



Deutsche Umwelthilfe



DNR
DEUTSCHER
NATURSCHUTZRING



Bund für
Umwelt und
Naturschutz
Deutschland



Hintergrund zur Verbändeklage: Wirksame Meeresschutzgebiete in Nord- und Ostsee!

Am 22. November 2017 befaste sich der Europäische Gerichtshof (EuGH) in Luxemburg mit einem Ersuchen auf Vorabentscheidung mit Vorlagefragen des Verwaltungsgerichts Köln. Dort hatte der Deutsche Naturschutzring in Vertretung einer Allianz deutscher Umweltverbände aus BUND, DUH, Greenpeace, NABU, WDC und WWF im Januar 2015 Klage gegen das Bundesamt für Naturschutz (BfN) in Vertretung der Bundesrepublik Deutschland eingelegt, um die Fischerei mit Grundschlepp- und Stellnetzen in ausgewählten Natura-2000-Gebieten der deutschen Nord- und Ostsee zu unterbinden. Im Kern geht es beim EuGH darum, ob die Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie durch die Fischereigrundverordnung der Gemeinsamen Fischereipolitik der EU (GFP) eingeschränkt bzw. verdrängt werden, wie das die Bundesregierung behauptet.

Nach Jahren des Stillstands und der politischen Blockaden sahen die Verbände die Klage als letzte Möglichkeit, Schweinswalen, Seevögeln und Lebensräumen wie Riffen und Sandbänken zu dem Schutz zu verhelfen, der ihnen nach europäischem und nationalem Umweltrecht verpflichtend zusteht. Dieses Hintergrundpapier erläutert die naturschutzfachlichen sowie die naturschutzrechtlichen Zusammenhänge des Verfahrens.

Deutschland ist zwar in Europa bei der Ausweisung von Meeresschutzgebieten hinsichtlich der prozentualen Bedeckung der nationalen Gewässer durch Schutzgebiete führend. Ca. 70 % der Küstengewässer im Zuständigkeitsbereich der Küstenbundesländer sind bereits formal unter Schutz gestellt. In der unter Verwaltung des Bundes stehenden Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), dem Seegebiet zwischen 12 und 200 Seemeilen zur Küste, sind es ca. 30 %. Insgesamt sind so 45 % der deutschen Meeresfläche der Nord- und Ostsee als Schutzgebiete ausgewiesen. Diese Flächen sind gesetzlich geschützte Gebiete, in denen nach EU-Recht und Bundes- bzw. Ländernaturschutzgesetzen ein angemessener Schutz für Arten, Lebensräume und Naturprozesse vor Beeinträchtigungen zu gewährleisten ist.

Erst im September 2017 wurden die zehn seit 2007 insbesondere zum Schutz von Meeressäugtieren, Seevögeln, Sandbänken und Riffen nach EU-Richtlinien ausgewiesenen Natura 2000-Gebiete in der AWZ von Nord- und Ostsee über nationale Verordnungen rechtlich als sechs Naturschutzgebiete zusammengefasst und unter Schutz gestellt. Doch noch sind keine Schutzmaßnahmen eingeführt. Für diese sind die im November 2017 veröffentlichten Managementpläne verantwortlich. Hierbei ist die Berufsfischerei jedoch

aufgrund der von der Bundesregierung behaupteten ausschließlichen Kompetenz der EU-Kommission für die GFP ausgenommen. Spätere Regulierungen sollen nachrichtlich übernommen werden. Beschränkungen ökologisch unverträglicher Fischereimethoden (mobiles bodenberührendes Fanggerät; Stellnetze) blieben trotz konkreter Fachvorschläge der zuständigen Behörden bis heute aus. Gleichzeitig wurde über die letzten Jahre eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Schutzgüter Schweinswal, Seevögel und Riffe festgestellt.

Im Koalitionsvertrag der letzten Bundesregierung hieß es: „Für die zehn Natura 2000-Gebiete wird ein Fischereimanagement verankert, um die Schutzziele zu erreichen.“ Wie schleppend die Umsetzung dieses und anderer Vorhaben des Meeresschutzes verläuft, ist der Antwort der Bundesregierung auf eine Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion der Grünen zum Thema Meeresschutz zu entnehmen¹.

Natura 2000: Biodiversitätsschutz in Nord- und Ostsee

1992 verabschiedeten die Staaten der Europäischen Union die Fauna-Flora-Habitat Richtlinie² zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie). Sie verpflichteten sich damit, den „günstigen Erhaltungszustand“ der Lebensräume und Arten wiederherzustellen bzw. zu erhalten. Wichtigstes Instrument dabei sind Schutzgebiete. Gemeinsam mit den Vogelschutzgebieten gemäß der EU-Vogelschutzrichtlinie³ von 1979 entstand ein zusammenhängendes System geschützter Lebensräume: **das Schutzgebietsnetzwerk Natura 2000**.



