



# Leitfaden

**des Bund für Umwelt und Naturschutz e.V. (BUND)**

**und**

**des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU)**

**zur**

**Ausweisung von Schutzgebieten für das  
Schutzgebietsnetz Natura 2000**



erstellt von

Dr. Frank Niederstadt

Hannover 2006

# Inhaltsverzeichnis

<b>Einführung</b> .....	<b>1</b>
<b>Teil I Gesetzliche Grundlagen</b> .....	<b>3</b>
1 Europarechtlicher Rahmen .....	3
1.1 FFH-Richtlinie .....	3
1.1.1 Grundkonzept .....	3
1.1.2 Günstiger Erhaltungszustand.....	4
1.1.3 Erhaltungsmaßnahmen und Erhaltungsziele .....	4
1.2 Vogelschutzrichtlinie .....	5
1.3 Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes .....	6
2 Umsetzung durch das BNatSchG .....	10
2.1 § 33 Abs. 2 BNatSchG .....	10
2.2 § 33 Abs. 3 BNatSchG .....	11
2.3 § 33 Abs. 4 BNatSchG .....	11
2.4 § 33 Abs. 5 BNatSchG .....	12
3. Stand der Umsetzung in den Bundesländern.....	14
3.1 Schleswig-Holstein.....	14
3.2 Hamburg .....	14
3.3 Bremen .....	15
3.4 Niedersachsen.....	15
3.5 Nordrhein-Westfalen .....	15
3.6 Rheinland-Pfalz .....	16
3.7 Saarland .....	16
3.8 Hessen .....	16
3.9 Baden-Württemberg .....	17
3.10 Bayern .....	18
3.11 Berlin.....	18
3.12 Mecklenburg-Vorpommern.....	19
3.13 Sachsen-Anhalt.....	19

3.14 Brandenburg .....	19
3.15 Thüringen .....	20
3.16 Sachsen.....	20
3.17 Zwischenergebnis.....	20

**Teil II Unterschutzstellung durch Naturschutzgebietsverordnung..... 21**

1 Ausweisung von Natura-2000-Gebieten als Naturschutzgebiete .....	21
1.1 Allgemeines.....	21
1.2 Ausgestaltung der Verordnung.....	22
1.3 Karten/Gebietsabgrenzung .....	22
1.4 Schutzzweck/Schutzgüter/Erhaltungsziele.....	24
1.4.1 Schutzzweck.....	25
1.4.2 Auflistung der Schutzgüter als Grundlage für die Erhaltungsziele.....	26
1.4.3 Konkretisierung der Erhaltungsziele .....	27
1.4.4 Konflikte zwischen Schutzgütern/Erhaltungszielen.....	30
1.5 Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen .....	30
1.6 Verbote .....	31
1.7 Gebote .....	32
1.8 Nutzungen .....	34
1.9 Ausnahmen und Freistellungen .....	35
1.10 Pflege- und Entwicklungspläne.....	36
1.11 Ordnungswidrigkeitentatbestände .....	36
2 Beispielhafte Analyse einer Schutzgebietsverordnung .....	36
2.1 § 1 Naturschutzgebiet.....	37
2.2 § 2 Schutzgegenstand und Schutzzweck .....	38
2.3 § 3 Verbote .....	39
2.4 § 4 Freistellungen .....	40
2.5 § 5 und 6 Erlaubnisvorbehalt und Befreiungen.....	41
2.6 § 7 Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen.....	41
2.7 § 8 Verstöße .....	42
2.8 Vogelschutzgebiet Hildesheimer Wald.....	43

3. Checkliste: Ausweisung europäischer Schutzgebiete durch Naturschutzgebietsverordnungen .....	43
--	----

### **Teil III**

## **Unterschutzstellung auf andere Weise als durch Naturschutzverordnungen..... 45**

1. Checkliste: Kriterien des Europäischen Gerichtshofs .....	45
--	----

### 2. Geschützte Teile von Natur und Landschaft

(außer Naturschutzgebieten) .....	46
2.1 Nationalparke .....	46
2.2 Biosphärenreservate .....	47
2.3 Landschaftsschutzgebiete .....	47
2.4 Naturparke .....	48
2.5 Geschützte Landschaftsbestandteile/Naturdenkmale .....	48
2.6 Wasserschutzgebiete .....	49
2.7 Schutzverordnungen und einstweilige Sicherstellungen .....	49

### 3. Unterschutzstellung auf andere Weise

(als als geschützter Teil von Natur und Landschaft) .....	50
3.1 Ausweisung der Schutzgebiete durch Gesetz .....	50
3.2 Ausweisung durch Ministerialerlass .....	53
3.3 Verwaltungsvorschriften .....	55
3.4 Vertragsnaturschutz .....	55
3.5 Verfügungsbefugnis eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers .....	57
3.6 Raumordnungspläne .....	58

4 Instrumentenmix .....	58
-------------------------	----

5. Zwischenergebnis .....	58
---------------------------	----

### 6. Checkliste: Umsetzung auf andere Weise als

durch Naturschutzgebietsverordnungen .....	59
--	----

## Teil IV

Rechtsmittel ..... 61

## Teil V

Zusammenfassung ..... 62

### Anhang:

- **Schutzverordnung Finkenberg/Lerchenberg**

### Autor:

Rechtsanwalt  
Dr. Frank Niederstadt  
Slevogtweg 5  
30177 Hannover  
Tel. 05139/989560

### In Auftrag von:

© **NABU** Bundesverband  
NABU – Naturschutzbund Deutschland e.V.  
**Internet:** [www.NABU.de](http://www.NABU.de)

Bundesgeschäftsstelle Bonn Herbert-Rabius-Straße 26 53225 Bonn Tel. 02 28-40 36-0   Fax –200 E-Mail: NABU@NABU.de	Bundesgeschäftsstelle Berlin Invalidenstraße 112 10115 Berlin Tel. 030-28 49 84-0   Fax –84 E-Mail: BGS.Berlin@NABU.de
---	--

Ansprechpartner:  
Claus Mayr, NABU-EU-Experte, Tel. 0172/596 60 98

© **BUND** Bundesverband  
BUND – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.  
**Internet:** [www.BUND.net](http://www.BUND.net)

Bundesgeschäftsstelle  
Am Köllnischen Park 1  
D - 10179 Berlin  
Fon 030 / 27 58 6 – 40  
Fax 030 / 27 58 6 – 440  
E-Mail: bund@bund.net  
Ansprechpartnerin:  
Doris Eberhardt, BUND-Naturschutzreferentin, Tel. 030/275 864-51

## **Einführung**

Vogelschutzrichtlinie (VRL) und Fauna-Flora-Habitat-RL (FFH-RL) sind herausragende Meilensteine des europäischen Naturschutzes. Sie stellen die zentralen Instrumente zur Bewahrung der biologischen Vielfalt innerhalb der europäischen Union dar. Mit diesen Richtlinien gibt es zum ersten Mal unter der Bezeichnung „Natura 2000“ eine ökosystemar ausgerichtete Grundlage für die effektive Bewahrung eines Minimumbestandes an Lebensräumen und Arten. Eine derartige Grundlage gab es in den nationalstaatlichen Rechtssystemen der Mitgliedstaaten bisher nicht.

Das Konzept der Richtlinien setzt Ideen der Berner Konvention aus dem Jahre 1979 und die Vorgaben der internationalen Umweltkonferenz von Rio aus dem Jahre 1992 mit ihren Zielformulierungen zum Gebiets- und Artenschutz für das Gebiet der europäischen Union um. Das Konzept entspricht ebenfalls den Zielsetzungen der Grundsätze einer nachhaltigen Entwicklung, wie sie vom Europäischen Rat im Jahre 2001 in Göteborg aufgestellt wurden.

Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie wurde 1992 einstimmig von den Mitgliedstaaten<sup>1</sup> beschlossen. Nach ihrer Konzeption sollen sich Schutzgebietsausweisungen auf 10 bis 20 %<sup>2</sup> der Gemeinschaftsfläche erstrecken.<sup>3</sup> Bei der Realisierung des Schutzgebietsnetzes ist es zu erheblichen Verzögerungen durch die Mitgliedstaaten, u. a. der Bundesrepublik, gekommen. Wiederholte Verurteilungen der Bundesrepublik durch den Europäischen Gerichtshof waren erforderlich, um die Bundesländer zu Gebietsmeldungen im rechtlich gebotenen Umfang zu motivieren. Nach dem Zeitplan der Richtlinie waren die vollständigen Gebietslisten der Kommission bis zum 5. Juni 1995 zuzuleiten. Bis zum 5. Juni 1998 sollte hieraus von der Kommission die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung erstellt werden.

Aktuell sind heute im Jahre 2006 die deutschen Nachmeldungen für die Schutzgebiete immer noch nicht abgeschlossen. Für die FFH-Gebiete sind die ersten (unvollständigen) Kommissi-

---

<sup>1</sup> Einschließlich der Stimme der damals von der CDU/CSU geführten Bundesregierung.

<sup>2</sup> Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zum Schutz der natürlichen und naturnahen Lebensräume sowie der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten, BR-Drucks. 445/1988, S. 3; Wagner, NUR 1990, S. 396; Ssymank, Natur und Landschaft 1994, S. 399.

<sup>3</sup> Von Sachverständigen wird eine Flächengröße von ca. 15 % als sachgerecht angesehen, um ein Minimum an biologischer Vielfalt zu bewahren.

onslisten im Dezember 2004 erschienen.<sup>4</sup> Die Ausweisung der FFH-Gebiete für das europäische Schutzgebietsnetz hat in den meisten Bundesländern noch nicht einmal begonnen, obwohl gemäß Art. 4 Abs. 4 FFH-RL die Frist, bis zu der alle Gebiete auszuweisen waren, schon fast zwei Jahre verstrichen ist. Auch die Ausweisung von Vogelschutzgebieten ist noch sehr unvollständig.

Die Qualität der Unterschutzstellung der europäischen Schutzgebiete wird maßgeblich die Effektivität des Gebietsschutzes prägen. Ob die einzelnen Schutzgebiete einen wirksamen und nachhaltigen Beitrag zum europäischen Schutzgebietssystem leisten werden oder nicht, wird erst bei der Umsetzung vor Ort entschieden. Mit erheblichen Widerständen ist zu rechnen. Z. T. versuchen die Landesregierungen, das durch das Europarecht vorgegebene Schutzniveau in ihren Naturschutzgesetzen abzuschwächen. Besondere Probleme resultieren auch aus den Neuerungen der europäischen Agrarförderung.<sup>5</sup> Die dort vorgesehenen Regelungen, insbesondere zur zweiten Säule, erschweren die für viele Maßnahmen sinnvolle und notwendige Zahlung von Fördergeldern erheblich, wenn die zu fördernden Maßnahmen ordnungsrechtlich geregelt wurden. Die hierdurch entstehende Tendenz ordnungsrechtlich gebotene Schutzregelungen durch alleinige, häufig ineffektive und unzureichende Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes zu ersetzen, erweist sich für eine wirkungsvolle Umsetzung der Richtlinien als kontraproduktiv.

Das hier vorliegende Papier soll einen Überblick geben, welche Kriterien bei den Schutzgebietsausweisungen zu beachten sind, damit diese den Vorgaben des europäischen Rechts entsprechen. Es soll gleichzeitig eine Handreichung für die Aktiven vor Ort darstellen und bei Diskussionen und Stellungnahmen Argumentationshilfen liefern. Neben den hier dargestellten Schutzgebietsausweisungen werden Fragen des Gebietsmanagements, der Pflege- und Entwicklungspläne, des Monitorings, des dauerhaften Schutzes der Gebiete vor störenden Nutzungen und vor Beeinträchtigungen durch Vorhaben (Pläne und Projekte) sowie die Kontrolle der Einhaltung von Schutzbestimmungen zu den zukünftigen Aufgaben der Verbände vor Ort gehören.

---

<sup>4</sup> Eine Veröffentlichung von FFH-Gebieten im Bundesanzeiger (§ 10 Abs. 6 BNatSchG) ist hingegen noch nicht erfolgt, weil die Bundesrepublik diesen Schritt erst nach Abschluss des Gebietsauswahlverfahrens vornehmen will.

<sup>5</sup> Im Rahmen des in der ersten Säule vorgesehenen sogenannten Cross Compliance werden z. B. Förderungen gekürzt, wenn der Empfänger gegen bestimmte Vorschriften des europäischen Rechts, u. a. gegen die Natura-2000-Richtlinien, verstößt. Dieser Regelungsansatz ist grundsätzlich zu begrüßen, vgl. III 3.4 (Vertragsnaturschutz).

In einem ersten Teil des vorliegenden Papiers werden die gesetzlichen und rechtlichen Grundlagen in Europa, dem Bund und den Ländern einschließlich der einschlägigen Rechtsprechung dargestellt. Anschließend werden für den Fall der Schutzgebietsausweisung als Naturschutzgebiet die notwendigen Kriterien herausgearbeitet, an einer Beispielsverordnung näher erläutert und in einer Checkliste zusammengestellt. Im dritten Teil wird aufgeführt, was zu beachten ist, wenn die Ausweisung auf andere Art und Weise als durch Naturschutzgebietsverordnung erfolgen soll. Dieser Teil schließt ebenfalls mit einer Checkliste ab. Im vierten Teil wird kurz auf zur Verfügung stehende Rechtsschutzmöglichkeiten der Verbände eingegangen. Im Anhang findet sich ein Beispiel einer Naturschutzgebietsverordnung für europäische Schutzgebiete, auf die im Text Bezug genommen wird.

## **Teil I Gesetzliche Grundlagen**

### **I 1. Europarechtlicher Rahmen**

#### **I 1.1 FFH-RL**

##### **I 1.1.1 Grundkonzept**

FFH-RL und Vogelschutzrichtlinie<sup>6</sup> enthalten nur wenige formelle Anforderungen an die Ausgestaltung der einzurichtenden Schutzgebiete. Die Auswahl des rechtlichen Rahmens bleibt weitgehend den einzelnen Mitgliedstaaten überlassen. Die Richtlinien stellen jedoch materielle Anforderungen, welche Schutzziele durch die einzurichtenden Schutzgebiete sichergestellt werden müssen. Es wird kein bestimmter Schutzgebietstyp vorgeschrieben. Der Maßstab, an dem die Schutzgebietsausweisungen zu messen sind, sind die materiellen Anforderungen der Richtlinien für den wirksamen Schutz der zu schützenden Lebensräume und Arten.

Die von den Mitgliedstaaten nach den Kriterien des Anhangs III ausgewählten und von der Kommission bestätigten Gebiete werden in einer Liste für die jeweilige biogeografische Region zusammengefasst. Gemäß Art. 4 Abs. 4 FFH-RL weist ein Mitgliedstaat die in der Kommissionsliste aufgeführten FFH-Gebiete innerhalb von sechs Jahren nach Aufstellung der Liste als Schutzgebiet aus. Gebiete mit hoher Bedeutung oder solche Gebiete, die von Zerstörung bedroht sind, sollen bevorzugt geschützt werden. Jedenfalls mit der Aufnahme in die

---

<sup>6</sup> Die aktuellen Texte der Richtlinien einschließlich der Anhänge findet man im Internet unter: [http://europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/1979/de\\_1979L0409\\_do\\_001.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/de/consleg/pdf/1979/de_1979L0409_do_001.pdf)



Liste der Kommission besteht unabhängig von einer nationalen Unterschützstellung das Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 der FFH-RL sowie die unmittelbare Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL mit den Bestimmungen über die Verträglichkeitsprüfung und die Ausnahmegründe.

### **I 1.1.2 Günstiger Erhaltungszustand**

Durch die Ausweisung soll der günstige Erhaltungszustand<sup>7</sup> der im Gebiet befindlichen natürlichen Lebensraumtypen und Arten bewahrt oder wiederhergestellt werden. Der Erhaltungszustand eines Lebensraumes gilt nach Art. 1 e FFH-RL als günstig, wenn die für seinen langfristigen Fortbestand notwendige Struktur und spezifischen Funktionen bestehen und in absehbarer Zukunft wahrscheinlich weiterbestehen und der Erhaltungszustand der für ihn charakteristischen Arten ebenfalls günstig ist. Außerdem müssen das natürliche Verbreitungsgebiet des natürlichen Lebensraums sowie die Flächen, die er in diesem Gebiet einnimmt, beständig sein oder sich ausdehnen.<sup>8</sup>

Der Erhaltungszustand einer Art gilt nach Art. 1 i) FFH-RL als günstig, wenn ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern und wenn das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird.<sup>9</sup>

Die Anforderungen an die Schutzmaßnahmen sind also an den Ansprüchen der in dem jeweiligen Gebiet vorkommenden Lebensraumtypen und Arten auszurichten. Nur wenn der Schutz so ausgestaltet ist, dass von einem fortdauernden günstigen Erhaltungszustand der Lebensraumtypen und der Arten ausgegangen werden kann, sind die Anforderungen der Richtlinie hinsichtlich der Schutzausgestaltung erfüllt.

### **I 1.1.3 Erhaltungsmaßnahmen und Erhaltungsziele**

Art. 6 Abs. 1 FFH-RL gibt den Mitgliedstaaten auf, für die besonderen Schutzgebiete die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen, die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne (Managementpläne) und geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art um-

---

<sup>7</sup> Vgl. Art. 2 Abs. 2 FFH-RL.

<sup>8</sup> Dies gilt für das Gesamtareal wie für das einzelne Schutzgebiet.

<sup>9</sup> Siehe Fußnote 3.

fassen. Insgesamt müssen die ergriffenen Maßnahmen den ökologischen Erfordernissen der betroffenen natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der betroffenen Arten nach Anhang II entsprechen. Abs. 3 des Art. 6 spricht von für das Gebiet festzulegenden Erhaltungszielen. Die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen oder Erhaltungsziele werden von der Richtlinie nicht in jeder Einzelheit vorgegeben. Sie müssen jeweils aus den Erfordernissen der einzelnen Schutzgebiete, der geschützten Arten und durch Ausfüllung und Umsetzung der oben erwähnten Definitionen des günstigen Erhaltungszustands entwickelt werden. Ein anderes Vorgehen wäre bei der Vielfalt der betroffenen Lebensraumtypen und Arten und den damit verbundenen jeweils ganz unterschiedlichen Anforderungen auch nicht praktikabel gewesen.

Gerade wegen ihrer Ausfüllungsbedürftigkeit handelt es sich bei der Definition, Beschreibung und Vollständigkeit der Erhaltungsziele und Erhaltungsmaßnahmen um eines der wichtigsten Konfliktfelder der Gebietsausweisung. Ihre sorgfältige Interpretation vor dem Hintergrund des Zieles der Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der Lebensraumtypen und Arten ist Grundlage des Schutzerfolges. Von der Qualität dieser Beschreibungen bei der Ausgestaltung der Schutzgebiete werden die Effektivität, der Inhalt und die Rechtswirkungen des erreichten Schutzes maßgeblich geprägt werden. Auf ihre Ausgestaltung muss deshalb besonders geachtet werden. Hier wird eine der zentralen Aufgaben der Aktiven vor Ort bei der Kontrolle von Schutzgebietsausweisungen liegen.<sup>10</sup>

Dahingegen kommt es nach den europäischen Vorgaben – wie bereits erwähnt – weniger darauf an, ob ein bestimmter Schutzgebietstypus, z. B. ein Naturschutzgebiet, eingerichtet oder verwandt wird. Entscheidend ist hingegen, dass der erreichte Schutz den inhaltlichen Anforderungen genügt.

## **I 1.2 Vogelschutzrichtlinie**

Auch in der Vogelschutzrichtlinie gibt es nur wenige explizit formulierte formelle Anforderungen an die Ausgestaltung der Schutzgebiete. Die Anforderungen werden primär über die Sicherung eines bestimmten Schutzerfolges definiert.

Nach Art. 4 Abs. 1 VRL ist das Überleben und die Vermehrung der geschützten Arten in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen. Hierzu müssen die Schutzgebiete einen entsprechen-

---

<sup>10</sup> Vgl. Teil II.

den Beitrag leisten. Nach Art. 4 Abs. 4 treffen die Mitgliedstaaten weitere geeignete Maßnahmen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirken, in den Schutzgebieten zu vermeiden.

Art. 3 Abs. 2 Nr. 1 VRL bezeichnet die Ausweisung von Schutzgebieten als eine von vier Möglichkeiten, um eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße des Lebensraums für die durch die Richtlinie geschützten europäischen Vogelarten zu erhalten. Als weitere Varianten werden die Pflege und ökologisch richtige Gestaltung der Lebensräume in und außerhalb von Schutzgebieten, die Wiederherstellung zerstörter Lebensstätten und die Neuschaffung von Lebensstätten genannt.

Bezüglich der Auswahl der Gebiete bestimmt Art. 4 Abs. 1 Vogelschutzrichtlinie, dass die für die Erhaltung der Arten zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten zu erklären sind. Für die Arten ist nach Art. 3 Abs. 1 eine ausreichende Vielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebensräume zu erhalten. Generell wird davon ausgegangen, dass eine Aufführung eines Gebietes in der internationalen IBA-Liste ein gewichtiges Indiz dafür ist, dass dieses Gebiet zu den geeignetsten Gebieten zählt und daher ausgewiesen werden muss.<sup>11</sup> Von den Mitgliedstaaten als Vogelschutzgebiet ausgewiesene Gebiete unterliegen von der Ausweisung an gemäß Art. 7 dem Regime der Art. 6 Abs. 2 bis 4 der FFH-RL. Bis zu diesem Zeitpunkt gelten für die faktischen Vogelschutzgebiete die strengeren Schutzbestimmungen der Vogelschutzrichtlinie. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine wirksame Ausweisung eines Vogelschutzgebiets erfolgt ist, ist daher von erheblicher praktischer Bedeutung.

### **I 1.3 Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes**

Rechtsprechung zu den bei der Schutzgebietsausweisung zu beachtenden Kriterien hat der Europäische Gerichtshof in erster Linie zu den Vogelschutzgebieten aufgestellt. Dies ist auch darauf zurückzuführen, dass hinsichtlich der FFH-Gebiete zahlreiche Mitgliedstaaten mit den Meldungen in Verzug waren, so dass FFH-Gebietsausweisungen bisher nur in begrenztem Umfang erfolgt sind. Es kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die Rechtsprechung

---

<sup>11</sup> EuGH, Urteil vom 19. Mai 1998, Rs. C 3/96, ZuR 1998, S. 141, 144 (Niederlande); differenzierend Gellermann/Melter/Schreiber, Vorarbeiten zur Ableitung der fachlichen Kriterien für die Identifizierung und Abgrenzung von marinen Besonderen Schutzgebieten (BSG) nach Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie bzw. Vorschlagsgebiete gem. Art. 4 Abs. 1 der FFH-Richtlinie für die deutsche AWZ (Zukunftsinvestitionsprogramm, F+E-Vorhaben, Kennzeichen 0327525), S. 64.

des EuGH für die Vogelschutzgebiete in ihren Grundzügen auch auf die Schutzgebiete nach der FFH-RL übertragen werden kann.

