

FFH-Verträglichkeitsprüfung

Erfahrungen Probleme Perspektiven

Von Wilhelm Breuer

Stand 01.10.2007

I. Vorbemerkung

15 Jahre nach Inkrafttreten der FFH-Richtlinie und insoweit auch der gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die FFH-Verträglichkeitsprüfung (Art. 6 Abs. 3 und 4, kurz FFH-VP) sollte diese Prüfung das Niveau guter fachlicher Praxis erreicht haben - es sei denn, das europäische Unternehmen Natura 2000 und die seiner Verwirklichung dienenden Bestimmungen hätten zu prüfende Pläne und Projekte im Vorwege erst gar nicht aufkommen lassen, was vielleicht manche gehofft und andere befürchtet hatten.

Davon kann indessen nicht die Rede sein: Die Mehrzahl der FFH-Gebiete und EG-Vogelschutzgebiete – die Vielzahl mehrfach und wiederholt – dürfte von solchen im unterschiedlichem Maße im Focus von Politik, Wirtschaft, Rechtsprechung, Medien und Öffentlichkeit stehenden Plänen und Projekten betroffen gewesen sein oder ist es noch, wenngleich hierüber keine empirischen Belege existieren.

Weil auch künftig nicht erwartet werden kann, dass die Natura 2000 Gebiete in ihrer Integrität respektiert werden und einfach unangetastet bleiben, muss den Stellen, denen der Schutz des Europäischen ökologischen Netzes Natura 2000 und seiner Gebiete anvertraut ist, an der guten fachlichen Praxis der FFH-VP gelegen sein. Tatsächlich fehlt es aber an Untersuchungen, deren Ergebnisse eine annähernd verlässliche Einschätzung des in der Praxis erreichten Niveaus dieser Prüfung erlauben könnten.

Insofern ist auch der folgende Beitrag über die FFH-VP nur ein subjektiver Erfahrungsbericht und Ausblick aus der Innenansicht des Naturschutzes heraus. Der Beitrag ist zugleich Aufforderung an Hochschulen, Verwaltung und Verbände, sich um die Ergebnisse systematischer Vollzugsuntersuchungen eines bereits fünfzehn Jahre alten Instrumentes des gemeinschaftsrechtlich fundierten Naturschutzes zu bemühen, um dessen Wirksamkeit einschätzen und ggf. verbessern zu können.

II. Erfahrungen und Probleme

Versäumnisse und Verzögerungen

Die Geschichte der FFH-VP ist zunächst die Geschichte der Versäumnisse und Verzögerungen. Sie beginnt damit, dass das Bundesnaturschutzgesetz den gemeinschaftsrechtlichen Bestimmungen über die FFH-VP erst mit vierjähriger Verspätung 1998 Rechnung trug – zudem, wie damals zu ahnen war und seit dem Urteil des EuGH in der Rechtssache C-98/03 vom 10.01.2006 belegt ist, in einem unzureichenden Maße. Insoweit hatte in den Jahren 1994 bis 1998 Art. 6 der FFH-Richtlinie unmittelbar gegolten, was der Praxis aber überwiegend entging.

Zuvor und z. T. noch lange Zeit danach unterblieb die FFH-VP in vielen Fällen schon deswegen, weil die für die Prüfung relevanten Gebiete noch nicht vollständig ausgewählt waren, im Dunkel von Schattenlisten lagen oder im Fall der EG-Vogelschutzgebiete die Erklärung zum besonderen Schutzgebiet oder seine Anerkennung als solches nicht stattgefunden hatte. So waren zur Erfüllung der Meldepflichten nach der FFH-Richtlinie z. B. in Niedersachsen nicht weniger als vier Anläufe in 13 Jahren – der letzte Ende 2005 – erforderlich.

Die Unsicherheiten bestehen in den meisten Bundesländern zumindest bezogen auf die Europäischen Vogelschutzgebiete fort, denn nach der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission vom 10.04.2006 ist der bisher erreichte Stand dort auch 27 Jahre nach Inkrafttreten der EG-Vogelschutzrichtlinie unzureichend.

Defizitär ist die Lage in vielen Bundesländern bis heute auch hinsichtlich der Erhaltungsziele bzw. des Schutzzwecks der Natura 2000 Gebiete: Zwar liegen für die Lebensräume und Arten der FFH-Richtlinie sowie die Arten der EG-Vogelschutzrichtlinie von den Landesnaturschutzverwaltungen formulierte Erhaltungsziele vor, diese müssen aber als Schutzzweck in Schutzgebietsverordnungen und eben auch als Maßstab für Verträglichkeitsprüfungen konkreter Pläne und Projekte stets gebietsbezogen konkretisiert werden.

Die Defizite setzen sich hinsichtlich der Unterschutzstellung der Gebiete fort. In manchen Bundesländern sind zwar mehr als zwei Drittel der Landfläche der Natura 2000 Gebiete als Nationalpark, Naturschutzgebiet, Biosphärenreservat oder Landschaftsschutzgebiet besonders geschützt. Etwa ein Drittel aber eben nicht. Eine Integration der Erhaltungsziele in den Schutzzweck bestehender Schutzgebietsverordnungen sowie die Festlegung der nötigen Erhaltungsmaßnahmen stehen mehrheitlich aus.

