesehen von dem kleinen Teil, der sich mit dem Naturschutzgebiet Finkenberg überschneidet - ohne besondere Schutzgebietsausweisung ausschließlich über Vertragsnaturschutz geschützt werden.

## **II 2.1 § 1 Naturschutzgebiet**

Die Karte in der Anlage der Verordnung zeigt die Lage und die Abgrenzung des Naturschutzgebietes. § 1 Abs. 2 der Verordnung erklärt die Einbindung des Gebietes in das europäische Schutzgebietsnetz, § 1 Abs. 3 beschreibt die örtliche Lage, § 1 Abs. 4 enthält die notwendigen Verweise auf die Karte, erläutert den Grenzverlauf und gibt die Größe an. Zu kritisieren ist das Fehlen einer Übersichtskarte, die im Entwurf der Verordnung noch beigelegt war. Mangelhaft ist auch die Abgrenzung der Sonderbiotope in der Karte. Denn diese Abgrenzung ist nach forstwirtschaftlichen Bewirtschaftungseinheiten erfolgt, statt nach den tatsächlichen pflanzensoziologischen Gegebenheiten. Dies führt – wie der Ortskundige schnell bemerkt – dazu, dass die als Sonderbiotope geschützten trockenwarmen Hangwälder z. T. außerhalb der eingezeichneten Sonderbiotopflächen liegen. Im Westen und Norden wurde – wie häufig in Schutzverordnungen - der Waldrand als Schutzgebietsgrenze zu den landwirtschaftlichen Flächen hin gewählt. Dadurch wird jedoch ein effektiver Schutz der Waldsäume und ihrer Le-

---

<sup>95</sup> Lebensraumtypen 9130, 9150, 9170.

<sup>96</sup> Vgl. die der Anlage beigelegte Karte.

bensgemeinschaften weitgehend unmöglich gemacht.<sup>97</sup> Durch die verbreitete ackerbauliche Nutzung bis unmittelbar an den Waldrand wird der Waldrand durch Wegpflügen der Vegetation, Stoffeinträge und direkte Schädigung der Gehölze beeinträchtigt. Blüten- und strukturreiche Übergangsbereiche zwischen Wald und Intensivlandwirtschaft können sich deshalb nicht entwickeln. Hier hätten durch die Einrichtung einer angemessen dimensionierten Puffer- und Entwicklungszone die Gebietsgrenzen des NSG weiter nach außen gelegt werden müssen.

## **II 2.2 § 2 Schutzgegenstand und Schutzzweck**

§ 2 beinhaltet zunächst in Abs. 1 den Schutzgegenstand mit einer ausführlichen Gebietsbeschreibung und einigen wertgebenden Bestandteilen. Leider fehlt eine vollständige Liste der im Gebiet vorkommenden charakteristischen Arten der geschützten Lebensräume ebenso wie eine kartografische Darstellung der aktuellen Ausdehnung der Lebensraumtypen.

In Abs. 2 des § 2 werden Schutzzweck und Erhaltungsziele genannt. § 2 Abs. 2 beschränkt sich nicht auf die bloße Nennung der Lebensräume und Arten, sondern konkretisiert die Erhaltungsziele für die verschiedenen Waldarten, z. B. unter Naturwaldwirtschaft/Spiegelstrich 1:

„Naturnahe, ungleichaltrige Buchenwälder und Eichen-Hainbuchenwälder basenreicher Standorte einschließlich ihrer natürlichen Standortbedingungen sollen erhalten, gepflegt und entwickelt werden. Das beinhaltet einer angemessene Beteiligung möglichst aller naturnaher Entwicklungsphasen in mosaikartiger Struktur durch nachhaltige Nutzung, einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Alt- und Totholz und einen möglichst hohen Eichenanteil.“

Die Konkretisierung hätte allerdings genauer ausfallen können. So wird ebenso wenig klar, was eine angemessene Beteiligung aller naturnaher Entwicklungsphasen quantitativ bedeutet, noch was unter einem möglichst hohen Eichenanteil zu verstehen ist.<sup>98</sup> Noch bedauerlicher ist es, dass auch der zugehörige Pflege- und Entwicklungsplan darüber keine Aussagen trifft.

<sup>97</sup> Zum Schutz der Waldtypen nach der FFH-RL gehört auch der Schutz der Lebensgemeinschaften der Säume, beim Kalk-Orchideenbuchenwald z. B. die zugehörigen Blutstorchschnabel-Saumgesellschaften. Dieser Schutz wird in der Schutzzweckerklärung des § 2 zwar ausdrücklich zum Erhaltungsziel erklärt, die Realisierung des Erhaltungsziels wird durch die gewählte Gebietsabgrenzung aber leider faktisch unmöglich gemacht.

<sup>98</sup> Auch der Begriff eines überdurchschnittlichen Anteil an Alt- und Totholz sagt eigentlich nichts aus, weil die Bezugsgröße fehlt (Bundesdurchschnitt, Landesdurchschnitt, Durchschnitt im betroffenen Staatsforst?). Bei der aktuellen Tendenz möglichst viel Altholz zu ernten, könnte selbst eine Verschlechterung der geschützten Flächen noch zu überdurchschnittlichen Anteilen gegenüber sonstigen Wäldern führen. Eine sinnvolle Lösung wäre die Alt- und Totholzmenge in Festmeter pro Hektar anzugeben und diese Werte an natürlichen Wäldern zu mes-

Ausdrücklich angesprochen wird neben der Sicherung auch die Förderung, Entwicklung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes. Bei den wertgebenden Vogelarten werden auch die für die Vogelarten besonders schützenswerte Habitats mit in die Erhaltungsziele einbezogen.

„Er umfasst die Sicherung, Förderung, Entwicklung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes strukturreicher Laubholzbestände, insbesondere Alteichenbestände als Nahrungs- und Brutbiotope der wertbestimmenden Brutvogelbestände ....“

Eine weitergehende Konkretisierung der Erhaltungsziele für die Vogelarten fehlt im Verordnungsentwurf. Lediglich bei den Vorgaben für die Forstwirtschaft in § 4 finden sich später einige knappe Hinweise.

Einige der aufgenommen Konkretisierungen haben quasi Gebotscharakter und hätten auch unter Geboten aufgeführt werden können:

„Die Hudebäume auf Flurstück 3/243, Flur 63, Gemarkung Hildesheim, sollen insbesondere durch Entnahme konkurrierender Bäume erhalten und gepflegt werden“.

## **II 2.3 § 3 Verbote**

Die Vorschrift des § 3 beginnt in Abs. 1 mit dem Generalverbot, enthält dann bei den Einzelverboten lediglich sehr unspezifische Verbote wie das Verbot, Hunde außerhalb der Wege frei laufen zu lassen. Hinsichtlich der bisherigen Nutzung des Gebietes durch Reiter und Mountainbiker wäre eine ausdrückliche Regelung wünschenswert gewesen. Auch im Hinblick auf den im Süden des Gebietes liegenden Garagenhof und die an das Gebiet angrenzenden Siedlungsgebiete hätte eine Regelung bezüglich von außen in das Gebiet hineinwirkender Störungen Sinn gemacht. Auch wegen der Nutzung sonstiger im Gebiet vorhandener baulicher Anlagen werden keine Vorgaben gemacht. Spezifische auf die Erhaltungsziele der Schutzgüter zugeschnittene Verbote fehlen im übrigen fast ganz, sind allerdings dann teilweise verklausuliert im nächsten Paragraphen unter Freistellungen für die Forstwirtschaft wiederzufinden.

---

sen. Die Holzvorräte werden ohnehin bei der Forstinventur ermittelt. Dies Beispiel zeigt, dass ohne quantifizierte Erhaltungsziele ihre Einhaltung kaum kontrollierbar oder durchsetzbar wird.