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs erfordert die „Erklärung zum besonderen Schutzgebiet im Sinne von Art. 7 FFH-RL jedenfalls einen förmlichen Ausweisungsakt.<sup>12</sup> In der sogenannten **Basses-Corbières-Entscheidung** hatte sich die Republik Frankreich u.a. darauf berufen, dass drei für dieses Schutzgebiet erlassene Verordnungen ausreichend seien. Dies hat der Europäische Gerichtshof nicht akzeptiert, da zumindest ein erheblicher Teil des von der IBA dokumentierten Gebiets von diesen Verordnungen nicht erfasst wurde.

Ein Mitgliedstaat erfüllt seine Ausweisungspflicht nach Art. 4 Abs. 1 und 2 VRL überdies nur dann rechtswirksam, wenn er die besonderen Schutzgebiete „vollständig und endgültig“ ausweist.<sup>13</sup> Anlässlich der Verurteilung **Finnlands** stellte der Europäische Gerichtshof fest, dass es für die Ausweisungsverpflichtung nicht genügt, die zu schützenden Gebiete in einer Liste des Staatsrats aufzuzählen.

Schließlich muss die Schutzerklärung das Gebiet Dritten gegenüber rechtswirksam abgrenzen und nach nationalem Recht „automatisch und unmittelbar“ die Anwendung einer mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung nach sich ziehen.<sup>14</sup> So wurde im Verfahren gegen das **Königreich Belgien** wegen unzureichender Vogelschutzgebietsausweisungen in der Flämischen Region konstatiert, dass die Bestimmungen einer Richtlinie mit unbestreitbarer Verbindlichkeit und mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit umgesetzt werden müssen, die notwendig sind, um den Erfordernissen der Rechtssicherheit zu genügen. Der Grundsatz der Rechtssicherheit verlange eine angemessene Bekanntmachung der aufgrund einer Gemeinschaftsregelung eingeführten nationalen Maßnahmen, damit die von diesen Maßnahmen betroffenen Rechtssubjekte den Umfang ihrer Rechte und Pflichten in dem besonderen gemeinschaftsrechtlich geregelten Bereich erkennen können. Auch die zur Abgrenzung der Schutzgebiete verwandten Karten müssten unbestreitbare Verbindlichkeit aufweisen.

---

<sup>12</sup> EuGH Urteil v. 7. 12.2000, Rs. C 374/98, Slg. 2000, I-10799, Rn. 53 (Basse-Corbières).

<sup>13</sup> EuGH, Urteil vom 6. 03.2003, Rs. C 240/00, Slg. 2003, I 2202, Rn. 21 (Finnland).

<sup>14</sup> EuGH, Urteil vom 27. Februar 2003, Rs. C 415/01, Slg. 2003, I 2089, Rn. 26 (Belgien).

In der **Santona-Entscheidung**<sup>15</sup> hat der EuGH darauf hingewiesen, dass die Schutzgebietserklärung sowohl hinsichtlich des territorialen Umfangs als auch in der rechtlichen Ausgestaltung des Schutzes hinreichend präzise sein müsse. Eine Ausweisung als Naturschutzgebiet für sich allein gesehen reiche nicht aus. Die Aktivitäten und die Nutzungen in dem betroffenen Gebieten würden nicht hinreichend geregelt. Die Erklärung zum Vogelschutzgebiet muss die notwendigen Schutzmaßnahmen zum Gebietserhalt und zur Gebietsunterhaltung sowie ggf. zur Wiederherstellung genau festlegen.

In der Entscheidung **Seine-Mündung**<sup>16</sup> wird darauf hingewiesen, dass jedes besondere Schutzgebiet mit einem angemessenen rechtlichen Status ausgestattet werden muss, der es erlaubt, seine Unversehrtheit, d. h. insbesondere die Vermehrung der Arten und ihr Überleben zu sichern. Nach dem EuGH ist festzustellen, dass Art. 4 Abs. 1 und 2 der VRL die Mitgliedstaaten nach der Rechtsprechung des Gerichtshofes dazu verpflichten, ein BSG (Besonderes Schutzgebiet) mit einem rechtlichen Schutzstatus auszustatten. Dieser muss geeignet sein, u. a. das Überleben und die Vermehrung der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Vogelarten sowie die Vermehrung, die Mauser und die Überwinterung der nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten sicherzustellen. Insbesondere im vorliegenden Fall genüge die Ausweisung als Gemeingut und maritimes Tierschutzgebiet nicht, da außer der Jagd keine konkreten Maßnahmen geregelt wurden.

Im Verfahren gegen Frankreich wegen unzureichendem Schutz des Sumpfgebietes **Poitou**<sup>17</sup> wurde entschieden, dass spezifische freiwillige Agrarumweltmaßnahmen und das französische Wassergesetz nicht ausreichen, um einen angemessenen rechtlichen Schutzstatus zu gewährleisten.

Schließlich beanstandet der Europäische Gerichtshof Im Verfahren gegen **Irland**<sup>18</sup> in Bezug auf das Schutzgebiet „Owenduff-Nephin Beg Complex“, dass nicht genügend Maßnahmen ergriffen wurden, um die Beweidung in einem Schutzgebiet auf das nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL zuträgliche Maß zu begrenzen.

---

<sup>15</sup> EuGH, Urteil vom 2. August 1993, Rs. C 355/90 (Santona).

<sup>16</sup> EuGH, Urteil vom 18. März 1999, Rs. C 166/97 (Seine-Mündung).

<sup>17</sup> EuGH, Urteil vom 25. November 1999, Rs. C 96/98 (Poitou).

<sup>18</sup> EuGH, Urteil vom 12. Juni 2002, Rs. C 117/00 (Irland).

## **Fazit**

Insgesamt zeigt sich bei der Gesamtschau der Rechtsprechung des EuGH, dass der Europäische Gerichtshof von der Ausweisung der Schutzgebiete durch einen förmlichen Akt ausgeht, dass die ausgewiesenen Schutzgebiete die geografisch relevanten Flächen vollständig enthalten müssen und die ausgewiesenen Flächen gegenüber Dritten rechtswirksam abzugrenzen sind und unmittelbar die Anwendung einer mit Gemeinschaftsrecht in Übereinstimmung stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung auslösen müssen. Die Ausweisung muss konkret, bestimmt und hinreichend klar sein. Die die Schutzgebietsgrenzen angehenden Karten müssen unbedingte Verbindlichkeit beanspruchen. Es genüge überdies nicht eine bloße Ausweisung als Schutzgebiet. Die im Rahmen der Unterschutzstellung einzuhaltenden Regeln und Gebote und die erforderlichen Maßnahmen zur Verwirklichung der Erhaltungsziele müssen insbesondere auch in der Wirkung gegenüber Dritten hinreichend klar geregelt sein. Hierzu reichen Maßnahmen allgemeiner Art oder der Verweis auf allgemeine gesetzliche Regeln ohne eine konkrete Regelung des jeweilig betroffenen Schutzgegenstandes eindeutig nicht aus. Maßstab für eine ausreichende Regelung bleibt stets der materielle (inhaltliche) Schutzerfolg. Genügen z. B. die für das Gebiet festgelegten Regelungen im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie nicht, um die Vermehrung der geschützten Arten und ihr Überleben zu sichern, sind die entsprechenden Regelungen nicht europarechtskonform. Obwohl die Rechtsprechung des EuGH sich bisher in erster Linie auf Vogelschutzgebiete bezieht, gibt es keinen Grund anzunehmen, dass der EuGH für die FFH-Gebiete andere Maßstäbe anwenden würde. Bei beiden Richtlinien ist die Effektivität des Schutzes der entscheidende Prüfungsmaßstab. Es gibt deshalb keinen Grund anzunehmen, dass der europäische Gerichtshof die FFH-RL grundlegend anders interpretieren wird als die VRL. Die herausgearbeiteten Kriterien sind deshalb auch auf FFH-Gebiete anzuwenden.

## **I 2. Umsetzung durch das BNatSchG<sup>19</sup>**

§ 33 BNatSchG<sup>20</sup> ist mit Ausnahme der Sätze 2, 3 des Abs. 1 gemäß § 11 BNatSchG eine Rahmenvorschrift für die Landesgesetzgebung. Sie ist durch die jeweiligen Umsetzungsvorschriften der Länder gemäß § 71 Abs. 1 BNatSchG auszufüllen. Die Umsetzung ist jedoch noch nicht durch alle Bundesländer erfolgt. Bis zur Umsetzung spricht vieles für die unmittelbare Anwendbarkeit der bundesrechtlichen Rahmenregelung.<sup>21</sup> Auf jeden Fall sind bei fehlender oder inkorrektur Umsetzung durch Landesrecht die europäischen Richtlinien unmittelbar anzuwenden.

### **I 2.1 § 33 Abs. 2 BNatSchG**

Nach § 33 Abs. 2 BNatSchG erklären die Länder die in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung eingetragenen Gebiete nach Maßgabe des Artikels 4 Abs. 4 der FFH-RL und die Europäischen Vogelschutzgebiete entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft im Sinne des § 22 Abs. 1 BNatSchG. Die Schutzzerklärung bestimmt den Schutzgegenstand, den Schutzzweck, die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote und, soweit erforderlich, die Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen (§ 22 Abs. 2 S. 1 BNatSchG).

Hiermit hat sich der Bundesgesetzgeber vorzugsweise für eine Ausweisung der europäischen Schutzgebiete durch die Schutzgebietskategorien entschieden, die in § 22 BNatSchG genannt werden. Dies sind Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark, Naturdenkmal und geschützter Landschaftsbestandteil. Die Eignung der verwandten Schutzgebietskategorie ist im jeweiligen Einzelfall zu prüfen.

Eine besondere Problematik stellt sich bei denjenigen Fällen, in denen ein bereits bestehendes Schutzgebiet (z. B. Naturschutzgebiet) als europäisches Schutzgebiet ausgewiesen werden soll, da in diesem Fall eine bestehende Schutzverordnung angepasst werden muss.

---

<sup>19</sup> Anmerkung: Die beschlossene Föderalismusreform wird in Zukunft möglicherweise zu gravierenden Strukturveränderungen im Naturschutzrecht des Bundes und der Länder führen, vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen, Stellungnahme: Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, Februar 2006, <http://www.umweltrat.de>.

<sup>20</sup> Bundesnaturschutzgesetz vom 25. März 2002, BGBl. I S. 1193, zul. geänd. d. G. v. 21.6.2005, BGBl. I S. 1818.

<sup>21</sup> Sachs/Degenhardt/GG, Art. 75, Rdnr. 40; Dreier GG, Art. 75, Rdnr. 14; von Münch/Kunig, GG, Art. 75, Rdnr. 45; a.A.: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, Art 75 Abs. 3, Rdnr. 78 f. Eine Entscheidung des BVerfG fehlt bisher.

### **I 2.2 § 33 Abs. 3 BNatSchG**

Gemäß § 33 Abs. 3 BNatSchG hat die für das Gebiet zu erarbeitende Schutzzerklärung die jeweiligen Erhaltungsziele und die erforderlichen Gebietsabgrenzungen zu bestimmen, darzustellen, ob prioritäre Biotope oder prioritäre Arten zu schützen sind und durch geeignete Gebote und Verbote sowie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen sicherzustellen, dass den Anforderungen des Art. 6 der FFH-RL entsprochen wird.

### **I 2.3 § 33 Abs. 4 BNatSchG**

§ 33 Abs. 4 BNatSchG zählt bestimmte Fälle auf, in denen eine Schutzgebietsausweisung unter Umständen unterbleiben kann. Dies soll nach der Vorschrift in Betracht kommen, soweit nach anderen Rechtsvorschriften, nach Verwaltungsvorschriften, durch die Verfügungsbefugnis eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers oder durch vertragliche Vereinbarungen ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist.<sup>22</sup> § 33 Abs. 4 BNatSchG ist eine Ausnahmenvorschrift.<sup>23</sup> Sie ist deshalb restriktiv zu handhaben.<sup>24</sup>

Ursprünglich waren derartige Ausnahmen vom Gesetzgeber gar nicht vorgesehen, da dieser der Auffassung war, dass aus gemeinschaftsrechtlichen Gründen stets eine förmliche Unterschutzstellung erforderlich ist, da die besonderen Schutzgebiete regelmäßig Rechte und Pflichten Dritter berühren.<sup>25</sup> In dieser Auffassung zeigt sich gleichzeitig die Schwäche der später getroffenen Regelung des § 33 Abs. 4 BNatSchG. Die Verwendung der vorgesehenen Alternativen als einzige Schutzmaßnahme erscheint in den meisten Fällen ausgeschlossen, wenn das Gemeinschaftsrecht korrekt umgesetzt werden soll.<sup>26</sup>

Durch das Urteil zum sogenannten Hochmoselübergang vom 1. April 2004 hat das BVerwG<sup>27</sup> entschieden, dass für eine wirksame Ausweisung eines Vogelschutzgebiets nach europäischem Recht jedenfalls weder eine Bekanntmachung im Ministerialblatt einer Landesregierung noch eine einstweilige Sicherstellung ausreichen. Nach der Auffassung des BVerwG ist auf jeden Fall eine endgültige rechtsverbindliche Entscheidung mit Außenwirkung erforderlich.

---

<sup>22</sup> Anmerkung: Ob die Voraussetzungen eines dieser Ausnahmegründe vorliegt, wäre im Einzelfall streng zu prüfen.

<sup>23</sup> Vgl. Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, § 33 Rdnr. 16.

<sup>24</sup> Allgemeine Auslegungsregel, vgl. Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht I, 10. Aufl, § 28 Rdnr. 72.

<sup>25</sup> BT-Drs. 13/6441, S. 60.

<sup>26</sup> Vgl. Meßerschmidt, BNatSchG, § 33 Rdnr. 54.

<sup>27</sup> BVerwG, Urteil vom 1. April 2004, 4 C 2.03, BVerwGE 120, 276 ff. = NuR 2004, 524.



Das Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen Rheinland-Pfalz hatte sich in dem der Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhalt auf einen Ministerratsbeschluss vom 2. Juli 2002 berufen, mit dem der Ministerrat des Landes das Gebiet als Europäisches Vogelschutzgebiet ausgewählt hatte. Dieser Ministerratsbeschluss stellt nach dem BVerwG lediglich eine ministerielle Auswahlentscheidung dar. Sie dient der Identifizierung der für die Arterhaltung zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete und bildet als solche zunächst nur ein Verwaltungsinternum. Sie erfüllt nicht die Voraussetzungen für eine rechtsverbindliche Gebietserklärung. Eine einstweilige Sicherstellung erfülle mangels Endgültigkeit ebenfalls nicht die erforderlichen Kriterien.

Bereits in der Ausgangsentscheidung hatte das OVG Koblenz<sup>28</sup> es abgelehnt, einen Übergang des Gebietes „Wälder zwischen Wittlich und Cochem“ vom faktischen Vogelschutzgebiet zum ausgewiesenen Vogelschutzgebiet im Sinne von Art. 7 FFH-RL anzunehmen. Hier hatte das Landesamt als Begründung eine bestehende Landschaftsschutzgebietsverordnung angeführt. Dies lehnte das OVG mit der Begründung ab, die Bestimmungen dieser Verordnung könnten schon mangels speziell auf den Vogelschutz bezogener Regelungen nicht als Umsetzung der VRL angesehen werden.

Schließlich ist auf eine Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts NRW<sup>29</sup> hinzuweisen. Hier hatte das Land NRW bezüglich des faktischen Vogelschutzgebietes Hellwegbörde geltend gemacht, aufgrund zahlreicher geschlossener Verträge sei ein der Unterschutzstellung gleichwertiger Schutz gegeben, so dass eine förmliche Ausweisung vorliege. Dieser Argumentation – über die das Gericht nicht explizit entscheiden musste – ist das Gericht jedoch ausdrücklich entgegengetreten. Bedenken bestünden insoweit vor allem unter dem Aspekt der mangelnden Drittwirkung von Verträgen. Gerade bei großflächigen Gebieten – wie hier der Hellwegbörde – dürfte die vertragliche Umsetzung von Schutzkonzepten wegen der Vielzahl betroffener Grundeigentümer überdies an die Grenzen der Praktikabilität und Effektivität stoßen.

#### **I 2.4 § 33 Abs. 5 BNatSchG**

§ 33 Abs. 5 BNatSchG knüpft den Beginn des Verschlechterungsverbots aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL an die Veröffentlichung des Gebiets im Bundesanzeiger nach § 10 Abs. 6 BNatSchG.

---

<sup>28</sup> OVG Koblenz, Urteil vom 9.1.2003, 1 C 10 187/01, NuR 2003, 441 ff.

<sup>29</sup> OVG NRW, Beschluss vom 2. Februar 2005, 11 D 68/02.

Ab der Bekanntmachung sind

1. in einem Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung bis zur Unterschutzstellung,
2. in einem Europäischen Vogelschutzgebiet vorbehaltlich besonderer Schutzvorschriften im Sinne des § 22 Abs. 2

alle Vorhaben, Maßnahmen, Veränderungen oder Störungen, die zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen führen können, unzulässig.

Im Umkehrschluss folgert allerdings das OVG Koblenz, dass vor einer Bekanntmachung des Gebietes im Bundesanzeiger bei Vogelschutzgebieten noch keine wirksame Schutzgebietsausweisung i. S. des Art. 7 FFH-RL erfolgt sein kann, so dass Vogelschutzgebiete bis dahin als faktische Vogelschutzgebiete zu gelten haben.

Bis zum gegenwärtigen Zeitpunkt sind jedenfalls bei den FFH-Gebieten noch überhaupt keine Gebiete im Bundesanzeiger bekannt gemacht worden. Mangels Anwendbarkeit des bundesrechtlich vorgesehenen Verschlechterungsverbot gilt hier insoweit weiterhin Art. 6 Abs. 2 FFH-RL direkt. Ein Teil der Vogelschutzgebiete sind hingegen bereits bekannt gemacht.

Nicht völlig eindeutig beantworten lässt sich die Frage, ob nach deutschem Recht explizit als FFH-Gebiet ausgewiesene Gebiete (z. B. Naturschutzgebiet mit Berücksichtigung der FFH-Elemente), die aber nicht im Bundesanzeiger bekannt gemacht wurden, bereits den Vorschriften der § 33, 34 BNatSchG i. V. m. den jeweiligen Landesgesetzen im Übrigen unterliegen. Sofern man die Bekanntmachung als Voraussetzung für die Anwendbarkeit der Vorschriften ansieht, scheidet vor der Bekanntmachung eine Anwendung der Vorschriften des BNatSchG aus, soweit sie die europäischen Schutzgebiete betreffen. Dies ist deshalb von Relevanz, weil Sanktionen wegen Verstößen (z. B. Ordnungswidrigkeitentatbestände) nur auf Grundlage der deutschen Umsetzung, nicht jedoch aufgrund der unmittelbaren Wirkung der Vorschriften des europäischen Rechts angeordnet werden können.

## **Fazit**

Nach der Konzeption des BNatSchG sind die europäischen Schutzgebiete in erster Linie als geschützte Teile von Natur und Landschaft auszuweisen. Nur ausnahmsweise dürfen auch andere Formen der Unterschutzstellung gewählt werden, wenn diese im konkreten Einzelfall der Ausweisung eines Schutzgebietes gleichwertig sind.

## **I 3. Stand der Umsetzung in den Bundesländern**

Zahlreiche Landesnaturschutzgesetze finden sich zur Zeit in der Überarbeitung. Trotzdem soll der jetzige Stand kurz skizziert werden. Hinsichtlich der Diskussion in den Ländern erhebt die Darstellung keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

### **I 3.1 Schleswig-Holstein**

Das LNatSchG<sup>30</sup> enthält Regelungen über die europäischen Schutzgebiete in den §§ 20 a bis 20 f. Es wird im Wesentlichen den Bundesvorgaben gefolgt (Priorität der Schutzgebietsausweisung). Bisher wurden sowohl Schutzgebiete ausgewiesen als auch Regelungen des Vertragsnaturschutzes angewandt. Letzteres soll in Zukunft verstärkt geschehen.

Der Entwurf eines neuen Landesnaturschutzgesetzes mit Stand vom 28.02.2006 sieht in § 28 Abs. 1 weiterhin die Erklärung der Natura-2000-Gebiete zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft vor. Abweichend hiervon bestimmt § 29 für die in Anlage 1 des Gesetzentwurfs genannten Vogelschutzgebiete eine Unterschutzstellung durch das Gesetz selbst. Soweit hierdurch ein gleichwertiger Schutz erreicht wird, darf eine Ausweisung dieser Gebiete durch Rechtsverordnung unterbleiben (§ 28 Abs. 3 S. 2 des Entwurfs).

### **I 3.2 Hamburg**

Vorschriften über die europäischen Schutzgebiete finden sich in den §§ 14 a, 15, 21 a und 48 a HmbNatSchG.<sup>31</sup> Eine Ausweisung der Schutzgebiete kann nach § 15 Abs. 3 HmbNatSchG durch verschiedene Schutzgebietskategorien, aber ausschließlich durch Rechtsverordnung

---

<sup>30</sup> LNatSchG i. d. Fassung vom 18. Juli 2003, GVOBl. Schl. H. 20003, S. 339, zul. geänd. durch Art. 11 des Gesetzes vom 1.2.2005, GVOBl. S. 51.

<sup>31</sup> Hamburgisches Naturschutzgesetz i. d. Fassung v. 7.08.2001, HmbGVBl. 2001, 146, 281, zul. geänd. durch Gesetz v. 20.04.2005, HmbGVBl. 2005, S. 146.

erfolgen. Dies soll sich auch in der für 2006 vorgesehenen Neufassung des HmbNatSchG nicht ändern.

### **I 3.3 Bremen**

Das Bremische Naturschutzgesetz<sup>32</sup> regelt die europäischen Schutzgebiete in den §§ 26 a bis d. Die Regelung der Ausweisung der Gebiete folgt in § 26 b Abs. 2 BremNatSchG im Wesentlichen dem Muster des Bundesgesetzes.

### **I 3.4 Niedersachsen**

Die entsprechenden Vorschriften finden sich in Niedersachsen in den §§ 34 a bis 34 d NNatSchG.<sup>33</sup> Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete können in den Nationalparks und Biosphärenreservaten durch Gesetz unter Schutz gestellt werden, wie z. B. im Gesetz über das Biosphärenreservat Elbtalau. Die Regelungen über die Ausweisung in § 34 b NNatSchG folgen ansonsten dem Bundesgesetz. Verordnungen über Vogelschutzgebiete sind teilweise schon vorhanden, solche über FFH-Gebiete fehlen noch weitestgehend, bzw. sind im Stadium der Erarbeitung.

