



Natura 2000 in Deutschland

Versäumnisse, Mahnschreiben,
Vertragsverletzungen und kein Ende!

Das Schutzgebietssystem der Europäischen Union Natura 2000 hätte längst fertiggestellt sein müssen. Tatsächlich ist dieses Netz in Deutschland eine Baustelle. Lobbyisten haben den Aufbau verzögert. Deswegen hat die Europäische Kommission als „Hüterin der Verträge“ ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. VON WILHELM BREUER

Die Europäische Union (EU) steht im Ruf, eher zu viel zu regeln als zu wenig. Das ist ein Grund für die Krise des europäischen Einigungsprozesses. Darin hat Naturschutz lange Zeit keine Rolle gespielt. Die Dinge ändern sich erst mit der *Richtlinie des Rates der Europäischen Gemeinschaften über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten*, 1979 – knapp zehn Jahre nach dem ersten europäischen Naturschutzjahr. Die EG-Vogelschutzrichtlinie ist eine Reaktion auf die schon damals – nicht zuletzt als Ergebnis der gemeinsamen Agrarpolitik – dramatischen Verluste biologischer Vielfalt bei einem zugleich aufkeimenden Problembewusstsein. Denken wir nur an Horst Sterns Bestseller *Rettet die Vögel – Wir brauchen sie*, der ein Jahr zuvor erschienen ist.

Die Richtlinie verlangt vom Mitgliedstaat, die für die Erhaltung bestimmter Brutvogelarten und für die regelmäßig auftretenden Zugvogelarten „zahlen- und flächenmäßig geeigneten Gebiete“ zu Schutzgebieten zu erklären und diese ausreichend streng zu schützen. Deutschland muss für gut hundert schutzbedürftige der 250 hier einheimischen Brutvogelarten solche besonderen Schutzgebiete einrichten. Hinzu kommt die Unterschützstellung der wichtigsten Vermehrungs-, Rast-, Mauser- und Überwinterungsgebiete für Zugvögel, beispielsweise die nach der Ramsar-Konvention von 1975 international bedeutsamen Feuchtgebiete.

1992 – vor 25 Jahren – verabschiedet der Europäische Rat eine zweite Naturschutzrichtlinie: die Flora-Fauna-Habitat-



Große Rohrdommel: Die EG-Vogelschutzrichtlinie hat den dramatischen Rückgang der Großen Rohrdommel beispielsweise in Nordwestdeutschland nicht aufhalten können – auch deswegen, weil ihre Lebensräume nicht ausreichend geschützt wurden. Gab es in Niederachsen um 1979 noch 25 Vorkommen, sind es aktuell weniger als zehn. (Foto: Ralf Kistowski; wunderbare-Erde.de)