§ 3 Abs. 4 enthält eine Ausnahme von den Verboten für die ordnungsgemäße Jagdausübung. Verboten bleiben aber bestimmte Tätigkeiten wie die Neuanlage von Wildäckern, Wildäsungsflächen und Wildfütterungsanlagen. An dieser Stelle wäre kritisch anzumerken, ob eine konsequente Entwicklung der Wälder nicht auch eine Beseitigung bestehender Anlagen erfordert. Die zulässige Verlagerung bestehender Anlagen ist kaum kontrollierbar, die erlaubte „Wanderung“ von Futterstellen und Kirsungen kann zu unerwünschten Eutrophierungen führen. Überdies wäre ein Hinweis nötig, dass sämtliche Beeinträchtigungen der durch die Vogelschutzrichtlinie geschützten Vogelarten sowie aller übrigen für die geschützten Waldtypen wertgebenden Tierarten (mit Nennung der Arten) durch die Ausübung der Jagd zu unterlassen sind.<sup>99</sup>

## II 2.4 § 4 Freistellungen

§ 4 enthält, in seiner Systematik etwas misslungen, eine Reihe von Freistellungen von den Verboten des § 3. Relevant sind insbesondere diejenigen, die sich auf die Forstwirtschaft beziehen. Korrekterweise hätten sich die Freistellungen darauf beschränken müssen, diejenigen forstwirtschaftlichen Tätigkeiten aufzuführen, die trotz des allgemeinen Verbots des § 3 erlaubt bleiben. Tatsächlich werden jedoch forstwirtschaftliche Verbote, Gebote und Freistellungen vermischt. Dies führt u. a. dazu, dass die unter Freistellungen aufgeführten Verbote nicht der Bußgeldbewehrung des § 8 der Verordnung unterliegen.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien folgende Kritikpunkte im Einzelnen genannt:

§ 4 Abs. 2 Nr. 1 verwendet die Formulierung:

„Angemessene Anteile von Neben- und Pionierbaumarten sind jeweils sicherzustellen“.

Der Begriff „angemessen“ hätte der Ausfüllung bedurft.

§ 4 Abs. 2 Nr. 5:

---

<sup>99</sup> Zum Teil wird in der jagdrechtlichen Literatur die Annahme vertreten, das Jagdrecht ginge den Verboten der naturschutzrechtlichen Schutzverordnungen stets vor. Vgl. z. B. Blum/Agema/Franke, § 24 NNatSchG, Rdnr. 31. Abgesehen davon, dass diese Auffassung unrichtig ist, weil das Jagdrecht die gesetzlichen Verschlechterungsverbote für Schutzgebiete nicht brechen kann, wäre eine derartige Annahme, soweit es um die Beeinträchtigung von Schutzgütern der europäischen Schutzgebiete geht, überdies europarechtswidrig.

„Die Durchführung der Pflege- und Holzerntemaßnahmen unter Rücksichtnahme auf schutzbedürftige Tier- und Pflanzenarten. Sie beginnen in naturnahen Altholzbeständen mit typisch ausgeprägter Bodenvegetation frühestens am 1. Oktober, sie enden vor Beginn des Neuaustriebs der Bodenvegetation, spätestens jedoch am 31. März; in den übrigen Beständen sowie beim Auftreten von Schadereignissen können sie ganzjährig durchgeführt werden. Weitergehende Einschränkungen im näheren Bereich der Brutvorkommen des Mittelspechts, Wespenbussards oder Schwarzstorchs werden im Pflege- und Entwicklungsplan gemäß § 7 festgelegt.“

Hier ist problematisch, dass die aktuelle Lage dieser Bestände kartografisch nirgendwo dargestellt wurde, so dass eine Überprüfung kaum möglich ist. Überdies ist bereits während des März mit Störungen von Brutvögeln zu rechnen, so dass der Termin zu spät liegt.<sup>100</sup> Die angekündigten weitergehenden Einschränkungen im nahen Bereich der Brutvorkommen des Mittelspechts, des Wespenbussards und des Schwarzstorchs wurden im Pflege- und Entwicklungsplan zudem nicht umgesetzt.

Nach § 4 Abs. 2 Nr. 6 soll der Lebensraum für den Mittelspecht über ein Habitatbaumkonzept, das vorhandene sowie potentielle Brutgebiete weitgehend aus der forstlichen Nutzung nimmt, gesichert werden. Es fehlt jedoch jede Darstellung der Lage dieser Gebiete, so dass selbst gutwillige Forstwirte nicht wissen können, auf welche Bereiche sie Rücksicht nehmen müssen. Hier hätte eine Karte, die die Lage dieser Flächen parzellenscharf darstellt, in die Verordnung gehört.

Auch mögliche Zielkonflikte zwischen Sonderbiotop-Flächen und Habitatbaumflächen werden nicht geregelt.

Generell kann ist darauf hinzuweisen, dass sich die Forstwirtschaft in den europäischen Schutzgebieten konsequent und lückenlos den Erhaltungszielen unterzuordnen hat und entsprechend ausgerichtet werden muss.

## **II 2.5 § 5 und 6 Erlaubnisvorbehalt und Befreiung**

---

<sup>100</sup> Außerhalb der räumlich nicht dargestellten naturnahen Altholzbestände mit ausgeprägter Bodenvegetation sollen demnach gemäß der Schutzverordnung ganzjährig Pflege- und Holzerntemaßnahmen zulässig sein. Die Bodenvegetation ist jedoch im ganzen NSG schutzwürdig, insbesondere in den Kalk-Buchenwäldern, die hier überwiegend gerade keine Altholzbestände sind.

§ 5 und § 6 der Verordnungen enthalten einen Erlaubnisvorbehalt und eine generelle Regelung für Befreiungen. Die Befreiungen müssen bei einer erheblichen Beeinträchtigung von Schutzgütern der europäischen Richtlinien den Vorgaben der Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL, § 34 BNatSchG entsprechen.

## **II 2.6 § 7 Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen**

Positiv hervorzuheben ist die ausdrückliche Aufnahme der Verpflichtung zur Erstellung eines Pflege- und Entwicklungsplans in § 7 der Verordnung. Diese nutzt allerdings wenig, wenn der Pflege- und Entwicklungsplan seinerseits nur eine unzureichende Ausfüllung der Vorgaben aus der Verordnung enthält, so dass der Pflege- und Entwicklungsplan möglichst gleich mit in den Blick zu nehmen ist.

Die Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen sollten bereits in der Verordnung in ihren Grundzügen dargestellt und damit rechtsverbindlich gemacht werden, vor allem wenn entsprechende Gebote in der Verordnung fehlen. Dies gilt insbesondere für diejenigen Pflegemaßnahmen, die unverzichtbar sind, um die europarechtlich geschützten Lebensraumtypen in einem günstigen Erhaltungszustand zu erhalten.

## **II 2.7 § 8 Verstöße**

Hinsichtlich der Regelung des § 8 über Ordnungswidrigkeiten ist zu bemängeln, dass eine vollständige Auflistung der erhaltungszielspezifischen Verbote in § 3 fehlt.<sup>101</sup>

## **II 2.8 Vogelschutzgebiet Hildesheimer Wald**

Am Beispiel des angrenzenden Vogelschutzgebietes Hildesheimer Wald,<sup>102</sup> das nur über Vertragsnaturschutz geschützt werden soll, lässt sich überdies eine der Problematiken des Vertragsnaturschutzes (s.u.) sehr gut veranschaulichen. Insbesondere der Mittelspecht benötigt als Nahrungs- und Brutbiotop alte Eichen. Ihre Erhaltung gehört zu den Erhaltungszielen. Diese Bäume werden jedoch zur Zeit durch die Forstwirtschaft aus finanziellen Gründen aus dem Gebiet entfernt. Hiergegen gibt es keinen wirksamen Schutz, da die Vertragsangebote häufig zu spät kommen und/oder die finanziellen Mittel fehlen, nicht alle Waldeigentümer zum Vertragsschluss bereit sind und – da keine Schutzverordnung geplant wird – eine einstweilige

---

<sup>101</sup> Anzumerken ist schließlich noch ein praktisches Problem: Da eine enge Abstimmung der notwendigen Naturschutzmaßnahmen mit den Revierförstern nicht erfolgt ist, gibt es erhebliche Probleme bei der forstwirtschaftlichen Umsetzung.

<sup>102</sup> Vgl. die zweite Karte im Anhang.

Sicherstellung aus rechtlichen Gründen nicht zulässig ist.<sup>103</sup> Ein Schutz des Gebiets über Vertragsnaturschutz ist also vorliegend nicht in der Lage, das Gebiet vor Verschlechterungen zu schützen und verstößt damit gegen die europarechtlichen Vorgaben.