### **I 3.5 Nordrhein-Westfalen**

Auch in Nordrhein-Westfalen entsprechen die Vorschriften über die Ausweisung der Gebiete (§ 48 c Abs. 1 bis 3 LG NRW<sup>34</sup>) in der Struktur zunächst den Vorgaben des BNatSchG. Neben einer Unterschutzstellung durch Rechtsverordnungen besteht in NRW als Besonderheit die Möglichkeit der Gebietsausweisung durch den Landschaftsplan, der als Satzung erlassen wird. Fast sämtliche FFH-Gebiete wurden in Nordrhein-Westfalen bereits als Naturschutzgebiete ausgewiesen. Die Gebietsausweisungen sind so gut wie abgeschlossen. Dies gilt ebenso für die Vogelschutzgebiete, die als Landschaftsschutzgebiete oder als Naturschutzgebiete ausgewiesen wurden. Insbesondere wegen Problemen mit zwei Vogelschutzgebieten (u. a. die Hellwegbörde) wurde die Vorschrift des § 48 c Abs. 5 LG NRW eingeführt. Hiernach gelten im Ministerialblatt NRW bekannt gemachte Vogelschutzgebiete mit den dort aufgeführten Gebietsabgrenzungen und Schutzzwecken als unter Schutz gestellt. Anpassungen können durch Rechtsverordnung vorgenommen werden. Bestimmte Verbote sind direkt im Gesetz

---

<sup>32</sup> Bremisches Naturschutzgesetz (BremNatSchG) v. 17. September 1975, Brem. GBl. S. 345, zul. geänd. am 28. Mai 2002, Brem. GBl. S. 103.

<sup>33</sup> Niedersächsisches Naturschutzgesetz In der Fassung der Bekanntmachung vom 11. April 1994, Nds. GVBl. S. 155, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juni 2005, Nds. GVBl. S. 210.

<sup>34</sup> Landschaftsgesetz NRW vom 20.04.2005.

angeordnet. Es besteht die Befürchtung, dass auslaufende Verordnungen<sup>35</sup> oder Landschaftspläne durch den gesetzlichen Pauschalschutz des § 48 c Abs. 5 LG ersetzt werden könnten.

### **I 3.6 Rheinland-Pfalz**

§ 25 Abs. 2 S. 1 LNatSchG<sup>36</sup> sieht vor, dass die Natura-2000-Gebiete durch eine Aufnahme in die Anlagen 1 und 2 des Gesetzes ausgewiesen werden. Die Erhaltungsziele werden nach § 25 Abs. 2 S. 3 durch Rechtsverordnung<sup>37</sup> bestimmt, eine weitere Konkretisierung darf im Einzelfall durch Gutachten von der für die jeweilige Verträglichkeitsprüfung zuständigen Behörde vorgenommen werden. Die Erhaltungsmaßnahmen sind in Bewirtschaftungsplänen festzulegen, die mit den verschiedenen Beteiligten abzustimmen sind. Die Umsetzung der Bewirtschaftungspläne soll nach § 25 Abs. 3 S. 1 LNatSchG durch vertragliche Vereinbarungen erfolgen. Sofern dies nicht gelingt, soll die Naturschutzbehörde die notwendigen Anordnungen erlassen. Die Ausarbeitung der Bewirtschaftungspläne wird sich noch längere Zeit hinziehen.<sup>38</sup>

### **I 3.7 Saarland**

Das neue Saarländische Naturschutzgesetz<sup>39</sup> folgt in § 24 SNG dem Muster des BNatSchG. Die Schutzgebiete sollen durch Rechtsverordnung als Schutzgebiete (Natura-2000-Schutzgebiete) ausgewiesen werden.

### **I 3.8 Hessen**

Die aktuellen Regelungen des hessischen Naturschutzgesetzes<sup>40</sup> entsprechen in der Struktur noch weitgehend dem Bundesmodell. Die Ausnahme des § 33 Abs. 4 BNatSchG ist jedoch als Soll-Bestimmung gefasst.<sup>41</sup> Das Ausnahme-Regel-Verhältnis wird damit umgekehrt. Ganz generell gilt in Hessen nach § 2 b HENatG ein allgemeiner Vorrang des Vertragsnaturschutzes.

---

<sup>35</sup> Schutzverordnungen laufen in NRW nach 20 Jahren aus.

<sup>36</sup> Landesnaturschutzgesetz (LNatSchG) vom 28. September 2005.

<sup>37</sup> Landesverordnung über die Erhaltungsziele in den Natura- 2000-Gebieten v. 18.07.2005, GVBl. 2005, 323 ff.

<sup>38</sup> Zur rechtlichen Einschätzung vgl. Teil III, 3.1.

<sup>39</sup> Saarländisches Naturschutzgesetz (SNG) v. 05.04.2006, Amtsbl., S. 726.

<sup>40</sup> Hessisches Naturschutzgesetz (HENatG) i.d.F. v. 16.04.1996, GVBl. I, S.145, zul. geänd. d. G. v. 29. 11. 2005 GVBl. I S. 769, 770.

<sup>41</sup> Ob dies noch mit der Rahmenvorschrift des Bundesrechts in Übereinstimmung zu bringen ist, ist mehr als zweifelhaft. Die Erklärung der Ausnahme zum Regelfall dürfte die Vorgaben des bundesrechtlichen Rahmens sprengen.

Im Referentenentwurf eines neuen Hessischen Naturschutzgesetzes aus dem November 2005<sup>42</sup> ist nun in § 32 vorgesehen, die europäischen Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete durch eine Natura-2000-Verordnung auszuweisen. In der Verordnung sind die Gebiete und die darin zu schützenden Lebensraumtypen und Arten zu benennen, die Gebietsgrenzen und die Erhaltungsziele sind festzusetzen. Gemäß § 32 Abs. 2 dürfen die in der Verordnung festgesetzten Gebiete nur dann zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft erklärt werden, wenn andere Schutzmöglichkeiten wie z. B. der Vertragsnaturschutz i. S. des § 4 nicht ausreichen. Nach § 33 Abs. 1 S. 1 sind Vorhaben, Maßnahmen, Veränderungen oder Störungen der Gebiete bezüglich der Erhaltungsziele unzulässig. Nach § 33 Abs. 1 S. 2 des Entwurfs gilt die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung nach § 5 Abs. 2 bis 4 Entwurf in der Regel als mit den Erhaltungszielen eines Natura-2000-Gebietes vereinbar.<sup>43</sup> Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands können durch die obere Naturschutzbehörde, z. B. in gutachtlichen Maßnahmenplänen, dargestellt werden. Soweit dies erforderlich erscheint, kann die obere Naturschutzbehörde nach § 33 Abs. 4 und 5 des Entwurfs im Einzelfall Anordnungen treffen. Bereits ausgewiesene Schutzgebiete sollen unberührt bleiben.

In der Begründung wird ausgeführt, dass Schutzgebietsausweisungen im Regelfall nicht erforderlich seien, weil das Schutzregime aus dem Verschlechterungsverbot, weiteren Schutzvorschriften, insbesondere des Artenschutzes, sowie der Möglichkeit, das Erforderliche nach § 33 Abs. 4 und 5 im Einzelfall, ggf. auch präventiv, durchzusetzen, den Anforderungen genügen würde.<sup>44</sup>

### **I 3.9 Baden-Württemberg**

Am 01. Januar 2006 ist in Baden-Württemberg ein neues Naturschutzgesetz in Kraft getreten.<sup>45</sup> Es enthält in § 36 Abs. 3 eine Ermächtigung des Ministeriums, die ausgewählten Europäischen Vogelschutzgebiete sowie die Gebietsabgrenzungen, die wertgebenden Vogelarten und die Erhaltungsziele dieser Gebiete durch Rechtsverordnung festzulegen. Im übrigen sollen die FFH- und Vogelschutzgebiete als geschützte Teile von Natur und Landschaft ausge-

---

<sup>42</sup> Erhältlich über die Homepage des Hessischen Ministeriums für Umwelt, ländlichen Raum und Verbraucherschutz.

<sup>43</sup> Diese Regelung ist europarechtswidrig, weil Beeinträchtigungen von europäischen Schutzgebieten im konkreten Einzelfall beurteilt werden müssen. Regelvermutungen zugunsten bestimmter Wirtschaftsweisen sind unzulässig.

<sup>44</sup> Zur rechtlichen Einschätzung vgl. Teil III, 3.1.

<sup>45</sup> Naturschutzgesetz (Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft) v. 13.12..2005, GBl. 2005, S. 745.

wiesen werden. Bei Vogelschutzgebieten sind die Festlegungen der oben erwähnten Rechtsverordnung zu beachten. Soweit ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist, dürfen andere Formen der Unterschutzstellung gewählt werden. Wie im bisherigen Naturschutzgesetz findet sich jetzt in § 36 Abs. 4 S. 7 die Regelung, dass eine gesonderte Schutzzerklärung auch dann als entbehrlich angesehen wird, wenn ein bereits vorhandenes Schutzgebiet den Schutz hinreichend sicherstellt. Tatsächlich ausgewiesene europäische Schutzgebiete sind nicht vorhanden. Es gibt Verlautbarungen, im Land den Schutz durch vertragliche Vereinbarungen als Regelfall zu institutionalisieren (vgl. auch § 13 NatSchG BW).

### **I 3.10 Bayern**

Das Naturschutzgesetz in Bayern wurde gerade aktualisiert. Die Rechtslage in Bayern folgt bei FFH-Gebieten in § 13 b BayNatSchG grundsätzlich dem Bundesmodell.<sup>46</sup> Vogelschutzgebiete sollen zunächst durch eine Rechtsverordnung ausgewiesen werden, die für die Gebiete die Gebietsbegrenzungen und die Erhaltungsziele festlegt.<sup>47</sup> Dies wird in der Gesetzesbegründung unter Verweis auf die oben zitierten Entscheidungen des EuGH (Finnland und Belgien) und auf die Entscheidung des BVerwG zum Hochmoselübergang begründet.<sup>48</sup> Wieso diese Grundsätze für FFH-Gebiete nicht gelten sollen, beantwortet die Gesetzesbegründung allerdings nicht. Gemäß § 13b Abs. 2 S. 4 BayNatSchG sollen Detailregelungen in Einzelschutzverordnungen offenbar der zunächst zu erlassenden „Einheitsrechtsverordnung“ später nachfolgen.

In einigen bereits vorhandenen Schutzverordnungen finden sich Bezüge auf die FFH-RL. Gemäß § 13b Abs. 2 S. 5 BayNatSchG kann die Inschutznahme u. a. unterbleiben, wenn durch Verträge oder Förderprogramme ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist. Vor diesem Hintergrund gibt es auch in Bayern starke Tendenzen, den Vertragsnaturschutz zu präferieren.

### **I 3.11 Berlin**

Die Regelungen finden sich in § 22 b NatSchGBln<sup>49</sup>. Sie entsprechen dem Bundesrecht.

---

<sup>46</sup> BayNatSchG i.d.F. v. 23.12.2005, GVBl. 2006, S. 2.

<sup>47</sup> Die Rechtsverordnung liegt im Entwurf vor.

<sup>48</sup> Landtags-Drs. 15/3477 v. 02.06.2005, S. 11.

<sup>49</sup> Berliner Naturschutzgesetz i.d.F. v. 28.10.2003, GVBl. S. 554, zul. geänd. d. G. v. 23.03.2005, GVBl. S. 194.

### **I 3.12 Mecklenburg-Vorpommern**

Dasselbe gilt für die Regelung in § 28 Abs. 2 bis 4 LNatG M-V<sup>50</sup>.

### **I 3.13 Sachsen-Anhalt**

Die Regelung in § 44 Abs. 3 – 5 NatSchG LSA<sup>51</sup> weicht insofern vom Bundesgesetz ab, als die Ausnahmemöglichkeit von der Ausweisung als Schutzgebiet sehr pauschal gefasst wurde. Die Vorschrift lautet: „Die Unterschutzstellung nach den Absätzen 3 und 4 kann unterbleiben, soweit auf andere Weise ein gleichwertiger Schutz gewährleistet wird.“ Dem Vertragsnaturschutz soll ein großer Stellenwert eingeräumt werden. Gemäß dem Ende 2005 eingeführten § 44 a Abs. 2 NatSchG LSA wird das für Naturschutz zuständige Ministerium ermächtigt, die Schutzgebiete durch Verordnung festzulegen und die zu schützenden Lebensraumtypen und Lebensräume der Tier- und Pflanzenarten sowie der im Gebiet lebenden Vogelarten zu bestimmen. Gemäß § 44 a Abs. 4 NatSchG LSA werden die Schutzziele, die dafür erforderlichen Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen sowie die erforderlichen Bewirtschaftungsabgaben der einzelnen Natura 2000 Gebiete durch Verordnung der oberen Naturschutzbehörde bestimmt.

### **I 3.14 Brandenburg**

Hier wird die Klausel für die Abweichungsmöglichkeiten von einer Schutzgebietsausweisung in § 26 b Abs. 3 BbgNatSchG<sup>52</sup> folgendermaßen ergänzt: „Die hierfür festzulegenden gebiets-spezifischen Erhaltungsziele sowie die Gebietsabgrenzung ist von der obersten Naturschutzbehörde im Amtsblatt für Brandenburg öffentlich bekannt zu machen.“ D. h. auch bei einer Regelung durch Vertragsnaturschutz sind die Erhaltungsziele getrennt bekannt zu machen. Auf die Vorschrift für Schutzgebietsausweisungen, die hinreichende Gebote und Verbote sowie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen verlangt, um den Vorgaben des Art. 6 FFH-RL zu entsprechen, wird außerdem verwiesen. Eine ganze Reihe der angemeldeten FFH-Gebiete ist in Brandenburg bereits als Schutzgebiet ausgewiesen.

---

<sup>50</sup> Landesnaturschutzgesetz Mecklenburg-Vorpommern v. 22.10.2002, GVOBl. 2003, S. 1, zul. geänd. d. G. v. 27.12.2005, GVOBl. S. 302.

<sup>51</sup> Naturschutzgesetz des Landes Sachsen-Anhalt, v. 23. 07.2004, GVBl. LSA S. 454, zul. geänd. d. G. v. 27.12.2005, GVBl. LSA S. 769, 801.

<sup>52</sup> Gesetz über den Naturschutz und die Landschaftspflege im Land Brandenburg (Brandenburgisches Naturschutzgesetz) vom 26. Mai 2004, GVBl. I S. 350.



### **I 3.15 Thüringen**

Die Regelung in § 26 a ThürNatG<sup>53</sup> entspricht im Wesentlichen dem Bundesrecht. Ergänzend ist ein Verweis auf § 2 Abs. 6 Satz 2 vorhanden, der den Vorrang von kooperativen und vertraglichen Vereinbarungen betont. Eine Neufassung des Naturschutzgesetzes wird voraussichtlich in der ersten Jahreshälfte 2006 veröffentlicht.

### **I 3.16 Sachsen**

Die Vorschriften über das europäische Schutzgebietsnetz sind in den §§ 22 a bis c des Sächs-NatSchG<sup>54</sup> enthalten. Vogelschutzgebiete sollen per Rechtsverordnung geschützt werden. Für FFH-Gebiete soll vorrangig (eigentlich ist ausschließlich gemeint) Vertragsnaturschutz stattfinden. § 22 a Abs. 3 Satz 2 SächsNatSchG enthält die Regelung, dass Vertragsnaturschutz vorrangig ist, wenn dadurch die Erhaltungsziele gleichermaßen effektiv sichergestellt werden können.

Im Referentenwurf<sup>55</sup> für ein neues Sächsisches Naturschutzgesetz vom 02.02.2006 ist in § 22a Abs. 6 vorgesehen, dass die Bezirksregierungen die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und die ausgewählten europäischen Vogelschutzgebiete unter Angabe der Erhaltungsziele als besondere Schutzgebiete bestimmen. Die Verordnung soll den Erhaltungszielen dienende Maßnahmen enthalten. Die Naturschutzbehörde kann die zur Durchsetzung des Schutzzweckes erforderlichen Anforderungen treffen, wenn die Umsetzung der Maßnahmen nach Satz 2 auf andere Weise nicht sichergestellt werden kann.

### **I 3.17 Zwischenergebnis**

Die meisten Landesnaturschutzgesetze folgen (jedenfalls zur Zeit) mit oder ohne Modifikationen dem Bundesmodell (Priorität der Schutzgebietsausweisungen, Abweichungen bei Sicherstellung gleichwertigen Schutzes zulässig). Dabei ist zu bedenken, dass viele dieser Regelungen noch auf dem alten Bundesnaturschutzgesetz<sup>56</sup> aufbauen, das ja mit den §§ 19 a bis f bereits entsprechende Vorschriften enthielt. Zum Teil wird mittlerweile eine pauschale Unterschutzstellung durch Gesetz favorisiert, wie sie in Rheinland-Pfalz und partiell in Nordrhein-Westfalen bereits realisiert und in Sachsen und Hessen in Form von Referentenentwürfen

---

<sup>53</sup> Thüringer Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Thüringer Naturschutzgesetz) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. April 1999, GVBl. S. 298, zul. geänd. d. G. vom 15.7.2003 (GVBl. S. 393).

<sup>54</sup> Sächsisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Sächsisches Naturschutzgesetz), Stand 23. Mai 2004.

<sup>55</sup> Veröffentlicht auf der Homepage des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft.

<sup>56</sup> BNatSchG v. 21.09.1998, BGBl. I S. 2994.

vorgelegt wurde. In einer ganzen Reihe von Ländern gibt es Tendenzen, statt oder neben Schutzgebietsausweisungen einen Schutz durch Vertragsnaturschutz in erheblichem Umfang vorzunehmen.

## **Teil II Unterschutzstellung durch Naturschutzverordnung**

### **II 1. Ausweisung von Natura-2000-Gebieten als Naturschutzgebiete**

#### **II 1.1 Allgemeines**

Wie bereits erwähnt, ist eine bestimmte Form der Schutzgebietsausweisung für FFH- und Vogelschutzgebiete nicht zwingend vorgeschrieben. Den gesetzgeberischen Regelfall stellt nach § 33 Abs. 2 BNatSchG die Ausweisung der FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete als geschützte Teile von Natur und Landschaft im Sinne des § 22 BNatSchG dar. Von den geschützten Teilen von Natur und Landschaft wiederum drängt sich die Schutzkategorie des Naturschutzgebiets nach § 23 BNatSchG als die effektivste Schutzkategorie auf. Dieser Fall soll daher im Folgenden näher dargestellt werden.

Da allein die Wahl der Schutzkategorie Naturschutzgebiet noch keinen europarechtskonformen Schutz gewährleistet, gibt dieser Abschnitt zudem Hinweise, wie kontrolliert werden kann, ob die Verordnungsentwürfe mit ihren konkreten Regelungen den gesetzlichen Vorgaben entsprechen. Die anerkannten Naturschutzverbände sind an der Unterschutzstellung von FFH-Gebieten und Vogelschutzgebieten durch Naturschutzgebietsverordnungen nach § 60 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG zu beteiligen.

Im Normalfall werden die Naturschutzgebiete durch Rechtsverordnungen ausgewiesen.<sup>57</sup> Bei Rechtsverordnungen handelt es sich um gesetzliche Vorschriften, die einer Ermächtigungsgrundlage durch Parlamentsgesetz bedürfen, das den Umfang der Ermächtigung bestimmt. Die Rechtsverordnung wird in einem förmlichen Verfahren, in der Regel mit Öffentlichkeitsbeteiligung, durch die zuständige Behörde beschlossen. Verordnungen werden von der Stelle, die sie erlässt, ausgefertigt und im einschlägigen Gesetz- und Verordnungsblatt verkündet. Betroffene Personen, in deren Rechte die Rechtsverordnung eingreift, haben gegen die Rechtsverordnung die Möglichkeit der Normenkontrolle. Dahingegen gibt es keinen Rechts-

---

<sup>57</sup> In Nordrhein-Westfalen erfolgt die Ausweisung in den meisten Fällen als Satzung im Rahmen des Landschaftsplans.

schutz der Verbände wegen unzureichender, den naturschutzrechtlichen Vorgaben nicht entsprechender Rechtsverordnungen.

## **II 1.2 Ausgestaltung der Verordnungen**

Die Verordnungen enthalten einen Text und einen Kartenteil. Der Textteil beschreibt das geschützte Gebiet, den Schutzgegenstand und den Schutzzweck, Verbote, Gebote, Freistellungen, Befreiungsmöglichkeiten, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, eine Regelung über Ordnungswidrigkeiten und eine Regelung über das Inkrafttreten. Bei den Karten sollte zumindest eine Übersichtskarte und eine Detailkarte vorhanden sein.

## **II 1.3 Karten/Gebietsabgrenzung**

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes<sup>58</sup> ist es erforderlich, dass die Abgrenzung der Gebiete unbestreitbare Verbindlichkeit aufweist. Die Gebietsabgrenzung muss sich deshalb mit hinreichender Detailschärfe aus der Karte ergeben. Hinsichtlich der Maßstäbe der Karten gibt es keine rechtsverbindlichen Vorgaben.

Ergänzende Karten über die aktuelle Verteilung der Lebensraumtypen nach der FFH-RL sowie der Arten nach Anhang II und ihrer Habitate sind ebenso sinnvoll wie Karten über die Habitate der nach der VRL geschützten Vogelarten. Sie sind bisher allerdings nicht der Regelfall. Derartige Karten erleichtern es, die vollständige Erfassung der Schutzgüter zu überprüfen und Veränderungen der Biotop- und Artenstruktur im Zeitablauf zu dokumentieren.<sup>59</sup> Auch Zonierungen von Schutzgebieten, z. B. in einen Kernbereich, in schützenswerte Verbund-, Arrondierungs- und Wiederherstellungsflächen und Bereiche zum Schutz, zur Erhaltung und Wiederherstellung des Entwicklungspotenzials im Schutzgebietverbund können hilfreich sein. Derartige Karten schreiben allerdings den aktuellen Stand nicht fest, sondern dokumentieren lediglich den Ist-Zustand. Denn die Schutzgebiete dürfen und sollen entwickelt und verbessert werden.

Zur Überprüfung bietet es sich an, für die unter Schutz zu stellenden FFH-Gebiete zunächst die Anmeldeunterlagen der Länder und die der Kommission gemeldeten Gebietsabgrenzungen heranzuziehen. Die angemeldeten Grenzen sind für die Länder zunächst verbindlich, auch wenn sich die endgültigen Grenzen noch verändern können. Ohne Zustimmung der Kommis-

---

<sup>58</sup> EuGH, Urteil vom 27. Februar 2003, Rs. C 415/01, Slg. 2003, I 2089, Rn. 26 (Belgien).

<sup>59</sup> Sie sind unentbehrlich, um den Status quo zu dokumentieren und zukünftige Entwicklungen verfolgen zu können. Sie können gleichzeitig als Grundlage für Verträglichkeitsprüfungen und Managementpläne dienen.

sion dürfen die Bundesländer jedenfalls nicht zu Lasten der angemeldeten Gebiete abweichen, selbst wenn im Einzelfall keine Beeinträchtigung von Schutzgütern droht.

