

Die Vogelschutz- und FFH-Richtlinie der Europäischen Union: Rechtliche und fachliche Aspekte

Einführung in die ANL-Fachtagung *) durch den Präsidenten des Bayerischen Landesamts für Umweltschutz

Christoph HIMMIGHOFFEN

Umsetzung der Vogelschutz- und FFH-Richtlinie: Kaum eine Frage beschäftigt gegenwärtig amtlichen und verbandlichen Naturschutz, aber auch Land- und Forstwirtschaft und Straßenplaner so wie unser Tagungsthema.

Ich freue mich, dass wir uns zusammen mit der ANL gleich zu Beginn des Jahres auf einer Fachtagung diesem Thema widmen können, das aktueller nicht sein könnte. Wir, d.h. das LfU, stehen gerade mit den sieben Regierungen mittendrin im Prozess des Auswahlverfahrens für die 2. Tranche von Vorschlägen für die Gebietsmeldungen zur FFH- und Vogelschutz-Richtlinie, die das StMLU bis Mitte des Jahres nach Bonn weiterleiten will.

Schon wegen dieser Aktualität bin ich deshalb Ihnen, sehr geehrter lieber Herr Goppel, und Ihrer Mannschaft sehr dankbar, dass Sie die Organisation dieser gemeinsamen Fachtagung übernommen haben. Besonders freut mich auch, dass wir diese gemeinsame Fachtagung in Augsburg durchführen können.

Wie Sie alle wissen, werden wir, das LfU, ab Herbst diesen Jahres unseren Standort hier in Augsburg haben und zu diesem Zeitpunkt einen sehr schönen Neubau im Süden der Universität beziehen. Mit dieser Verlagerung wollte die Staatsregierung einen Anstoß geben zur Entwicklung des Augsburger-schwäbischen Raums zu einem Kompetenzzentrum für Umwelt und auf die Krise der klassischen Industrien wie Textil und Maschinenbau im Augsburger Raum reagieren. Das LfU soll Kristallisationskern für die Ansiedlung neuer High-Tech-Arbeitsplätze im Umweltschutz in dieser Region sein.

Sicher eine große Herausforderung und eine spannende Aufgabe für ein Amt wie das unsere. Die Resonanz, die dieser Gedanke im Augsburger Raum gefunden hat, die Aktivitäten der Kommunalpolitik und der Wirtschaft im Augsburger und schwäbischen Raum lassen auch hoffen, dass die Verlagerung des LfU tatsächlich nicht ein isolierter Akt sein, sondern im Sinn einer Anstoßfunktion weitere Früchte tragen wird.

Ich bin allerdings der festen Überzeugung, dass der Gedanke des Kompetenzzentrums Umwelt Augsburg/Schwaben (KUMAS) dauerhaft nur dann tragen

kann, wenn er auch in das Bewusstsein der Bevölkerung Eingang findet. Und hier müssen wir uns immer wieder vor Augen halten, dass die Bevölkerung unter Umweltkompetenz nicht nur High-Tech, nicht nur Umweltschulung versteht, so wichtig dies auch ist, sondern dass sich Umweltkompetenz vor allem auch in sauberer Luft, reinem Wasser, einem gesunden Boden und einer intakten und artenreichen Landschaft zeigt. Gerade wenn wir wollen, dass der Gedanke des KUMAS Realität wird, muss es uns auch gelingen, die Brücke zu schlagen zu diesen Anliegen des klassischen Umwelt- und Naturschutzes.

Ich meine, das liegt auf der gleichen Linie wie das, was unser neuer bayerischer Umweltminister Dr. Schnappauf meint, wenn er von „High-Tech im Grünen“ spricht. Mit diesem neuen Leitmotiv bayerischer Umweltpolitik soll zum Ausdruck kommen, dass Umweltschutz eben nicht nur die Entwicklung von neuen Technologien und damit auch die Chance für neue Arbeitsplätze ist, sondern dass dazu auch eine Lebensqualität gehört, die den Schutz von Arnika und Enzian, von Bachneunauge und seltenen Libellenarten umfasst, um den Minister nochmals zu zitieren. Wir Naturschützer haben diese Worte des Ministers mit erwartungsvoller Hoffnung gehört und meinen, dazu gehört aber auch eine fristgerechte und inhaltlich anspruchsvolle Umsetzung der Vorgaben des EU-Naturschutzrechts.

