



© Iris Barthel

Deutschland hat viele Schutzgebiete rechtlich noch nicht einmal ausgewiesen und verstößt damit gegen europäisches Umweltrecht.

## EU-NATURSCHUTZ(GEBIETE): NUR AUF DEM PAPIER?

Bei allen Erfolgen von Natura 2000: Auch EU-Mitgliedstaaten wie Deutschland müssen Schutzgebietsarbeit ernster nehmen

**Der Begriff „Paper Parks“ (also überwiegend auf dem „Papier“ existierende Schutzgebiete) wird oft mit großflächigen Nationalparks außerhalb der Europäischen Union (EU) assoziiert, in denen es an verbindlichen Schutzvorgaben oder zumindest am Vollzug derselben mangelt. Dieser Beitrag zeigt auf, dass auch die Schutzgebiete innerhalb der – sich für ihre Rechtsstaatlichkeit rühmenden – EU keinen leichten Stand haben. Beleuchtet wird vor allem „Natura 2000“, also das Netz, das sich aus den europäischen Vogelschutzgebieten und den Schutzgebieten der Fauna-Flora-Habitat-(FFH-)Richtlinie zusammensetzt. Deren Umsetzung in Deutschland ist alles andere als zufriedenstellend.**

**U**M DEN Erhalt der biologischen Vielfalt zu fördern, verabschiedete die damalige Europäische Wirtschaftsgemeinschaft im Jahr 1992 die FFH-Richtlinie. Als eines der Kernelemente (neben dem Konzept des Artenschutzes) sieht sie vor, besondere Schutzgebiete auszuweisen, um einen günstigen Erhaltungszustand von natürlichen Lebensräumen und bestimmten Arten gemeinschaftlichen Interesses zu gewährleisten. Dieses Konzept des Gebietschutzes bezieht dabei auch die nach der damals schon bestehenden Vogelschutzrichtlinie auszuweisenden Gebiete mit ein (und wirkt insofern rechtsvereinheitlichend). Hierdurch soll ein kohärentes Schutz-

gebietsnetz geschaffen werden, welches als Natura 2000 bezeichnet wird. Wirtschaftliche Betätigung ist in der Gebietskulisse von Natura 2000 nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Vielmehr ergibt sich aus Art. 6 der FFH-Richtlinie ein Pflichtenkanon für die EU-Mitgliedstaaten, der unter anderem Verschlechterungen der Lebensräume und Störungen von den gebietsrelevanten Arten verbietet und für Pläne und Projekte eine Verträglichkeitsprüfung erforderlich macht. Außerdem müssen die EU-Mitgliedstaaten Maßnahmen festlegen (und durchführen), um die Erhaltungsziele der jeweiligen Gebiete zu erreichen, damit letztlich der günstige Erhaltungszustand der

natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse bewahrt oder wiederhergestellt wird.

### Umsetzungsmängel bei Natura 2000

Eine von der EU-Kommission durchgeführte Überprüfung („Fitness-Check“) der beiden zuvor genannten – auch als EU-Naturschutzrichtlinien bezeichneten – Rechtsakte hat zum einen bestätigt, dass beide Richtlinien trotz ihres Alters „fit“ sind, also keiner grundlegenden Überarbeitung bedürfen. Die mehr als 2 Jahre währende Überprüfung hat zum anderen aufgezeigt, dass EU-weit erhebliche Umsetzungsmängel bestehen, vor allem bezüglich der Ausweisung mariner Natura 2000-Gebiete, der Etablierung gebietsspezifischer Schutzmaßnahmen einschließlich der Erstellung von Bewirtschaftungsplänen und der Einführung von Finanzierungsmechanismen für das Gebietsmanagement.<sup>1</sup>

Deutschland ist bei der Umsetzung von EU-Umweltrecht keinesfalls der Musterknabe, für den es sich oftmals ausgibt. Nimmt man die Anzahl aller laufender Vertragsverletzungsverfah-

ren als Gradmesser, liegt die Bundesrepublik mit derzeit 15 Verfahren im Umweltbereich im Mittelfeld. Zum Vergleich: die Datenbank der EU-Kommission listet für Luxemburg oder die Niederlande nur je 1 Verfahren auf, für Spanien hingegen 30 Verfahren.