Inhaltlich sind die Gebietsabgrenzungen ebenfalls an den Ansprüchen der Lebensraumtypen und Arten zu orientieren, derentwegen das Gebiet unter Schutz gestellt wurde.<sup>60</sup> Dabei können auch Vernetzungsaspekte einfließen. In der Praxis sind die Gebietsabgrenzungen mit der Kommission häufig nur cursorisch oder gar nicht abgestimmt worden. Deshalb lohnt es sich zu überprüfen, ob schützenswerte Bereiche außerhalb der Gebietsgrenzen verblieben sind oder ob für die Entwicklungs- und/oder Wiederherstellung benötigte Flächen außerhalb der Grenzen verbleiben. Ggf. ist die zusätzliche Unterschutzstellung einzufordern.<sup>61</sup> Selbstverständlich sind die Bundesländer berechtigt, die Schutzgebiete größer auszuweisen als angemeldet.

Zu bedenken ist weiter, dass der Schutz der Lebensräume und Arten in zahlreichen Fällen die Einrichtung von ausreichend dimensionierten Pufferzonen erfordert. Entsprechende Zonen sind wenn nötig einzufordern und bei den Gebietsabgrenzungen zu berücksichtigen. D. h. es ist auch unter diesem Gesichtspunkt zu berücksichtigen, ob ein effektiver Schutz die Einbeziehung zusätzlicher Flächen erfordert.<sup>62</sup> Ein solches Erfordernis kann z. B. gegeben sein, wenn Moorflächen an den Schutzgebietsgrenzen mit Entwässerungsmaßnahmen auf unmittelbar benachbarten Flächen zusammen treffen.

Bei den Vogelschutzgebieten gibt es keine von den Mitgliedstaaten an die Kommission zu meldende Vorauswahl, sondern die Mitgliedstaaten haben die geeignetsten Gebiete nach fachlichen Kriterien selbst abzugrenzen und auszuweisen. Die entsprechenden Gebietsabgrenzungen müssen sich ebenfalls eindeutig aus für rechtlich verbindlich erklärten Karten ergeben. Im übrigen gilt das zu den FFH-Gebieten Gesagte entsprechend.

---

<sup>60</sup> Hinweise zu den Ansprüchen der Lebensräume liefert das Handbuch von Ssymank/Hauke/Rückriem/Schröder, Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000, Schr.-R. f. Landschaftspf. u. Naturschutz 53, 1998 (BfN-Handbuch der Lebensraumtypen des FFH-Anhangs I mit ausführlichen Beschreibungen der in Deutschland vorkommenden Lebensraumtypen nebst typischem Arteninventar); für die Ansprüche der Arten Petersen/Ellwanger/Biewald/Hauke/Ludwig/Pretscher/Schröder/Ssymank, Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000, Ökologie und Verbreitung von Arten der FFH-Richtlinie in Deutschland, Band 1: Pflanzen und Wirbellose, 2003; Petersen/Ellwanger/Bless/Boye/Schröder/Ssymank, Band 2: Wirbeltiere, 2004; Petersen/Ellwanger, Band 3: Arten der EU Osterweiterung, 2005.

<sup>61</sup> Diese erweiterten Gebietsgrenzen durchzusetzen kann allerdings dadurch erschwert werden, dass durch die Einigung mit der Kommission über die angemeldeten Gebiete und deren Grenzen eine gewisse Grundfestlegung erfolgt ist, auch wenn die endgültige Abstimmung z.T. noch aussteht.

<sup>62</sup> Vgl. § 22 Abs. 2 S. 2 BNatSchG.

## II 1.4 Schutzzweck/Schutzgüter/Erhaltungsziele

Gemäß § 33 Abs. 3 BNatSchG bestimmt die Schutzerklärung den Schutzzweck entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen.

Inhaltlich können die Schutzverordnungen für Naturschutzgebiete nach deutschem Recht über die vom Europarecht geforderten Kriterien hinausgehen, dürfen jedoch nicht dahinter zurückbleiben. So können zusätzliche Lebensräume oder Arten geschützt werden, die nach den europäischen Richtlinien nicht von Relevanz sind. Die Verordnungen unterscheiden dann häufig im Schutzzweck zwischen dem allgemeinen Gebietszweck und den spezifischen europarechtlichen Schutzzwecken. Vorliegend kommt es primär auf die europarechtlich bestimmten Elemente der Schutzerklärung an.

Sinnvollerweise wird wie in § 2 Abs. 1 der Verordnung für das Naturschutzgebiet Finkenberg/Lerchenberg (vgl. die Anlage) zunächst das Gebiet beschrieben:

„Das Naturschutzgebiet erstreckt sich als bewaldeter Höhenzug in nord-südlicher Richtung. .... Der Wald wird vorwiegend aus Rotbuchen, Edellaubbäumen und Eichen gebildet. Beigemischt, kleinflächig auch bestandsbildend, sind weitere heimische Laubholzarten. Standortfremde Nadelhölzer sind nur geringfügig vorhanden. Die Krautschicht weist den für Kalkbuchenwälder typischen Artenreichtum einschließlich zahlreicher bedrohter Arten auf. Da es sich hier um einen der nördlichsten Kalkbuchenwälder Niedersachsens handelt, wachsen viele Arten am Rande ihres natürlichen Verbreitungsgebiets. Eine Besonderheit des Gebietes sind lindenreiche Eichen-Hainbuchenwälder, die vermutlich aus ehemaligen Niederwäldern hervorgegangen sind. Besonders wertvoll sind diese Wälder auf flachgründigen Kuppen oder süd- bis westgeneigten steilen Hängen. Die Arten der Krautschicht sind lichtbedürftig und daher darauf angewiesen, dass nachhaltig lichte Bestandsstrukturen erhalten bleiben..... Kennzeichnende und im Gebiet relativ häufige Pflanzenarten sind: Elsbeere, Feldahorn, Fingersegge, Bergsegge, Echte Schlüsselblume, Bingelkraut, Akelei und Blauroter Steinsame.“

Wichtig ist es, im Zeitpunkt der Unterschutzstellung eine gute, möglichst parzellenscharfe Darstellung des Status quo zur Verfügung zu haben, um die Einhaltung des Verschlechterungsverbot und die Abarbeitung der Zielvorgaben kontrollierbar zu machen. Entsprechende Darstellungen gehören deshalb eigentlich in die Verordnung.<sup>63</sup>

---

<sup>63</sup> Sind keine Kartengrundlagen vorhanden, sollten Größenangaben zum Gesamtbestand der Lebensräume des Anhangs I bzw. zu den Populationen oder der Habitate der Arten des Anhangs II im Text der Verordnung genannt werden. Zumindest im Pflege- und Entwicklungsplan und im Rahmen des Monitoring müssen aber dann u. a. die Ausdehnung der Anhang-I-Lebensraumtypen, die Populationsgröße bzw. die Verbreitung von charakteris-

### II 1.4.1 Schutzzweck

Der Schutzzweck wie die Erhaltungsziele müssen in der Verordnung bei den FFH-Gebieten aus dem oben erläuterten Ziel der Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der geschützten Lebensraumtypen und der nach Anhang II geschützten Arten entwickelt werden. Bei der VRL besteht der entscheidende Maßstab in der Erhaltung einer ausreichenden Vielfalt und einer ausreichenden Flächengröße der Lebensräume. Auch hier ist ein günstiger Erhaltungszustand die zu erreichende Zielmarke. Effektiv zu schützen sind deshalb alle wesentlichen Bestandteile der geschützten Lebensräume mitsamt ihren charakteristischen Arten sowie alle nach der FFH-RL und der VRL geschützten Arten mitsamt der Faktoren, die für das Überleben der Arten wesentlich sind.

Eine Beschreibung des Schutzzwecks und der Erhaltungsziele mit nachfolgender Konkretisierung findet sich in der Naturschutzverordnung Finkenberg/Lerchenberg in § 2 Abs. 2:

„Der Schutzzweck umfasst die Sicherung, Förderung, Entwicklung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der folgenden Lebensräume des FFH-Gebietes nach Anhang 1 der Richtlinie 92/43/EWG: 9130 Waldmeisterbuchenwald, 9150 Mitteleuropäischer Orchideen-Kalk-Buchenwald und 9170 Labkraut-Eichen-Hainbuchenwald. Er umfasst auch die Sicherung, Förderung, Entwicklung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes strukturreicher Laubholzbestände, insbesondere Alteichenbestände als Nahrungs- und Brutbiotope der wertbestimmenden Brutvogelbestände Mittelspecht, Schwarzstorch und Wespenbussard des Vogelschutzgebietes.“ ...

oder

„Die Unterschutzstellung erfolgt wegen der besonderen Bedeutung des Gebietes ... zur Wiederherstellung eines waldfreien Bult-Schlenken-Hochmoorkomplexes eines „Lebenden Hochmoores“ (\*7110) gemäß Anhang I der Richtlinie 92/43/EWG. Nach den Grundwassersenkungen der Vergangenheit hat sich eine nicht naturraum- und biotopspezifische Waldvegetation eingestellt. Erhaltungsziel ist die Wiederherstellung eines wachsenden Hochmoores mit Bult-Schlenken-Komplex und naturnahem Wasserregime auch als Lebensraum für die Hochmoormosaikjungfer.“

---

tischen Arten der Anhang-I-Lebensraumtypen mit hoher Indikatorfunktion und sonstige Qualitätsstandards dokumentiert werden. Wie sonst sollte im Rahmen des Monitoring festgestellt werden, ob sich der Erhaltungszustand verbessert oder verschlechtert.

## **II 1.4.2 Auflistung der Schutzgüter als Grundlage für die Erhaltungsziele**

Als Minimum ist als Grundlage der Erhaltungsziele eine vollständige Auflistung der Schutzgüter (Lebensräume, Arten) zu erwarten.<sup>64</sup> Bei der Auflistung der Schutzgüter<sup>65</sup> sind die Verordnungen deshalb darauf zu kontrollieren, ob sämtliche im ausgewiesenen Gebiet vorkommenden Lebensraumtypen nach der FFH-RL im Verordnungstext genannt werden. Dies gilt ebenfalls für die Arten nach Anhang II.<sup>66</sup> Es kommt nicht darauf an, ob das Gebiet wegen dem betreffenden Lebensraumtyp oder der betreffenden Art gemeldet worden ist. Sämtliche Lebensraumtypen des Anhangs I und sämtliche Arten des Anhangs II werden geschützt und müssen genannt werden. Prioritäre Lebensraumtypen und Arten sind gesondert zu erwähnen. Lediglich nicht entwicklungswürdige Kleinstvorkommen, die als nicht-signifikant eingestuft wurden, dürfen im Regelfall ausgeblendet werden.

Für die Überprüfung bieten die Standarddatenbögen eine erste Hilfestellung. Vorsichtshalber sollte man sich jedoch weder darauf verlassen, dass die Standarddatenbögen alle zu beachtenden Schutzgüter aufgelistet haben noch darauf, dass die Daten der Standarddatenbögen korrekt in die Schutzverordnungen übertragen werden.<sup>67</sup> Bei der vertieften Überprüfung können die Meldeunterlagen der Landesregierungen, die Schattenliste der Verbände, etwaige Biotopkataster, die Befragung von Literatur und Fachleuten und die eigene Ortskenntnis weiterhelfen.

Unzulässig ist eine Eingrenzung auf Lebensraumtypen oder Populationen einer bestimmten Qualität, wie sie in einigen Bundesländern über die Einstufung aus den Standarddatenbögen mit einer Klassifizierung in A-, B- und C-Flächen/Arten angestrebt wird. Die Lebensraumtypen oder Populationen sind unabhängig von ihrem Zustand zu schützen und bei den Schutzgütern/ Erhaltungszielen aufzuführen. Es gilt das Wiederherstellungs- und Entwicklungsgebot.

Insbesondere in denjenigen Fällen, in denen sich FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete nicht ohnehin überschneiden, macht es Sinn, bei FFH-Gebieten zu fordern, dass auch die nach der VRL geschützten Vogelarten nebst ihren Habitaten als Schutzgüter aufgenommen werden.

---

<sup>64</sup> Eine Öffnungsklausel, die es erlaubt, erst in Zukunft im Gebiet entwickelte Lebensraumtypen oder festgestellte Arten einzubeziehen, ist zulässig und sinnvoll.

<sup>65</sup> Die Schutzgüter werden regelmäßig mit den Erhaltungszielen vermengt. Erhaltungsziel ist dann die Erhaltung der aufgelisteten Schutzgüter in einem günstigen Erhaltungszustand.

<sup>66</sup> Im Gebiet vorhandene Arten, die infolge der EU-Osterweiterung in die Liste des Anhangs II aufgenommen wurden, sollten ebenfalls aufgeführt werden.

<sup>67</sup> Übernommen werden sollten auf jeden Fall auch die „weiteren Arten“ aus den Standarddatenbögen, die nicht FFH-Arten sind. Sie charakterisieren häufig die geschützten Lebensräume.

Denn durch die enge Verzahnung des europäischen Schutzgebietsnetzes dienen die FFH-Gebiete häufig gleichzeitig dem Vogelschutz und umgekehrt.<sup>68</sup> Selbstverständlich bleibt die notwendige Ausweisung von weiteren Vogelschutzgebieten hiervon unberührt.

Bei Vogelschutzgebieten selbst gehören zu den Schutzgütern zunächst alle im Gebiet vorhandenen Arten des Anhangs I mit ihren Habitaten, sowie die im Gebiet vorkommenden europäischen Zugvogelarten. Die Richtlinie regelt nicht ganz eindeutig, ob der Schutz auch die Erhaltung der übrigen europäischen Vogelarten umfasst, auf die sich nach Art. 1 VRL die Richtlinie erstreckt. Eine Aufnahme entsprechender Arten sollte aber auf jeden Fall gefordert werden, soweit es sich nicht um „Allerweltsarten“ handelt, für die sich ein entsprechender Schutz nicht rechtfertigen lässt. Aus der Einheit des europäischen Schutzgebietsnetzes sowie dem Vernetzungsgedanken ergibt sich ferner die Sinnhaftigkeit der Forderung, in Vogelschutzgebieten auch den Schutz von nach der FFH-RL geschützter Lebensräume und Arten zu verlangen und entsprechende Erhaltungsziele einzufordern.

Schließlich ist zu empfehlen, die im Gebiet vorhandenen Arten des Anhangs IV FFH-RL (und sonstige geschützte Arten) in die Schutzverordnung mit aufzunehmen.<sup>69</sup> Der notwendige und rechtlich gebotene Schutz dieser Arten außerhalb der Schutzgebiete auf der gesamten Fläche bleibt hiervon wiederum unberührt.

### **II 1.4.3 Konkretisierung der Erhaltungsziele**

Die Erwähnung sämtlicher im Gebiet vorkommenden nach der FFH-RL geschützten Lebensräume, FFH-Arten, nach der VRL geschützter Vogelarten und ihrer Habitate ist zwar als Minimum für die Vollständigkeit der Erhaltungsziele zu fordern, reicht in den allermeisten Fällen jedoch nicht aus. Diejenigen Bedingungen, die für einen günstigen Erhaltungszustand der betroffenen Lebensräume und Arten erforderlich sind, müssen zumindest in den Grundzügen in der Schutzverordnung konkretisiert werden, um die Erhaltungsziele operabel zu machen und ihre Ausfüllung nicht der Beliebigkeit preiszugeben. Z. B. bezogen auf die Lebensraum-

---

<sup>68</sup> So wurde in Deutschland bisher 9,3 % der Landfläche als FFH-Gebiet und 8,4 % der Landfläche als Vogelschutzgebiet gemeldet. Dabei sind 4,2 % der Landfläche = 31 % der gemeldeten Flächen gleichzeitig FFH- und Vogelschutzgebiet, vgl. Raths/Balzer/Ersfeld/Euler, Deutsche Natura-2000-Gebiete in Zahlen, Natur und Landschaft, 2006, S. 68 ff.

<sup>69</sup> Zwar werden die Anhang-IV-Arten artenschutzrechtlich und nicht durch die eigene Ausweisung von Schutzgebieten geschützt, so dass es sich um keine primären Schutzgüter der Schutzgebiete handelt. Es gibt jedoch keinen Grund, diese nach der FFH-RL besonders schützenswerten Arten bei Schutzgebietsausweisungen nicht zu berücksichtigen. Diese Position wird auch vom Bundesamt für Naturschutz vertreten.



typen 9150 (lichte Buchenwälder trockenwarmer Kalkstandorte) und 9170 (Labkraut-Eichen-Hainbuchenwald):

„Die lichten Wälder trockenwarmer Kalkstandorte einschließlich ihrer natürlichen Standortbedingungen sollen erhalten und gepflegt werden. In den Eichen-Mischwäldern (Eichen-Hainbuchen-Wäldern) kommt der Förderung der Eiche und der sporadisch vorkommenden seltenen Baumarten Feldahorn, Elsbeere, Sommerlinde u. a. sowie der Förderung der artenreichen Krautvegetation besondere Bedeutung zu.“

Jeder betroffene Lebensraumtyp und jede betroffene Art ist getrennt zu prüfen, weil die Anforderungen und die Schutzbedürftigkeit von Lebensraum zu Lebensraum und von Art zu Art drastische Unterschiede aufweisen können.

Auf die Konkretisierung ist auch deshalb besonderer Wert zu legen, da die Erhaltungsziele und ihre Ausformulierung in der Schutzverordnung häufig der Beurteilungsmaßstab bei späteren gerichtliche Streitigkeiten wegen beeinträchtigenden Vorhaben sein werden.<sup>70</sup> Bei Defiziten sollten entsprechende Konkretisierungen eingefordert werden.

Darüber hinaus sollte gefordert werden, dass für die Lebensraumtypen auch die wichtigsten charakteristischen Arten dieses Lebensraumtyps (unabhängig davon ob Anhang-II-Art) in der Schutzverordnung genannt werden, da dies den Schutzzumfang verdeutlicht. Es ist dabei darauf zu achten, dass diese Artenlisten auf die tatsächlich im Gebiet vorkommenden Arten abgestimmt sind und nicht nur generell aus einer Artenliste für den betreffenden Lebensraumtyp abgeschrieben werden.<sup>71</sup>

#### 9130 Waldmeister-Buchenwald

Biotoptypische Artenzusammensetzung mit stabilen Populationen der charakteristischen Arten: Pflanzen: Waldmeister (*Galium odoratum*) und Einblütiges Perlgras (*Melica uniflora*), auf kalkreichen Standorten außerdem Gelber Eisenhut (*Aconitum vulparia*), Märzenbecher (*Leucojum vernum*), Türkenbund (*Lilium martagon*), epiphytische Flechten- und Moosarten. Säugetiere: Großes Mausohr (*Myotis myotis*). Vögel: Grauspecht (*Picus canus*), Schwarzspecht (*Dryocopus martius*), Hohltaube (*Columba oenas*), Raufußkauz (*Aegolius funereus*), hohe Siedlungsdichten von Buntspecht (*Picoides*

---

<sup>70</sup> Entscheidend ist eine Konkretisierung in zentralen Grundzügen. Nachgeordnete Details gehören in die Pflege- und Entwicklungspläne, um die Verordnungen nicht zu überfrachten.

<sup>71</sup> Sonst kann es passieren, dass z. B. in einem Schutzgebiet im Flachland auf einmal alpine Arten zu den Schutzgütern gezählt werden, die in dem Gebiet nichts zu suchen haben.

major) und Tauerschnäpper (*Ficedula hypoleuca*). Käfer: Eremit (*Osmoderma eremita*), Hirschkäfer (*Lucanus cervus*). Schmetterlinge: Großer Schillerfalter (*Apatura iris*), Großer Eisvogel (*Limentis populi*).

Zur Konkretisierung der Erhaltungsziele können auch Angaben gemacht werden, was nicht gewünscht wird. Zum Beispiel:

Keine oder nur geringfügige Beeinträchtigungen durch Forstwirtschaft (Umwandlung in Nadelholzförste, Beimischung standortfremder Baumarten, unzureichende Erhaltung von Alt- und Totholz), Immissionen, nachhaltige Veränderungen des Bodens usw.

Für deutsche Naturschutzgebietsverordnungen weitgehend Neuland ist die Frage nach der Quantifizierung von Erhaltungszielen, die in vielen Fällen erforderlich sein kann, um den angestrebten günstigen Erhaltungszustand eines Lebensraumtyps oder einer Art im Gebiet definieren und vollzugstechnisch umsetzen zu können. Eine Quantifizierung kann z. B. in der Angabe einer angestrebten ha-Zahl für einen bestimmten Lebensraumtyp im Gebiet, in einer bestimmten Populationsgröße einer Art oder in Prozentangaben für den Anteil einer Baumart im Bestand bestehen.<sup>72</sup> Die fachliche Grundlage für die Quantifizierung muss hinreichend gesichert sein. Unmittelbar in der FFH-RL geregelt ist die Anforderung, dass die Fläche eines Lebensraumtyps im Gebiet zunehmen muss oder zumindest nicht abnehmen darf, um von einem günstigen Erhaltungszustand auszugehen. Denkbar wäre aber z. B. bei einem im Gebiet nur rudimentär vorkommenden Lebensraum auch die Angabe einer im Rahmen der Entwicklung anzustrebenden Mindestgröße, die sich an einer Flächengröße orientiert, die der Lebensraumtyp zu seiner dauerhaften Existenzfähigkeit benötigt.<sup>73</sup> Quantifizierungen sind bei Arten ebenfalls überlegenswert, sofern etwaige fachliche (z. B. große Populationschwankungen) oder praktische Schwierigkeiten im Einzelfall überwindbar sind.<sup>74</sup> Generell gilt, je konkreter

---

<sup>72</sup> Quantifizierungen sollten bei den Erhaltungszielen ausschließlich als Mindestzahl aufgeführt werden. Es besteht sonst die Gefahr, dass bei einer „Übererfüllung“ spätere Beeinträchtigung der überschießenden Schutzgegenstände als unproblematisch eingestuft wird. Dies ist jedoch das deutlich kleinere Übel im Vergleich zu einem fehlenden Mindestschutz. Obergrenzen kommen nur bei der angestrebten Entwicklung von Lebensraumtypen und Arten in Betracht, wenn gleichzeitig Konkurrenzprobleme zu lösen sind. Beispiel: Berg-Mähwiesen und artenreiche Borstgrasrasen auf Silikat mit vergleichbaren Standortansprüchen und limitierter vorhandener Gesamtfläche.

<sup>73</sup> Lässt sich das Erhaltungsziel ohne eine entsprechende Quantifizierung nicht erreichen oder vollzugstauglich gestalten und halten sich fachliche Unsicherheiten in vertretbaren Grenzen, ist die Quantifizierung auch europarechtlich geboten.