Hatte die Nichtregierungsorganisation EGE also Recht, die bereits im Jahr 2000 befürchtete: „In Deutschland dürfte es nicht allein an der notwendigen Meldemoral fehlen. Die Versäumnisse werden sich fortsetzen: Kaum eine Landesregierung denkt daran, die künftigen Natura 2000-Gebiete nach den nationalen Naturschutzvorschriften konsequent streng zu schützen. Denn erst nach der Aufnahme von Gebieten in das Europäische Netz stellen sich in den Mitgliedstaaten die besonderen Herausforderungen. Stattdessen sollen alte Verordnungen und freiwillige Vereinbarungen den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen genügen.“ (EGE 2000)?

Es liegt auf der Hand, dass diese noch offenen Aufgaben die Zulassung von Plänen und Projekten nicht vereinfachen oder beschleunigen, sondern die Durchführung der FFH-VP erschweren, zu mehr Aufwand für Naturschutzbehörden, Vorhabensträgern und Gutachterbüros führen als bei fristgerechter Erfüllung der gemeinschaftsrechtlichen Pflichten notwendig gewesen wäre. - Nach dem Zeitplan der Richtlinie hätten Aufbau und Unterschützstellung des Europäischen Netzes Natura 2000 bereits 2004 abgeschlossen sein müssen.

Erheblichkeit von Beeinträchtigungen

Die Anwendung der Vorschriften über die FFH-VP (vgl. §§ 34 und 35 BNatSchG) soll negative Veränderungen und zivilisatorische Trends vom Europäischen Netz Natura 2000 abwenden – genauer erhebliche Beeinträchtigungen:

- Pläne und Projekte, die einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten geeignet sind, ein Natura 2000 Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, sind vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen oder dem Schutzzweck dieser Gebiete zu überprüfen.
- Ergibt die Prüfung, dass der Plan oder das Projekt zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines solchen Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist es unzulässig.

Vor diesem Hintergrund ist die Neigung, Beeinträchtigungen vor oder während der FFH-VP in eine Unerheblichkeit hineinzudefinieren, nur allzu verständlich. Die bis heute gültigen Grenzen solcher Bemühungen sind von verschiedener Seite bereits 1999 aufgezeigt worden (BAUMANN et al. 1999); sie lassen sich in zehn Punkten deutlich machen:

1. Die Frage, ob ein Plan oder Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck

maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist im Hinblick auf das einzelne Gebiet zu beantworten. Eine Ausweitung des Bezugsraumes etwa auf das natürliche Verbreitungsgebiet der betroffenen Lebensräume oder Arten oder bis hin zur Kohärenz des Netzes Natura 2000 mit dem Ziel, die Beeinträchtigungen auf diese Weise zu relativieren, ist unzulässig.

2. Die Beeinträchtigungen sind erheblich, wenn die für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck eines Natura 2000 Gebietes maßgeblichen Bestandteile so verändert oder gestört werden, dass sie ihre Funktion in Bezug auf die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck nur noch in deutlich eingeschränktem Umfang erfüllen können. Die Beeinträchtigungen müssen sich hierfür auf die zu schützenden Lebensräume und Arten mehr als geringfügig und nicht ganz vorübergehend auswirken können.

3. Es kommt darauf an, dass das Projekt oder der Plan zu erheblichen Beeinträchtigungen führen kann, nicht auch mit Sicherheit führen wird. Prognoseunsicherheiten oder Kenntnislücken geben den Vorsorgegesichtspunkten ein besonderes Gewicht. Jede einzelne mögliche erhebliche Beeinträchtigung einer Art oder eines natürlichen Lebensraumes von gemeinschaftlichem Interesse führt zur Unverträglichkeit des Planes oder Projektes.

4. Beeinträchtigungen, die erst im Zusammenwirken mit anderen Projekten und Plänen erheblich sein können, sind in die Prüfung einzubeziehen. Das gilt für Pläne und Projekte, die z. B. auf Grund eines abgeschlossenen oder eingeleiteten Zulassungsverfahrens oder im Stadium einer planerischen Verfestigung hinreichend konkretisiert sind.

5. Eine erhebliche Beeinträchtigung kann auch vorliegen, wenn Erhaltungsziele oder Schutzzweck die Wiederherstellung oder Entwicklung eines günstigen Erhaltungszustandes vorsehen und die Zulassung oder Durchführung des Projektes oder Planes deren Verwirklichung gefährden.