### **II 3. Checkliste: Ausweisung europäischer Schutzgebiete durch Naturschutzgebietsverordnungen**

- Karten mit eindeutigen rechtlich verbindlichen Gebietsabgrenzungen, Maßstab entsprechend den Erfordernissen, Grenzen müssen eindeutig (parzellenscharf) zugeordnet werden können
- Aktuelle Karten mit Verteilung der Lebensraumtypen und sämtlicher Habitats für die geschützten Arten wünschenswert
- Gebietsgrenzen sind so gezogen, dass die schützenswerten Lebensraumtypen und Artenhabitats vollständig innerhalb der Schutzgebietsgrenzen liegen
- Festlegung von hinreichenden Pufferzonen
- Vollständige Auflistung der im Gebiet signifikanten vorkommenden Lebensraumtypen nach Anhang I FFH-RL unabhängig von ihrem aktuellen Erhaltungszustand (alle Lebensraumtypen) mit Benennung der wichtigsten charakteristischen Arten der FFH-Lebensraumtypen, der notwendigen Strukturen und abiotischen Faktoren
- Vollständige Auflistung aller im Gebiet vorkommenden Arten nach Anhang-II-FFH-RL (alle Arten), ebenfalls Auflistung der Anhang-IV-Arten und sonstiger schutzwürdigen Arten (Artenschutz)
- Vollständige Auflistung der Vogelarten des Anhangs I mit zugehörigen Habitats
- Vollständige Auflistung der im Gebiet auftretenden Zugvogelarten (Art. 4 Abs. 2 VRL)
- Vollständige Auflistung sonstiger im Gebiet vorkommender relevanter europäischer Vogelarten (mindestens die SPEC-Arten und die durch die Roten Listen geschützten Arten)
- Schutz der Vogelarten in FFH-Gebieten und Schutz der FFH-Lebensraumtypen in Vogelschutzgebieten anzustreben

<sup>103</sup> Die Konfliktbereitschaft der Naturschutzbehörden ist offenbar auch nicht groß genug, um ohne konkrete Verordnungsvorgaben allein auf der Grundlage des Verschlechterungsverbots einzuschreiten. Dies zeigt wieder die Notwendigkeit konkreter Regelungen. Fehlen diese, fällt der Vollzug regelmäßig aus.

- Lebensraumbezogene und artenbezogene Erhaltungs- und Entwicklungsziele mit Konkretisierungen und Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele
- Leitlinien für die Lösung von Konflikten zwischen Schutzgütern
- Beschreibung der Entwicklungs- und Wiederherstellungsziele und der Maßnahmen, mit der die Wiederherstellung erreicht werden soll
- generelles Verschlechterungsverbot
- konkretisierte umfassende Verschlechterungsverbote abgestimmt auf die Notwendigkeiten der Erhaltungsziele und Wiederherstellungsziele sowie auf die Gegebenheiten vor Ort
- Gebote (konkret auf Erhaltungs- und Wiederherstellungsziele abgestimmt)
- Unterbindung von die Erhaltungsziele beeinträchtigenden Nutzungen soweit nicht bestandsgeschützt, bei bestandsgeschützten Nutzung Entwicklung von Lösungen, um die Beeinträchtigung der Erhaltungsziele zukünftig auszuschließen
- Planung der Entfernung von die Erhaltungsziele und das Wiederherstellungsgebot beeinträchtigenden bestandsgeschützten Nutzungen aus dem Gebiet
- Regelung der Nutzungen
- Ausnahmen, Freistellungen usw. dürfen nicht mit Erhaltungs- oder Wiederherstellungszielen kollidieren, z. B. keine Gewässerunterhaltungsmaßnahmen, die die nach Anhang II FFH-RL im Gebiet geschützten Fischarten gefährden
- Freistellung von Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei oder Jagd nur soweit sie nicht mit Erhaltungs- oder Wiederherstellungszielen kollidieren
- Verpflichtung zum Aufstellen eines Pflege- und Entwicklungsplans
- Auf die Erhaltungsziele abgestimmte Ordnungswidrigkeitentatbestände, die die erforderlichen Verbote und Gebote vollständig sanktionieren

### **Teil III**

#### **Unterschutzstellung auf andere Weise als durch Naturschutzgebietsverordnungen**

Eine Unterschutzstellung soll gemäß § 33 Abs. 2 BNatSchG primär als geschützte Teile von Natur und Landschaft im Sinne des § 22 BNatSchG oder zweitrangig durch die in § 33 Abs. 3 BNatSchG genannten Maßnahmen erfolgen.

Einerlei welcher Schutzgebietstyp, welche Schutzgebietstypkombination oder welche sonstige Maßnahme oder Maßnahmenkombination für die Ausweisung eines FFH- oder Vogelschutzgebiets gewählt wird, immer muss der gewählte Typ/die gewählte Typenkombination in ihrer konkreten Ausgestaltung sicherzustellen in der Lage sein, dass die zu schützenden Arten und Lebensräume in einem günstigen Erhaltungszustand verbleiben oder in einen günstigen Erhaltungszustand versetzt werden. Genügt die vorgeschlagene Verordnung (welchen Typs auch immer) diesen Anforderungen nicht, ist sie nicht europarechtskonform und daher zu beanstanden.

### III 1. Checkliste: Kriterien des europäischen Gerichtshofs

Die Kriterien aus der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für die Ausweisung der europäischen Schutzgebiete seien an dieser Stelle nochmals in Erinnerung gerufen. Sie gelten für Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete gleichermaßen:

- Förmlicher Ausweisungsakt
- Unbestreibare Verbindlichkeit der Ausweisung
- Unbestreitbare Verbindlichkeit der Karten
- Vollständige und endgültige Ausweisung (konkret, bestimmt und klar)
- Rechtswirksame Abgrenzung des Gebiets gegenüber Dritten
- Ausweisung muss automatisch und unmittelbar eine mit der Gemeinschaftsregelung im Einklang stehende Schutz- und Erhaltungsregelung auslösen<sup>104</sup>
- Hinreichend präzise Ausgestaltung der Schutzgebietserklärungen
- Maßstab für die hinreichende Ausgestaltung ist stets das Erfordernis der Bewahrung, Entwicklung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands für die geschützten Lebensräume und Arten<sup>105</sup>

<sup>104</sup> Dies bedeutet u. a. dass die den Schutz ausgestaltenden Maßnahmen nicht erst Jahre später ihre Wirkung entfalten dürfen, etwa weil der entsprechende Managementplan vorher nicht fertig ist.

<sup>105</sup> Die Ausgestaltung einer Unterschutzstellung, die diese Vorgabe inhaltlich nicht sicherstellt, ist nicht europarechtskonform.

- Aktivitäten und Nutzungen im Gebiet einschließlich der Grundzüge notwendiger Pflegemaßnahmen müssen geregelt sein
- Angemessene Bekanntmachung der notwendigen Maßnahmen, damit die betroffenen Rechtssubjekte den Umfang ihrer Rechte und Pflichten erkennen können

Durch Anwendung dieser Kriterien auf die jeweils gewählte Form der Unterschutzstellung kann ermittelt werden, ob den europarechtlichen Vorgaben genügt wird oder nicht.

### **III 2. Geschützte Teile von Natur und Landschaft (außer Naturschutzgebieten)**

Neben Naturschutzgebieten stellen insbesondere Nationalparke, Biosphärenreservate und Landschaftsschutzgebiete oder Kombinationen dieser Kategorien im Einzelfall geeignete Schutzgebietskategorien dar.<sup>106</sup> Wie bei den Naturschutzgebietsverordnungen hängt der erforderliche Schutz auch bei den übrigen Schutzgebietstypen nach § 33 Abs. 2 BNatSchG stark von der Ausgestaltung der jeweiligen Schutzverordnungen und sonstigen Maßnahmen sowie den Erhaltungsanforderungen der jeweiligen Lebensräume und Arten ab. Erforderlich ist eine dezidierte Prüfung für jeden Einzelfall. Die in Betracht kommenden Schutzgebietstypen werden im Folgenden kurz vorgestellt.

#### **III 2.1 Nationalparke**

Nationalparke nach § 24 BNatSchG sind 1. großräumig und von besonderer Eigenart, haben 2. in einem überwiegenden Teil ihres Gebietes die Voraussetzungen für ein Naturschutzgebiet und befinden sich 3. in einem überwiegenden Teil ihres Gebietes in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand oder sind geeignet, sich in einen derartigen Zustand zu entwickeln. Im überwiegenden Teil des Nationalparks soll ferner der möglichst ungestörte Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik gewährleistet werden. Das Schutzinstrumentarium gleicht im Wesentlichen demjenigen von Naturschutzgebieten.