Gerade ein Land, das für sich eine **umwelttechnische** Spitzenstellung in Anspruch nimmt und auf der EU-Ebene immer eine Angleichung des materiellen technischen Standards auf dem höchsten, d.h. nach unserer Auffassung dem deutschen Niveau fordert, darf bei der Umsetzung der EU-Forderungen im Naturschutz nicht Mittelmaß sein oder gar noch weiter zurückbleiben. Natürlich ist die Umsetzung der anspruchsvollen EU-Vorgaben für ein so dicht besiedeltes und hoch industrialisiertes Land wie die Bundesrepublik besonders schwierig. Vergleichbar argumentieren aber auch weniger industrialisierte und wohlhabende Länder wie Griechenland oder Portugal, wenn wir von ihnen die Umsetzung anspruchsvoller und teurer technischer Umweltnormen verlangen.

*) ANL-Fachtagung „Vogelschutz- und FFH-Richtlinie der EU“ am 4./5. Februar 1999 in Augsburg [Leitung: Dr. Walter Joswig (ANL) und Dr. Reinhold Eder (LfU)].

Das Europäische Schutzgebietssystem „Natura 2000“

Auf den beiden Richtlinien, mit denen sich unsere Tagung befasst, der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie, baut heute im wesentlichen das Naturschutzrecht in der EU für den Gebiets- und Lebensraumschutz auf. Neben konkreten Artenschutzbestimmungen liegt das wesentliche Ziel der Richtlinien in der Ausweisung und dauerhaften Sicherung eines kohärenten ökologischen Netzes von besonderen Schutzgebieten mit der Bezeichnung „Natura 2000“. Dementsprechend befasst sich diese Tagung mit den fachlichen, inhaltlichen und rechtlichen Aspekten dieses Schutzgebietssystems, das den Erhalt der biologischen Vielfalt auf europäischer Ebene und einen „günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse bewahren oder wiederherstellen“ soll. Dieser europäische Ansatz deckt sich in seinen Inhalten und Zielen voll mit den deutschen und bayerischen Naturschutzvorstellungen.

Bereits seit 1978 hat der Rat der Sachverständigen für Umweltfragen kontinuierlich die defizitäre Situation der Naturschutzflächen in der Bundesrepublik herausgestellt. Dabei werden die Gefährdung und der Verlust von Lebensräumen und der damit einhergehende Artenrückgang als die wesentlichen Elemente einer bedenklichen Entwicklung bezeichnet. In Deutschland sind 69,4 % aller vorkommenden Biotoptypen und nahezu alle schutzwürdigen Biotoptypen (ca. 92 %) als gefährdet einzustufen. 15,4 % der Biotope sind von vollständiger Vernichtung bedroht.

Die jetzige Praxis der Schutzgebietsausweisung auf der Grundlage der Naturschutzgesetze hat sich als unzulänglich erwiesen, um den notwendigen Lebensraum- und Artenschutz sicherzustellen. Die vorhandenen Naturschutzgebiete sind häufig zu klein und isoliert und werden von anthropogenen Veränderungen nicht hinreichend frei gehalten. Bei Beibehaltung der gegenwärtigen Konzeption ist davon auszugehen, dass in zahlreichen deutschen Naturschutzgebieten die geschützten Lebensräume, Pflanzen- und Tierarten keine längerfristige Überlebenschance haben. Dieser Entwicklung kann nur durch ein Netzwerk von Gebieten Einhalt geboten werden, so wie es Natura 2000 und der bayerische Biotopverbund vorsehen.

Dieses Schutzgebietssystem Natura 2000 begründet sich auf rein naturschutzfachlichen Auswahlkriterien und wird gebildet aus den:

- **Besonderen Vogel-Schutzgebieten**, den Special Protected Areas, die zum Schutz der 182 Vogelarten und Unterarten des Anhangs I der Vogelschutzrichtlinie und der wandernden Vogelarten ausgewiesen werden müssen, und den
- **besonderen Gebieten von Gemeinschaftlicher Bedeutung**, den Special Areas of Conservation zum Schutz der in den Anhängen der FFH-Richtlinie aufgeführten 254 Lebensraumtypen, 200 Tierarten

und 434 Pflanzenarten. In Bayern sind es 60 Lebensraumtypen, fast 100 Tierarten und 12 Pflanzenarten.