<sup>74</sup> Es spricht z. B. nichts dagegen, den Eichenanteil in einem Waldgebiet prozentual festzuschreiben.

die Erhaltungsziele in der Schutzverordnung festgelegt sind, je besser lassen sich die Zielsetzungen auch kontrollieren.<sup>75</sup>

#### **II 1.4.4 Konflikte zwischen Schutzgütern/Erhaltungszielen**

Sofern in dem betroffenen Gebiet Konflikte zwischen verschiedenen Schutzgütern absehbar sind, sollte die Verordnung Leitlinien für den Umgang mit dem Konflikt enthalten. Auch wenn grundsätzlich sämtliche im Gebiet vorkommenden Lebensraumtypen und Arten dem Schutz unterfallen, könnte eine konfliktlösende Leitlinie z. B. so aussehen, dass bei einem Konflikt, ob ein Habitat für die Ansprüche der einen oder der anderen Vogelart entwickelt wird, im Zweifel zugunsten der Art entschieden wird, um derentwillen ein Gebiet ausgesucht und angemeldet wurde. Befinden sich z. B. in einem offenen Feuchtgrünlandgebiet, das für verschiedene Limikolenarten ausgewiesen wurde, Heckenstrukturen, in denen vereinzelt der Neuntöter anzutreffen ist, wird im Konfliktfall zugunsten der Limikolenarten zu entscheiden sein. Einzelheiten gehören auch hier in die Pflege- und Entwicklungs- bzw. Managementpläne. Ein effektiver Langfristschutz wird erst aus der engen Verzahnung von Schutzverordnung, Managementplan und Monitoring entstehen.<sup>76</sup>

#### **II 1.5 Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen**

Wie dargestellt, gehören die notwendigen Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen in ihren Grundzügen in die Schutzverordnungen. Fehlen derartige Ausführungen, sollten sie eingefordert werden. Insbesondere bei Lebensraumtypen und Arten, deren aktueller Erhaltungszustand nicht als günstig einzustufen ist, sind die Erhaltungsziele mit Entwicklungsgeboten und Maßnahmen zur Wiederherstellung zu verknüpfen. Solche Gebote und Maßnahmen können auch für solche Lebensräume und Arten aufgenommen werden, die zur Zeit im Gebiet nur noch rudimentär vorkommen oder die früher im Gebiet vorgekommen sind und/oder zur natürlichen Ausstattung des betreffenden Naturraums gehören. So kann z. B. unter Vernetzungsgesichtspunkten die Entwicklung eines Auwaldes entlang eines Flusses sinnvoll sein, auch wenn in der betreffenden Gegend schon lange keine Auwaldvorkommen mehr bekannt sind.

---

<sup>75</sup> Die Effektivität herkömmlicher deutscher Naturschutzgebietsverordnungen hat u. a. an unkonkreten Zielfestlegungen gelitten. Die Schutzgüter, für die Gebiete ausgewiesen wurden, sind häufig in den Gebieten heute gar nicht mehr vorhanden.

<sup>76</sup> Es wird empfohlen, die entsprechenden Papiere der Verbände zur Managementplanung und zum Monitoring ergänzend heranzuziehen.

## **II 1.6 Verbote**

In Naturschutzgebieten sind gemäß § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebietes oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten. Man spricht in diesem Zusammenhang von einem für Naturschutzgebiete geltendem absoluten Veränderungs- bzw. Verschlechterungsverbot,<sup>77</sup> das auf den jeweiligen Schutzzweck bezogen zu interpretieren ist.<sup>78</sup>

Sinnvollerweise wird in der Schutzgebietsverordnung zunächst eine Generalklausel verfasst, die alle das Gebiet beeinträchtigenden Handlungen verbietet.<sup>79</sup>

„Im Naturschutzgebiet sind alle Handlungen verboten, die das Naturschutzgebiet oder einzelne seiner Bestandteile zerstören, beschädigen oder verschlechtern, sofern in dieser Verordnung nichts anderes bestimmt ist.“

Anschließend sollte eine Konkretisierung durch Einzelverbote erfolgen, da die Verbote nach Maßgabe näherer Vorschriften zu beschreiben sind. Die Generalklausel hat den Vorteil, dass Gebietsbestandteile beeinträchtigende Handlungen, die in den Einzelverboten nicht erfasst werden, trotzdem nicht zulässig werden. Allerdings stehen alle Verbote und Gebote in Schutzverordnungen unter dem Vorbehalt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Verbote und Gebote, die zur Erreichung des Schutzzweckes nicht erforderlich sind, weil es z. B. sich aufdrängende weniger einschneidende Möglichkeiten zur Zielerreichung gibt oder die zu unverhältnismäßigen Eigentumsbeeinträchtigungen führen, sind unzulässig.<sup>80</sup>

Nicht vergessen werden darf, dass die Ausgestaltung der Verbote und sonstiger Vorschriften der Naturschutzgebietsverordnung wie Freistellungen und Ausnahmeregelungen im Hinblick auf das Schutzgebietsnetz Natura 2000 europarechtlich determiniert ist. D. h. sämtliche Regelungen müssen so konzipiert werden, dass zunächst die Einhaltung des Verschlechterungsverbots aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL, § 33 Abs. 3 BNatSchG i. V. m. den einschlägigen Vorschriften des Landesrechts für die Bestandteile der europäischen Schutzgebiete sichergestellt ist.

---

<sup>77</sup> Vgl. Gellermann in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 23 BNatSchG, Rdnr. 14.

<sup>78</sup> Das ebenfalls bestehende Verschlechterungsverbot für Landschaftsschutzgebiete ist demgegenüber abgeschwächt.

<sup>79</sup> Derartige Generalklauseln sind zulässig, vgl. Messerschmidt, BNatSchG, § 22 Rdnr. 53.

<sup>80</sup> Vgl. Gassner/Dendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 2. Aufl., § 22 Rdnr. 24.

Konkretisierende Einzelverbote sind also auf die gebietsspezifischen Erhaltungsziele abzustimmen. Eine bloße Liste von Standardverboten, wie z. B. das Verbot, in Naturschutzgebieten die Wege zu verlassen, ist unzureichend. Die in der Schutzverordnung festgelegten Ver-/Gebote müssen auch geeignet und hinreichend sein, um für die jeweils im Gebiet konkret geschützten Vogelarten und ihre Lebensräume, die FFH-Lebensräume und die FFH-Arten einen günstigen Erhaltungszustand zu sichern oder wiederherzustellen. Es ist deshalb sorgfältig zu kontrollieren, dass eine ausreichende Konkretisierung sämtlicher die Erhaltungsziele gefährdender Handlungen und Maßnahmen in Einzelverboten erfolgt ist. Es steht zu erwarten, dass viele Schutzverordnungen nicht nach den oben genannten Kriterien, sondern nach der Maßgabe der Vermeidung zusätzlicher Kosten gestrickt werden.

## **II 1.7. Gebote**

Gebote sind auf der Grundlage des § 22 Abs. 2 S. 1 BNatSchG zulässig und häufig auch erforderlich, um den europarechtlichen Vorgaben Genüge zu tun.<sup>81</sup> Immer dann, wenn sich der günstige Erhaltungszustand nur durch definierte Handlungen, wie dem Umbau bestimmter Entwässerungskanäle, der Einzäunung eines Grundstücks, der Durchführung von Pflegemaßnahmen wie dem regelmäßigen Beweiden einer Wacholderheide oder dem Entkusseln von Mooren bewahren lässt, gehören Gebote in die Schutzverordnung, um diesen Maßnahmen die erforderliche rechtliche Außenwirkung und Verbindlichkeit zu sichern. Zum Beispiel:

„Geboten ist die ausschließliche Förderung und Einbringung der standortgerechten Baum- und Straucharten der natürlichen Waldgesellschaft mit Rotbuche und Edellaubbäumen als vorherrschenden Hauptbaumarten und einem möglichst hohen Eichenanteil. Angemessene Anteile von Neben- und Pionierbaumarten sind jeweils sicherzustellen.“

Gebote können auch zur Umsetzung notwendiger Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen verwandt werden. Die Durchsetzung der Verbote und Gebote obliegt den jeweiligen Landesnaturschutzbehörden. Die Grenze zwischen Verboten und Geboten ist fließend. Gebote können häufig auch als Verbote formuliert werden und umgekehrt. Häufig finden sich statt Geboten lediglich Ausführungen zu Pflegemaßnahmen. Inhaltlich handelt es sich um denselben Regelungsgegenstand, wie z. B. die extensive Beweidung von Grünland. Der Unterschied besteht darin, dass die Regelung als Gebot der Maßnahme verbindliche Außenwir-

---

<sup>81</sup> In der Praxis der Schutzverordnungen werden sie hingegen häufig vermieden.

kung verleiht und damit eine verbesserte Durchsetzbarkeit garantiert ist. Soweit es sich um die Umsetzung der Anforderungen des Europarechts handelt, ist an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zu denken, der verlangt, dass mit der Schutzausweisung unmittelbar auch die Aktivitäten und Nutzungen (rechtsverbindlich) geregelt werden. Soweit also z. B. für die Bewahrung des günstigen Erhaltungszustands eines Lebensraumtyps nach der FFH-RL Aktivitäten erforderlich sind, müssen diese demnach zumindest in den Grundzügen in der Verordnung geregelt werden.<sup>82</sup> Dies sollte am besten als rechtsverbindliches Gebot geschehen.

Adressat der Gebote können Private oder Behörden, z. B. die Forstverwaltung, sein. Nicht alle Gebote können zulässigerweise an Private adressiert werden. Überschreiten die Vorgaben der Gebote die Grenze einer zulässigen Inhaltsbestimmung des Eigentums, werden sie gegenüber Privaten unzulässig. In der Regel wird ein Gebot in einer Naturschutzverordnung dann als an die Naturschutzbehörde gerichtet interpretiert werden, die die Umsetzung, zum Beispiel durch Abschluss eines Pflegevertrages, sicherzustellen hat.<sup>83</sup> Denkbar ist es auch Gebote mit Duldungspflichten der Eigentümer zu kombinieren oder Pflegemaßnahmen durch Duldungspflichten abzusichern:

„Wiedervernässungsmaßnahmen durch die Naturschutzbehörde sind zu dulden“.

Bei der Frage, wie ausführlich Regelungen in der Schutzverordnung selbst zu treffen sind, ist stets eine Gratwanderung zu bewältigen. Auf der einen Seite sollte die Verordnung nicht überfrachtet werden. Überdies können Details in den Pflegeplänen flexibler gehandhabt werden. Auf der anderen Seite fehlt Festlegungen in den Pflegeplänen die rechtliche Verbindlichkeit. Ihre Durchsetzbarkeit ist deshalb gefährdet. Als Faustregel sollte deshalb gelten: Dinge, die für die Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands wesentlich sind, gehören in den Grundzügen in die Schutzverordnung. Details können nachgelagerten Festlegungen überlassen werden.

---

<sup>82</sup> Anmerkung: Dies entspricht nicht der gegenwärtigen Praxis.

<sup>83</sup> Etwas anders Meßerschmidt, nach dem sich Gebote von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen dadurch unterscheiden sollen, dass erstere an Dritte gerichtet werden sind, während Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen von der Naturschutzbehörde selbst im Gebiet durchgeführt bzw. von ihr veranlasst werden. Die Duldungsverpflichtung hierzu könne wiederum als Gebot in die Schutzverordnung aufgenommen werden, Meßerschmidt, BNatSchG, § 23, Rdnr. 85. Die Unterscheidung ist von daher fragwürdig, weil sich Verbote und Gebote grundsätzlich an jedermann richten, also auch gegenüber den Naturschutzbehörden gelten.

Sofern europarechtlich für den günstigen Erhaltungszustand der Gebiete erforderliche Aktivitäten in der Verordnung nicht als Gebot geregelt werden können oder sollen, müssen diese Aktivitäten in der Verordnung bei den Pflegemaßnahmen genannt werden, um ihnen die erforderliche Verbindlichkeit zu sichern.<sup>84</sup>

Auf jeden Fall sollte in die Schutzverordnung eine Ermächtigung aufgenommen werden, durch die zuständige Behörde in Zukunft zusätzliche Verbote oder Gebote zu erlassen oder sonstige Maßnahmen anzuordnen, falls sich dies im Laufe der Zeit als erforderlich herausstellen sollte.<sup>85</sup> Anderenfalls können die zuständigen Behörden ohne eine Änderung der Schutzverordnung nicht auf aktuelle Entwicklungen reagieren.<sup>86</sup> Entsprechende Öffnungsklauseln machen also Sinn.

## **II 1.8 Nutzungen**

Besonders problematisch ist die Regelung von vorhandenen oder neuen Nutzungen. Häufig werden Nutzungen in den Schutzgebieten oder im Umfeld der Schutzgebiete mit den Erhaltungszielen in Konflikt stehen.<sup>87</sup> Nutzungen, die erst aufgenommen wurden, nachdem die Umsetzungsfrist für die FFH- bzw. Vogelschutzrichtlinie abgelaufen war, sind nicht geschützt, weil insoweit ein Vertrauensschutz der Nutzer nicht gegeben war.<sup>88</sup> Rechtmäßige Nutzungen, die hingegen bereits vor diesem Zeitpunkt getätigt wurden, gelten grundsätzlich als bestandsgeschützt.<sup>89</sup> Diese Nutzungen können durch das europäische Naturschutzrecht nicht ohne weiteres verdrängt werden. Hier sind ggf. Verhandlungen mit den Eigentümern, der Abschluss von Verträgen oder enteignende Maßnahmen geboten.<sup>90</sup> Auf jeden Fall sollte darauf gedrängt werden, dass die Verordnungen die langfristige Aufgabe dieser Nutzungen als Zielsetzung festschreibt. Die Diskussion, ob die Vorgaben der europäischen Richtlinien die Mitgliedstaaten dazu verpflichten, kurz-, mittel- oder zumindest langfristig den Erhal-

---

<sup>84</sup> Die Regelung der Aktivitäten ausschließlich in die Pflege- und Entwicklungspläne zu verlagern, genügt den Anforderungen nicht, weil damit eben weder die Unmittelbarkeit sichergestellt ist noch eine hinreichend verbindliche Vollzugsgarantie geschaffen wird.

<sup>85</sup> Vgl. § 22 Abs. 2 S. 1 BNatSchG und Gassner/Dendormir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 2. Aufl., § 22 Rdnr. 33.

<sup>86</sup> Es gibt dann allerdings keine Verbandsbeteiligung.

<sup>87</sup> Zur Cross Compliance vgl. III 3.4.

<sup>88</sup> Keinen Bestandsschutz haben bei Vogelschutzgebieten Nutzungen, die nach dem 6. April 1981 aufgenommen wurden, bei FFH-Gebieten dürfte als entsprechendes Datum der 5. Juni 1995 anzunehmen sein, bis zu dem die Mitgliedstaaten bei der Kommission die auszuwählenden Gebiete anzumelden hatten (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 FFH-RL).

<sup>89</sup> Wurde die Nutzung allerdings in einer Umgebungssituation ausgeübt, bei der der Nutzer mit einem Entfallen seines Nutzungsrechts aus Naturschutzgründen rechnen musste, ist eine Unterbindung in Zukunft zu dulden. Diese Konstellation wird von Juristen als Situationsgebundenheit des Eigentums bezeichnet.

<sup>90</sup> Für die den Behörden allerdings häufig das Geld fehlen wird.

tungszielen entgegenstehende Nutzungen zu beseitigen, wird bei den Ausweisungen häufig kontrovers geführt werden. Es sollte der rechtlich gut begründbaren Standpunkt vertreten werden, dass die Behörden darauf hinwirken müssen, entsprechende Nutzungen schnellstmöglich zu beseitigen.<sup>91</sup>

## **II 1.9 Ausnahmen und Freistellungen**

Sämtliche Freistellungen und Ausnahmen müssen mit den Erhaltungszielen und –maßnahmen für das Gebiet vereinbar sein. Hierbei sind insbesondere pauschale Freistellungen z. B. für landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche, fischereiwirtschaftliche Tätigkeiten oder die Jagd kritisch zu hinterfragen. Sie werden in aller Regel vor dem Hintergrund der Richtlinien unwirksam sein. Pauschalfreistellungen sind bereits dann unzulässig, wenn sich eine Beeinträchtigung von Lebensräumen oder Arten durch bestimmte Tätigkeiten nicht mit hinreichender Sicherheit ausschließen lässt.<sup>92</sup> Jede Freistellungsregelung muss deshalb darauf abgeklopft werden, ob sie mit dem Ziel, einen günstigen Erhaltungszustand der Lebensräume und Arten zu bewahren, zu entwickeln oder wiederherzustellen, im konkreten Einzelfall vereinbar ist. Selbstverständlich müssen innerhalb (wie auch außerhalb) der Schutzgebiete ebenfalls die artenschutzrechtlichen Bestimmungen der Art. 12, 16 FFH-RL und Art. 5, 9 VRL beachtet werden.<sup>93</sup>

Generell sollten Ausnahmetatbestände möglichst eng formuliert werden. Soweit eine Ausnahme zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Erhaltungsziels oder des Schutzzwecks eines europäischen Schutzgebiets führen kann, ist die Verträglichkeitsprüfung im Sinne des § 34 BNatSchG erforderlich. Ausnahmen dürfen dann nur bei Bejahung der Ausnahmevoraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL, § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG zugelassen werden.

Nicht irritieren lassen sollte man sich durch die Bagatellregelungen in den FFH-Verwaltungsvorschriften der Länder.<sup>94</sup> Diese stellen zum Teil Regelfälle auf, nach denen bestimmte Maßnahmen, wie der Neubau von Radwegen oder Abgrabungen für den landwirtschaftlichen Eigenbedarf keine erheblichen Störungen der Schutzgebiete darstellen sollen. Dies kann jedoch nicht pauschal durch eine Verwaltungsvorschrift geregelt werden, weil die

---

<sup>91</sup> Diese Anforderung ergibt sich aus dem Gebot der FFH-RL, einen günstigen Erhaltungszustand der Lebensräume und Arten zu bewahren bzw. wiederherzustellen und Hindernisse hierfür möglichst rasch zu beseitigen.

<sup>92</sup> Vgl. EuGH, Urteil v. 07.09.2004, C-127/01 (Herzmuschelfischerei).

<sup>93</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 10.01.2006, C-98/03.

<sup>94</sup> Diese Verwaltungsvorschriften sind eigentlich für die Definition der Erheblichkeitsschwelle bei der Verträglichkeitsprüfung konzipiert, können von den Behörden aber auch zur Argumentation im Rahmen von Schutzgebietsausweisungen, z. B. bei der Konzeption von Ausnahmevorschriften verwandt werden.



Beeinträchtigung der europarechtlich determinierten Erhaltungsziele für jeden Einzelfall geprüft werden muss. Soweit eine Maßnahme im konkreten Einzelfall zu einer Beeinträchtigung eines Erhaltungsziels führt, ist die Pauschalausnahme in der Verwaltungsvorschrift europarechtswidrig und nicht anzuwenden.

## **II 1.10 Pflege- und Entwicklungspläne**

Sofern ein Pflege- und Entwicklungsplan erforderlich ist, gehören die Verpflichtung zu seiner Aufstellung und die Grundzüge seines Inhalts in die Verordnung.<sup>95</sup> Zum Beispiel:

„Auf den Flächen der Landesforstverwaltung werden die Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der Forsteinrichtung in einem Pflege- und Entwicklungsplan dargestellt und einvernehmlich mit der oberen Naturschutzbehörde im forstlichen Betriebsplan festgelegt. Der Pflege- und Entwicklungsplan trifft insbesondere Aussagen zur Umsetzung des Alt- und Totholzkonzeptes, zur Bewirtschaftung/Umwandlung der standortfremden Bestände sowie zur natürlichen Differenzierung in Jungbeständen.“

Aktivitäten, die zur Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustands eines Lebensraumtyps oder einer Art erforderlich sind, gehören – wie dargestellt - in den Grundzügen ebenfalls hierher, soweit sie nicht als Gebot geregelt werden.

## **II 1.11 Ordnungswidrigkeitentatbestände**

Nur hinreichend bestimmte konkrete Verbote dürfen mit Bußgeldandrohungen<sup>96</sup> versehen werden. Es sollte kontrolliert werden, ob die für die Erhaltung der Lebensraumtypen und Arten wesentlichen Verbote durch die Ordnungswidrigkeitenregelung in der Verordnung auch tatsächlich erfasst werden.

## **II 2. Beispielhafte Analyse einer Naturschutzgebietsverordnung**

Im folgenden wird als ein Beispiel unter vielen die Naturschutzgebietsverordnung Finkenberg/Lerchenberg, die in der Anlage beigelegt ist und die bereits mehrfach zitiert wurde, analysiert und kommentiert. Auch wenn anhand dieser Verordnung eine ganze Reihe von verordnungstypischen Problemen aufgezeigt werden können, enthält natürlich jede von den Aktiven

---

<sup>95</sup> Vgl. II 1.7.

<sup>96</sup> Vgl. § 65 BNatSchG und die einschlägigen Vorschriften des Landesrechts.

vor Ort zu prüfende Verordnung ihre eigenen, unabhängig zu beurteilenden Fragestellungen. Es empfiehlt sich beim Lesen den Text der Verordnung hinzuzuziehen.

Das Gebiet Finkenberg/Lerchenberg liegt im Bereich der Stadt Hildesheim. Es umfasst als FFH-Gebiet Waldmeister-Buchenwälder, lichte Buchenwälder trockenwarmer Kalkstandorte und Eichen-Hainbuchenwälder.<sup>97</sup> Insbesondere die beiden zuletzt genannten Waldtypen bedürfen zu ihrer Erhaltung forstwirtschaftlicher Pflege. Das geplante Naturschutzgebiet soll außerdem einen kleinen Teil des geplanten Vogelschutzgebietes „Hildesheimer Wald“ umfassen, das sich mit dem FFH-Gebiet überschneidet.<sup>98</sup> Wertbestimmende Arten sind insoweit Mittelspecht, Schwarzstorch und Wespenbussard.

Das Vogelschutzgebiet Hildesheimer Wald selbst soll – abgesehen von dem kleinen Teil, der sich mit dem Naturschutzgebiet Finkenberg überschneidet - ohne besondere Schutzgebietsausweisung ausschließlich über Vertragsnaturschutz geschützt werden.

## **II 2.1 § 1 Naturschutzgebiet**

Die Karte in der Anlage der Verordnung zeigt die Lage und die Abgrenzung des Naturschutzgebiets. § 1 Abs. 2 der Verordnung erklärt die Einbindung des Gebietes in das europäische Schutzgebietsnetz, § 1 Abs. 3 beschreibt die örtliche Lage, § 1 Abs. 4 enthält die notwendigen Verweise auf die Karte, erläutert den Grenzverlauf und gibt die Größe an. Zu kritisieren ist das Fehlen einer Übersichtskarte, die im Entwurf der Verordnung noch beigelegt war. Mangelhaft ist auch die Abgrenzung der Sonderbiotope in der Karte. Denn diese Abgrenzung ist nach forstwirtschaftlichen Bewirtschaftungseinheiten erfolgt, statt nach den tatsächlichen pflanzensoziologischen Gegebenheiten. Dies führt – wie der Ortskundige schnell bemerkt – dazu, dass die als Sonderbiotope geschützten trockenwarmen Hangwälder z. T. außerhalb der eingezeichneten Sonderbiotopflächen liegen. Im Westen und Norden wurde – wie häufig in Schutzverordnungen - der Waldrand als Schutzgebietsgrenze zu den landwirtschaftlichen Flächen hin gewählt. Dadurch wird jedoch ein effektiver Schutz der Waldsäume und ihrer Lebensgemeinschaften weitgehend unmöglich gemacht.<sup>99</sup> Durch die verbreitete ackerbauliche Nutzung bis unmittelbar an den Waldrand wird der Waldrand durch Wegpflügen der Vegeta-

---

<sup>97</sup> Lebensraumtypen 9130, 9150, 9170.