### Die EU zieht Konsequenzen

Mit einem Aufforderungsschreiben leitete die EU-Kommission am 26. Februar 2015 den ersten Schritt eines förmlichen Vertragsverletzungsverfahrens gegen Deutschland ein. Sie kritisiert, dass Deutschland eine Vielzahl seiner Schutzgebiete noch nicht einmal rechtlich verbindlich ausgewiesen habe, obgleich die Frist 2010 abgelaufen war; darauf aufbauend habe Deutschland auch nicht die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festgelegt. Unmittelbarer Adressat der Richtlinienvorgaben der EU ist der Bund. Diesen treffen bezüglich der marinen Schutzgebiete in der Ausschließlichen Wirtschaftszone der Nord- und Ostsee auch eigene inhaltliche Pflichten. Die überwiegende Schutzgebietsarbeit ist aber von den Bundesländern zu leisten (wobei das föderalismusbedingt unterschiedliche Herangehen etwa bei der Aufstellung der Schutzgebietsverordnungen oder bei Kartierungsanleitungen eine effektive Umsetzung zumindest nicht begünstigt).

Mit den zwischenzeitlichen Bemühungen Deutschlands nicht zufrieden, legte die EU-Kommission am 24. Januar 2019 mit einem weiteren Mahnschreiben nach. Schon die Pressemitteilung verdeutlicht, dass viele Gebiete bisher noch nicht einmal auf dem Papier bestehen, geschweige denn mit spezifischem Management ihren Schutzzweck erfüllen könnten: „Deutschland hat es versäumt, innerhalb der vorgeschriebenen Fristen 787 von 4606 Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung als besondere Schutzgebiete auszuweisen. Darüber hinaus hat Deutschland es auch generell und fortgesetzt versäumt, für alle Natura 2000-Gebiete hinreichend detaillierte Ziele festzulegen.“<sup>2</sup> Der NABU begrüßt das Tätigwerden der EU-Kommission und teilt deren Einschätzung der Sach- und Rechtslage: Grundvoraussetzung für die weitere Naturschutzarbeit ist, dass die Natura 2000-Gebiete rechtlich verbindlich und mit eindeutiger Abgrenzung gesichert werden. Damit die Lebensräume bzw. Tier- und Pflanzenarten effektiven Schutz erfahren können,

müssen die zuständigen Behörden den Ausgangszustand festhalten und die Erhaltungsziele der Gebiete schrittweise konkretisieren. Die EU-Kommission könnte an dieser Stelle unterstützen, indem sie Empfehlungen für Mindestinhalte der Managementpläne und die Zielfindung erlässt. In einem weiteren Akt sind spezifische Managementpläne aufzustellen. Diese müssen konkrete, priorisierte Erhaltungsmaßnahmen aufweisen und Zeitplan, Verantwortlichkeit und Finanzierung der Maßnahmen benennen.

Auch wenn die EU-Kommission in ihrer Analyse die Umsetzung in allen Bundesländern für unzureichend befunden hat: laut NABU-Einschätzung zeigt das Herangehen einzelner Bundesländer mit bereits vorliegenden Schutzgebietsverordnungen und bisher unzureichenden Maßnahmenkatalogen, dass die Aufgabe grundsätzlich zu bewerkstelligen ist. Sie setzt aber die Bereitschaft der Naturschutzbehörden voraus, diese Mehrarbeit angehen zu wollen und etwaige Blockaden durch Nutzerressorts (v. a. im Bereich Forst-, Land- und Fischereiwirtschaft) aufzulösen. Da Naturschutz eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist, benötigen die Naturschutzbehörden die Unterstützung von der jeweils höchsten Politikebene, um tatsächlich ausreichende Kapazitäten zu schaffen, Geld für Managementmaßnahmen bereitzustellen und naturschutzeffektive Ergebnisse mit den betroffenen Landnutzern zu erzielen. Nur so kann die Mammut-Aufgabe gelingen, Schutzgebietsverordnungen für 787 Gebiete zu erlassen, die Erhaltungsziele von allen 4.606 Gebieten zu konkretisieren und mit Erhaltungsmaßnahmen in allen Gebieten loszulegen.