Da die Nationalparke in ihrem überwiegenden Teil die Voraussetzungen eines Naturschutzgebietes erfüllen müssen, kommen diese Bereiche wie Naturschutzgebiete für die Ausweisung von europäischen Schutzgebieten in Betracht. Großräumige Lebensraumtypen, die intensiver

---

<sup>106</sup> Vgl. Apfelbacher/Adenauer/Iven, NuR 1999, 63, 66.

Pflege bedürfen, sind aufgrund der Zielsetzung, in Nationalparks der natürlichen Dynamik großen Raum zu geben, hier weniger gut aufgehoben.

### **III 2.2 Biosphärenreservate**

Biosphärenreservate i. S. von § 25 BNatSchG können aus verschiedenen Gebietskategorien bestehen. Der Schwerpunkt soll bei den Naturschutzgebieten liegen, im übrigen kommen insbesondere Landschaftsschutzgebiete in Betracht. Biosphärenreservate dienen vor allem der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt. Sie werden in Kernzonen, Pflegezonen und Entwicklungszonen gegliedert.

Gegen die Ausweisung von europäischen Schutzgebieten im Rahmen von Biosphärenreservaten bestehen ebenfalls keine Bedenken, sofern die FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete innerhalb der Biosphärenreservate solchen Gebietsteilen zugeordnet werden, die einen an den jeweiligen Erhaltungszielen ausgerichteten Schutzstatus bekommen.

### **III 2.3 Landschaftsschutzgebiete**

Die Schutzkategorie des Landschaftsschutzgebiets (§ 26 BNatSchG) umfasst ein breites Spektrum an Schutzzwecken, zu denen die Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs-, Funktions- und Regenerationsfähigkeit des Naturhaushalts gehören. Der Schwerpunkt liegt – trotz bestehender Überschneidungen – stärker auf dem Schutz von „genutzten Landschaften“ als bei Naturschutzgebieten. Generell ist die Schutzintensität geringer als dort.<sup>107</sup> Die Verschlechterungsverbote sind weniger streng. Häufig wird deshalb bei Landschaftsschutzgebieten nicht wie bei den Naturschutzgebieten die Form des repressiven Verbots mit Befreiungsvorbehalt gewählt, sondern ein sogenanntes präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Dies bedeutet, die jeweilige Tätigkeit ist nicht generell verboten, bedarf für ihre Durchführung jedoch zunächst einer Freigabe in Form einer Erlaubnis der zuständigen Behörde.<sup>108</sup> Nach der aktuellen Fassung des § 26 BNatSchG sind jedoch in Landschaftsschutzgebieten auch auf den Schutzzweck abgestimmte repressive Verbote und Gebote zulässig. Zulässig sind sämtliche Verbote, die zur Erreichung des Schutzzwecks erforderlich sind und sich aus dem besonderen Gebietscharakter ergeben.<sup>109</sup> Der Verordnungsgeber ist deshalb auch bei Landschaftsschutzgebieten berechtigt, zur Durchsetzung von Erhaltungszielen euro-

---

<sup>107</sup> Vgl. Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, § 26 BNatSchG, Rdnr. 6

<sup>108</sup> Vgl. Meßerschmidt, § 22 BNatSchG, Rdnr. 48.

<sup>109</sup> Carlsen/Fischer-Hüftle, NuR 1993, 311, 316.

päischer Schutzgebiete repressive Verbote zu erlassen und die Landschaftsschutzverordnungen entsprechend auszustatten.<sup>110</sup> Allerdings ist bei Landschaftsschutzgebieten noch sorgfältiger auf die Abstimmung der Verbots- und Gebotsregelungen auf die Erhaltungsziele zu achten.<sup>111</sup> Denn anders als bei Naturschutzgebieten steht dem Landschaftsschutzgebiet kein absolutes Verschlechterungsverbot zur Seite,<sup>112</sup> dass fehlende Detailregelungen auffangen könnte.

Insgesamt kommt es auch beim Landschaftsschutzgebiet 1. auf die generelle Ausgestaltung im Einzelfall und 2. auf den verfolgten Schutzzweck an. Für den Schutz von Vogelarten, die in großflächigen Kulturlandschaften leben, kann die Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten in bestimmten Fällen die optimale Wahl sein.

### **III 2.4 Naturparke**

Bei der Kategorie des Naturparks liegt der entscheidende Schwerpunkt auf dem Erholungszweck (§ 27 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG). Naturparke sind deshalb für Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete grundsätzlich nicht geeignet.

### **III 2.5. Geschützte Landschaftsbestandteile/Naturdenkmale**

Geschützte Landschaftsbestandteile (§ 29 BNatSchG) sind aus der übrigen Landschaft abzugrenzende Objekte wie Alleen, Hecken, Feldgehölze usw. Mit ihnen können, ebenso wie mit Naturdenkmälern (§ 28 BNatSchG) nur kleinflächige Naturelemente geschützt werden. Ein erforderlicher Umgebungsschutz muss ggf. getrennt geregelt werden. Eine größere Bedeutung als bei der Ausweisung von Schutzgebieten können diese Schutzkategorien für den Schutz von Vernetzungselementen im Sinne des Art. 10 FFH-RL erlangen.

### **III 2.6 Wasserschutzgebiete**

Wasserschutzgebiete im Sinne des § 19 WHG dienen dem Schutz der öffentlichen Wasserversorgung. Sie sind aufgrund ihrer Zielbestimmung zum Schutz der europäischen Schutzgebiete ungeeignet.

### **III 2.7 Schutzverordnungen und einstweilige Sicherstellungen**

---

<sup>110</sup> Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und atypischen Fallgestaltungen kann durch Befreiungsvorbehalte Rechnung getragen werden.

<sup>111</sup> Das BVerfG hält Gebote an Private zur Durchführung von Pflegemaßnahmen (Mähen einer Wiese) im Landschaftsschutzgebiet für unzulässig, begründet diese Auffassung leider aber nicht näher, BVerfG, Beschluss v. 16.9.1998, NuR 1999, 99, 101. Die Pflicht zur Durchführung der Pflegemaßnahmen muss dann stattdessen verbunden mit einer Duldungsverpflichtung des Privaten in der Verordnung festgeschrieben werden.

<sup>112</sup> Vgl. Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 26 BNatSchG, Rdnr. 14.

In den meisten Bundesländern erfolgen die Schutzgebietsausweisungen für die oben genannten Schutzgebietskategorien durch Einzelrechtsverordnungen.

Die Landesgesetze sehen die Möglichkeit vor, ein Schutzgebiet, für das eine Schutzgebietsausweisung beabsichtigt ist, einstweilen sicherzustellen, um in der Zwischenzeit das Gebiet schädigende Eingriffe zu unterbinden. Allerdings ist die zeitliche Zulässigkeit solcher „einstweiliger Regelungen“ nach der Rechtsprechung beschränkt. Im Allgemeinen wird eine Grenze von sechs Jahren als Obergrenze angesehen. Da in den Bundesländern, soweit der Schutz durch Rechtsverordnung erfolgen soll, eine ganze Flut von Verordnungen zu erstellen ist, könnten hier Probleme entstehen. Denn die Naturschutzbehörden sind der Aufgabe, eine Vielzahl in komplexen Verfahren zu erstellende Gebietsverordnungen auf einmal zu erstellen, kapazitätsmäßig kaum gewachsen. Sofern die Dauer entsprechender einstweiliger Sicherstellungen das Limit überschreitet, besteht die Gefahr, dass die Rechtsprechung sie für unwirksam erklärt. Zwar besteht dann weiterhin derjenige Schutz, der sich direkt aus den europäischen Richtlinien und aus § 33 Abs. 5 BNatSchG ergibt. Es ist jedoch zweifelhaft, ob es den zuständigen Behörden gelingt, die Schutzwirkung dieser Vorschriften ebenso effektiv umzusetzen, wie diejenige von einstweiligen Sicherstellungen. Ohne zur Schutzgebietsausweisung parallel erfolgende einstweilige Sicherstellung besteht deshalb ungeachtet des bestehenden Verschlechterungsverbots aus den europäischen Richtlinien in vielen Gebieten die Gefahr, dass Eigentümer und sonstige Nutzer noch schnell versuchen, Fakten zu schaffen und schutzwürdige Bestandteile des Gebiets, wie z. B. ältere Baumbestände, beseitigen.