Defizite in der Umsetzung der Richtlinien der EU

Die Vogelschutzrichtlinie blieb zunächst viele Jahre in Deutschland ein „Stiefkind“ des Naturschutzes, einerseits wegen der ausschließlichen Landeszuständigkeit bei der Meldung, andererseits aufgrund mangelnder Kontrolle der Umsetzung seitens der EU. Ähnlich vernachlässigt wurde die FFH-Richtlinie. Bis Mitte 1994 hätte ihre Umsetzung in nationales Recht erfolgen müssen.

Fast vier Jahre nachdem die Umsetzungsfrist der Richtlinie abgelaufen war und nach der Verurteilung der Bundesrepublik durch den Europäischen Gerichtshof konnten sich Bund und Länder nun mit dem Zweiten Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes im März 1998 auf eine Umsetzung einigen. Der Konflikt mit dem europäischen Gesetzgeber ist hiermit jedoch noch nicht beendet. Die Kommission hat gegen die Bundesrepublik eine weitere Klage eingereicht, weil Deutschland bis April 1998 keine vollständige Gebietsliste vorgelegt hatte. Diese hätte bereits Mitte 1995 vorliegen müssen.

Vor diesem Hintergrund hatte die EU-Kommission bereits Ende 1997 Deutschland erneut aufgefordert, weitere Gebiete zu benennen bzw. mindestens einen konkreten Zeitplan mitzuteilen, bis wann weitere Gebiete gemeldet werden, denn nach Auffassung der EU-Kommission hat Deutschland mit allen bisherigen Gebietsmeldungen seine Verpflichtungen noch nicht erfüllt.

Was Bayern anbelangt, so werden in der 2. Tranche noch weitere Gebiete benannt, die aber im Gegensatz zur 1. Tranche z.T. auch bislang noch nicht geschützte Gebiete enthalten werden.

Die sehr zögerliche Umsetzung der beiden Richtlinien begründet sich zum einen darin, dass der Bundesgesetzgeber noch keine Klarheit geschaffen hatte. Es fehlen zum anderen auch bundesweit einheitliche Fachkonzepte für die Auswahl der Gebiete. Dies betrifft vor allem die Auswahl von Gebieten mit bislang unterrepräsentierten Lebensraumtypen. Weitere offene Fragen sind z.B. welche Möglichkeiten für länderübergreifende große Natura 2000 Gebiete bestehen oder wie die Vorgehensweise bei der Meldung von Habitaten des Anhang II ist.

Öffentlichkeitsarbeit kommt besondere Bedeutung zu

Eingangs habe ich die Schwierigkeiten eines hoch industrialisierten und dicht besiedelten Landes bei der Auswahl und der Meldungen der Gebiete angesprochen, die jedoch keine Entschuldigung sein dürfen, wenn wir tatsächlich der umweltpolitische Vorreiter in Europa sein wollen, als den wir uns sehen.

Theoretisch sollen bei der Auswahl und der Meldung der Gebiete wirtschaftliche und sonstige Gründe des öffentlichen Interesses keine Rolle spielen. Tatsächlich werden Hauptbetroffene vor allem die Landwirte sein, ferner die privaten und kommunalen Waldbesitzer und nicht zuletzt der Staatsforst. Deutlich tangiert werden kann auch die Verwirklichung wichtiger Infrastrukturplanungen, vor allem der Bau von Verkehrswegen. Eine Einflussnahme im Sinn eines Interessenausgleichs schon bei der Meldung wird somit nicht ausbleiben. Derzeit besteht bei den Betroffenen viel Unsicherheit. Dies trifft im Augenblick vor allem für die Projektträger von Verkehrswegen zu, da nach Art. 6 der Richtlinie für alle Projekte, die ein (potentielles) FFH-Gebiet beeinträchtigen können, eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. So liegen Trassen von einigen dringend anstehenden Projekten in Gebieten, die möglicherweise die fachlichen Voraussetzungen eines FFH-Gebietes erfüllen. Soweit sie prioritäre Lebensräume umfassen, käme ihre Meldung gemäß der Richtlinie nach der Auffassung mancher praktisch einer Ablehnung des Projekts gleich.