6. Kommt es zu Flächenverlusten eines Gebietes, zumal von Flächen mit Vorkommen von Lebensräumen oder Arten von gemeinschaftlichem Interesse, sind erhebliche Beeinträchtigungen sehr wahrscheinlich. Die generelle Festlegung von Flächengrößen oder -anteilen, bei deren Unterschreitung erhebliche Beeinträchtigungen ausgeschlossen sein sollen, ist weder in einer bestimmten Höhe noch an sich vertretbar. Dies würde bei weiteren Projekten oder Plänen, die dasselbe Gebiet betreffen, zu einer stetigen Gebietsverkleinerung und Entwertung führen.

7. Außer Flächenverlusten und Gebietsverkleinerungen können auch Auswirkungen wie Grund-

wasserabsenkung, Stoffeinträge, Lärm- und Lichteinwirkungen, Erschütterungen, Zerschneidungen oder andere Wirkungen, auch wenn sie von außen in die Gebiete einwirken, zu erheblichen Beeinträchtigungen führen.

8. Ein Plan oder Projekt kann auch dann zu erheblichen Beeinträchtigungen führen, wenn der Erhaltungszustand der maßgeblichen Lebensräume und Arten im betreffenden Gebiet günstig bleibt, aber nach der Zulassung oder Durchführung des Planes oder Projektes deutlich ungünstiger wäre als zuvor.

9. Die Schwere der Beeinträchtigungen hängt auch ab vom Erhaltungszustand der Lebensräume und Arten. Bei bereits ungünstigem Erhaltungszustand ist jede weitere Verschlechterung als erhebliche Beeinträchtigung anzusehen.

10. Ob Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs des Netzes Natura 2000 möglich sind, ist für die Bestimmung der Erheblichkeit ohne Bedeutung. Dies gilt auch bezogen auf mögliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach der Eingriffsregelung. Ausnahmen sind nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz genehmigungsbedürftige Anlagen sowie Erlaubnisse und Bewilligungen nach dem Wasserhaushaltsgesetz, allerdings auch nur, soweit die erheblichen Beeinträchtigungen ausgeglichen werden können.

Beispiele

Dass diese Grundsätze in der Praxis bisweilen verletzt werden, kann an zahlreichen Beispielen belegt werden – so etwa am Beispiel der Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen der bislang letzten Anpassung der Fahrhinne der Unter- und Außenelbe an die Containerschiffahrt. Dieses Projekt betraf annähernd vierzig FFH- oder EG-Vogelschutzgebiete in drei Bundesländern. Eine erhebliche Beeinträchtigung wurde in keinem Fall anerkannt. Vier systematische Fehler fallen dabei besonders auf:

- Bezugsraum der Prüfung war nicht das einzelne Gebiet, sondern ein gewissermaßen ins Unendliche vergrößerter "geoökologischer Bezugsrahmen", das "natürliche Verbreitungsgebiet" der betreffenden Lebensräume und Arten, schließlich das gesamte "Ökosystem der Unter- und Außenelbe" und sogar noch Räume darüber hinaus. Wählt man den Bezugsmaßstab nur groß genug, so erscheint auch die größte Beeinträchtigung noch klein.
- Nur nachhaltige Beeinträchtigungen wurden als erhebliche Beeinträchtigungen eingestuft. Dies bedeutet eine nicht gerechtfertigte Einengung des Bewertungsmaßstabes, weil nicht alle erheblichen Beeinträchtigungen zugleich nachhaltige Beeinträchtigungen sind.

- Ein möglicherweise bereits ungünstiger Erhaltungszustand der betroffenen Lebensräume oder Arten blieb unberücksichtigt. Die Erhaltungsziele wurden nicht von den Naturschutzbehörden, sondern vom Vorhabensträger ohne Berücksichtigung von Entwicklungs- und Wiederherstellungszielen formuliert.
- Flächenverluste bis fünf Prozent von Lebensraumtypen des Anhanges I der FFH-Richtlinie wurden als unerheblich definiert. Die Konsequenzen einer solchen Vorgehensweise sind im Fortsetzungsfall – die nächste Elbevertiefung wird gerade vorbereitet – unschwer abzusehen.

Ein anderer allerdings auf die Auswirkungen auf Habitate von Tierarten bezogener Fall ist die Entscheidung des Bundesamtes für Seeschifffahrt und Hydrographie (BSH) im Jahr 2002. Dieses Amt hatte in der Zulassung des Windparks „Butendiek“ in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone den Habitatverlust für Seetaucher von 100 km² eines Natura 2000 Gebietes (mehr als 3 % des Gebietes) als unerheblich eingestuft, weil die artspezifische Erheblichkeitsschwelle von einem Prozent der biogeographischen Population nicht überschritten werde.

Dass die Grenze für unerhebliche Beeinträchtigungen selbst in großen Natura 2000 Gebieten kaum im Prozent- und auch nicht im Promillebereich der von einem Lebensraumtyp eingenommenen Fläche liegen kann, zeigt sich beispielsweise im Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer (vgl. SCHREIBER 2004):

Soll eine Flächeninanspruchnahme bis zu einem Prozent eines Lebensraumtyps pauschal als unerheblich gelten, stünde eine Fläche von immerhin ca. 1.300 ha etwa des Lebensraumtyps EU-Code 1140 „Vegetationsfreies Schlick-, Sand- und Mischwatt“ für Eingriffe, z. B. Eindeichung mit anschließender landwirtschaftlicher Intensivnutzung zur Verfügung, ohne dass hiergegen das gemeinschaftliche Habitatschutzrecht angeführt werden könnte. Selbst eine pauschale Bagatellgrenze von 0,1 % ließe noch eine Flächeninanspruchnahme von 130 ha zu.