Ein Sonderproblem stellt sich, wenn eine bestehende Verordnung die Schutzziele für ein Vogelschutzgebiet oder ein FFH-Gebiet bereits weitgehend abdeckt. Dies kann als bereits existierende Schutzgebietsausweisung jedoch nur dann akzeptiert werden, wenn sämtliche für den Schutz des jeweiligen Gebiets erforderliche Kriterien (Erhaltungsziele, spezifische Gebote und Verbote in Bezug auf die zu schützenden Lebensräume und Arten) bereits in der existierenden Verordnung angesprochen und abgearbeitet wurden. Die Regelung in § 36 Abs. 4 S. 7 NatSchG BW ist vor diesem Hintergrund kritisch zu hinterfragen.<sup>113</sup> Werden die Kriterien in bestehenden Schutzverordnungen nicht hinreichend abgearbeitet, liegt entweder eine unvollständige oder gar keine Schutzgebietsausweisung im Sinne der Vogelschutzrichtlinie und/oder der FFH-RL vor.<sup>114</sup> Entsprechende unvollständige oder fehlende Verordnungen sind nicht zu

---

<sup>113</sup> Vgl. Teil I, 3.9.

<sup>114</sup> Bei Vogelschutzgebieten führt eine auch unvollständige Verordnung dazu, dass lediglich ein faktisches Vogelschutzgebiet vorliegt, das den erweiterten Schutzwirkungen der VRL unterfällt.

akzeptieren. Ergänzungen (durch Rechtsverordnung) oder eine vollständig neue Verordnung sind zu fordern.

Bei den Naturschutzbehörden mehrerer Bundesländer gibt es Bedenken, die bestehenden Verordnungen zu ändern, weil zum einen der Arbeitsaufwand als problematisch angesehen wird und zum anderen befürchtet wird, nach dem erneuten Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren würden die neuen Verordnungen schlechter als die alten (z. B. für die bisherigen Naturschutzgebiete, die als FFH-Gebiete angemeldet wurden). Dies ändert jedoch nichts daran, dass ohne Neugestaltung der Verordnungen ein wirksamer und europarechtskonformer Schutz für die Gebiete grundsätzlich nicht gewährleistet ist.

### **III 3. Unterschutzstellung auf andere Weise**

Die Länder dürfen nach § 33 Abs. 4 BNatSchG ausnahmsweise die Natura-2000-Gebiete anders als durch förmliche Schutzgebietsausweisungen schützen, sofern der europarechtlich gebotene Schutz hierdurch hinreichend sichergestellt wird. Es ist zu beachten, dass anders als bei der Erstellung von Schutzgebietsverordnungen die Verbände bei einem Schutz auf andere Weise kein Beteiligungsrecht und kein automatisches Stellungnahmerecht haben. Entsprechende Methoden der Unterschutzstellung lassen sich deshalb von den Verbänden viel schlechter kontrollieren. Eine ganze Reihe der Bundesländer versucht mittlerweile, die Ausnahmen des § 33 Abs. 4 BNatSchG zum Regelfall zu machen.

#### **III 3.1 Ausweisung der Schutzgebiete durch Gesetz**

Bei der Gewährleistung eines gleichwertigen Schutzes (wie durch Ausweisung eines Schutzgebietes im Sinne des § 22 Abs. 1 BNatSchG) durch andere Rechtsvorschriften ist zunächst an eine Ausweisung durch förmliches Gesetz zu denken, wie z. B. in Rheinland-Pfalz geschehen und in Hessen und Sachsen geplant. Dieser Weg mag u. a. deshalb als Königsweg erscheinen, weil damit die aufwendige Verordnungsarbeit und langwierige Streitigkeiten mit „widerborstigen“ Eigentümern und anderen Gegnern vermieden werden können. Dieser Gesichtspunkt sollte auch bei den Verbänden nicht aus den Augen verloren werden. Denn bezüglich der effektiven Ausgestaltung der konkreten Schutzverordnungen wird es heftigen lokalen Widerstand geben.

Fraglich ist jedoch, ob mit der pauschalen gesetzlichen Ausweisung tatsächlich der europarechtlich gebotene Schutz sichergestellt ist.

Die bisher erlassenen gesetzlichen Regeln genügen dem Anspruch der Europarechtskonformität jedenfalls nicht.

Die unter Teil II, 3.6 dargestellte Regelung für Rheinland-Pfalz sieht eine Ausweisung durch Aufnahme einer Gebietsliste in der Anlage des Naturschutzgesetzes vor. Die Erhaltungsziele werden in einer Rechtsverordnung festgelegt, deren Konkretisierung im Einzelfall durch Gutachten im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung erfolgt. Erhaltungsmaßnahmen sollen in Bewirtschaftungsplänen festgelegt werden, die durch vertragliche Vereinbarung umzusetzen sind. Nur falls diese nicht gelingt, können Anordnungen der zuständigen Behörde ergehen.

Zwar dürften bei dieser Lösung die Anforderungen des Europäischen Gerichtshofes erfüllt sein, dass ein förmlicher Ausweisungsakt vorliegt und dass die Schutzgebiete durch die gesetzliche Schutzerklärung vollständig und endgültig ausgewiesen werden. Die gesetzliche Ausweisung zieht jedoch bei dieser Lösung nicht – wie im Urteil gegen das Königreich Belgien verlangt – eine mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehende Schutz- und Erhaltungsregelung unmittelbar nach sich<sup>115</sup>, die zudem die im Gebiet zulässigen Aktivitäten und Nutzungen auch gegenüber Dritten hinreichend verbindlich regelt.<sup>116</sup> Wie sich aus den Urteilen Seine-Mündung<sup>117</sup> und Owenduff-Nephtin Beg<sup>118</sup> ergibt, müssen die konkreten für die jeweiligen Gebiete erforderlichen Maßnahmen jedoch so geregelt werden, dass die Erhaltung der Gebiete und ihrer Bestandteile tatsächlich rechtlich sichergestellt ist. Auch ein allgemeines Verschlechterungsverbot vermag die vom Europäischen Gerichtshof geforderten konkreten Regelungen nicht zu ersetzen, da dies nicht ausreicht, um Dritten zu verdeutlichen, was im Gebiet unter Bezug auf die Erhaltungsziele im Einzelnen zulässig ist oder nicht.<sup>119</sup>

Die Fassung allein der Erhaltungsziele in einer Rechtsverordnung mit Außenwirkung, wie in Rheinland-Pfalz, beinhaltet also gerade keine gegenüber Dritten unmittelbar wirkenden Ver-

---

<sup>115</sup> EuGH, Urteil vom 27. Februar 2003, Rs. C 415/01, Slg. 2003, I 2089, Rn. 26 (Belgien).

<sup>116</sup> EuGH, Urteil vom 2. August 1993, Rs. C 355/90 (Santona).

<sup>117</sup> EuGH, Urteil vom 18. März 1999, Rs. C 166/97 (Seine-Mündung).

<sup>118</sup> EuGH, Urteil vom 12. Juni 2002, Rs. C 117/00 (Irland).