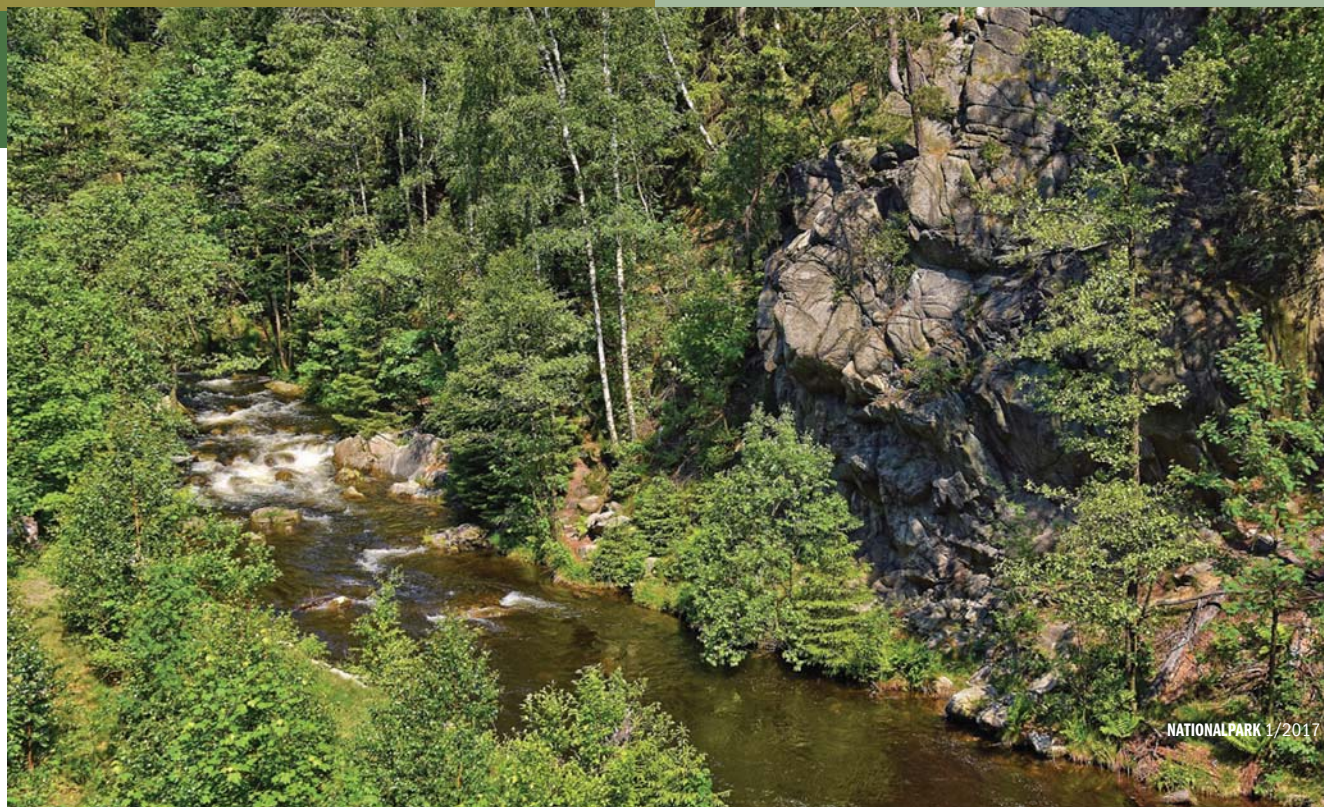
oder kurz: FFH-Richtlinie. Sie soll den Gebietsschutz in der Gemeinschaft vervollständigen – nämlich um den Schutz solcher Gebiete, die für namentliche andere wildlebende Arten und ausgewählte Lebensraumtypen von gemeinschaftlichem Interesse sind. Deutschland muss FFH-Gebiete zum Schutz von 92 Lebensraumtypen und 281 Tier- und Pflanzenarten einrichten. Es geht nicht mehr allein um einzelne Gebiete, sondern unter der Bezeichnung Natura 2000 soll aus EG-Vogelschutz- und FFH-Gebieten ein Netz von Schutzgebieten errichtet werden. Dieses Netz ist der Beitrag der Gemeinschaft zur im selben Jahr in Rio de Janeiro beschlossenen Konvention zur Erhaltung der Biodiversität.

Gebiete unter Schutz stellen

Eines sind die Natura 2000-Gebiete allerdings nicht: eine neue Kategorie Schutzgebiet. Der Mitgliedstaat ist verpflichtet, die in das Netz einzufügenden EG-Vogelschutz- und FFH-Gebiete nach seinen nationalen Vorschriften ausreichend zu schützen und mit Ge- und Verboten sowie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen den günstigen Erhaltungszustand der betreffenden Arten und Lebensräume sicherzustellen. Das verlangt in Deutschland in der Regel die Unterschutzstellung als Nationalpark oder Naturschutzgebiet.