### Blick nach vorne

Die EU-Naturschutzrichtlinien bieten mit dem Konzept des Gebiets- und Artenschutzes eine gute Grundlage, den Artenschwund zu stoppen. Damit die bisherigen Bemühungen nicht ins Leere laufen und Natura 2000 nicht zu einer Sammlung von „Paper Parks“ verkommt, ist nun eine von allen Seiten (also auch von den LandnutzerInnen) unterstützte Umsetzungsinitiative von Nöten. Umwelt- und Naturschutzverbände sind jedenfalls bereit, ihre Expertise vor Ort einzubringen und beispielsweise bei Renaturierungsarbeiten auch selbst mit anzupacken.

Die noch festzulegenden Erhaltungsmaßnahmen müssen dabei konkrete Finanzierungszusagen erhalten. Nachdem die Bundesregierung den im Koalitionsvertrag vorgesehenen EU-Naturschutzfonds bei den Verhandlungen zum Mehrjährigen Finanzrahmen der EU nicht durchgesetzt hat, sollte sie sicherstellen, dass die zukünftige Gemeinsame Agrarpolitik der EU die erforderlichen Mittel zweckgebunden für die Umsetzung von Natura 2000 gerade auch in der landwirtschaftlichen Gebietskulisse liefert. Ein Anknüpfungspunkt zur Ermittlung des Finanzierungsbedarfs sind dabei die sogenannten „Prioritären Aktionsrahmen“ der EU-Mitgliedstaaten, die deutschlandweit entsprechend genau ermittelt werden müssen.

Druck für ambitionierten Naturschutz kommt derzeit erfreulicherweise nicht nur von der EU-Kommission, sondern auch von Initiativen wie dem Volksbegehren Artenschutz in Bayern. Dieses zivilgesellschaftliche Engagement ergänzt die wegen der bisherigen Blockaden von Bund und Ländern ebenfalls wichtigen rechtlichen Schritte etwa der Umweltverbände. Das Zusammenspiel von mutigem Protest und einem wegen dem Instrument Verbandsklage überhaupt erst möglichen (auf die Vorgaben der FFH-Richtlinie gestützten) verwaltungsgerichtlichen Eilantrag hat bisher zum Beispiel den Hambacher Wald vor der Abholzung bewahrt. Nachdem die Dringlichkeit bei BürgerInnen und Medien angekommen ist, muss nun endlich auch die Politik anerkennen, dass der Verlust der Biodiversität – genau wie der Klimawandel – zu den größten planetaren Herausforderungen unserer Zeit zählt.



Dr. Raphael Weyland

Der Autor ist Rechtsanwalt und arbeitet für den NABU in Brüssel.

- 1 Vgl. mit weiteren Nachweisen Konstantin Kreiser/Claus Mayr/ Kristina Barnes/Raphael Weyland (2018): Ziele, Inhalte, Ergebnisse und Konsequenzen des „Fitness-Checks“ der EU-Naturschutzrichtlinien. Natur und Landschaft 93, S. 510-516.
- 2 Vgl. die Pressemitteilung der EU-Kommission (24.01.2019): [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-19-462\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-19-462_de.htm).

1/2019

# RUNDBRIEF

Forum Umwelt & Entwicklung



## Justitia zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Das Recht als schärfste Waffe  
für Umwelt und Entwicklung?

Seite 4

AnwältInnen der Erde:  
Klagen für Umwelt- und  
Klimaschutz

Seite 10

Im Kampf gegen  
Windmühlen: der Fall  
Butendiek

Seite 14

Die EU-Pestizidverordnung  
im Realitäts-Check

Seite 20

Menschen- und  
Umweltrechte in  
Lateinamerikas Verfassungen