<sup>119</sup> Auch ein sehr gutwilliger Laie wird nicht in der Lage sein, ausschließlich aus der Benennung der Lebensraumtypen und geschützten Arten abzuleiten, was er im Rahmen des Verschlechterungsverbots im Gebiet denn nun noch darf und was nicht. Da die Regelungen nicht klar sind, können sie auch nicht wirklich vollzogen werden.

und Gebotsregelungen.<sup>120</sup> Diese Form der Ausweisung setzt nicht automatisch und unmittelbar ein Rechtsregime in Kraft, das die vom Gemeinschaftsrecht für die Gebiete geforderte Schutzwirkung auslöst. Es genügt ebenfalls nicht, die Erhaltungsziele nur im Falle der Verträglichkeitsprüfung durch Gutachten zu konkretisieren. Denn eine Konkretisierung der Erhaltungsziele ist bereits zur Gestaltung der Schutzwirkungen im Rahmen der Ausweisung erforderlich. Soweit Erhaltungsmaßnahmen lediglich in Bewirtschaftungspläne integriert werden sollen, sind diese für Dritte nicht verbindlich. Diese Lösung entspricht damit ebenfalls nicht den Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs, z. B. bezüglich der notwendigen Außenwirkung von Verboten. Überdies wird sich die Ausarbeitung der Bewirtschaftungspläne lange Jahre hinziehen, so dass die durch die Pläne vermittelten Schutzwirkungen nicht unmittelbar durch die Ausweisung, sondern erst nach langen Verzögerungen wirksam werden können. Mit den Anordnungen der Naturschutzbehörden darf jedoch nicht solange abgewartet werden, bis sich herausgestellt hat, ob Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes ausreichen. Sondern es ist vorab im Rahmen der Ausweisung zu prüfen, wo Vertragsnaturschutz voraussichtlich nicht ausreichen wird und entsprechende Verbote müssen dann bereits im Zeitpunkt der Ausweisung in Kraft gesetzt werden.<sup>121</sup> Einzelanordnungen der Naturschutzbehörden werden zudem kaum in der Lage sein, die komplexen Probleme des Gebietsschutzes mit Drittwirkung umfassend zu bewältigen. Damit erweist sich die in Rheinland-Pfalz gewählte Lösung der Ausweisung durch Gesetz insgesamt als nicht europarechtskonform. Sie sollte bei der Europäischen Kommission beanstandet werden. Sofern die in § 13 b Abs. 1 BayNatSchG und in § 36 Abs. 3 Naturschutzgesetz Baden-Württemberg vorgesehene Ausweisung der Vogelschutzgebiete den dargestellten Kriterien nicht genügt, werden sie diese Zielsetzung ebenfalls verfehlen. Entsprechendes gilt für die Referentenentwürfe in Sachsen und Hessen.

Dessen ungeachtet ist es wegen der dargestellten Schwierigkeiten mit der Ausweisung von Schutzgebieten durch Rechtsverordnungen gut möglich, dass weitere Bundesländer eine Ausweisung durch Gesetz favorisieren werden. Dies kann aus Sicht der Verbände durchaus Sinn machen, wenn hierdurch vermieden wird, dass die Schutzverordnungen im „Hickhack“ der Einzelausweisungen zerrieben werden. Die Hürden für eine europarechtskonforme Aus-

---

<sup>120</sup> In der Landesverordnung über die Erhaltungsziele in den Natura-2000-Gebieten werden nicht einmal die in den FFH-Gebieten vorkommenden Anhang II-Arten aufgeführt. Auch die vorkommenden Lebensraumtypen werden durch die Erhaltungsziele nur zum Teil erfasst.

<sup>121</sup> Die Annahme, der Vertragsnaturschutz oder andere Instrumente können beim Schutz der europäischen Schutzgebiete in weitem Rahmen das Ordnungsrecht ersetzen, ist unrealistisch (vgl. unter 3.4). Diese Annahme setzt unausgesprochen und inzident die Absicht voraus, das geltende Europarecht nicht korrekt umzusetzen.

weisung der europäischen Schutzgebiete durch Gesetz sind jedoch sehr hoch. Ihre Einhaltung muss von den Verbänden eingefordert werden.

Eine Ausweisung der Schutzgebiete durch Gesetz genügt nur dann den Vorgaben des europäischen Rechts, wenn durch das Gesetz neben der Gebietsabgrenzung, den Gebietsbestandteilen und den Erhaltungszielen und ihrer Konkretisierung auch gebietspezifisch für die jeweiligen Gebiete geltenden Ge- und Verbote mit Außenwirkung gegenüber Dritten geregelt werden, die geeignet sind, die Arten und Lebensräume der jeweiligen Gebiete nach den Maßstäben der Richtlinie zu schützen. Dies bedeutet, das Gesetz darf sich nicht darauf beschränken, Gebiete aufzuzählen, auf Karten zu verweisen und Lebensraumtypen, Anhang-II-Arten und Vogelarten zu nennen. Sondern das Gesetz muss gleichzeitig für jedes einzelne Gebiet die gebietsbezogenen notwendigen Regelungen umfassen, die seine Erhaltung sicherstellen, wie Verbote, Gebote, Nutzungen, zulässige Bewirtschaftungen usw. Dieses Aufgabenprogramm für alle europäischen Schutzgebiete eines Bundeslandes in die Rechtsform eines Gesetzes zu gießen, mag zwar möglich sein, erscheint aber fast ebenso aufwendig wie der Erlass von einzelnen Rechtsverordnungen.

Unproblematisch ist im Gegensatz hierzu die Unterschutzstellung eines einzelnen Schutzgebietes durch ein eigenes Gesetz, wie z. B. in Niedersachsen für das Biosphärenreservat Elbtal-aue geschehen, sofern das Gesetz für sich betrachtet den Anforderungen des europäischen Rechts genügt. In diesem Fall wird die Rechtsverordnung für ein Einzelgebiet lediglich durch eine höherrangige Rechtsnorm, nämlich das Gesetz, ersetzt.

### **III 3.2 Ausweisung durch Ministerialerlass**

Eine weitere Form der Ausweisung für Vogelschutzgebiete wird in Niedersachsen vertreten.<sup>122</sup> Hintergrund ist auch hier die Weigerung des Europäischen Gerichtshofes, den von den Mitgliedstaaten bisher nicht förmlich ausgewiesenen Vogelschutzgebieten die Vergünstigungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL zu gewähren. Diese faktischen Vogelschutzgebiete unterliegen weiterhin dem strengeren Schutzregime der VRL und verursachen damit den Bundesländern, die im Einflussbereich solcher Gebiete Infrastrukturvorhaben planen, Probleme. Die Bundesländer suchen deshalb nach Möglichkeiten, diese Gebiete mit wenig Aufwand in ordnungsgemäß ausgewiesene Vogelschutzgebiete umzuwandeln. Zu diesem Zweck dienen

---

<sup>122</sup> Klooth/Louis, NuR 2005, 438 ff.

auch die Ermächtigungen in mehreren Naturschutzgesetzen, Vogelschutzgebiete durch eine Rechtsverordnung auszuweisen.<sup>123</sup>

Gemäß § 34a Abs. 2 i.V.m. § 34 b Abs. 1 NNatSchG werden die Vogelschutzgebiete in Niedersachsen durch Erklärung der niedersächsischen Landesregierung ausgewiesen, was bereits der rahmenrechtlichen Vorgabe des § 33 Abs. 2 BNatSchG widerspricht. Die „Erklärung der niedersächsischen Landesregierung“ im Zusammenhang mit dem Verschlechterungsverbot des § 34 b Abs. 5 NNatSchG reiche nach Ansicht von Klooth/Louis jedoch aus, um eine wirksame Unterschutzstellung der Vogelschutzgebiete zu begründen. Die Erhaltungsziele seien in der Erklärung genannt, da die wertbestimmenden Arten nach Anhang I VRL und die Zugvogelarten aufgeführt würden. Das Verschlechterungsverbot würde gleichzeitig den notwendigen Drittschutz sicherstellen.

Die Konstruktion ist hoch fragwürdig. Zunächst widerspricht sie diametral der Rechtsprechung des EuGH<sup>124</sup> und des Bundesverwaltungsgerichts aus der Hochmoselentscheidung, nach der eine Schutzzerklärung durch Erlass einer Landesregierung mangels Außenwirkung für eine rechtskonforme Ausweisung gerade nicht ausreicht. Nicht einmal die von der Erklärung im jeweiligen Gebiet genannten zu schützenden Vogelarten sind vollständig. Die unter „wertgebende Arten“<sup>125</sup> genannten Arten decken nämlich nicht das vollständige Schutzspektrum der VRL ab. Zum anderen ist das allgemeine Verschlechterungsverbot nicht in der Lage, eine gebietsspezifische Schutzregelung zu ersetzen, die auf die Erhaltungsziele des konkreten Gebiets abgestimmte Regelungen enthält. Es erfolgt keine gebietsspezifische Regelung der Aktivitäten und Nutzungen des Gebiets, wie sie vom europäischen Gerichtshof verlangt werden. Es genügt überdies nicht, den Schutz auf die Vermeidung von Verschlechterungen und Störungen zu beschränken. Für eine wirksame Unterschutzstellung ist die Regelung von aktiven Maßnahmen zur Erreichung der Schutzziele erforderlich. Die entsprechenden niedersächsischen Gebiete bleiben deshalb, bis zu ihrer definitiven Ausweisung als Schutzgebiete, faktische Vogelschutzgebiete.