Erheblichkeitsschwellen

Verglichen mit diesen Schwellenwerten relativiert sich die Kritik, die von LAMBRECHT et al. (2004) vorgeschlagenen Orientierungswerte für Bagatellgrenzen seien für die Sache des Naturschutzes nicht akzeptabel. Tatsächlich wird von verschiedener Seite eine Anhebung dieser Schwellenwerte verlangt, ohne hierfür allerdings Gründe des Naturschutzes und der Landschaftspflege anzuführen oder anführen zu können. Gegen eine solche Anhebung, wenn nicht gegen Erheblichkeitsschwellen überhaupt, sind auch mit Blick auf

die Rechtsprechung Bedenken durchaus angebracht:

Die Rechtsprechung hat in mehreren Entscheidungen klargestellt, dass die Lage eines Planes oder Projektes in einem Natura 2000 Gebiet zwar alleine kein ausreichender Versagungsgrund ist, jedoch bereits eine geringe Flächeninanspruchnahme von Lebensraumtypen und Arten gemeinschaftlicher Bedeutung die Verbotsbestimmungen des Art. 6 der FFH-Richtlinie auslösen kann. Diese liegen z. T. deutlich unter der Grenze von einem Prozent.

Die Bedeutung von Erheblichkeitsschwellen gleich welcher Höhe sollte allerdings nicht überschätzt werden, wie folgende Überlegungen zeigen:

1. Eine der Voraussetzungen für den in Natura 2000 Gebieten geschuldeten günstigen Erhaltungszustand der Lebensraumtypen des Anhanges I und Arten des Anhanges II sind Beständigkeit oder Ausdehnung ihres natürlichen Verbreitungsgebietes bzw. der Flächen, die sie einnehmen (vgl. Art. 1 Buchstaben e und i der FFH-Richtlinie). Erheblichkeitsschwellen finden in dieser Bestimmung keinen Grund.
2. Bezogen auf die Lebensraumtypen des Anhanges I der FFH-Richtlinie sollte gesehen werden, dass diese weniger als die Hälfte der FFH-Gebietsfläche – und damit zumeist weniger als 5 % der Landfläche – ausmachen. Den übrigen Teil nehmen großenteils Rand-, Puffer- oder Ergänzungszonen ein, auf welche die Erheblichkeitsschwellen keine Anwendung finden. Ein strenges Schutzsystem für nicht einmal 5 % der Landfläche dürfte kaum zu viel verlangt sein.
3. Die bisher diskutierten Erheblichkeitsschwellen beziehen sich überwiegend auf einen direkten Flächenentzug. Ebenso können andere Wirkfaktoren erhebliche Beeinträchtigungen auslösen, die zumeist viel schwerer abzuschätzen sind, als die direkter Flächenverluste.
4. Beanspruchten Pläne oder Projekte unmittelbar Lebensraumtypen des Anhanges I der FFH-Richtlinie, reißen sie nahezu in allen Fällen die diskutierten oder jedenfalls diskutabel erscheinenden Erheblichkeitsschwellen, so dass sich auch vor diesem Erkenntnishintergrund die Bedeutung dieser Schwellenwerte beträchtlich relativiert. Bedeutung haben sie insofern allenfalls für kleinste Flächeninanspruchnahmen (etwa einzelne Brückenpfeiler von Verkehrswegen in einem FFH-Lebensraumtyp).
5. Pläne und Projekte können trotz einer erheblichen Beeinträchtigung das Schutzregime des Art. 6 Abs. 3 und 4 der FFH-Richtlinie überwinden. Hierfür genügt, dass eine Alternativlösung nicht möglich ist und zwingende Gründe des überwie-

genden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art gegeben sind. Solche Pläne und Projekte scheitern insofern nicht an den sie auslösenden erheblichen Beeinträchtigungen, wie die Praxis nachdrücklich zeigt. Nur im Fall erheblich beeinträchtigter prioritärer Lebensraumtypen oder Arten sind die Gründe bekanntlich weiter eingeschränkt.

Warum also sollte die Hürde des gemeinschaftlichen Zulassungsrechts mit ungerechtfertigten Erheblichkeitsschwellen unterlaufen werden? Dass zugunsten von Plänen und Projekten, deren Ziele auf andere Weise zu erreichen oder für Vorhaben, die nicht von allgemeinem Interesse sind, Beeinträchtigungen in eine Unerheblichkeit hinein definiert werden, ist nicht einzusehen.

