

# Rechtliche Aspekte der Naturschutzrichtlinien der EU und Vollzugsproblematik \*)

Walter BRENNER

## 1. Rechtsgrundlagen

Die Richtlinien der Europäischen Union, hier speziell die Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 02. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutz-Richtlinie) und die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie oder FFH-Richtlinie) verpflichten nur den Mitgliedstaat. Sie begründen keine Rechte und Pflichten des Bürgers.

Seit dem 09.05.1998 gilt die 2. Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes, nämlich die §§ 19a bis f. Die Vorschriften gelten teilweise unmittelbar, im übrigen befristet unmittelbar. Durch die Novelle vom 01.09.1998 wurde in Bayern das Rahmenrecht schon umgesetzt. Praktisch anzuwenden sind daher nun § 19a Bundesnaturschutzgesetz (Begriffsbestimmungen – unmittelbar gültig) u. Art. 13b, c und Art. 49a Bayerisches Naturschutzgesetz.

Das (nicht unmittelbar geltende) Bundesrecht und die Richtlinien selbst sind zur Auslegung der o.g. Bestimmungen heranzuziehen.

Daß die Vorschriften auf drei Rechtsebenen verteilt sind (EU, Bund, Bayern) trägt nicht gerade zur Vereinfachung der Umsetzung bei. Hinzu kommt, daß die Richtlinien nicht so sehr auf die deutsche, sondern auf die französische und die britische Rechtssystematik zurückgehen. Auch ergeben sich Übersetzungsprobleme.

## 2. Auswahl und Gebietsmeldung

### 2.1 Auswahl für Gebiete nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie

Über § 19a Abs. 1 BNatSchG und Art. 4 Abs. 1 FFH-Richtlinie ist der Anhang III anzuwenden. Gemäß der Rechtsprechung und nach der Literatur gibt es nur ein fachliches Auswahlermessen. Die Mitgliedsstaaten haben nur Beurteilungsspielraum hinsichtlich der Relevanz der fachlichen Kriterien (IVEN 1996). Allerdings gibt es auch andere Meinungen, welche unter Berufung auf Art. 2 Abs. 3 FFH-Richtlinie („Die.....getroffenen Maßnahmen tragen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung“) ein breiteres Auswahlermessen annehmen.

Anhang III Phase 1 der FFH-Richtlinie (Gebietsauswahl durch die Mitgliedsstaaten) verschafft durchaus Spielraum. Die Bestimmung bedeutet konkret:

- a) der Lebensraumtyp muß für das fragliche, zu meldende Gebiet vorherrschend sein,
- b) die Fläche muß einen wesentlichen Prozentsatz der Gesamtfläche des Lebensraumtyps im Hoheitsgebiet ausmachen,
- c) es sollen nur gut erhaltene Lebensraumtypen gemeldet werden.

Fazit: Es sollen die fachlich geeignetsten Gebiete ausgewählt werden, keineswegs alle, in denen der gelistete Lebensraumtyp bzw. die Art vorkommt. Andererseits soll davon nicht nur ein Gebiet gemeldet werden; jeder Lebensraumtyp und jede Art sollte mehrmals durch die Meldungen vertreten sein (NIEDERSTADT 1998).

Für die nationale Auswahl gilt zunächst der Bezugsrahmen des jeweiligen mitgliedstaatlichen Hoheitsgebiets. Die Vernachlässigung eines Gebiets mit dem Hinweis, es habe gemeinschaftsweit nur eine untergeordnete Bedeutung, ist daher unzulässig; diese Abwägung gilt erst für Phase 2 der Gebietsauswahl, die die EU-Kommission durchführt.

### 2.2 Auswahl für Gebiete nach der Vogelschutz-Richtlinie

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (Santona-Urteil, Leybucht-Urteil; ferner Urteil von 1998 gegen die Niederlande) gilt nur ein fachliches Ermessen bei der Anwendung der ornithologischen Kriterien der Richtlinie auf die Gebiete. Es gibt jedoch kein Ermessen hinsichtlich der Ausweisung der Gebiete, die von den Mitgliedsstaaten ggf. als am geeignetsten bewertet werden.

Art. 2 der Vogelschutz-Richtlinie führt zwar ökologie-externe Belange (wirtschaftliche und freizeitbedingte Erfordernisse) auf. Auf diese wird auch in Art. 3 der Richtlinie Bezug genommen, nicht aber in Art. 4. Externe Belange dürfen daher bei der Gebietsauswahl nicht berücksichtigt werden.