Karte NABU nach BfN 2009 - Einzelfakten zu den 10 Schutzgebieten in der Ausschließlichen Wirtschaftszone von Nord- und Ostsee siehe⁴

¹ <http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/034/1803459.pdf>

² http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/index_en.htm

³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:020:0007:0025:de:PDF>

⁴ http://www.bfn.de/0314_meeresschutzgebiete.html

Schweinswale, Seevögel, Riffe und Sandbänke bedroht

Um den „günstigen Erhaltungszustand“ von nach EU-Vogelschutzrichtlinie und FFH-Richtlinie geschützten Arten und Lebensräumen ist es schlecht bestellt: Einst charakteristische Meeresarten in der Ostsee (Bergente, Eiderente, Eisente) sind seit 1995 um über 60 % zurückgegangen. Und auch der Schweinswalbestand in der zentralen Ostsee östlich der Halbinsel Darss ist seit Jahren auf einem Tiefststand. Wissenschaftler schätzten ihn 2016 auf lediglich 450 Tiere⁵. Er gilt gemäß der IUCN als vom Aussterben bedroht. Der Bestand westlich von Rügen bis nach Schleswig-Holstein ging in den letzten zwei Jahrzehnten ebenfalls signifikant zurück. Wertvolle Unterwasserlebensräume wie Riffe und Sandbänke und ihre Lebensgemeinschaften werden, vor allem in der Nordsee, bis zu viermal jährlich von Bodenschleppnetzen durchpflügt⁶. Auch der Bericht der Bundesregierung zur Umsetzung der FFH-Richtlinie bescheinigt diesen Bodenlebensräumen einen ungünstigen bis schlechten Erhaltungszustand⁷. Gleichzeitig stranden an den deutschen Küsten jedes Jahr hunderte Schweinswale⁸, von denen viele Netzmarken aufweisen. Ein Indiz dafür, dass sie in Stellnetzen ertrunken sind. Die Rate der aufgrund menschlicher Aktivitäten getöteten Tiere verhindert, dass sich die Populationen, langfristig erholen.

Schlechte Noten für die deutschen Meere

Die 2008 verabschiedete EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie⁹ (MSRL) schafft einen Ordnungsrahmen, um Schutz und Nutzung der europäischen Meere in Einklang zu bringen. Bis zum Jahr 2020 sollen die Meere einen „guten Umweltzustand“ erreichen bzw. soll dieser erhalten werden. Die MSRL ist eng mit der FFH-Richtlinie verzahnt, denn beide verfolgen ähnliche Ziele und können sich durch geeignete Maßnahmenpakete gegenseitig unterstützen. Der MSRL liegt dabei ein ganzheitlicher, integrativer Ansatz zugrunde, d.h. Anliegen des Umweltschutzes sollen in alle meeresrelevanten Politik- und Planungsbereiche (Agrar, Fischerei, Energie, Verkehr) einfließen. Die MSRL verpflichtet die EU-Mitgliedsstaaten, bis 2012 eine Erstbewertung vorzunehmen, um anhand von elf Deskriptoren und zahlreicher Indikatoren und Merkmale den aktuellen Zustand von Lebensräumen und Arten in der Nord- und Ostsee zu ermitteln.

Das alarmierende Ergebnis lautet: Kaum eines der untersuchten Merkmale konnte den gewünschten „guten Umweltzustand“ aufweisen. Im Klartext: Der deutschen Nord- und Ostsee geht es nach wie vor schlecht. Die Ursache ist die kumulative Belastung durch eine nahezu unregulierte Nutzung durch den Menschen. Zu viel zerstörerische Fischerei, Rohstoffabbau, Unterwasserlärm und zu viele Schad- und Nährstoffe. Und dies alles findet auch inmitten von ausgewiesenen Schutzgebieten und Nationalparks statt.

2015 sollte für die Umsetzung der MSRL ein entscheidendes Jahr werden, in dem nationale Maßnahmenprogramme auf den Weg gebracht werden, um das 2020-Ziel zu erfüllen. Bis Ende 2015 hätten konkrete Maßnahmen für den Schutz von Nord- und Ostsee beschlossen werden müssen. Der Entwurf aber, den die Bundesregierung gemeinsam mit

⁵ <https://www.deutsches-meeresmuseum.de/wissenschaft/projekte/abgeschlossen/sambah/>

⁶ http://qsr2010.ospar.org/media/assessments/p00465_JAMP_QSR_fisheries_assessment.pdf

⁷ http://www.bfn.de/0316_bericht2013.html

⁸ An der deutschen Ostseeküste im Jahr 2013: 130 Schweinswale

⁹ <http://www.meeresschutz.info/index.php/berichte.html>

den Landesregierungen der fünf Küstenbundesländer zum 31. März 2015 veröffentlicht hatte, war eine herbe Enttäuschung. Insgesamt konnten sich die zuständigen Stellen nur auf sehr wenige verbindliche Regulierungen einigen; die meisten Maßnahmen bleiben vage und unverbindlich.