---

<sup>123</sup> Grundlage ist die Hochmosel-Entscheidung des BVerwG, Urteil v. 1. April 2004, 4 C 2.03, BVerwGE 120, 276 ff. = NuR 2004, 524, die eine Ausweisung von Vogelschutzgebieten durch Ministerialerlass für ungenügend erklärt.

<sup>124</sup> EuGH, Urteil vom 6. 03.2003, Rs. C 240/00, Slg. 2003, I 2202 Rn. 21 (Finnland).

<sup>125</sup> Den Begriff wertgebende Arten gibt es nicht in der Richtlinie. Er wird in einigen Bundesländern zur Einschränkung des Schutzspektrums verwandt. Dies ist nicht zulässig.

### **III 3.3 Verwaltungsvorschriften**

Verwaltungsvorschriften haben keine unmittelbare Außenwirkung, sondern stellen interne Regelungen der Verwaltung dar, die zunächst nur die Verwaltung binden. Sie haben keine Bindungswirkung gegenüber Dritten und vermögen die Beeinträchtigung von europäischen Schutzgebieten durch Dritte deshalb nicht zu verhindern. Sie sind deshalb nicht geeignet, das Überleben und die Vermehrung der geschützten Arten und die Erhaltung der geschützten Lebensräume sicherzustellen. Sie scheiden als Alternative zu Schutzgebietsausweisungen definitiv aus.

### **III 3.4 Vertragsnaturschutz**

Vertragliche Vereinbarungen werden mittlerweile von einer ganzen Reihe von Bundesländern für die Gebietsausweisungen favorisiert. Aufgrund vertraglicher Vereinbarungen können dem Vertragspartner Verbote und Beschränkungen der normalen Bewirtschaftung auferlegt werden, zum anderen aktive Maßnahmen der Pflege oder Unterhaltung oder Entwicklung der Natur. So kann ein Vertrag für Wiesen und Weiden den Verzicht auf Mineraldünger, Gülle, Mist oder Pflanzenschutzmitteln festlegen, die Zeit oder die Art des Mähens bestimmen, die Entwässerung, Planierung oder Umwandlung von Wiesen verbieten oder die Viehhaltung beschränken. Mit Verträgen können die Eigentümer auch zur Unterhaltung von Landschaftsteilen, z. B. von Hecken und Büschen, oder zur Schaffung von Feuchtwiesen oder Teichen verpflichtet werden.

Trotz ihrer vielfältigen Einsatzmöglichkeiten sind Verträge als alleiniges Mittel zur Sicherung der europäischen Schutzgebiete juristisch problematisch. Die Situation wird zusätzlich durch die Neustrukturierung der Agrarwirtschaftssubventionen der Europäischen Union verschärft.<sup>126</sup> Im Rahmen des sogenannten „Cross Compliance“ werden Subventionen gekürzt, wenn die Landwirte gegen Verbotsbestimmungen verstoßen. Insgesamt sind 19 europäische Richtlinien und Verordnungen einzuhalten.<sup>127</sup> Außerdem entfallen Agrarwirtschaftssubventionen nach der zweiten Säule der EU-Fördermaßnahmen ganz, wenn bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen ordnungsrechtlich geregelt sind. Beide Regelungskonzepte gemeinsam führen zu einer Tendenz, auf Verbotsregelungen völlig zu verzichten, um den Landwirten die europäischen Subventionsmöglichkeiten nicht zu erschweren bzw. zu nehmen.<sup>128</sup>

---

<sup>126</sup> Vgl. Raschke/Fisahn, ZUR 2006, 57 ff.

<sup>127</sup> Hierzu gehören auch die FFH-RL und die VRL.

<sup>128</sup> Eine ausschließlich nationale Subventionierung wird hierdurch nicht betroffen.

Allein dieser Sachzwang macht Regelungen des Vertragsnaturschutzes bei der Ausweisung von europäischen Schutzgebieten jedoch noch nicht europarechtskonform. Zunächst wirken Vertragsvereinbarungen nur zwischen den am Vertrag beteiligten Parteien.<sup>129</sup> Sie vermögen nur in den wenigsten Fällen nicht beteiligte Dritte vom Zugriff auf die Gebiete wirksam ausschließen, so dass in den meisten Fällen kein den Vorgaben des europäischen Rechts entsprechender Schutz erreicht wird. Mit anderen Worten: Vertragliche Vereinbarungen können mangels Drittwirkung allenfalls ausnahmsweise eine Schutzgebietsausweisung ersetzen, nicht jedoch im Regelfall.<sup>130</sup> Die Schutzwirkungen sind normalerweise den Schutzgebietsausweisungen nicht gleichwertig, wie § 33 Abs. 4 BNatSchG verlangt.

Bei großen Gebieten und zahlreichen betroffenen Grundstückseigentümern sind (alleinige) vertragliche Regelungen überdies kaum praktikabel und ebensowenig kontrollierbar.<sup>131</sup> Dies ist einer der Gründe, weshalb das OVG NRW im Fall der Hellwegbörde die Eignung des Vertragsnaturschutzes für die Ausweisung eines europäischen Vogelschutzgebietes abgelehnt hat.<sup>132</sup> Sofern nicht alle Eigentümer oder Nutzer zu Vertragsschlüssen bereit sind, ist die Herstellung des angestrebten Schutzniveaus ohnehin nicht möglich, denn erzwingen lässt sich der Vertragsschluss nicht. Bis die Bereitschaft zu Vertragsabschlüssen ausgelotet wurde, beschränkt sich der Schutz der Gebiete auf die Wirkung des Verschlechterungsverbots, dessen Durchsetzbarkeit jedoch aufgrund der fehlenden Detailfestlegungen und der fehlenden Bußgeldbewehrung für die Naturschutzbehörden viel problematischer ist als die Durchsetzung von verordnungsrechtlichen, auf die Erhaltungsziele abgestimmten Einzelverboten.<sup>133</sup>

Die europäischen Schutzgebiete erfordern zudem einen dauerhaften Schutz. Verträge werden jedoch regelmäßig zeitlich befristet geschlossen, so dass die Dauerhaftigkeit nicht sichergestellt ist. Überdies erfordern vertragliche Vereinbarungen gleichzeitig eine dauerhafte Finanzierbarkeit der abgeschlossenen Verträge. Fließt kein Geld mehr, entfällt die Verpflichtung zur Einhaltung der Bestimmungen des geschlossenen Vertrags. Es ist jedoch nicht ersichtlich, dass in den Bundesländern ausreichende Mittel zur Verfügung stehen (z. B. in Gestalt eines gut ausgestatteten Finanzierungsfonds), um die europäischen Schutzgebiete auf Dauer finanziell über den Vertragsnaturschutz zu sichern. Das hier vorhandene Delta ist so gewaltig, dass

---

<sup>129</sup> Allgemein zum Vertragsnaturschutz, Reh binder, DVBl. 2000, 859 ff.

<sup>130</sup> Siehe auch Fischer-Hüftle, ZUR 1999, 66, 68; Apfelbacher/Adenauer/Iven, NUR 1999, 63, 67.

<sup>131</sup> Sie müssen überdies mit jedem zukünftigen Käufer des Grundstücks neu geschlossen werden.

<sup>132</sup> OVG NRW, Beschluss vom 2. Februar 2005, 11 D 68/02 AK.

<sup>133</sup> Die Konfliktfreudigkeit und Durchsetzungsfähigkeit der Naturschutzbehörden mit anderen Behörden wie z. B. mit Forstbehörden, mit Landwirten und anderen Nutzern könnte in diesem Fall leicht überfordert werden.

sich die Idee des vorrangigen Vertragsnaturschutzes auch aus diesem Grunde als nicht realisierbar darstellt.

Insgesamt sind nur wenige Fälle denkbar, in denen vertragliche Vereinbarungen allein tatsächlich einen effektiven und dauerhaften Schutz der europäischen Schutzgebiete sicherstellen können (nur wenige Eigentümer/Nutzer betroffen, Verbote nicht erforderlich). Dies kann z. B. der Fall sein, wenn ein Quartier einer Fledermausart in einem Gebäude durch vertragliche Vereinbarung mit dem Eigentümer geschützt wird.<sup>134</sup> Oder der Erhalt von Habitatbäumen des Hirschkäfers wird durch vertragliche Vereinbarung mit einem Forstwirt sichergestellt.