<sup>98</sup> Vgl. die der Anlage beigelegte Karte.

<sup>99</sup> Zum Schutz der Waldtypen nach der FFH-RL gehört auch der Schutz der Lebensgemeinschaften der Säume, beim Kalk-Orchideenbuchenwald z. B. die zugehörigen Blutstorchschnabel-Saumgesellschaften. Dieser Schutz wird in der Schutzzweckerklärung des § 2 zwar ausdrücklich zum Erhaltungsziel erklärt, die Realisierung des Erhaltungsziels wird durch die gewählte Gebietsabgrenzung aber leider faktisch unmöglich gemacht.

tion, Stoffeinträge und direkte Schädigung der Gehölze beeinträchtigt. Blüten- und strukturreiche Übergangsbereiche zwischen Wald und Intensivlandwirtschaft können sich deshalb nicht entwickeln. Hier hätten durch die Einrichtung einer angemessen dimensionierten Puffer- und Entwicklungszone die Gebietsgrenzen des NSG weiter nach außen gelegt werden müssen.

## **II 2.2 § 2 Schutzgegenstand und Schutzzweck**

§ 2 beinhaltet zunächst in Abs. 1 den Schutzgegenstand mit einer ausführlichen Gebietsbeschreibung und einigen wertgebenden Bestandteilen. Leider fehlt eine vollständige Liste der im Gebiet vorkommenden charakteristischen Arten der geschützten Lebensräume ebenso wie eine kartografische Darstellung der aktuellen Ausdehnung der Lebensraumtypen.

In Abs. 2 des § 2 werden Schutzzweck und Erhaltungsziele genannt. § 2 Abs. 2 beschränkt sich nicht auf die bloße Nennung der Lebensräume und Arten, sondern konkretisiert die Erhaltungsziele für die verschiedenen Waldarten, z. B. unter Naturwaldwirtschaft/Spiegelstrich 1:

„Naturnahe, ungleichaltrige Buchenwälder und Eichen-Hainbuchenwälder basenreicher Standorte einschließlich ihrer natürlichen Standortbedingungen sollen erhalten, gepflegt und entwickelt werden. Das beinhaltet einer angemessene Beteiligung möglichst aller naturnaher Entwicklungsphasen in mosaikartiger Struktur durch nachhaltige Nutzung, einen überdurchschnittlich hohen Anteil von Alt- und Totholz und einen möglichst hohen Eichenanteil.“

Die Konkretisierung hätte allerdings genauer ausfallen können. So wird ebenso wenig klar, was eine angemessene Beteiligung aller naturnaher Entwicklungsphasen quantitativ bedeutet, noch was unter einem möglichst hohen Eichenanteil zu verstehen ist.<sup>100</sup> Noch bedauerlicher ist es, dass auch der zugehörige Pflege- und Entwicklungsplan darüber keine Aussagen trifft.

Ausdrücklich angesprochen wird neben der Sicherung auch die Förderung, Entwicklung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes. Bei den wertgebenden Vogelarten

---

<sup>100</sup> Auch der Begriff eines überdurchschnittlichen Anteil an Alt- und Totholz sagt eigentlich nichts aus, weil die Bezugsgröße fehlt (Bundesdurchschnitt, Landesdurchschnitt, Durchschnitt im betroffenen Staatsforst?). Bei der aktuellen Tendenz möglichst viel Altholz zu ernten, könnte selbst eine Verschlechterung der geschützten Flächen noch zu überdurchschnittlichen Anteilen gegenüber sonstigen Wäldern führen. Eine sinnvolle Lösung wäre die Alt- und Totholzmenge in Festmeter pro Hektar anzugeben und diese Werte an natürlichen Wäldern zu messen. Die Holzvorräte werden ohnehin bei der Forstinventur ermittelt. Dies Beispiel zeigt, dass ohne quantifizierte Erhaltungsziele ihre Einhaltung kaum kontrollierbar oder durchsetzbar wird.

werden auch die für die Vogelarten besonders schützenswerte Habitate mit in die Erhaltungsziele einbezogen.

„Er umfasst die Sicherung, Förderung, Entwicklung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes strukturreicher Laubholzbestände, insbesondere Alteichenbestände als Nahrungs- und Brutbiotope der wertbestimmenden Brutvogelbestände ....“

Eine weitergehende Konkretisierung der Erhaltungsziele für die Vogelarten fehlt im Verordnungsentwurf. Lediglich bei den Vorgaben für die Forstwirtschaft in § 4 finden sich später einige knappe Hinweise.

Einige der aufgenommen Konkretisierungen haben quasi Gebotscharakter und hätten auch unter Geboten aufgeführt werden können:

„Die Hudebäume auf Flurstück 3/243, Flur 63, Gemarkung Hildesheim, sollen insbesondere durch Entnahme konkurrierender Bäume erhalten und gepflegt werden.“

## **II 2.3 § 3 Verbote**

Die Vorschrift des § 3 beginnt in Abs. 1 mit dem Generalverbot, enthält dann bei den Einzelverboten lediglich sehr unspezifische Verbote wie das Verbot, Hunde außerhalb der Wege frei laufen zu lassen. Hinsichtlich der bisherigen Nutzung des Gebietes durch Reiter und Mountainbiker wäre eine ausdrückliche Regelung wünschenswert gewesen. Auch im Hinblick auf den im Süden des Gebietes liegenden Garagenhof und die an das Gebiet angrenzenden Siedlungsgebiete hätte eine Regelung bezüglich von außen in das Gebiet hineinwirkender Störungen Sinn gemacht. Auch wegen der Nutzung sonstiger im Gebiet vorhandener baulicher Anlagen werden keine Vorgaben gemacht. Spezifische auf die Erhaltungsziele der Schutzgüter zugeschnittene Verbote fehlen im übrigen fast ganz, sind allerdings dann teilweise verklausuliert im nächsten Paragraphen unter Freistellungen für die Forstwirtschaft wiederzufinden.

§ 3 Abs. 4 enthält eine Ausnahme von den Verboten für die ordnungsgemäße Jagdausübung. Verboten bleiben aber bestimmte Tätigkeiten wie die Neuanlage von Wildäckern, Wildäsungsflächen und Wildfütterungsanlagen. An dieser Stelle wäre kritisch anzumerken, ob eine konsequente Entwicklung der Wälder nicht auch eine Beseitigung bestehender Anlagen erfordert. Die zulässige Verlagerung bestehender Anlagen ist kaum kontrollierbar, die erlaubte „Wanderung“ von Futterstellen und Kirrungen kann zu unerwünschten Eutrophierungen führen. Überdies wäre ein Hinweis nötig, dass sämtliche Beeinträchtigungen der durch die Vo-

gelschutzrichtlinie geschützten Vogelarten sowie aller übrigen für die geschützten Waldtypen wertgebenden Tierarten (mit Nennung der Arten) durch die Ausübung der Jagd zu unterlassen sind.<sup>101</sup>

## **II 2.4 § 4 Freistellungen**

§ 4 enthält, in seiner Systematik etwas misslungen, eine Reihe von Freistellungen von den Verboten des § 3. Relevant sind insbesondere diejenigen, die sich auf die Forstwirtschaft beziehen. Korrekterweise hätten sich die Freistellungen darauf beschränken müssen, diejenigen forstwirtschaftlichen Tätigkeiten aufzuführen, die trotz des allgemeinen Verbots des § 3 erlaubt bleiben. Tatsächlich werden jedoch forstwirtschaftliche Verbote, Gebote und Freistellungen vermischt. Dies führt u. a. dazu, dass die unter Freistellungen aufgeführten Verbote nicht der Bußgeldbewehrung des § 8 der Verordnung unterliegen.

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit seien folgende Kritikpunkte im Einzelnen genannt:

§ 4 Abs. 2 Nr. 1 verwendet die Formulierung:

„Angemessene Anteile von Neben- und Pionierbaumarten sind jeweils sicherzustellen“.

Der Begriff „angemessen“ hätte der Ausfüllung bedurft.

§ 4 Abs. 2 Nr. 5:

„Die Durchführung der Pflege- und Holzerntemaßnahmen unter Rücksichtnahme auf schutzbedürftige Tier- und Pflanzenarten. Sie beginnen in naturnahen Altholzbeständen mit typisch ausgeprägter Bodenvegetation frühestens am 1. Oktober, sie enden vor Beginn des Neuaustriebs der Bodenvegetation, spätestens jedoch am 31. März; in den übrigen Beständen sowie beim Auftreten von Schadereignissen können sie ganzjährig durchgeführt werden. Weitergehende Einschränkungen im näheren Bereich der Brutvorkommen des Mittelspechts, Wespenbussards oder Schwarzstorchs werden im Pflege- und Entwicklungsplan gemäß § 7 festgelegt.“

---

<sup>101</sup> Zum Teil wird in der jagdrechtlichen Literatur die Annahme vertreten, das Jagdrecht ginge den Verboten der naturschutzrechtlichen Schutzverordnungen stets vor. Vgl. z. B. Blum/Agena/Franke, § 24 NNatSchG, Rdnr. 31. Abgesehen davon, dass diese Auffassung unrichtig ist, weil das Jagdrecht die gesetzlichen Verschlechterungsverbote für Schutzgebiete nicht brechen kann, wäre eine derartige Annahme, soweit es um die Beeinträchtigung von Schutzgütern der europäischen Schutzgebiete geht, überdies europarechtswidrig.

Hier ist problematisch, dass die aktuelle Lage dieser Bestände kartografisch nirgendwo dargestellt wurde, so dass eine Überprüfung kaum möglich ist. Überdies ist bereits während des März mit Störungen von Brutvögeln zu rechnen, so dass der Termin zu spät liegt.<sup>102</sup> Die angekündigten weitergehenden Einschränkungen im nahen Bereich der Brutvorkommen des Mittelspechts, des Wespenbussards und des Schwarzstorchs wurden im Pflege- und Entwicklungsplan zudem nicht umgesetzt.

Nach § 4 Abs. 2 Nr. 6 soll der Lebensraum für den Mittelspecht über ein Habitatbaumkonzept, das vorhandene sowie potentielle Brutgebiete weitgehend aus der forstlichen Nutzung nimmt, gesichert werden. Es fehlt jedoch jede Darstellung der Lage dieser Gebiete, so dass selbst gutwillige Forstwirte nicht wissen können, auf welche Bereiche sie Rücksicht nehmen müssen. Hier hätte eine Karte, die die Lage dieser Flächen parzellenscharf darstellt, in die Verordnung gehört.

Auch mögliche Zielkonflikte zwischen Sonderbiotop-Flächen und Habitatbaumflächen werden nicht geregelt.

Generell kann ist darauf hinzuweisen, dass sich die Forstwirtschaft in den europäischen Schutzgebieten konsequent und lückenlos den Erhaltungszielen unterzuordnen hat und entsprechend ausgerichtet werden muss.

## **II 2.5 § 5 und 6 Erlaubnisvorbehalt und Befreiung**

§ 5 und § 6 der Verordnungen enthalten einen Erlaubnisvorbehalt und eine generelle Regelung für Befreiungen. Die Befreiungen müssen bei einer erheblichen Beeinträchtigung von Schutzgütern der europäischen Richtlinien den Vorgaben der Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RL, § 34 BNatSchG entsprechen.

## **II 2.6 § 7 Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen**

Positiv hervorzuheben ist die ausdrückliche Aufnahme der Verpflichtung zur Erstellung eines Pflege- und Entwicklungsplans in § 7 der Verordnung. Diese nutzt allerdings wenig, wenn der Pflege- und Entwicklungsplan seinerseits nur eine unzureichende Ausfüllung der Vorgaben

---

<sup>102</sup> Außerhalb der räumlich nicht dargestellten naturnahen Altholzbestände mit ausgeprägter Bodenvegetation sollen demnach gemäß der Schutzverordnung ganzjährig Pflege- und Holzerntemaßnahmen zulässig sein. Die Bodenvegetation ist jedoch im ganzen NSG schutzwürdig, insbesondere in den Kalk-Buchenwäldern, die hier überwiegend gerade keine Altholzbestände sind.

aus der Verordnung enthält, so dass der Pflege- und Entwicklungsplan möglichst gleich mit in den Blick zu nehmen ist.

Die Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen sollten bereits in der Verordnung in ihren Grundzügen dargestellt und damit rechtsverbindlich gemacht werden, vor allem wenn entsprechende Gebote in der Verordnung fehlen. Dies gilt insbesondere für diejenigen Pflegemaßnahmen, die unverzichtbar sind, um die europarechtlich geschützten Lebensraumtypen in einem günstigen Erhaltungszustand zu erhalten.

## **II 2.7 § 8 Verstöße**

Hinsichtlich der Regelung des § 8 über Ordnungswidrigkeiten ist zu bemängeln, dass eine vollständige Auflistung der erhaltungszielspezifischen Verbote in § 3 fehlt.<sup>103</sup>

## **II 2.8 Vogelschutzgebiet Hildesheimer Wald**

Am Beispiel des angrenzenden Vogelschutzgebietes Hildesheimer Wald,<sup>104</sup> das nur über Vertragsnaturschutz geschützt werden soll, lässt sich überdies eine der Problematiken des Vertragsnaturschutzes (s.u.) sehr gut veranschaulichen. Insbesondere der Mittelspecht benötigt als Nahrungs- und Brutbiotop alte Eichen. Ihre Erhaltung gehört zu den Erhaltungszielen. Diese Bäume werden jedoch zur Zeit durch die Forstwirtschaft aus finanziellen Gründen aus dem Gebiet entfernt. Hiergegen gibt es keinen wirksamen Schutz, da die Vertragsangebote häufig zu spät kommen und/oder die finanziellen Mittel fehlen, nicht alle Waldeigentümer zum Vertragsschluss bereit sind und – da keine Schutzverordnung geplant wird – eine einstweilige Sicherstellung aus rechtlichen Gründen nicht zulässig ist.<sup>105</sup> Ein Schutz des Gebiets über Vertragsnaturschutz ist also vorliegend nicht in der Lage, das Gebiet vor Verschlechterungen zu schützen und verstößt damit gegen die europarechtlichen Vorgaben.

Aus einem anderen Grund wird die Meldung des Vogelschutzgebietes Hildesheim von der Kommission mittlerweile als unzureichend beanstandet. In der mit Gründen versehenen Stellungnahme der Kommission aus dem April 2006 wegen unzureichender Umsetzung von Artikel 4 der VRL durch die Bundesrepublik Deutschland wird die Meldung des Gebietes als

---

<sup>103</sup> Anzumerken ist schließlich noch ein praktisches Problem: Da eine enge Abstimmung der notwendigen Naturschutzmaßnahmen mit den Revierförstern nicht erfolgt ist, gibt es erhebliche Probleme bei der forstwirtschaftlichen Umsetzung.

<sup>104</sup> Vgl. die zweite Karte im Anhang.

<sup>105</sup> Die Konfliktbereitschaft der Naturschutzbehörden ist offenbar auch nicht groß genug, um ohne konkrete Verordnungsvorgaben allein auf der Grundlage des Verschlechterungsverbots einzuschreiten. Dies zeigt wieder die Notwendigkeit konkreter Regelungen. Fehlen diese, fällt der Vollzug regelmäßig aus.

nicht ausreichend qualifiziert, weil ein Abgleich mit dem Gebiet „Hildesheimer Wald“ im IBA-Verzeichnis 2002 ergibt, dass bei weitem nicht der vorhandene Gesamtlebensraum der Mittelspechtpopulation und anderer Waldarten gemeldet wurde.<sup>106</sup>

### **II 3. Checkliste: Ausweisung europäischer Schutzgebiete durch Naturschutzgebietsverordnungen**

- Karten mit eindeutigen rechtlich verbindlichen Gebietsabgrenzungen, Maßstab entsprechend den Erfordernissen, Grenzen müssen eindeutig (parzellenscharf) zugeordnet werden können
- Aktuelle Karten mit Verteilung der Lebensraumtypen und sämtlicher Habitats für die geschützten Arten wünschenswert
- Gebietsgrenzen sind so gezogen, dass die schützenswerten Lebensraumtypen und Artenhabitats vollständig innerhalb der Schutzgebietsgrenzen liegen
- Festlegung von hinreichenden Pufferzonen
- Vollständige Auflistung der im Gebiet signifikanten vorkommenden Lebensraumtypen nach Anhang I FFH-RL unabhängig von ihrem aktuellen Erhaltungszustand (alle Lebensraumtypen) mit Benennung der wichtigsten charakteristischen Arten der FFH-Lebensraumtypen, der notwendigen Strukturen und abiotischen Faktoren
- Vollständige Auflistung aller im Gebiet vorkommenden Arten nach Anhang-II-FFH-RL (alle Arten), ebenfalls Auflistung der Anhang-IV-Arten und sonstiger schutzwürdigen Arten (Artenschutz)
- Vollständige Auflistung der Vogelarten des Anhangs I mit zugehörigen Habitats
- Vollständige Auflistung der im Gebiet auftretenden Zugvogelarten (Art. 4 Abs. 2 VRL)
- Vollständige Auflistung sonstiger im Gebiet vorkommender relevanter europäischer Vogelarten (mindestens die SPEC-Arten und die durch die Roten Listen geschützten Arten)
- Schutz der Vogelarten in FFH-Gebieten und Schutz der FFH-Lebensraumtypen in Vogelschutzgebieten anzustreben

---

<sup>106</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mit Gründen versehene Stellungnahme Vertragsverletzung-Nr. 2001/5117 v. 04.04.2006, K(2006)1085.



- Lebensraumbezogene und artenbezogene Erhaltungs- und Entwicklungsziele mit Konkretisierungen und Maßnahmen zur Umsetzung dieser Ziele
- Leitlinien für die Lösung von Konflikten zwischen Schutzgütern
- Beschreibung der Entwicklungs- und Wiederherstellungsziele und der Maßnahmen, mit der die Wiederherstellung erreicht werden soll
- generelles Verschlechterungsverbot
- konkretisierte umfassende Verschlechterungsverbote abgestimmt auf die Notwendigkeiten der Erhaltungsziele und Wiederherstellungsziele sowie auf die Gegebenheiten vor Ort
- Gebote (konkret auf Erhaltungs- und Wiederherstellungsziele abgestimmt)
- Unterbindung von die Erhaltungsziele beeinträchtigenden Nutzungen soweit nicht bestandsgeschützt, bei bestandsgeschützten Nutzung Entwicklung von Lösungen, um die Beeinträchtigung der Erhaltungsziele zukünftig auszuschließen
- Planung der Entfernung von die Erhaltungsziele und das Wiederherstellungsgebot beeinträchtigenden bestandsgeschützten Nutzungen aus dem Gebiet
- Regelung der Nutzungen
- Ausnahmen, Freistellungen usw. dürfen nicht mit Erhaltungs- oder Wiederherstellungszielen kollidieren, z. B. keine Gewässerunterhaltungsmaßnahmen, die die nach Anhang II FFH-RL im Gebiet geschützten Fischarten gefährden
- Freistellung von Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei oder Jagd nur soweit sie nicht mit Erhaltungs- oder Wiederherstellungszielen kollidieren
- Verpflichtung zum Aufstellen eines Pflege- und Entwicklungsplans
- Auf die Erhaltungsziele abgestimmte Ordnungswidrigkeitentatbestände, die die erforderlichen Verbote und Gebote vollständig sanktionieren

### Teil III

#### Unterschutzstellung auf andere Weise als durch Naturschutzgebietsverordnungen

Eine Unterschutzstellung soll gemäß § 33 Abs. 2 BNatSchG primär als geschützte Teile von Natur und Landschaft im Sinne des § 22 BNatSchG oder zweitrangig durch die in § 33 Abs. 3 BNatSchG genannten Maßnahmen erfolgen.

Einerlei welcher Schutzgebietstyp, welche Schutzgebietstypkombination oder welche sonstige Maßnahme oder Maßnahmenkombination für die Ausweisung eines FFH- oder Vogelschutzgebiets gewählt wird, immer muss der gewählte Typ/die gewählte Typenkombination in ihrer konkreten Ausgestaltung sicherzustellen in der Lage sein, dass die zu schützenden Arten und Lebensräume in einem günstigen Erhaltungszustand verbleiben oder in einen günstigen Erhaltungszustand versetzt werden. Genügt die vorgeschlagene Verordnung (welchen Typs auch immer) diesen Anforderungen nicht, ist sie nicht europarechtskonform und daher zu beanstanden.

#### III 1. Checkliste: Kriterien des europäischen Gerichtshofs

Die Kriterien aus der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für die Ausweisung der europäischen Schutzgebiete seien an dieser Stelle nochmals in Erinnerung gerufen. Sie gelten für Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete gleichermaßen:

- Förmlicher Ausweisungsakt
- Unbestreibare Verbindlichkeit der Ausweisung
- Unbestreitbare Verbindlichkeit der Karten
- Vollständige und endgültige Ausweisung (konkret, bestimmt und klar)
- Rechtswirksame Abgrenzung des Gebiets gegenüber Dritten
- Ausweisung muss automatisch und unmittelbar eine mit der Gemeinschaftsregelung im Einklang stehende Schutz- und Erhaltungsregelung auslösen<sup>107</sup>
- Hinreichend präzise Ausgestaltung der Schutzgebietserklärungen

---

<sup>107</sup> Dies bedeutet u. a. dass die den Schutz ausgestaltenden Maßnahmen nicht erst Jahre später ihre Wirkung entfalten dürfen, etwa weil der entsprechende Managementplan vorher nicht fertig ist.

- Maßstab für die hinreichende Ausgestaltung ist stets das Erfordernis der Bewahrung, Entwicklung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands für die geschützten Lebensräume und Arten<sup>108</sup>
- Aktivitäten und Nutzungen im Gebiet einschließlich der Grundzüge notwendiger Pflegemaßnahmen müssen geregelt sein
- Angemessene Bekanntmachung der notwendigen Maßnahmen, damit die betroffenen Rechtssubjekte den Umfang ihrer Rechte und Pflichten erkennen können

Durch Anwendung dieser Kriterien auf die jeweils gewählte Form der Unterschutzstellung kann ermittelt werden, ob den europarechtlichen Vorgaben genügt wird oder nicht.

### **III 2. Geschützte Teile von Natur und Landschaft (außer Naturschutzgebieten)**

Neben Naturschutzgebieten stellen insbesondere Nationalparke, Biosphärenreservate und Landschaftsschutzgebiete oder Kombinationen dieser Kategorien im Einzelfall geeignete Schutzgebietskategorien dar.<sup>109</sup> Wie bei den Naturschutzgebietsverordnungen hängt der erforderliche Schutz auch bei den übrigen Schutzgebietstypen nach § 33 Abs. 2 BNatSchG stark von der Ausgestaltung der jeweiligen Schutzverordnungen und sonstigen Maßnahmen sowie den Erhaltungsanforderungen der jeweiligen Lebensräume und Arten ab. Erforderlich ist eine dezidierte Prüfung für jeden Einzelfall. Die in Betracht kommenden Schutzgebietstypen werden im Folgenden kurz vorgestellt.