→

Naturnaher Berglandfluss (Foto: Hans-Jürgen Zietz)



Wie es für Gesetze der EU erforderlich ist, beruhen beide Richtlinien auf einstimmigen Beschlüssen des Rates. Richtlinien der EU sind Gemeinschaftsrecht; keine Bestimmungen, nach denen man sich richten kann oder auch nicht. Der Mitgliedstaat muss sie ins nationale Recht übernehmen. Das wurde lange missverstanden. Die unzureichende Integration des Naturschutzrechts der Gemeinschaft trug Deutschland ein Vertragsverletzungsverfahren und 2006 die Verurteilung vor dem Europäischen Gerichtshof ein. Das war bereits die zweite Verurteilung Deutschlands in der Causa Natura 2000.

Man kann darüber streiten, ob in den Richtlinien nicht wesentliche schutzbedürftige Lebensraumtypen und Arten fehlen. Auch hat der Rat Wasser in den Wein gegossen: Die FFH-Richtlinie eröffnet mehr Ausnahmen vom strengen Schutz als die Vogelschutzrichtlinie 13 Jahre zuvor. Ausnahmen, die mit der neuen Richtlinie auch für EG-Vogelschutzgebiete gelten. Die Mängel, mit denen der Aufbau des Netzes in Deutschland verbunden ist, haben indessen andere Gründe.

Schleppende Gebietsmeldung

Nach Inkrafttreten der EG-Vogelschutzrichtlinie hatten die zuständigen Bundesländer zwar einige Gebiete als EG-Vogel-

schutzgebiete an die Europäische Kommission gemeldet. Die Meldungen beruhten aber nicht auf einer systematischen Auswahl der wie verlangt „zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete“, sondern gemeldet wurden eher nur Gebiete, die ohnehin schon unter Schutz standen. Zwar wurden auch andere Gebiete gemeldet, diese jedoch nicht in jedem Fall unter Schutz gestellt. Manche davon sind nach der Meldung trockengelegt und buchstäblich umgepflügt worden und heute ausgelöscht. Von einer vollständigen Meldung konnte auch 25 Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie keine Rede sein.

In die Sache kam Bewegung, als in Deutschland auch die Meldung der FFH-Gebiete in Verzug geriet und die Kommission Deutschland deswegen vor dem Europäischen Gerichtshof verklagte, der Deutschland 2001 verurteilte. In der FFH-Richtlinie war ein Zeitplan für die Meldung der FFH-Gebiete vereinbart worden. Der Plan sah vor, alle Gebiete aufzulisten, die ihrer Lebensräume oder Arten wegen für eine Aufnahme in das Netz Natura 2000 in Frage kommen. Die erste Frist zur Übermittlung dieser nationalen Gebietsliste an die Kommission im Juni 1995 verstrich, ohne dass Deutschland ein einziges FFH-Gebiet nach Brüssel gemeldet hatte. Eigentlich hatten Kommission und Mitgliedstaat die ins Netz einzufügenden

Die Idylle trügt: Der Fahrinne der Unter- und Außenelbe droht die Anpassung an den wachsenden Tiefgang der Containerschiffe mit schweren Folgen für das gesamte Flussökosystem. Die letzte Vertiefung erfolgte 1999. Um die Vertiefung nicht zu gefährden, hatte man von der Meldung von FFH-Gebieten absehen wollen, musste aber schließlich dem Druck aus Brüssel nachgeben. Im Februar 2017 entschied das Bundesverwaltungsgericht, dass die Ausbaupläne nicht rechtmäßig sind und der Überarbeitung bedürfen. (Foto: Hans-Jürgen Zietz)





Gebiete aus der Liste einvernehmlich auswählen sollen. Dabei hätte Deutschland darauf drängen können, beispielsweise aus wirtschaftlichen Gründen von der Aufnahme einzelner Gebiete abzusehen. Deutschland hat eine solche Auswahl vereitelt. Die Deutschen haben nämlich, zudem erst nach quälenden Nachforderungen in einem mehr als zehnjährigen Tauziehen und immer nur in einzelnen Tranchen, so wenige Gebiete gemeldet, dass eine Auswahl gar nicht möglich war, sondern letztendlich alle benannten Gebiete in das Netz einzuflügen waren. Ein Prozess, der 2006 mit Ach und Krach zum Abschluss kam.