6. Schwellenwerte sind bis auf weiteres Orientierungswerte. Sie können nicht automatisch zur Erheblichkeit oder Unerheblichkeit führen, sondern sie sind im konkreten Einzelfall unter Berücksichtigung eines entsprechenden fachlichen Begründungszusammenhangs anzuwenden, fachlich auszufüllen und ggf. zu relativieren (LANA 2005). Sie entfalten wie andere Fachkonventionen keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung; die Rechtsprechung kann sie allerdings in ihre Entscheidungen einbeziehen.
7. Mit der Erklärung der Natura 2000 Gebiete zu Schutzgebieten im Sinne § 22 Abs. 1 BNatSchG ist der Schutzzweck dieser Gebiete den jeweiligen Erhaltungszielen entsprechend festzulegen und mit geeigneten Geboten und Verboten sowie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen sicherzustellen, dass die Anforderungen des Gemeinschaftsrechts eingehalten werden (§ 33 Abs. 2 und 3 BNatSchG). Von diesem Zeitpunkt an ergeben sich die Maßstäbe für die Verträglichkeit aus dem Schutzzweck und den dazu erlassenen Vorschriften (§ 34 Abs. 1 BNatSchG).

Bereits die Mehrzahl der Verordnungen (selbst Landschaftsschutzgebietsverordnungen), die noch nicht im Hinblick auf gemeinschaftsrechtliche Anforderungen hin erlassen wurden, untersagt jedwede Flächeninanspruchnahme, so dass sich Erheblichkeitsschwellen schon deswegen erübrigen. Dasselbe gilt für eine Flächeninanspruchnahme von nach § 30 BNatSchG gesetzlich geschützten Biotopen. Anderenfalls wären besonders geschützte Gebiete außerhalb des europäischen Netzes strenger geschützt als solche innerhalb des Netzes, was geradezu paradox anmutet. Erheblichkeitsschwellen haben mit Blick auf Erlass und Anpassung der Schutzgebietsverordnung schon deswegen keine rechte Zukunft, sondern sind eine Erfindung für eine Übergangszeit.

Erhaltungsziele und Schutzzweck

In der FFH-VP ist nicht allein die Erheblichkeit einer Beeinträchtigung beachtlich, sondern um nichts weniger die Frage, auf welche Erhaltungsziele die Prüfung auszurichten ist.

Nach § 10 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG ist in den Natura 2000 Gebieten ein günstiger Erhaltungszustand bestimmter Lebensräume und Arten zu erhalten oder wiederherzustellen, und zwar

- in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung der Lebensräume des Anhangs I und der Arten des Anhangs II der FFH-RL,
- in den Europäischen Vogelschutzgebieten der Arten des Anhangs I und der in Artikel 4 Abs. 2 der EG-VSRL genannten Vogelarten sowie ihrer Lebensräume,

die in einem solchen Gebiet vorkommen.

Demnach ist auch der günstige Erhaltungszustand solcher Arten oder Lebensräume zu erhalten und u. U. wiederherzustellen, die für die Aufnahme des Gebietes in das Netz nicht entscheidend waren. Dies ergibt sich nicht nur unzweifelhaft aus dem Wortlaut des Gesetzes, sondern folgt dem Anspruch beider Richtlinien, zur Erhaltung der Biodiversität beizutragen. Insofern können Bestrebungen, Arten und Lebensräume, die zwar in der Richtlinie aufgeführt sind und in einem Gebiet des Netzes vorkommen, jedoch nicht für die Auswahl entscheidend waren, als „Zufallsvorkommen“ oder „Beifänge“ abgewertet nicht zu berücksichtigen, kaum unterstützt werden. Dies bedeutet nicht, dass alle Arten und Lebensräume in einer FFH-VP einen gleich hohen Stellenwert einnehmen. Gleichwohl können sie als ein Maßstab der Prüfung nicht einfach ignoriert werden.

Dies berührt auch die Frage, in welchem Umfang der FFH-VP Erfassungen des Inventars der Gebiete vorausgehen müssen. Die Prüfung wird sich nicht allein etwa auf die in den Standarddatenbogen genannten Arten und Lebensraumtypen beschränken können, denn diese enthalten nicht in allen Fällen alle vorkommenden Arten und Lebensraumtypen, zumal auf längere Sicht hin nicht, denn das Inventar vieler Gebiete unterliegt einem starken natürlichen wie anthropogen bedingten Wandel. Dieser Dynamik wegen muss die FFH-VP auf die tatsächlichen Gegebenheiten ausgerichtet sein, was eine aktuelle oder ergänzende Sachverhaltsermittlung verlangt. Insoweit können die Angaben etwa in den Standarddatenbogen nicht der ausschließliche Bezugspunkt der Prüfung sein.