Ausnahmen sind nur möglich mit Rücksicht auf „überragend wichtige Gemeinwohlintereessen“ (z.B. Schutz von Leib und Leben der Menschen); ferner wenn z.B. ein Projekt zur Verbesserung der ökologischen Gesamtbilanz des Schutzgebiets (für Vögel!) beiträgt. Diese, vom Europäischen Gerichtshof für die Verkleinerung eines Gebiets entwickelten Grundsätze sind auch auf die Gebietsauswahl anzuwenden.

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

Nicht jedoch kann der Gedanke des Art. 6 Abs. 4 der FFH-Richtlinie auf die Auswahl von Vogelschutzgebieten angewendet werden.

Wie entsteht ein Vogelschutzgebiet?

Im Gegensatz zur Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie gibt es im internationalen Recht keine Bestimmung über die Auswahl von Vogelschutzgebieten. Neuerdings gilt die Definition in § 19a Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG, die auf Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie verweist:

Die Mitgliedsstaaten „erklären“ die Gebiete zu Schutzgebieten (Abs. 1) bzw. „treffen hinsichtlich der Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete entsprechende Maßnahmen“ (Abs. 2). Außerdem enthält Abs. 3 die Pflicht zur Information der Kommission. Art. 7 der FFH-Richtlinie spricht von „Anerkennung“ im Sinne von Art. 4 Abs. 2 der Vogelschutz-Richtlinie, ein Wort, das dort gar nicht verwendet wird. Die „Erklärung“ in diesem Sinn könnte die Schutzgebietsausweisung sein. IVEN (1996) nimmt an, daß die an die Vogelschutzgebiete gestellten Anforderungen mit der Gebietsmeldung an die Kommission gemäß Art. 4 Abs. 3 der Vogelschutzrichtlinie beginnen. Tatsächlich erwartet die Kommission die Meldung bzw. die Benennung. Nach vernünftiger Interpretation ist demnach laut § 19a (2) Nr. 4 BNatSchG also zweierlei erforderlich: Zum einen der Schutz, zum anderen die Benennung an die Europäische Kommission.

### 2.3 Verfahrensweisen vor der Meldung

- 1) Für bestehende Naturschutzgebiete: Durch die Regierung eine formlose Information des Landratsamtes und der Gemeinde; soweit andere Ressorts betroffen sind, ist auch eine Abstimmung innerhalb der Regierung (z.B. Straßenbau, Landwirtschaft) erforderlich, weiterhin eine Information der Verbände (z.B. Bayerischer Bauernverband), soweit diese betroffen sind.
- 2) (Noch) nicht streng geschützte Gebiete: Eine Information ist nirgends vorgeschrieben, sie folgt aber aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip, da die Mitgliedsstaaten mit der Meldung den Schutz verbindlich ankündigen.

Neben einem Schutzgebietsverfahren nach Art. 46 BayNatSchG gibt es noch als Alternative eine Auflistung der Erhaltungsziele und der Maßnahmen, welche diesen Schutzziele zuwiderlaufen. Hier ist eine formlose Anhörung der wichtigsten Stellen und Verbände durch die Regierung erforderlich. Auch den Eigentümern ist in geeigneter Form die Möglichkeit zur Mitsprache zu eröffnen.

Insgesamt muß man stark nach dem Grad der Betroffenheit differenzieren; vor allem im Fall von Art. 13b Abs. 2 BayNatSchG sollte ein anderer Ansatz gewählt werden (Einbindung, Kooperation).

### 3. Die Schutzmaßnahmen

Als hoheitliche Schutzformen kommen in Betracht: Nationalparke, Naturschutzgebiete, Naturdenkmale, Landschaftsbestandteile, eventuell in Kombination mit flankierenden Maßnahmen auch Landschaftsschutzgebiete. Nach NIEDERSTADT (1998) sind in der überwiegenden Zahl nur Naturschutzgebiete geeignet.