Ängste auf Seiten der Projektträger, ebenso auf Seiten der Landwirte oder Kommunen einerseits und hohe Erwartungen auf Seiten der Naturschützer andererseits, kennzeichnen die derzeitige Situation. Um die auf beiden Seiten bestehenden Unsicherheiten und Unklarheiten abzubauen, kommt der Öffentlichkeitsarbeit, kommt der Aufklärung besondere Bedeutung zu, vor allem auch im Hinblick auf die bevorstehende Ausweisung dieser Gebiete als besondere Schutzgebiete.

Die Länder sind zwar grundsätzlich in der Wahl des Schutzgebietstypus frei. Sie müssen aber sicherstellen, dass die zu schützenden Lebensräume und Arten in einem günstigen Erhaltungszustand bewahrt werden

oder dass ein solcher Erhaltungszustand wiederhergestellt wird. Dies wird in vielen Fällen durch eine Ausweisung als Naturschutzgebiet erreicht sein oder zu erreichen sein.

Für bisher noch nicht geschützte Gebiete ist allerdings zu erwarten, dass eine Unterschutzstellung erhebliche Widerstände bei den Betroffenen hervorrufen würde. Allein um diese zu minimieren, kann nicht generell die Ausweisung als NSG vorgesehen werden. Vor allem für großflächige Gebiete, in denen land- und forstwirtschaftliche Nutzungen stattfinden, werden in Anlehnung an Art. 13b Abs. 2 BayNatSchG, besondere Schutzstrategien zu entwickeln sein; im Fall großflächiger, komplexer Gebiete ist z.B. ein flexibles Gebietsmanagement mit vertraglichen Vereinbarungen denkbar.

Eine kritische Auseinandersetzung mit den rechtlichen und fachlichen Aspekten der beiden Richtlinien sowie eine konstruktive Auseinandersetzung mit diesen Fragen, ihrer Auswirkungen auf andere Interessen, ist das Gebot der Stunde und wurde daher zum Thema dieser Fachtagung gemacht.

Ich hoffe, dass wir in dieser Hinsicht ein Stück vorankommen. Insofern wünsche ich dieser Fachtagung einen guten Erfolg und Ihnen allen wertvolle Informationen und neue Erkenntnisse.

Anschrift des Verfassers:

Christoph Himmighoffen
Präsident des Bayerischen
Landesamts für Umweltschutz
D-86177 Augsburg

Berichte der ANL 23 (1999)

Herausgeber:

Bayerische Akademie für Naturschutz
und Landschaftspflege (ANL)

Seethaler Str. 6

D - 83406 Laufen

Telefon: 086 82/89 63-0,

Telefax: 086 82/89 63-17 (Verwaltung)

086 82/89 63-16 (Fachbereiche)

E-Mail: Naturschutzakademie@t-online.de

Internet: <http://www.anl.de>

Die Bayerische Akademie für Naturschutz
und Landschaftspflege ist eine dem
Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministeriums
für Landesentwicklung und Umweltfragen
angehörige Einrichtung.

Schriftleitung und Redaktion:

Dr. Notker Mallach, ANL

Für die Einzelbeiträge zeichnen die
jeweiligen Autoren verantwortlich.

Die Herstellung von Vervielfältigungen
– auch auszugsweise –
aus den Veröffentlichungen der
Bayerischen Akademie für Naturschutz
und Landschaftspflege sowie deren
Benutzung zur Herstellung anderer
Veröffentlichungen bedürfen der
schriftlichen Genehmigung unseres Hauses.

Erscheinungsweise:

Einmal jährlich

Dieser Bericht erscheint verspätet

Ende des Jahres 2000

Bezugsbedingungen:

Siehe Publikationsliste am Ende des Heftes

Titelbild:

Ideale Ausprägung eines Biotopverbundes im Bachtal bei
Chossewitz/Brandenburg mit Silbergrasfluren, Feuchtwiesen,
Kleingewässern und Streuobst. (Foto: *A. Ringler*)

Satz: Fa. Hans Bleicher, 83410 Laufen

Druck und Bindung: Lipl Druckservice
84529 Tittmoning

Druck auf Recyclingpapier (100% Altpapier)

ISSN 0344-6042

ISBN 3-931175-60-X