Aufgrund des Wandels, dem auch die Gebiete des Netzes unterliegen, kann nicht erwartet werden, dass der einmal festgelegte Schutzzweck und die dazu erlassenen Vorschriften (vgl. § 34 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG) für alle Zeiten alleiniger

Maßstab für die Verträglichkeit sein können. Die Naturschutzbehörden werden aber kaum in der Lage sein, die Schutzgebietsverordnungen zeitgerecht fortzuschreiben, so dass sich auch im Falle von unter Schutz gestellten Gebieten die Notwendigkeit von Aktualisierungen stellen kann. Die Erwartungen an den Detaillierungsgrad von Schutzzweck und Verboten in den Verordnungen sollten deshalb nicht überspannt werden. Schon aus Gründen der Praktikabilität sollte deshalb jede direkte Flächeninanspruchnahme in einem solchen Schutzgebiet untersagt sein. Dies unterstreicht wiederum den vorläufigen Charakter von Erheblichkeitsschwellen.

III. Perspektiven

Schlussfolgerungen für die Praxis

Auch künftig wird bei offensichtlich geringfügigen Beeinträchtigungen eine FFH-Verträglichkeitsuntersuchung unterbleiben können, wenn sich eine erhebliche Beeinträchtigung ausschließen lässt. Das mag etwa für den „Papierkorb im Waldmeisterbuchenwald“ gelten (SCHREIBER 2004). Andererseits werden sich Fälle mit offensichtlich schweren Auswirkungen vergleichsweise leicht als erhebliche Beeinträchtigungen bestimmen lassen. Dies zu klären, ist Sache einer Vorprüfung. Je näher sich die Frage der Erheblichkeit jedoch im Grenzbereich von „unerheblich – erheblich“ bewegt, umso intensiver wird zu prüfen sein. Eine FFH-VP mit einer intensiven Untersuchung ist dann unverzichtbar.

Dass solche Untersuchungen im Falle SUP-pflichtiger Pläne und UVP-pflichtiger Projekte Gegenstand der Unterlagen der als UVS bzw. Umweltbericht bezeichneten Unterlagen des Planungs- bzw. Projektträgers sind, steht außer Frage. Darin sind die Umweltauswirkungen anhand der einzelnen fachgesetzlichen Maßstäbe zu bewerten. Die Bewertungsvorschriften der §§ 34 und 35 BNatSchG sind dafür – wie die der Eingriffsregelung oder des Artenschutzrechts – nur einer der Maßstäbe, wenngleich einer der wesentlichsten, weil an ihnen die Zulässigkeit des Planes oder Projektes sehr viel leichter zu scheitern vermag.

In diesem Prozess sind die Möglichkeiten, Doppelarbeit zu vermeiden und zulässige Vereinfachungen herbeizuführen, längst nicht ausgeschöpft. Auch kommt es nicht auf den Umfang der vorzulegenden Unterlagen an, sondern auf die Vollständigkeit und Plausibilität der Angaben

Durchführung und Vorlage prüffähiger Untersuchungsergebnisse sind Aufgabe der Plan- oder Projektträger bzw. der von ihnen beauftragten Fachgutachter. Aufgabe der Zulassungsbehörden und der sie unterstützenden Naturschutzbehörden ist es, diese Unterlagen auf ihren Wahrheitsgehalt hin zu überprüfen.

Zu Irrtümern und Fehlbewertungen vor allem Verharmlosungen, merkwürdigerweise kaum jemals zu Dramatisierungen, kommt es in der Verträglichkeitsprüfung bisweilen weniger objektiver Prognoseunsicherheiten wegen, sondern weil manche Sachverständige sich zu diesem Zweck engagieren lassen anstatt engagiert zu sein. Für dieses Verhalten sind nicht zuletzt wirtschaftliche Erwägungen ausschlaggebend.

Für die Anwendung der Eingriffsregelung in jetzt dreißig Jahren gilt dies kaum weniger, wenngleich hier der Frage der Erheblichkeit der Beeinträchtigungen nie eine auch nur annähernd vergleichbar große Bedeutung zukam, weil Eingriffe nicht bereits an der bloßen Erheblichkeit ihrer Folgen und zumeist unter gar keinen Umständen scheitern.

In diesem Zusammenhang muss sich die Frage aufdrängen, wie etwa der Verlust von 1.000 oder gar 10.000 m² „Waldmeister-Buchenwald“ (EU-Code 9130) an den Maßstäben des Gemeinschaftsrechts gemessen unerheblich sein kann, aber sich zugleich die Überbauung weniger m² eines intensiv genutzten Ackers ohne Vorkommen gefährdeter Arten in der Eingriffsregelung als erhebliche Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes darstellen soll. Solche offensichtlichen Schief lagen dürften von Politik und Wirtschaft kaum hingenommen werden und nicht ohne böse Folgen bleiben für die Anwendung der Eingriffsregelung (vgl. SCHREIBER 2004).

Es liegt in der Natur der Sache, dass die FFH-VP noch längere Zeit und vermutlich immer Probleme aufwerfen wird. Mit

- der Errichtung des Netzes,
- der Erfüllung der hieran anknüpfenden Pflichten insbesondere dem Erlass von Schutzgebietsverordnungen mit der Festlegung von Schutzzweck, Geboten, Verboten, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen,
- dem Aufstellen von Plänen, welche der Verwaltung der Natura 2000 Gebiete dienen,
- dem Monitoring,
- fortschreitenden Praxiserfahrungen einschließlich der Rechtsprechung,
- einem Mindestmaß praktischer Vernunft und Fairness

dürften diese Schwierigkeiten aber überwiegend zu überwinden sein.