In bestehende Naturschutzgebietsverordnungen müssen i.d.R. weder das Schutzziel des FFH-Gebietes (Art. 13b Abs. 1 Satz 2 BayNatSchG) noch die einzelnen prioritären Arten ausdrücklich genannt werden, weil der Schutzzweck einer Naturschutzgebietsverordnung im allgemeinen darüber hinausgeht und dieses Schutzziel mitefaßt. Eine Anpassung ist also nur im Einzelfall erforderlich, wenn die FFH-typischen Erhaltungsziele vom bisherigen Schutzzweck nicht erfaßt sind. Daraus können sich jedoch praktische Probleme ergeben: Um eine differenziertere Schutzzielbestimmung in einer bestehenden Naturschutzgebietsverordnung zu erreichen, sollte nicht die ganze (seit langem bestehende) Verordnung aufs Spiel gesetzt werden. Unter Umständen müßte nämlich das Verfahren wegen „nicht unerheblicher sachlicher Erweiterung“ gem. Art. 46 Abs. 5 BayNatSchG neu aufgelegt werden.

Art. 13b Abs. 2 BayNatSchG sollte weit ausgelegt werden. Vertragliche Vereinbarungen sind dabei vor allem nützlich in Kombination z.B. mit Art. 13d BayNatSchG, mit Betretungsbeschränkungen nach Art. 26 BayNatSchG, mit Ankauf, biotopverbessernden Maßnahmen usw.. Fraglich ist allerdings, ob temporäre vertragliche Vereinbarungen den rechtlichen Anforderungen der Richtlinien genügen.

Bestehende Schutzgebietsverordnungen werden gegebenenfalls überlagert von den Verboten des Art. 13c BayNatSchG.

### 4. Zulässigkeit von Veränderungen, Projekte

1. Der Begriff „Projekt“ ist definiert in § 19a BayNatSchG. Das BayNatSchG verbietet zunächst „Veränderungen und Störungen“ in Art. 13c Abs. 1; gegenüber „Projekten“ (Abs. 2) ist dies der weitergehende Begriff. Die Begriffe „Veränderungen und Störungen“ sind bekannt vom Vollzug des Art. 7 BayNatSchG. Die Unterscheidung in Art. 13c BayNatSchG ist eigentlich nur erheblich im Hinblick auf die Anwendung von Art. 49 bzw. Art. 49a BayNatSchG.

Es gilt keine Landwirtschaftsklausel. Die ordnungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Nutzung entspricht aber i.d.R. den Erhaltungszielen. Umgekehrt kann z.B. Düngung unter das Verbot des Art. 13c BayNatSchG fallen (NIEDERSTADT, 1998).

Art. 13c BayNatSchG stellt ab auf die abstrakte Beeinträchtigung der genannten Biotope; Art. 49a BayNatSchG meint dann die konkrete Beeinträchtigung (nach Durchführung der Verträglichkeitsprüfung); anders gäbe das Ganze keinen Sinn.

Aus Art. 6 Abs. 2 und 3 der FFH-Richtlinie folgt auch der Umgebungsschutz. Dies ist angesichts der bayerischen Rechtsprechung (vgl. BayVGH 1995: Betreiben eines Schiffes außerhalb des Naturschutzgebiets Altmühlsee) nicht neu.

Wenn im Rahmen des Art. 49a BayNatSchG die Verträglichkeit festgestellt wird, ist eine Befreiung von den Verboten prinzipiell möglich. In der Praxis wird dies vermutlich oft als „Verträglichkeit unter Auflagen“ vollzogen werden.

2. Die Verträglichkeitsprüfung nach Art. 49a BayNatSchG ist keine besondere Verfahrensweise (wie bei der UVP), sondern eine materielle Prüfung (vgl. Gesetzesbegründung). Falls ein Vorhaben als verträglich eingestuft wird, ist das Verbot des Art. 13c BayNatSchG überwunden.

Verträglichkeit prüft diejenige Behörde, die nach außen entscheidet; also eine andere Behörde als die Naturschutzbehörde, wenn deren Gestattung eine Befreiung ersetzt.

Maßstäbe für die Verträglichkeitsprüfung ergeben sich aus den Erhaltungszielen, i.d.R. aus dem Schutzzweck der Naturschutzgebietsverordnung. „Erforderlich“ in Art. 49a BayNatSchG schließt die Alternativenprüfung mit ein, was ggf. eine andere Ausführungsweise, andere Varianten oder Trassen innerhalb oder außerhalb des Gebiets umfassen kann. Bei der Alternativenprüfung gilt der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Höhere Kosten sind grundsätzlich kein Grund, von einer Alternative Abstand zu nehmen (NIEDERSTADT, 1998).