Gegen den Aufbau des Netzes gab es von Beginn an Widerstände. Einflussreiche Grundeigentümer wehrten sich bereits gegen die bloße Aufnahme ihrer Flächen in die nationale Meldeleiste – zwar juristisch chancenlos, aber mit Erfolg. Aus wirtschaftlichen Gründen hatte man von der Meldung beispielsweise von Ems-, Weser- und Elbeästuar und privaten Waldflächen absehen wollen und Rücksichtnahmen dieser Art vielerorts durchgesetzt. Es war eine Hochzeit des Lobbyismus, ein unwürdiges Gerangel um wirtschaftliche Interessen, das nicht selten zu fehlerhaften Entscheidungen führte, die – werden sie aufgedeckt – die Gesellschaft teuer zu stehen kommen können.

Das zeigen exemplarisch die Vorgänge um die Ortsumgehung Bensersiel in Niedersachsen. Obwohl nichtfachliche Erwägungen auf Auswahl und Abgrenzung der EG-Vogelschutzgebiete keinen Einfluss haben dürfen, hat das Landesumweltministerium die Gebietsgrenze ungeachtet der tatsächlichen Bedeutung der Flächen für den Vogelschutz exakt an der Trasse einer damals erst nur geplanten Straße ziehen lassen, die den Ort von Durchgangsverkehr entlasten sollte. Dieser Akt kommunalpolitischen Entgegenkommens erweist sich bald als Bärendienst: Der Bau der 2011 eröffneten Umgehungsstraße ist EU-rechtswidrig, entschied 2014 das Bundesverwaltungsgericht. Seitdem droht dem acht Millionen Euro teuren – wie Spötter sagen – „längsten Schwarzbau“ Deutschlands der nicht minder teure Abriss. Was eine um Wachstum, infrastrukturelle und wirtschaftliche Vorteile bemühte Politik aus dem Weg schaffen wollte, fällt ihr heute auf die Füße.

Faktische Vogelschutzgebiete

Dabei hätte sich der Bau der Straße bei einer fehlerfreien Abgrenzung des Vogelschutzgebietes als zulässig erweisen können. Denn auch in Natura 2000-Gebieten können sich Pläne oder Projekte durchsetzen, allerdings nur, wenn sie „aus zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art notwendig“ und „ohne zumutbare Alternative“ sind. Diese Möglichkeit eröffnet das Gemeinschaftsrecht in allen Natura 2000-Gebieten, aber nicht in den Gebieten, die der Mitgliedstaat pflichtwidrig

Drei von 281 gefährdeten Arten, für die Deutschland FFH-Gebiete hat einrichten müssen: Blauschillernder Feuerfalter (Foto: Patrick Gros/Haus der Natur), Alpenbock (Foto: Axel Döring) und Gelbbauchunke (Foto: Ralf Kistowski; wunderbare-Erde.de). Drei von 18 FFH-Arten, deren Situation sich in Deutschland wegen unterlassener Schutzmaßnahmen verschlechtert hat.

nicht als Vogelschutzgebiete geschützt hat. In diesen „faktischen Vogelschutzgebieten“ – wie sie die Rechtsprechung nennt – gilt ein striktes Verschlechterungsverbot ohne Aussicht auf eine Ausnahme. Faktische Vogelschutzgebiete, beispielsweise in den projektierten Trassen für Strom und Verkehr, sind deshalb gefürchtet. Sie sind paradoxerweise die am besten geschützten Gebiete, weshalb Investoren darauf drängen, dass solche Gebiete unverzüglich identifiziert und unter Schutz gestellt werden, weil nur dann die Chance besteht, sie ausnahmsweise zerstören zu dürfen.