So könnte sich z. B. mit der Aufstellung von Plänen, welche der Verwaltung der Natura 2000 Gebiete dienen, eine FFH-VP für bestimmte Maßnahmen erübrigen, die ohne diese Pläne durchzuführen ist.

Einzelfälle dürften umso eher Gegenstand der Rechtsprechung werden, je angreifbarer die ihnen zugrunde liegenden Entscheidungen sind gerade auch hinsichtlich der Frage von Erheblichkeit der

Beeinträchtigungen, Zumutbarkeit von Alternativen, zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses sowie der Kohärenzsicherung.

Wie bisher schon werden auch künftig alternative Pläne und Projekte dank vorausschauender Planung, ausreichender Sachverhaltsermittlung, intelligenter Lösungen und ggf. rechtzeitig ergriffener Kohärenz sichernder Maßnahmen nicht an den Hürden des Gemeinschaftsrechts scheitern – sofern für den Plan oder das Projekt zwingende überwiegende öffentliche Interessen sprechen.

So gesehen mag sich das Schutzregime des Art. 6 Abs. 3 und 4 der FFH-Richtlinie als in mancher Hinsicht deutlich verschärfte naturschutzrechtliche Eingriffsregelung erweisen – allerdings auch nicht als sehr viel mehr (in mancher Hinsicht sogar weniger) und auf das Netz und seine Bestandteile beschränkt (BREUER 2000).

Würde der Mitgliedstaat das Los der Lebensraumtypen und Arten von gemeinschaftlichem Interesse über das in den Naturschutzrichtlinien hinaus geschuldete Maß verbessern, Naturschutzleistungen gleichsam bevorraten, könnte sich der Spielraum für die ausnahmslose Zulassung von Plänen und Projekten (wie auch für Ausnahmen nach dem europäischen Artenschutzrecht) vermutlich zusätzlich weiten.

Auch aus diesen Erwägungen heraus ist es vorrangig, die Gebiete des europäischen Netzes zu Schutzgebieten im Sinne des § 22 BNatSchG zu erklären und auf diese Weise den Anteil der besonders geschützten Gebiete (insbesondere der Naturschutzgebiete) deutlich anzuheben. Hierfür könnte auch sprechen, dass die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung mit der Neuordnung der Gesetzgebungskompetenz von Bund und Ländern einer ungewissen Zukunft entgegen sieht.

Zukunft der EU-Naturschutzrichtlinien

Unterdessen stellen Politik und Wirtschaft in Deutschland die Frage nach der Zukunft der beiden Richtlinien, auf denen sich Natura 2000, das trotz aller Rückschläge aussichtsreichste Naturschutzunternehmen in Europa, gründet.

So hat der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) in einem 16seitigen Positionspapier vom 07.02.2006 den beiden Richtlinien schwere Behinderungen zahlreicher Infrastrukturvorhaben und Standortentwicklungen angelastet, Änderungen der Richtlinien und z. B. eine Vereinfachung der FFH-VP verlangt (DIHK 2006).

Das Bundesumweltministerium hat diese Forderungen in einer kaum weniger umfassenden Stellungnahme vom 28.04.2006 sehr deutlich als unbegründet und inakzeptabel zurückgewiesen

(BMU 2006). Die vorgeschlagenen Änderungen der Richtlinien würden zu einer Absenkung des Schutzniveaus für die Natur führen und die Kosten für die Wirtschaft nicht senken.

Zugleich hat das Bundesumweltministerium dem DIHK zugesichert, sich gegenüber der EU-Kommission dafür einzusetzen, „die Naturschutzrichtlinien mit Augenmaß umzusetzen“. Genauer (Zitat): „Dies betrifft vor allem die Auslegung der Richtlinienbestimmungen, die von der EU-Kommission gelegentlich sehr rigide vorgenommen wurde. Aber auch der Umgang mit Beschwerdeverfahren sollte schlanker werden. Das Bundesumweltministerium wird in der pragmatischen Umsetzung der EU-Naturschutzrichtlinien einen Schwerpunkt unter deutscher EU-Präsidentschaft setzen.“ Diese umfasste das erste Halbjahr 2007.

15 von 16 Bundesländern indessen möchten mehr: Bei der Umweltministerkonferenz am 24.05.2006 im niedersächsischen Aerzen forderten mit Ausnahme Mecklenburg-Vorpommerns alle Bundesländer das Bundesumweltministerium auf, die EU-Kommission um eine Novellierung beider Richtlinien zu bitten:

„Angesichts der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes helfen Interpretationsversuche der Richtlinie nicht weiter. Der Richtlinienentwurf selbst muss daher geändert werden, um sachgerechte regionale Lösungen und fachlich akzeptable Ergebnisse zu erreichen“, heißt es in der Pressemitteilung des Nordrhein-Westfälischen Umweltministers, von dem diese Initiative bemerkenswerter Weise eine Woche vor dem 28. Deutschen Naturschutztag in Bonn ausging. - Die Bundeskanzlerin hat in ihrer Eröffnungsrede offen gelassen, wie sie über den Vorstoß der fünfzehn Länderumweltminister denkt. (vgl. PRESSE- UND INFORMATIONSSAMT DER BUNDESREGIERUNG 2006).