#### **III 2.1 Nationalparke**

Nationalparke nach § 24 BNatSchG sind 1. großräumig und von besonderer Eigenart, haben 2. in einem überwiegenden Teil ihres Gebietes die Voraussetzungen für ein Naturschutzgebiet und befinden sich 3. in einem überwiegenden Teil ihres Gebietes in einem vom Menschen nicht oder wenig beeinflussten Zustand oder sind geeignet, sich in einen derartigen Zustand zu entwickeln. Im überwiegenden Teil des Nationalparks soll ferner der möglichst ungestörte Ablauf der Naturvorgänge in ihrer natürlichen Dynamik gewährleistet werden. Das Schutzinstrumentarium gleicht im Wesentlichen demjenigen von Naturschutzgebieten.

---

<sup>108</sup> Die Ausgestaltung einer Unterschutzstellung, die diese Vorgabe inhaltlich nicht sicherstellt, ist nicht europarechtskonform.

<sup>109</sup> Vgl. Apfelbacher/Adenauer/Iven, NuR 1999, 63, 66.

Da die Nationalparke in ihrem überwiegenden Teil die Voraussetzungen eines Naturschutzgebietes erfüllen müssen, kommen diese Bereiche wie Naturschutzgebiete für die Ausweisung von europäischen Schutzgebieten in Betracht. Großräumige Lebensraumtypen, die intensiver Pflege bedürfen, sind aufgrund der Zielsetzung, in Nationalparks der natürlichen Dynamik großen Raum zu geben, hier weniger gut aufgehoben.

### **III 2.2 Biosphärenreservate**

Biosphärenreservate i. S. von § 25 BNatSchG können aus verschiedenen Gebietskategorien bestehen. Der Schwerpunkt soll bei den Naturschutzgebieten liegen, im übrigen kommen insbesondere Landschaftsschutzgebiete in Betracht. Biosphärenreservate dienen vor allem der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt. Sie werden in Kernzonen, Pflegezonen und Entwicklungszonen gegliedert.

Gegen die Ausweisung von europäischen Schutzgebieten im Rahmen von Biosphärenreservaten bestehen ebenfalls keine Bedenken, sofern die FFH-Gebiete und Vogelschutzgebiete innerhalb der Biosphärenreservate solchen Gebietsteilen zugeordnet werden, die einen an den jeweiligen Erhaltungszielen ausgerichteten Schutzstatus bekommen.

### **III 2.3 Landschaftsschutzgebiete**

Die Schutzkategorie des Landschaftsschutzgebiets (§ 26 BNatSchG) umfasst ein breites Spektrum an Schutzzwecken, zu denen die Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs-, Funktions- und Regenerationsfähigkeit des Naturhaushalts gehören. Der Schwerpunkt liegt – trotz bestehender Überschneidungen – stärker auf dem Schutz von „genutzten Landschaften“ als bei Naturschutzgebieten. Generell ist die Schutzintensität geringer als dort.<sup>110</sup> Die Verschlechterungsverbote sind weniger streng. Häufig wird deshalb bei Landschaftsschutzgebieten nicht wie bei den Naturschutzgebieten die Form des repressiven Verbots mit Befreiungsvorbehalt gewählt, sondern ein sogenanntes präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt. Dies bedeutet, die jeweilige Tätigkeit ist nicht generell verboten, bedarf für ihre Durchführung jedoch zunächst einer Freigabe in Form einer Erlaubnis der zuständigen Behörde.<sup>111</sup> Nach der aktuellen Fassung des § 26 BNatSchG sind jedoch in Landschaftsschutzgebieten auch auf den Schutzzweck abgestimmte repressive Verbote und Gebote zulässig. Zulässig sind sämtliche Verbote, die zur Erreichung des Schutzzwecks erforderlich sind

---

<sup>110</sup> Vgl. Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, § 26 BNatSchG, Rdnr. 6

<sup>111</sup> Vgl. Meßerschmidt, § 22 BNatSchG, Rdnr. 48.

und sich aus dem besonderen Gebietscharakter ergeben.<sup>112</sup> Der Verordnungsgeber ist deshalb auch bei Landschaftsschutzgebieten berechtigt, zur Durchsetzung von Erhaltungszielen europäischer Schutzgebiete repressive Verbote zu erlassen und die Landschaftsschutzverordnungen entsprechend auszustatten.<sup>113</sup> Allerdings ist bei Landschaftsschutzgebieten noch sorgfältiger auf die Abstimmung der Verbots- und Gebotsregelungen auf die Erhaltungsziele zu achten.<sup>114</sup> Denn anders als bei Naturschutzgebieten steht dem Landschaftsschutzgebiet kein absolutes Verschlechterungsverbot zur Seite,<sup>115</sup> dass fehlende Detailregelungen auffangen könnte.

Insgesamt kommt es auch beim Landschaftsschutzgebiet 1. auf die generelle Ausgestaltung im Einzelfall und 2. auf den verfolgten Schutzzweck an. Für den Schutz von Vogelarten, die in großflächigen Kulturlandschaften leben, kann die Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten in bestimmten Fällen die optimale Wahl sein.

### **III 2.4 Naturparke**

Bei der Kategorie des Naturparks liegt der entscheidende Schwerpunkt auf dem Erholungszweck (§ 27 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG). Naturparke sind deshalb für Vogelschutzgebiete und FFH-Gebiete grundsätzlich nicht geeignet.

### **III 2.5. Geschützte Landschaftsbestandteile/Naturdenkmale**

Geschützte Landschaftsbestandteile (§ 29 BNatSchG) sind aus der übrigen Landschaft abzugrenzende Objekte wie Alleen, Hecken, Feldgehölze usw. Mit ihnen können, ebenso wie mit Naturdenkmälern (§ 28 BNatSchG) nur kleinflächige Naturelemente geschützt werden. Ein erforderlicher Umgebungsschutz muss ggf. getrennt geregelt werden. Eine größere Bedeutung als bei der Ausweisung von Schutzgebieten können diese Schutzkategorien für den Schutz von Vernetzungselementen im Sinne des Art. 10 FFH-RL erlangen.

---

<sup>112</sup> Carlsen/Fischer-Hüftle, NuR 1993, 311, 316.

<sup>113</sup> Dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und atypischen Fallgestaltungen kann durch Befreiungsvorbehalten Rechnung getragen werden.

<sup>114</sup> Das BVerfG hält Gebote an Private zur Durchführung von Pflegemaßnahmen (Mähen einer Wiese) im Landschaftsschutzgebiet für unzulässig, begründet diese Auffassung leider aber nicht näher, BVerfG, Beschluss v. 16.9.1998, NuR 1999, 99, 101. Die Pflicht zur Durchführung der Pflegemaßnahmen muss dann stattdessen verbunden mit einer Duldungsverpflichtung des Privaten in der Verordnung festgeschrieben werden.

<sup>115</sup> Vgl. Gellermann, in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 26 BNatSchG, Rdnr. 14.

### **III 2.6 Wasserschutzgebiete**

Wasserschutzgebiete im Sinne des § 19 WHG dienen dem Schutz der öffentlichen Wasserversorgung. Sie sind aufgrund ihrer Zielbestimmung zum Schutz der europäischen Schutzgebiete ungeeignet.

### **III 2.7 Schutzverordnungen und einstweilige Sicherstellungen**

In den meisten Bundesländern erfolgen die Schutzgebietsausweisungen für die oben genannten Schutzgebietskategorien durch Einzelrechtsverordnungen.

Die Landesgesetze sehen die Möglichkeit vor, ein Schutzgebiet, für das eine Schutzgebietsausweisung beabsichtigt ist, einstweilen sicherzustellen, um in der Zwischenzeit das Gebiet schädigende Eingriffe zu unterbinden. Allerdings ist die zeitliche Zulässigkeit solcher „einstweiliger Regelungen“ nach der Rechtsprechung beschränkt. Im Allgemeinen wird eine Grenze von sechs Jahren als Obergrenze angesehen. Da in den Bundesländern, soweit der Schutz durch Rechtsverordnung erfolgen soll, eine ganze Flut von Verordnungen zu erstellen ist, könnten hier Probleme entstehen. Denn die Naturschutzbehörden sind der Aufgabe, eine Vielzahl in komplexen Verfahren zu erstellende Gebietsverordnungen auf einmal zu erstellen, kapazitätsmäßig kaum gewachsen. Sofern die Dauer entsprechender einstweiliger Sicherstellungen das Limit überschreitet, besteht die Gefahr, dass die Rechtsprechung sie für unwirksam erklärt. Zwar besteht dann weiterhin derjenige Schutz, der sich direkt aus den europäischen Richtlinien und aus § 33 Abs. 5 BNatSchG ergibt. Es ist jedoch zweifelhaft, ob es den zuständigen Behörden gelingt, die Schutzwirkung dieser Vorschriften ebenso effektiv umzusetzen, wie diejenige von einstweiligen Sicherstellungen. Ohne zur Schutzgebietsausweisung parallel erfolgende einstweilige Sicherstellung besteht deshalb ungeachtet des bestehenden Verschlechterungsverbots aus den europäischen Richtlinien in vielen Gebieten die Gefahr, dass Eigentümer und sonstige Nutzer noch schnell versuchen, Fakten zu schaffen und schutzwürdige Bestandteile des Gebiets, wie z. B. ältere Baumbestände, beseitigen.

Ein Sonderproblem stellt sich, wenn eine bestehende Verordnung die Schutzziele für ein Vogelschutzgebiet oder ein FFH-Gebiet bereits weitgehend abdeckt. Dies kann als bereits existierende Schutzgebietsausweisung jedoch nur dann akzeptiert werden, wenn sämtliche für den Schutz des jeweiligen Gebiets erforderliche Kriterien (Erhaltungsziele, spezifische Gebote und Verbote in Bezug auf die zu schützenden Lebensräume und Arten) bereits in der existierenden Verordnung angesprochen und abgearbeitet wurden. Die Regelung in § 36 Abs. 4 S. 7

NatSchG BW ist vor diesem Hintergrund kritisch zu hinterfragen.<sup>116</sup> Werden die Kriterien in bestehenden Schutzverordnungen nicht hinreichend abgearbeitet, liegt entweder eine unvollständige oder gar keine Schutzgebietsausweisung im Sinne der Vogelschutzrichtlinie und/oder der FFH-RL vor.<sup>117</sup> Entsprechende unvollständige oder fehlende Verordnungen sind nicht zu akzeptieren. Ergänzungen (durch Rechtsverordnung) oder eine vollständig neue Verordnung sind zu fordern.

Bei den Naturschutzbehörden mehrerer Bundesländer gibt es Bedenken, die bestehenden Verordnungen zu ändern, weil zum einen der Arbeitsaufwand als problematisch angesehen wird und zum anderen befürchtet wird, nach dem erneuten Öffentlichkeitsbeteiligungsverfahren würden die neuen Verordnungen schlechter als die alten (z. B. für die bisherigen Naturschutzgebiete, die als FFH-Gebiete angemeldet wurden). Dies ändert jedoch nichts daran, dass ohne Neugestaltung der Verordnungen ein wirksamer und europarechtskonformer Schutz für die Gebiete grundsätzlich nicht gewährleistet ist.

### **III 3. Unterschutzstellung auf andere Weise**

Die Länder dürfen nach § 33 Abs. 4 BNatSchG ausnahmsweise die Natura-2000-Gebiete anders als durch förmliche Schutzgebietsausweisungen schützen, sofern der europarechtlich gebotene Schutz hierdurch hinreichend sichergestellt wird. Es ist zu beachten, dass anders als bei der Erstellung von Schutzgebietsverordnungen die Verbände bei einem Schutz auf andere Weise kein Beteiligungsrecht und kein automatisches Stellungnahmerecht haben. Entsprechende Methoden der Unterschutzstellung lassen sich deshalb von den Verbänden viel schlechter kontrollieren. Eine ganze Reihe der Bundesländer versucht mittlerweile, die Ausnahmen des § 33 Abs. 4 BNatSchG zum Regelfall zu machen.

#### **III 3.1 Ausweisung der Schutzgebiete durch Gesetz**

Bei der Gewährleistung eines gleichwertigen Schutzes (wie durch Ausweisung eines Schutzgebietes im Sinne des § 22 Abs. 1 BNatSchG) durch andere Rechtsvorschriften ist zunächst an eine Ausweisung durch förmliches Gesetz zu denken, wie z. B. in Rheinland-Pfalz geschehen und in Hessen und Sachsen geplant. Dieser Weg mag u. a. deshalb als Königsweg er-

---

<sup>116</sup> Vgl. Teil I, 3.9.

<sup>117</sup> Bei Vogelschutzgebieten führt eine auch unvollständige Verordnung dazu, dass lediglich ein faktisches Vogelschutzgebiet vorliegt, das den erweiterten Schutzwirkungen der VRL unterfällt.

scheinen, weil damit die aufwendige Verordnungsarbeit und langwierige Streitigkeiten mit „widerborstigen“ Eigentümern und anderen Gegnern vermieden werden können. Dieser Gesichtspunkt sollte auch bei den Verbänden nicht aus den Augen verloren werden. Denn bezüglich der effektiven Ausgestaltung der konkreten Schutzverordnungen wird es heftigen lokalen Widerstand geben.

Fraglich ist jedoch, ob mit der pauschalen gesetzlichen Ausweisung tatsächlich der europarechtlich gebotene Schutz sichergestellt ist.

Die bisher erlassenen gesetzlichen Regeln genügen dem Anspruch der Europarechtskonformität jedenfalls nicht.

Die unter Teil II, 3.6 dargestellte Regelung für Rheinland-Pfalz sieht eine Ausweisung durch Aufnahme einer Gebietsliste in der Anlage des Naturschutzgesetzes vor. Die Erhaltungsziele werden in einer Rechtsverordnung festgelegt, deren Konkretisierung im Einzelfall durch Gutachten im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung erfolgt. Erhaltungsmaßnahmen sollen in Bewirtschaftungsplänen festgelegt werden, die durch vertragliche Vereinbarung umzusetzen sind. Nur falls diese nicht gelingt, können Anordnungen der zuständigen Behörde ergehen.

Zwar dürften bei dieser Lösung die Anforderungen des Europäischen Gerichtshofes erfüllt sein, dass ein förmlicher Ausweisungsakt vorliegt und dass die Schutzgebiete durch die gesetzliche Schutzzerklärung vollständig und endgültig ausgewiesen werden. Die gesetzliche Ausweisung zieht jedoch bei dieser Lösung nicht – wie im Urteil gegen das Königreich Belgien verlangt – eine mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehende Schutz- und Erhaltungsregelung unmittelbar nach sich<sup>118</sup>, die zudem die im Gebiet zulässigen Aktivitäten und Nutzungen auch gegenüber Dritten hinreichend verbindlich regelt.<sup>119</sup> Wie sich aus den Urteilen Seine-Mündung<sup>120</sup> und Owenduff-Nephtin Beg<sup>121</sup> ergibt, müssen die konkreten für die jeweiligen Gebiete erforderlichen Maßnahmen jedoch so geregelt werden, dass die Erhaltung der Gebiete und ihrer Bestandteile tatsächlich rechtlich sichergestellt ist. Auch ein allgemeines Verschlechterungsverbot vermag die vom Europäischen Gerichtshof geforderten konkre-

---

<sup>118</sup> EuGH, Urteil vom 27. Februar 2003, Rs. C 415/01, Slg. 2003, I 2089, Rn. 26 (Belgien).

<sup>119</sup> EuGH, Urteil vom 2. August 1993, Rs. C 355/90 (Santona).

<sup>120</sup> EuGH, Urteil vom 18. März 1999, Rs. C 166/97 (Seine-Mündung).

<sup>121</sup> EuGH, Urteil vom 12. Juni 2002, Rs. C 117/00 (Irland).



ten Regelungen nicht zu ersetzen, da dies nicht ausreicht, um Dritten zu verdeutlichen, was im Gebiet unter Bezug auf die Erhaltungsziele im Einzelnen zulässig ist oder nicht.<sup>122</sup>

Die Fassung allein der Erhaltungsziele in einer Rechtsverordnung mit Außenwirkung, wie in Rheinland-Pfalz, beinhaltet also gerade keine gegenüber Dritten unmittelbar wirkenden Ver- und Gebotsregelungen.<sup>123</sup> Diese Form der Ausweisung setzt nicht automatisch und unmittelbar ein Rechtsregime in Kraft, das die vom Gemeinschaftsrecht für die Gebiete geforderte Schutzwirkung auslöst. Es genügt ebenfalls nicht, die Erhaltungsziele nur im Falle der Verträglichkeitsprüfung durch Gutachten zu konkretisieren. Denn eine Konkretisierung der Erhaltungsziele ist bereits zur Gestaltung der Schutzwirkungen im Rahmen der Ausweisung erforderlich. Soweit Erhaltungsmaßnahmen lediglich in Bewirtschaftungspläne integriert werden sollen, sind diese für Dritte nicht verbindlich. Diese Lösung entspricht damit ebenfalls nicht den Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs, z. B. bezüglich der notwendigen Außenwirkung von Verboten. Überdies wird sich die Ausarbeitung der Bewirtschaftungspläne lange Jahre hinziehen, so dass die durch die Pläne vermittelten Schutzwirkungen nicht unmittelbar durch die Ausweisung, sondern erst nach langen Verzögerungen wirksam werden können. Mit den Anordnungen der Naturschutzbehörden darf jedoch nicht solange abgewartet werden, bis sich herausgestellt hat, ob Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes ausreichen. Sondern es ist vorab im Rahmen der Ausweisung zu prüfen, wo Vertragsnaturschutz voraussichtlich nicht ausreichen wird und entsprechende Verbote müssen dann bereits im Zeitpunkt der Ausweisung in Kraft gesetzt werden.<sup>124</sup> Einzelanordnungen der Naturschutzbehörden werden zudem kaum in der Lage sein, die komplexen Probleme des Gebietsschutzes mit Drittwirkung umfassend zu bewältigen. Damit erweist sich die in Rheinland-Pfalz gewählte Lösung der Ausweisung durch Gesetz insgesamt als nicht europarechtskonform. Sie sollte bei der Europäischen Kommission beanstandet werden. Sofern die in § 13 b Abs. 1 BayNatSchG und in § 36 Abs. 3 Naturschutzgesetz Baden-Württemberg vorgesehene Ausweisung der Vogelschutzgebiete den dargestellten Kriterien nicht genügt, werden sie diese Zielsetzung ebenfalls verfehlen. Entsprechendes gilt für die Referentenentwürfe in Sachsen und Hessen.

---

<sup>122</sup> Auch ein sehr gutwilliger Laie wird nicht in der Lage sein, ausschließlich aus der Benennung der Lebensraumtypen und geschützten Arten abzuleiten, was er im Rahmen des Verschlechterungsverbots im Gebiet denn nun noch darf und was nicht. Da die Regelungen nicht klar sind, können sie auch nicht wirklich vollzogen werden.

<sup>123</sup> In der Landesverordnung über die Erhaltungsziele in den Natura-2000-Gebieten werden nicht einmal die in den FFH-Gebieten vorkommenden Anhang II-Arten aufgeführt. Auch die vorkommenden Lebensraumtypen werden durch die Erhaltungsziele nur zum Teil erfasst.

<sup>124</sup> Die Annahme, der Vertragsnaturschutz oder andere Instrumente können beim Schutz der europäischen Schutzgebiete in weitem Rahmen das Ordnungsrecht ersetzen, ist unrealistisch (vgl. unter 3.4). Diese Annahme setzt unausgesprochen und inzident die Absicht voraus, das geltende Europarecht nicht korrekt umzusetzen.

Dessen ungeachtet ist es wegen der dargestellten Schwierigkeiten mit der Ausweisung von Schutzgebieten durch Rechtsverordnungen gut möglich, dass weitere Bundesländer eine Ausweisung durch Gesetz favorisieren werden. Dies kann aus Sicht der Verbände durchaus Sinn machen, wenn hierdurch vermieden wird, dass die Schutzverordnungen im „Hickhack“ der Einzelausweisungen zerrieben werden. Die Hürden für eine europarechtskonforme Ausweisung der europäischen Schutzgebiete durch Gesetz sind jedoch sehr hoch. Ihre Einhaltung muss von den Verbänden eingefordert werden.

Eine Ausweisung der Schutzgebiete durch Gesetz genügt nur dann den Vorgaben des europäischen Rechts, wenn durch das Gesetz neben der Gebietsabgrenzung, den Gebietsbestandteilen und den Erhaltungszielen und ihrer Konkretisierung auch gebietspezifisch für die jeweiligen Gebiete geltenden Ge- und Verbote mit Außenwirkung gegenüber Dritten geregelt werden, die geeignet sind, die Arten und Lebensräume der jeweiligen Gebiete nach den Maßstäben der Richtlinie zu schützen. Dies bedeutet, das Gesetz darf sich nicht darauf beschränken, Gebiete aufzuzählen, auf Karten zu verweisen und Lebensraumtypen, Anhang-II-Arten und Vogelarten zu nennen. Sondern das Gesetz muss gleichzeitig für jedes einzelne Gebiet die gebietsbezogenen notwendigen Regelungen umfassen, die seine Erhaltung sicherstellen, wie Verbote, Gebote, Nutzungen, zulässige Bewirtschaftungen usw. Dieses Aufgabenprogramm für alle europäischen Schutzgebiete eines Bundeslandes in die Rechtsform eines Gesetzes zu gießen, mag zwar möglich sein, erscheint aber fast ebenso aufwendig wie der Erlass von einzelnen Rechtsverordnungen.

Unproblematisch ist im Gegensatz hierzu die Unterschutzstellung eines einzelnen Schutzgebietes durch ein eigenes Gesetz, wie z. B. in Niedersachsen für das Biosphärenreservat Elbtal-aue geschehen, sofern das Gesetz für sich betrachtet den Anforderungen des europäischen Rechts genügt. In diesem Fall wird die Rechtsverordnung für ein Einzelgebiet lediglich durch eine höherrangige Rechtsnorm, nämlich das Gesetz, ersetzt.

### **III 3.2 Ausweisung durch Ministerialerlass**

Eine weitere Form der Ausweisung für Vogelschutzgebiete wird in Niedersachsen vertreten.<sup>125</sup> Hintergrund ist auch hier die Weigerung des Europäischen Gerichtshofes, den von den Mitgliedstaaten bisher nicht förmlich ausgewiesenen Vogelschutzgebieten die Vergünstigun-

---

<sup>125</sup> Klooth/Louis, NuR 2005, 438 ff.

gen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL zu gewähren. Diese faktischen Vogelschutzgebiete unterliegen weiterhin dem strengeren Schutzregime der VRL und verursachen damit den Bundesländern, die im Einflussbereich solcher Gebiete Infrastrukturvorhaben planen, Probleme. Die Bundesländer suchen deshalb nach Möglichkeiten, diese Gebiete mit wenig Aufwand in ordnungsgemäß ausgewiesene Vogelschutzgebiete umzuwandeln. Zu diesem Zweck dienen auch die Ermächtigungen in mehreren Naturschutzgesetzen, Vogelschutzgebiete durch eine Rechtsverordnung auszuweisen.<sup>126</sup>

Gemäß § 34a Abs. 2 i.V.m. § 34 b Abs. 1 NNatSchG werden die Vogelschutzgebiete in Niedersachsen durch Erklärung der niedersächsischen Landesregierung ausgewiesen, was bereits der rahmenrechtlichen Vorgabe des § 33 Abs. 2 BNatSchG widerspricht. Die „Erklärung der niedersächsischen Landesregierung“ im Zusammenhang mit dem Verschlechterungsverbot des § 34 b Abs. 5 NNatSchG reiche nach Ansicht von Klooth/Louis jedoch aus, um eine wirksame Unterschutzstellung der Vogelschutzgebiete zu begründen. Die Erhaltungsziele seien in der Erklärung genannt, da die wertbestimmenden Arten nach Anhang I VRL und die Zugvogelarten aufgeführt würden. Das Verschlechterungsverbot würde gleichzeitig den notwendigen Drittschutz sicherstellen.