Ob tatsächlich alle „zahlen- und flächenmäßig geeigneten Gebiete“ identifiziert, geschweige denn ausreichend geschützt sind, ist eine berechnete Frage, schaut man auf den Anteil der Bestände einzelner Vogelarten, zu deren Schutz Vogelschutzgebiete einzurichten sind. Sie umfassen beispielsweise nicht einmal 20 Prozent der Bestände von Uhu, Schwarzspecht oder Rotmilan. Dabei hat Deutschland für den Rotmilan eine globale Verantwortung, brüten doch in Deutschland 60 Prozent des Weltbestandes dieser Art. Was, wenn ausgerechnet in den zu seinem Schutz eingerichteten Vogelschutzgebieten für Windenergieanlagen reservierte Flächen herausgeschnitten wurden – zulasten des Rotmilans, der an diesen Anlagen so kollisionsgefährdet ist wie kaum eine andere Art. Nur 24 Prozent der Kiebitze und 13 Prozent der Grauammern brüten in Vogelschutzgebieten. Zwei Arten, deren Bestände sich binnen weniger Jahre halbiert haben. Auf Bundeslandebene ist der Anteil dieser und anderer Arten in Schutzgebieten oft noch dramatisch geringer. Sind wirklich die für die Erhaltung dieser Arten „zahlen- und flächenmäßig geeigneten Gebiete“ unter Schutz? Wohl kaum.

Wo bleibt das Positive? Nun, trotz aller Tricksereien ist es beinahe überraschend, dass immerhin 15,4 Prozent der terrestrischen und 45 Prozent der marinen Fläche Deutschlands registrierte Natura 2000-Gebiete sind. Auf diese Anteile entfallen sich teils überlagernde 4.557 FFH- und 742 EG-Vogelschutzgebiete. Deutschland liegt damit im EU-Vergleich prozentual gesehen in einem respektablem Mittelfeld, wenngleich bezogen auf die Landfläche unterhalb des EU-Durchschnitts-



Die Entlastungsstraße für Benseniel am Rand des fehlerhaft abgegrenzten EG-Vogelschutzgebiets „Ostfriesische Seemarschen von Norden bis Esens“. Die geplante Trasse der Straße und die rechts von ihr gelegenen Flächen wurden ausgeklammert. Das Bild zeigt zugleich das mit Windenergieanlagen bebaute Umfeld. Ein Vogelschutzgebiet vermutet man hier eher nicht mehr. (Foto: Manfred Knake, Wattenrat Ostfriesland)



wertes von 18 Prozent. Deutschlands Natura 2000-Gebiete umfassen dreimal mehr Fläche als alle seine bisherigen terrestrischen Naturschutzgebiete und Nationalparke zusammengekommen. Was zugleich belegt, dass die Unterschätzung vieler Natura 2000-Gebiete aussteht.

Versäumnisse setzen sich fort

Nach dem Zeitplan der FFH-Richtlinie hätten Aufbau und Unterschätzung der Gebiete bereits 2004 abgeschlossen sein müssen. Heute herrscht zwar einigermaßen Klarheit über die Gebiete des Netzes; gesichert sind indessen bei Weitem nicht alle. In einem an „Seine Exzellenz Herrn Frank-Walter Steinmeier, Minister für Auswärtiges“ adressierten 14-seitigen Dokument hat die Kommission 2015 die Versäumnisse aufgelistet und erneut ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik eingeleitet. Auch wegen dieser Versäumnisse hat sich der Zustand einer Reihe von Lebensraumtypen und Arten in den letzten Jahren in Deutschland weiter verschlechtert. Seit Beginn des Vertragsverletzungsverfahrens bemühen sich die Länder mit Hochdruck um Abbau der Defizite, damit Deutschland eine erneute Niederlage vor dem Europäischen Gerichtshof erspart bleibt.