IV. Schlussbemerkung

Unter Druck geraten sind nicht allein die EU-Naturschutzrichtlinien, sondern um nichts weniger die nicht gemeinschaftsrechtlich fundierten Schutzvorschriften und Schutzgebiete. In Hessen z. B. sollen nach Angaben des BUND unter ausdrücklicher Berufung auf die mit Natura 2000 erreichte Regelungsdichte Landschaftsschutzgebiete großflächig aufgehoben werden. Die Schutzgebietsfläche nehme nach der Umsetzung von Natura 2000 nicht zu, sondern um gut 15 % der Landesfläche ab (NORGALL 2006). Überdies wird von verschiedener Seite angekündigt, Natur und Landschaft nur noch in dem Maße schützen zu wollen, wie es gemeinschaftsrechtlich verlangt sei (was allerdings mit Blick auf die unzureichende Einlösung dieser Pflichten noch einige Anstrengungen verlangt).

Sind Reaktionen dieser Art nun der Preis für das zu knüpfende Netz Natura 2000 oder nicht doch das Ergebnis der beispiellosen Ökonomisierung aller Lebensbereiche, der ohne Natura 2000 noch sehr viel mehr des natürlichen europäischen Erbes geopfert würde – im Namen der Freiheit ohne Verantwortung, des Eigentums ohne Sozialbindung und der Dominanz des Marktes über den Menschen? Das Europäische Netz Natura 2000 wird diesen Anfechtungen standhalten müssen – zusammen mit den Stellen und Personen, denen der Schutz des Netzes anvertraut ist.

V. Literatur

BAUMANN, W., BIEDERMANN, U., BREUER, W., HERBERT, M., KALLMANN, J., RUDOLPH, E., WEHRICH, D., WEYRATH, U. & WINKELBRANDT, A. (1999): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Prüfung von Projekten und Plänen nach § 19 c und § 19 d BNatSchG (Verträglichkeit, Unzulässigkeit und Ausnahmen). Natur und Landschaft, 74. Jg. Heft 11: 463 – 472.

BMU Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2006): EU-Naturschutzrichtlinien pragmatisch und kooperativ umsetzen! Stellungnahme vom 28.04.2006.

BREUER, W. (2000): Das Verhältnis der Prüfung von Projekten und Plänen nach § 19 c BNatSchG zu UVP und Eingriffsregelung. Informationsdienst Naturschutz Niedersachsen. 20. Jg. Heft 3: 168-171.

DIHK Deutscher Industrie- und Handelskammertag (2006): Natur schützen – Wirtschaft stärken - Infrastruktur entwickeln. DIHK fordert Änderungen im europäischen Naturschutzrecht. Stellungnahme vom 07.02.2006.

EGE European Group of Experts on Ecology, Genetics and Conservation (2000): Presseinformation 11/2000 „Natura 2000 - EGE kommentiert Haltung der Bundesländer“ www.ege-eulen.de

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2006): Mit Gründen versehene Stellungnahme Vertragsverletzung-Nr. 2001/5117 vom 10.04.2006.

LAMBRECHT, H.; TRAUTNER, J.; KAULE, G.; GASSNER, E. (2004): Ermittlung von erheblichen Beeinträchtigungen im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsuntersuchung. - FuE-Vorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz - FKZ 801 82 130 [unter Mitarb. von M. Rahde u. a.]. – Endbericht: 316 S. - Hannover, Filderstadt, Stuttgart, Bonn, April 2004.

LANA Ausschuss Eingriffsregelung (2005): Fachliche Empfehlungen zur Beurteilung der Erheblichkeit von Beeinträchtigungen im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung. Auftrag aus der 90. LANA-Sitzung am 10./11. März 2005 in Berlin.

NORGALL, T. (2006): Viel weniger Schutz(-fläche) als man denkt. Natur und Landschaft – 81. Jg. Heft 5: 299-300.

PRESSE- UND INFORMATIONSDIENST DER BUNDESREGIERUNG (2006): Rede von Bundeskanzlerin Angela Merkel anlässlich des Festaktes „100 Jahre staatlicher Naturschutz“ am 30.05.2006 in Bonn.

SCHREIBER, M. (2004): Der Papierkorb im Waldmeister-Buchenwald. Naturschutz und Landschaftsplanung 35 (5): 133-138.

Anschrift des Verfassers:

Wilhelm Breuer
EGE – Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V.
European Group of Experts on Ecology, Genetics
and Conservation
Breitestr. 6
D-53902 Bad Münstereifel
Telefon 022 57-95 88 66
Email: eggeulen@t-online.de