Insgesamt werden sich alleinige vertragliche Vereinbarungen zum Schutz der europäischen Schutzgebiete in den meisten Fällen als nicht europarechtskonform erweisen. Sie sind dann zu beanstanden.

Davon unberührt bleibt der Einsatz des Vertragsnaturschutzes als ergänzendes Instrument, z. B. neben Schutzgebietsausweisungen.<sup>135</sup> Hier hat er eine unentbehrliche Rolle. Viele die Erhaltungsziele beeinträchtigende Nutzungen lassen sich nur über vertragliche Vereinbarung aus den Gebieten entfernen. Auch die Durchführung von Pflegemaßnahmen, wie eine regelmäßige Beweidung, lässt sich nicht immer ordnungsrechtlich erzwingen und muss dann in der Regel durch Vertragsabschlüsse erreicht werden.

### **III 3.5 Verfügungsbefugnis eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers**

Flächen, die vollständig im Eigentum eines öffentlichen oder gemeinnützigen Träger stehen, können eine Schutzgebietsausweisung entbehrlich machen, sofern dieser Träger entsprechende dauerhafte Verpflichtungen eingetht und Dritte von unzulässigen Eingriffen in das Gebiet ausschließen kann. Falls jedoch Beeinträchtigungen des Gebietes von außerhalb drohen, die der Träger nicht abzuwehren vermag, ist die alleinige Verfügungsbefugnis des Trägers ohne zusätzliche Maßnahmen problematisch.

### **III 3.6 Raumordnungspläne**

Im Rahmen der Raumordnungsplanung können Vorranggebiete für den Schutz der Natur ausgewiesen werden. Zum Teil werden sie deshalb für eine Schutzgebietsausweisung als geeig-

---

<sup>134</sup> Für den Schutz des Jagdgebiets der Fledermausart reichen Verträge dann aber möglicherweise wieder nicht aus.

<sup>135</sup> Vgl. Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, § 33 BNatSchG, Rdnr. 16; Müller-Terpitz, NVwZ 1999, 28.

net angesehen.<sup>136</sup> Allerdings fehlt den Raumordnungsplänen jedwede Außenwirkung und sie können deshalb gegenüber Dritten keine Schutzwirkung vermitteln. Fälle, in denen eine Ausweisung durch Raumordnungspläne ausreicht, werden sich deshalb kaum finden lassen.

### **III 4 Instrumentenmix**

Europarechtskonforme Ausweisungen durch die Kombination mehrerer Schutzinstrumente sind denkbar. Es ist eine Frage des jeweiligen Einzelfalls, ob die gewählte Schutzgebiets-/Instrumentenkombination die Anforderungen abdeckt. Im Normalfall wird die Ausweisung ein ordnungsrechtliches Grundgerüst erfordern,<sup>137</sup> in dem zumindest eine Konkretisierung der Erhaltungsziele vorgenommen wird und in dem auf die Erhaltungsziele abgestimmte konkrete Verbote mit Drittwirkung enthalten sind. Dieses Grundgerüst kann dann durch verschiedene Instrumente/Instrumentenkombinationen ergänzt werden.

### **III 5 Zwischenergebnis**

Es zeigt sich, dass vor allem eine förmliche Schutzgebietsausweisung durch Rechtsverordnung (oder individuelles Gesetz für das konkrete Schutzgebiet) oder ein auf die Schutzerfordernisse im Einzelfall abgestimmter Instrumentenmix den europarechtlich gebotenen Schutz sicherstellen kann. Für eine Ausweisung aller (oder der meisten) Schutzgebiete eines Bundeslandes durch ein einheitliches Gesetz bestehen hohe Hürden. Eine Ausweisung durch Regelungen des Vertragsnaturschutzes wird in den allermeisten Fällen für sich genommen nicht ausreichen.

### **III 6. Checkliste:**

#### **Umsetzung auf andere Weise als durch Naturschutzgebietsverordnungen**

- **Andere Schutzgebietskategorien als Naturschutzgebiete oder Schutzgebietskombinationen**

<sup>136</sup> Vgl. Schink, NuR 2001, 251, 254.

<sup>137</sup> Apfelbacher/Adenauer/Iven, NUR 1999, 63, 67; Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, § 33 BNatSchG, Rdnr. 16.

Vgl. Checkliste Naturschutzgebietsverordnungen i.V.m. den Hinweisen zu den einzelnen Schutzgebietstypen

- **Ausweisung durch Gesetz**

Gesetz so ausgestaltet, dass mit der Verabschiedung automatisch und unmittelbar eine mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehende Schutz- und Erhaltungsregelung ausgelöst wird

(es reicht nicht, wenn die zum Schutz erforderlichen Maßnahmen erst Jahre später in Kraft gesetzt werden)

Konkretisierte Erhaltungsziele für die einzelnen Gebiete im Gesetz vorhanden

Individuelle auf die individuellen Erhaltungsziele abgestimmte Verbote für die einzelnen Gebiete

Regelung von Aktivitäten und Nutzungen für die einzelnen Gebiete

andererseits Gesetz nicht europarechtskonform

- **Ausweisung durch Ministerialerlasse o.ä.**

unzulässig

- **Ausweisung durch Verwaltungsvorschriften**

unzulässig

- **Vertragsnaturschutz**

Verbote gegenüber Dritten unnötig

Nur wenige Vertragspartner beteiligt

Finanzierung dauerhaft gesichert

Falls einer der Punkte verneint wird, ist Vertragsnaturschutz als alleiniges Ausweisungsinstrument unzulässig

- **Verfügungsbefugnis eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers**

Störungen durch Dritte ausgeschlossen

Erreichung der Erhaltungsziele sichergestellt

anderenfalls nicht geeignet

- **Instrumentenmix**

Am Maßstab der Erhaltungsziele im Einzelfall prüfen.

Anmerkung: Generell ist die Messlatte des Europarechts in der Diskussion mit den Behörden um die Ausweisung ein starkes Instrument, insbesondere da auf die zahlreichen bisherigen Verurteilungen der Bundesrepublik durch den Europäischen Gerichtshof bezüglich der mangelhaften Umsetzung der FFH-RL und der VRL verwiesen werden kann.<sup>138</sup>

#### **Teil IV. Rechtsmittel**

Bei der Vorbereitung von Schutzverordnungen, Landschaftsprogrammen und Landschaftsplänen haben die Verbände ein Stellungnahmerecht nach § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BNatSchG. Dieses Recht besteht auch bei einer späteren Änderung der Schutzverordnung. Die Verletzung des Stellungnahmerechts berechtigt zur Klage.<sup>139</sup> Ein inhaltliches Klagerecht besteht jedoch nach § 61 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG nur bezüglich Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von bestimmten Schutzgebieten, nicht hingegen bezüglich von Fehlern bei der Aus-

<sup>138</sup> EuGH, Urteil v. 11.12.1997, Rs C-38/97, NuR 1998, 194 ff.; EuGH, Urteil v. 11.09.2001, Rs C-71/99, NuR 2002, 151 ff.; zuletzt EuGH, Urteil vom 10.01.2006, C-98/03.

<sup>139</sup> Das Klagerecht bei der Verletzung von Beteiligungsrechten gilt nur bei im Rang unter dem Gesetz stehenden Vorschriften wie z. B. Rechtsverordnungen. Es gilt nicht bei den Gesetzen selbst. Erfolgt eine Ausweisung der Schutzgebiete durch Parlamentsgesetz statt durch Verordnungen erfolgt es eine Beteiligung der Verbände im Rahmen der Anhörungen zur Gesetzesvorbereitung. Diese Beteiligung ist nicht klagebewehrt.

weisung dieser Gebiete. Letztere können gerichtlich aktuell nicht geltend gemacht werden. Dasselbe gilt bei Rechtsverstößen, die bei einer Unterschutzstellung auf andere Weise erfolgen.

Zur Zeit besteht daher nur die Möglichkeit der Beanstandung bei den zuständigen Landesbehörden oder die Beschwerde bei der Europäischen Union. Hier sollte jedoch in jedem Fall zunächst eine Koordination mit den zuständigen Landesverbänden und der Landesverbände untereinander und mit dem jeweiligen Bundesverband erfolgen.

D5/943