3. Wenn prioritäre Lebensraumtypen oder Arten betroffen sind, sind die materiellen Anforderungen nach Art. 49a Abs. 2 nicht verschärft, bei bestimmten Gründen des öffentlichen Interesse ist jedoch eine Stellungnahme der Europäischen Kommission einzuholen. Dabei ist jedoch keine Bindung an ein Einvernehmen gegeben. Auch ist zu beachten, daß eine Vorlage bei der Kommission nur erforderlich ist, wenn prioritäre Lebensraumtypen oder prioritäre Arten vom Projekt betroffen sein könnten. Es genügt nicht, wenn nur ein Gebiet beeinträchtigt werden könnte, das über prioritäre Lebensraumtypen oder Arten verfügt. Allerdings ist diese Auffassung nicht unumstritten.

Da es keine prioritären Vogelarten gibt, gibt es bei Beeinträchtigungen von Vogelschutzgebieten auch keine Kommissionsbeteiligung; auch dann nicht, wenn das Vogelschutzgebiet prioritäre Lebensraumtypen oder Arten im Sinne der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie enthält (IVEN 1996).

4. Wenn eine Beeinträchtigung ausgleichbar ist im Sinne von Art. 6a Abs. 4 BayNatSchG, dann liegt gar keine Beeinträchtigung im Sinne von Art. 13c Abs. 1 und 2 BayNatSchG vor. Dies darf jedoch nicht verwechselt werden mit den in § 19c Abs. 5 BayNatSchG genannten Ausgleichsmaßnahmen, welche den Mitgliedsstaat betreffen.

Auch bei Art. 49a BayNatSchG ist (über Art. 49 Abs. 4) die Vorschrift über Ersatzmaßnahmen anzuwenden.

5. Der Straßenbau kann ein zwingender Grund des überwiegenden öffentlichen Interesses im Sinne von Art. 49a Abs. 2 Satz 3 BayNatSchG sein. Dabei kommt es jedoch auf den Einzelfall an.

6. Wann tritt der besondere Schutz ein?

a) bei geschützten und gemeldeten Vogelschutzgebieten sofort (vgl. Art. 7 Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie). Bei gemeldeten FFH-Gebieten theoretisch erst mit der Eintragung in die Gemeinschaftsliste durch die Europäische Kommission.

b) die neuen Schutzvorschriften sind aber bereits auf gemeldete FFH-Gebiete anzuwenden – im Hinblick auf die Selbstbindung der öffentlichen Verwaltung, vgl. NIEDERSTADT (1998).

c) Ferner sollten die Schutzvorschriften angewendet werden bei entsprechender schlüssiger Behauptung der Richtlinien-Eigenschaft, obwohl es entgegen der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts vom 19.05.1998 keine „potentiellen“ FFH-Gebiete gibt, wofür das förmliche Auswahlverfahren, das Konzertierungsverfahren und der Vorbehalt des Ministerratsbeschlusses auf EU-Ebene ein Beweis ist (vgl. STÜBER, 1998). Sobald ein geschlossenes Auswahlkonzept in Brüssel vorliegt, gibt es aber auch keine „schlüssige“ Behauptung mehr. Wegen der mangelnden Formalisierung des Verfahrens müssen aber im Hinblick auf Urteile des Europäischen Gerichtshofs „faktische“ Vogelschutzgebiete anerkannt werden.

## Literatur

FREYTAG/IVEN (1995):  
Gemeinschaftsrechtliche Vorgaben für den nationalen Habitatschutz. – Natur und Recht, S. 109

IVEN (1996):  
Schutz natürlicher Lebensräume und Gemeinschaftsrecht. – Natur und Recht, S. 373

GELLERMANN (1996):  
Rechtsfragen des Europäischen Habitatschutzes. – Natur und Recht, S. 548

GELLERMANN (1998):  
Monographie

NIEDERSTADT (1998):  
Die Umsetzung der FFH-Richtlinie durch das 2. Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes. – Natur und Recht, S. 515

STÜBER (1998):  
Gibt es „potentielle Schutzgebiete“ im Sinne der FFH-Richtlinie? – Natur und Recht, S. 531

## Anschrift des Verfassers:

Ministerialrat i.R.  
Walter Brenner  
(Bayerisches Staatsministerium für  
Landesentwicklung und Umweltfragen)  
priv.: Spretistr. 13  
D-81927 München



# 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](mailto: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