Einer von 92 Lebensraumtypen, die in FFHG-Gebieten zu schützen sind: Waldmeister-Buchenwald (Foto: Hans-Jürgen Zietz)

Die Versäumnisse kommen nicht von ungefähr. Jahrelang beteuerten Länderumweltminister gegenüber der Wirtschaft, einer Unterschützstellung oder der Anpassung alter Schutzgebietsverordnungen bedürfe es nicht. Wenn in den gemeldeten Gebieten eine drohende Verschlechterung abgewendet oder eine Verbesserung erreicht werden müsse, dann auf freiwilliger Basis mit Geldzahlungen an die Grundeigentümer. Diese haben das gerne gehört und geglaubt. Behörden, die für die Unterschützstellung von Gebieten zuständig waren, wurden teils aufgelöst, geschwächt und selten personell gestärkt oder Entscheidungsbefugnisse auf die kommunale Ebene geschoben. Im Jahr 2000 resümiert die Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen: „In Deutschland fehlt es nicht allein an der Meldemoral. Kaum eine Landesregierung denkt daran, die künftigen Natura 2000-Gebiete konsequent zu schützen. Denn erst nach Aufnahme der Gebiete in das Netz beginnen die Herausforderungen. Stattdessen sollen alte Verordnungen und freiwillige Vereinbarungen den gemeinschaftsrechtlichen Anforderungen genügen – bis zur gerichtlichen Korrektur.“

Angriff und Verteidigung

Natura 2000 ist, solange EG-Vogelschutz- und FFH-Richtlinie unverändertes Gemeinschaftsrecht sind, das größte und aussichtsreichste Naturschutzprojekt in Europa. In Deutschland hat es nicht an Initiativen gefehlt, diese Richtlinien abzuschwächen. Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag lastet ihnen 2006 schwere Behinderungen zahlreicher Infrastrukturvorhaben und Standortentwicklungen an und verlangt Änderungen der Richtlinien. Kurz darauf schlugen 15 von 16 Länderumweltministern in dieselbe Kerbe. 2012 fordert der damalige Bundeswirtschaftsminister Philipp Rösler, Teile der Richtlinien zugunsten des Ausbaus der Stromnetze auf Zeit außer Kraft zu setzen. Eine Forderung, der weder das Bundesumweltministerium noch die Stromwirtschaft beitreten. Für den Netzausbau bietet das Gemeinschaftsrecht genügend Ausnahmen, heißt es dort. Tatsächlich sind die Natura 2000-Gebiete fortwährend von außen und innen bedroht von Hunderten immer neuen Plänen und Projekten, die nicht immer abgewehrt werden können. Und längst nicht jede kritische Nutzung ist untersagt; auch eine forstwirtschaftliche nicht oder diese schon gar nicht.

Beide Richtlinien standen erst kürzlich auf dem Prüfstand der EU, um zu sehen, was für mehr Wachstum und Arbeitsplätze verändert werden kann. In einem zweijährigen Verfahren sprachen sich zahlreiche Organisationen, mehr als eine halbe Million Menschen und ein 600 Seiten starker Abschlussbericht für den Erhalt der Richtlinien aus. Im Februar 2016 votierte das EU-Parlament mit 592 gegen 52 Stimmen für die unveränderte Erhaltung dieser Richtlinien. EU-Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker und seine Kommissare haben sich diesem Votum Ende 2016 angeschlossen. Nach langem Hin und Her.

Die wenigen positiven Veränderungen im Naturschutz in Deutschland beruhen im Wesentlichen auf dem Gemeinschaftsrecht, das sich mit beiden Richtlinien als Schrittmacher für den Naturschutz erwiesen hat. Ob dies künftig so sein wird, was aus Natura 2000 und der EU wird, ist angesichts von Krisen und nationalen Egoismen schwer zu sagen. ■

WILHELM BREUER ist Dipl.-Ing. der Landschaftspflege, ständiger Mitarbeiter der Zeitschrift *Nationalpark* und Geschäftsführer der Gesellschaft zur Erhaltung der Eulen e. V.



„Die Deutschen denken, sie machen in der EU alles richtig und Fehler nur die anderen.“