Die Konstruktion ist hoch fragwürdig. Zunächst widerspricht sie diametral der Rechtsprechung des EuGH<sup>127</sup> und des Bundesverwaltungsgerichts aus der Hochmoselentscheidung, nach der eine Schutzerklärung durch Erlass einer Landesregierung mangels Außenwirkung für eine rechtskonforme Ausweisung gerade nicht ausreicht. Nicht einmal die von der Erklärung im jeweiligen Gebiet genannten zu schützenden Vogelarten sind vollständig. Die unter „wertgebende Arten“<sup>128</sup> genannten Arten decken nämlich nicht das vollständige Schutzspektrum der VRL ab. Zum anderen ist das allgemeine Verschlechterungsverbot nicht in der Lage, eine gebietsspezifische Schutzregelung zu ersetzen, die auf die Erhaltungsziele des konkreten Gebiets abgestimmte Regelungen enthält. Es erfolgt keine gebietsspezifische Regelung der Aktivitäten und Nutzungen des Gebiets, wie sie vom europäischen Gerichtshof verlangt werden. Es genügt überdies nicht, den Schutz auf die Vermeidung von Verschlechterungen und Störungen zu beschränken. Für eine wirksame Unterschutzstellung ist die Regelung von akti-

---

<sup>126</sup> Grundlage ist die Hochmosel-Entscheidung des BVerwG, Urteil v. 1. April 2004, 4 C 2.03, BVerwGE 120, 276 ff. = NuR 2004, 524, die eine Ausweisung von Vogelschutzgebieten durch Ministerialerlass für ungenügend erklärt.

<sup>127</sup> EuGH, Urteil vom 6. 03.2003, Rs. C 240/00, Slg. 2003, I 2202, Rn. 21 (Finnland).

<sup>128</sup> Den Begriff wertgebende Arten gibt es nicht in der Richtlinie. Er wird in einigen Bundesländern zur Einschränkung des Schutzspektrums verwandt. Dies ist nicht zulässig.

ven Maßnahmen zur Erreichung der Schutzziele erforderlich. Die entsprechenden niedersächsischen Gebiete bleiben deshalb, bis zu ihrer definitiven Ausweisung als Schutzgebiete, faktische Vogelschutzgebiete.

### **III 3.3 Verwaltungsvorschriften**

Verwaltungsvorschriften haben keine unmittelbare Außenwirkung, sondern stellen interne Regelungen der Verwaltung dar, die zunächst nur die Verwaltung binden. Sie haben keine Bindungswirkung gegenüber Dritten und vermögen die Beeinträchtigung von europäischen Schutzgebieten durch Dritte deshalb nicht zu verhindern. Sie sind deshalb nicht geeignet, das Überleben und die Vermehrung der geschützten Arten und die Erhaltung der geschützten Lebensräume sicherzustellen. Sie scheiden als Alternative zu Schutzgebietsausweisungen definitiv aus.

### **III 3.4 Vertragsnaturschutz**

Vertragliche Vereinbarungen werden mittlerweile von einer ganzen Reihe von Bundesländern für die Gebietsausweisungen favorisiert. Aufgrund vertraglicher Vereinbarungen können dem Vertragspartner Verbote und Beschränkungen der normalen Bewirtschaftung auferlegt werden, zum anderen aktive Maßnahmen der Pflege oder Unterhaltung oder Entwicklung der Natur. So kann ein Vertrag für Wiesen und Weiden den Verzicht auf Mineraldünger, Gülle, Mist oder Pflanzenschutzmitteln festlegen, die Zeit oder die Art des Mähens bestimmen, die Entwässerung, Planierung oder Umwandlung von Wiesen verbieten oder die Viehhaltung beschränken. Mit Verträgen können die Eigentümer auch zur Unterhaltung von Landschaftsteilen, z. B. von Hecken und Büschen, oder zur Schaffung von Feuchtwiesen oder Teichen verpflichtet werden.

Trotz ihrer vielfältigen Einsatzmöglichkeiten sind Verträge als alleiniges Mittel zur Sicherung der europäischen Schutzgebiete juristisch problematisch. Die Situation wird zusätzlich durch die Neustrukturierung der Agrarwirtschaftssubventionen der Europäischen Union verschärft.<sup>129</sup> Im Rahmen des sogenannten „Cross Compliance“ werden Subventionen gekürzt, wenn die Landwirte gegen Verbotsbestimmungen verstoßen. Insgesamt sind 19 europäische Richtlinien und Verordnungen einzuhalten.<sup>130</sup> Außerdem entfallen Agrarwirtschaftssubventionen nach der zweiten Säule der EU-Fördermaßnahmen ganz, wenn bestimmte Bewirtschaftungsmaßnahmen ordnungsrechtlich geregelt sind. Beide Regelungskonzepte gemeinsam füh-

---

<sup>129</sup> Vgl. Raschke/Fisahn, ZUR 2006, 57 ff.

<sup>130</sup> Hierzu gehören auch die FFH-RL und die VRL.

ren zu einer Tendenz, auf Verbotsregelungen völlig zu verzichten, um den Landwirten die europäischen Subventionsmöglichkeiten nicht zu erschweren bzw. zu nehmen.<sup>131</sup>

Allein dieser Sachzwang macht Regelungen des Vertragsnaturschutzes bei der Ausweisung von europäischen Schutzgebieten jedoch noch nicht europarechtskonform. Zunächst wirken Vertragsvereinbarungen nur zwischen den am Vertrag beteiligten Parteien.<sup>132</sup> Sie vermögen nur in den wenigsten Fällen nicht beteiligte Dritte vom Zugriff auf die Gebiete wirksam ausschließen, so dass in den meisten Fällen kein den Vorgaben des europäischen Rechts entsprechender Schutz erreicht wird. Mit anderen Worten: Vertragliche Vereinbarungen können mangels Drittwirkung allenfalls ausnahmsweise eine Schutzgebietsausweisung ersetzen, nicht jedoch im Regelfall.<sup>133</sup> Die Schutzwirkungen sind normalerweise den Schutzgebietsausweisungen nicht gleichwertig, wie § 33 Abs. 4 BNatSchG verlangt.

Bei großen Gebieten und zahlreichen betroffenen Grundstückseigentümern sind (alleinige) vertragliche Regelungen überdies kaum praktikabel und ebensowenig kontrollierbar.<sup>134</sup> Dies ist einer der Gründe, weshalb das OVG NRW im Fall der Hellwegbörde die Eignung des Vertragsnaturschutzes für die Ausweisung eines europäischen Vogelschutzgebietes abgelehnt hat.<sup>135</sup> Sofern nicht alle Eigentümer oder Nutzer zu Vertragsschlüssen bereit sind, ist die Herstellung des angestrebten Schutzniveaus ohnehin nicht möglich, denn erzwingen lässt sich der Vertragsschluss nicht. Bis die Bereitschaft zu Vertragsabschlüssen ausgelotet wurde, beschränkt sich der Schutz der Gebiete auf die Wirkung des Verschlechterungsverbots, dessen Durchsetzbarkeit jedoch aufgrund der fehlenden Detailfestlegungen und der fehlenden Bußgeldbewehrung für die Naturschutzbehörden viel problematischer ist als die Durchsetzung von verordnungsrechtlichen, auf die Erhaltungsziele abgestimmten Einzelverboten.<sup>136</sup>

Die europäischen Schutzgebiete erfordern zudem einen dauerhaften Schutz. Verträge werden jedoch regelmäßig zeitlich befristet geschlossen, so dass die Dauerhaftigkeit nicht sichergestellt ist. Überdies erfordern vertragliche Vereinbarungen gleichzeitig eine dauerhafte Finanzierbarkeit der abgeschlossenen Verträge. Fließt kein Geld mehr, entfällt die Verpflichtung zur Einhaltung der Bestimmungen des geschlossenen Vertrags. Es ist jedoch nicht ersichtlich,

---

<sup>131</sup> Eine ausschließlich nationale Subventionierung wird hierdurch nicht betroffen.

<sup>132</sup> Allgemein zum Vertragsnaturschutz, Reh binder, DVBl. 2000, 859 ff.

<sup>133</sup> Siehe auch Fischer-Hüftle, ZUR 1999, 66, 68; Apfelbacher/Adenauer/Iven, NUR 1999, 63, 67.

<sup>134</sup> Sie müssen überdies mit jedem zukünftigen Käufer des Grundstücks neu geschlossen werden.

<sup>135</sup> OVG NRW, Beschluss vom 2. Februar 2005, 11 D 68/02 AK.

<sup>136</sup> Die Konfliktfreudigkeit und Durchsetzungsfähigkeit der Naturschutzbehörden mit anderen Behörden wie z. B. mit Forstbehörden, mit Landwirten und anderen Nutzern könnte in diesem Fall leicht überfordert werden.

dass in den Bundesländern ausreichende Mittel zur Verfügung stehen (z. B. in Gestalt eines gut ausgestatteten Finanzierungsfonds), um die europäischen Schutzgebiete auf Dauer finanziell über den Vertragsnaturschutz zu sichern. Das hier vorhandene Delta ist so gewaltig, dass sich die Idee des vorrangigen Vertragsnaturschutzes auch aus diesem Grunde als nicht realisierbar darstellt.

Insgesamt sind nur wenige Fälle denkbar, in denen vertragliche Vereinbarungen allein tatsächlich einen effektiven und dauerhaften Schutz der europäischen Schutzgebiete sicherstellen können (nur wenige Eigentümer/Nutzer betroffen, Verbote nicht erforderlich). Dies kann z. B. der Fall sein, wenn ein Quartier einer Fledermausart in einem Gebäude durch vertragliche Vereinbarung mit dem Eigentümer geschützt wird.<sup>137</sup> Oder der Erhalt von Habitatbäumen des Hirschkäfers wird durch vertragliche Vereinbarung mit einem Forstwirt sichergestellt.

Insgesamt werden sich alleinige vertragliche Vereinbarungen zum Schutz der europäischen Schutzgebiete in den meisten Fällen als nicht europarechtskonform erweisen. Sie sind dann zu beanstanden.

Davon unberührt bleibt der Einsatz des Vertragsnaturschutzes als ergänzendes Instrument, z. B. neben Schutzgebietsausweisungen.<sup>138</sup> Hier hat er eine unentbehrliche Rolle. Viele die Erhaltungsziele beeinträchtigende Nutzungen lassen sich nur über vertragliche Vereinbarung aus den Gebieten entfernen. Auch die Durchführung von Pflegemaßnahmen, wie eine regelmäßige Beweidung, lässt sich nicht immer ordnungsrechtlich erzwingen und muss dann in der Regel durch Vertragsabschlüsse erreicht werden.

### **III 3.5 Verfügungsbefugnis eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers**

Flächen, die vollständig im Eigentum eines öffentlichen oder gemeinnützigen Träger stehen, können eine Schutzgebietsausweisung entbehrlich machen, sofern dieser Träger entsprechende dauerhafte Verpflichtungen eingetht und Dritte von unzulässigen Eingriffen in das Gebiet ausschließen kann. Falls jedoch Beeinträchtigungen des Gebietes von außerhalb drohen, die der Träger nicht abzuwehren vermag, ist die alleinige Verfügungsbefugnis des Trägers ohne zusätzliche Maßnahmen problematisch.

---

<sup>137</sup> Für den Schutz des Jagdgebietes der Fledermausart reichen Verträge dann aber möglicherweise wieder nicht aus.

<sup>138</sup> Vgl. Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, § 33 BNatSchG, Rdnr. 16; Müller-Terpitz, NVwZ 1999, 28.

### **III 3.6 Raumordnungspläne**

Im Rahmen der Raumordnungsplanung können Vorranggebiete für den Schutz der Natur ausgewiesen werden. Zum Teil werden sie deshalb für eine Schutzgebietsausweisung als geeignet angesehen.<sup>139</sup> Allerdings fehlt den Raumordnungsplänen jedwede Außenwirkung und sie können deshalb gegenüber Dritten keine Schutzwirkung vermitteln. Fälle, in denen eine Ausweisung durch Raumordnungspläne ausreicht, werden sich deshalb kaum finden lassen.

### **III 4 Instrumentenmix**

Europarechtskonforme Ausweisungen durch die Kombination mehrerer Schutzinstrumente sind denkbar. Es ist eine Frage des jeweiligen Einzelfalls, ob die gewählte Schutzgebiets-/Instrumentenkombination die Anforderungen abdeckt. Im Normalfall wird die Ausweisung ein ordnungsrechtliches Grundgerüst erfordern,<sup>140</sup> in dem zumindest eine Konkretisierung der Erhaltungsziele vorgenommen wird und in dem auf die Erhaltungsziele abgestimmte konkrete Verbote mit Drittwirkung enthalten sind. Dieses Grundgerüst kann dann durch verschiedene Instrumente/Instrumentenkombinationen ergänzt werden.

### **III 5 Zwischenergebnis**

Es zeigt sich, dass vor allem eine förmliche Schutzgebietsausweisung durch Rechtsverordnung (oder individuelles Gesetz für das konkrete Schutzgebiet) oder ein auf die Schutzerfordernisse im Einzelfall abgestimmter Instrumentenmix den europarechtlich gebotenen Schutz sicherstellen kann. Für eine Ausweisung aller (oder der meisten) Schutzgebiete eines Bundeslandes durch ein einheitliches Gesetz bestehen hohe Hürden. Eine Ausweisung durch Regelungen des Vertragsnaturschutzes wird in den allermeisten Fällen für sich genommen nicht ausreichen.

---

<sup>139</sup> Vgl. Schink, NuR 2001, 251, 254.

<sup>140</sup> Apfelbacher/Adenauer/Iven, NUR 1999, 63, 67; Gassner/Bendomin-Kahlo/Schmidt-Räntsch, § 33 BNatSchG, Rdnr. 16.

### III 6. Checkliste:

#### Umsetzung auf andere Weise als durch Naturschutzgebietsverordnungen

- **Andere Schutzgebietskategorien als Naturschutzgebiete oder Schutzgebietskombinationen**

Vgl. Checkliste Naturschutzgebietsverordnungen i.V.m. den Hinweisen zu den einzelnen Schutzgebietstypen

- **Ausweisung durch Gesetz**

Gesetz so ausgestaltet, dass mit der Verabschiedung automatisch und unmittelbar eine mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehende Schutz- und Erhaltungsregelung ausgelöst wird

(es reicht nicht, wenn die zum Schutz erforderlichen Maßnahmen erst Jahre später in Kraft gesetzt werden)

Konkretisierte Erhaltungsziele für die einzelnen Gebiete im Gesetz vorhanden

Individuelle auf die individuellen Erhaltungsziele abgestimmte Verbote für die einzelnen Gebiete

Regelung von Aktivitäten und Nutzungen für die einzelnen Gebiete

anderenfalls Gesetz nicht europarechtskonform

- **Ausweisung durch Ministerialerlasse o.ä.**

unzulässig

- **Ausweisung durch Verwaltungsvorschriften**

unzulässig



- **Vertragsnaturschutz**

Verbote gegenüber Dritten unnötig

Nur wenige Vertragspartner beteiligt

Finanzierung dauerhaft gesichert

Falls einer der Punkte verneint wird, ist Vertragsnaturschutz als  
alleiniges Ausweisungsinstrument unzulässig

- **Verfügungsbefugnis eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers**

Störungen durch Dritte ausgeschlossen

Erreichung der Erhaltungsziele sichergestellt

anderenfalls nicht geeignet

- **Instrumentenmix**

Am Maßstab der Erhaltungsziele im Einzelfall prüfen.

Anmerkung: Generell ist die Messlatte des Europarechts in der Diskussion mit den Behörden um die Ausweisung ein starkes Instrument, insbesondere da auf die zahlreichen bisherigen Verurteilungen der Bundesrepublik durch den Europäischen Gerichtshof bezüglich der mangelhaften Umsetzung der FFH-RL und der VRL verwiesen werden kann.<sup>141</sup>

---

<sup>141</sup> EuGH, Urteil v. 11.12.1997, Rs C-38/97, NuR 1998, 194 ff.; EuGH, Urteil v. 11.09.2001, Rs C-71/99, NuR 2002, 151 ff.; zuletzt EuGH, Urteil vom 10.01.2006, C-98/03.

#### **Teil IV. Rechtsmittel**

Bei der Vorbereitung von Schutzverordnungen, Landschaftsprogrammen und Landschaftsplänen haben die Verbände ein Stellungnahmerecht nach § 60 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BNatSchG. Dieses Recht besteht auch bei einer späteren Änderung der Schutzverordnung. Die Verletzung des Stellungnahmerechts berechtigt zur Klage.<sup>142</sup> Ein inhaltliches Klagerecht besteht jedoch nach § 61 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG nur bezüglich Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von bestimmten Schutzgebieten, nicht hingegen bezüglich von Fehlern bei der Ausweisung dieser Gebiete. Letztere können gerichtlich aktuell nicht geltend gemacht werden. Dasselbe gilt bei Rechtsverstößen, die bei einer Unterschutzstellung auf andere Weise erfolgen.

Zur Zeit besteht daher nur die Möglichkeit der Beanstandung bei den zuständigen Landesbehörden oder die Beschwerde bei der Europäischen Union. Hier sollte jedoch in jedem Fall zunächst eine Koordination mit den zuständigen Landesverbänden und der Landesverbände untereinander und mit dem jeweiligen Bundesverband erfolgen.

---

<sup>142</sup> Das Klagerecht bei der Verletzung von Beteiligungsrechten gilt nur bei im Rang unter dem Gesetz stehenden Vorschriften wie z. B. Rechtsverordnungen. Es gilt nicht bei den Gesetzen selbst. Erfolgt eine Ausweisung der Schutzgebiete durch Parlamentsgesetz statt durch Verordnungen gibt es eine Beteiligung der Verbände im Rahmen der Anhörungen zur Gesetzesvorbereitung. Diese Beteiligung ist nicht klagebewehrt.

## **Teil V. Zusammenfassung**

### **Ausweisung von Schutzgebieten für das Schutzgebietsnetz Natura 2000**

Von einer europarechtskonformen Ausweisung der Fauna-Flora-Habitat-Gebiete und der noch nicht ausgewiesenen Vogelschutzgebiete durch die Bundesländer hängt maßgeblich die Schutzeffektivität ab. Der Leitfaden gibt einen Überblick, welche Kriterien bei den Schutzgebietsausweisungen zu beachten sind.

Aus der VRL und der FFH-RL ergeben sich nur wenige formelle Kriterien für die Gebietsausweisung, aber zahlreiche inhaltliche Kriterien, die durch die Rechtsprechung des europäischen Gerichtshofes konkretisiert wurden. Ein bestimmte Form der Schutzgebietsausweisung ist nicht vorgeschrieben. Der Bundesgesetzgeber hat sich für ein Umsetzungsmodell entschieden, nachdem die europäischen Schutzgebiete in erster Linie als bestimmte Schutzgebietstypen auszuweisen sind und in zweiter Linie durch andere Maßnahmen geschützt werden können, wenn hierdurch ein gleichwertiger Schutz erreicht wird. In einer Reihe von Bundesländern wird hiervon abweichend mittlerweile eine pauschale Unterschutzstellung durch Gesetz favorisiert oder angestrebt einen Großteil der Schutzgebietsausweisungen durch Vertragsnaturschutz abzuwickeln. Die Besonderheiten der Rechtslage in den einzelnen Bundesländern wird vorgestellt.

Das Papier stellt ausführlich dar, welche Kriterien bei einer Ausweisung von europäischen Schutzgebieten als Naturschutzgebiet zu beachten sind, erläutert die Elemente der Naturschutzgebietsverordnungen, analysiert eine konkrete Verordnung und stellt eine Checkliste zur Ausweisung europäischer Schutzgebiete durch Naturschutzgebietsverordnungen zur Verfügung.

Anhand der Kriterien des europäischen Gerichtshofes werden die Voraussetzungen für eine Unterschutzstellung auf andere Weise heraus gearbeitet und die Eignung der in Betracht kommenden Schutzgebietskategorien erläutert.

Bei der Ausweisung von europäischen Schutzgebieten durch Gesetz ist zu beachten, dass nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes die Ausweisung eine mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehende Schutz- und Erhaltungsregelung unmittelbar nach sich ziehen muss, die die im Gebiet zulässigen Aktivitäten und Nutzungen auch gegenüber Dritten

hinreichend verbindlich regelt. Die alleinige Nennung von geschützten Lebensraumtypen, Arten und Erhaltungszielen im Gesetz für die jeweiligen Gebiete genügt den Anforderungen des Europarechts für eine wirksame Schutzgebietsausweisung daher nicht. Die bisher in den Ländern entstandenen oder favorisierten Modelle für eine Schutzgebietsausweisung durch Gesetz sind deshalb im wesentlichen nicht europarechtskonform.

Eine Ausweisung von europäischen Schutzgebieten durch Ministerialerlass ist ebenso unwirksam wie eine Ausweisung durch Verwaltungsvorschriften. Auch der Vertragsnaturschutz ist als alleiniges Mittel zur Ausweisung von europäischen Schutzgebieten nur in seltenen Ausnahmefällen geeignet. Derartige Verträge vermitteln keinen Drittschutz und erfüllen deshalb die Anforderungen des Europäischen Gerichtshofs an die Ausweisung von europäischen Schutzgebieten in der überwiegenden Zahl der Fälle nicht. Die Annahme in einer Reihe von Bundesländern, die Ausweisung von europäischen Schutzgebieten könne weitestgehend im Wege des Vertragsnaturschutzes geregelt werden, ist deshalb nicht europarechtskonform. Überdies stehen die hierfür benötigten Mittel auch nicht zur Verfügung, so dass eine faktische Nichtumsetzung des Europarechts vorliegt, sofern sich die Bundesländer bei der Umsetzung allein auf Vertragsnaturschutz konzentrieren.

Eine korrekte Umsetzung des Europarechts bei der Schutzgebietsausweisung durch den gleichzeitigen Einsatz mehrerer Instrumente (Instrumentenmix) ist grundsätzlich möglich. Hier ist von Einzelfall zu Einzelfall zu prüfen, ob den inhaltlichen Anforderungen der europäischen Richtlinien genügt wird.

**Anhang:**

- **Schutzverordnung Finkenberg/Lerchenberg**