Die Umweltverbände haben die notwendigen Maßnahmen im Rahmen der MSRL in einer Schattenliste veröffentlicht.¹⁰ Effektive Maßnahmen zur Regulierung der Fischerei sind dabei von entscheidender Bedeutung. Der ökologische und ökonomische Nutzen fischereilicher Regulierungen in Meeresschutzgebieten für das gesamte Ökosystem und die Fischerei selbst wird durch Veröffentlichungen des BfN belegt¹¹.

Gefährliche Auswirkungen der Fischerei

Es ist wissenschaftlich anerkannt, dass die Fischerei in den deutschen Meeresgewässern und insbesondere in den Schutzgebieten einen erheblichen, wenn nicht den größten negativen Einfluss auf die Meeresumwelt und geschützte Arten hat¹². Der unbeabsichtigte Beifang in den Stellnetzen führt zu hohen Todesraten bei Seevögeln und Schweinswalen. Mobiles, den Meeresboden berührendes Fanggerät wie Schleppnetze und Kurren, zerstört die Integrität der Bodenlebensgemeinschaften von Sandbänken und Riffen. Darüber hinaus entzieht die Industriefischerei auf Sandaale und Sprotten den Seevögeln und Meeressäugtieren ihre Nahrungsgrundlage. Die Fischerei repräsentiert damit genau diejenigen „erheblichen Eingriffe“, deren mögliche Folgen gemäß der FFH-Richtlinie auf ihre Verträglichkeit genau zu prüfen sind.

Um Beifänge und Zerstörungen am Meeresboden zu vermeiden und gleichzeitig die deutsche Küstenfischerei zu erhalten, bedarf es grundlegender Veränderungen und gemeinsamer Anstrengungen von Politik, Fischerei, Wissenschaft und Naturschutz. Neben räumlichen und zeitlichen Ausschlussgebieten gilt es auch alternative umweltschonende Fischereigeräte zu entwickeln und zur Anwendung zu bringen. Der neugeordnete europäische Meeres- und Fischereifonds¹³ (EMFF) bietet hier die Möglichkeit, Forschungsprojekte oder die Umstellung auf selektivere und alternative Fanggeräte zu fördern.

Die Umweltverbände fordern, mindestens 50 % der deutschen Meeresschutzgebiete in Nord- und Ostsee von extraktiven Nutzungen (Fischerei, Sand & Kiesabbau, Öl- & Gasförderung) freizustellen und Fischereimethoden, die nicht mit den Schutzziele vereinbar sind, durch selektivere, umweltschonendere Verfahren zu ersetzen¹⁴.

¹⁰ <http://www.bund.net/msrl>

¹¹ <http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/meeresundkuestenschutz/downloads/Berichte-und-Positionspapiere/Nutzen-fischereil-Regulierungen-in-Meeresschutzgebieten.pdf>

¹² Siehe Seiten 107-120 in http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/meeresundkuestenschutz/downloads/Fachtagungen/PMCE-2009/PMCE_2009.pdf

¹³ http://ec.europa.eu/fisheries/cfp/emff/index_de.htm

¹⁴ Siehe z.B. WWF-Vorschlag für notwendige Managementmaßnahmen in den Schutzgebieten unter http://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/WWF_Fischereireport_Web.pdf

Deutschland verstößt gegen FFH-Richtlinie

2007 wurden die von Deutschland gemeldeten Natura 2000-Gebiete in der AWZ von Nord- und Ostsee durch die Europäische Kommission (EC) bestätigt. Doch erst im September 2017 wurden Schutzgebietsverordnungen erlassen, die aus Sicht der Umweltverbände aber Lebensräume und Arten nur unzureichend schützen. Hierfür setzt die FFH-Richtlinie eine verbindliche Frist von sechs Jahren (s.u.). Die Richtlinie enthält ferner ein Verbot der Verschlechterung des Erhaltungszustands der Schutzgüter und sieht Verträglichkeitsprüfungen für Vorhaben und Projekte vor, die diese Schutzgüter erheblich beeinträchtigen können.

Trotz ihrer negativen Auswirkungen und relevanter Rechtsprechung wurde für die Fischerei in deutschen Gewässern jedoch bisher in keinem Fall eine solche Verträglichkeitsprüfung durchgeführt. In anderen EU-Staaten wird dies bereits praktiziert. Als Vorwand dient hier gern die ausschließliche Zuständigkeit der GFP der EU. Sie gibt den Prozess zur Einführung von Fischereimaßnahmen in marinen Natura 2000-Gebieten für die Mitgliedsstaaten vor¹⁵. Anders als Deutschland setzten Irland, das Vereinigte Königreich, Spanien und die Niederlande auf diese Weise Auflagen für Fischereien (vor allem für Bodenschleppnetze) in den vergangenen Jahren durch. Seit Januar 2014 regelt Artikel 11 der Grundverordnung der GFP das Verfahren neu¹⁶. Dänemark macht derzeit schon davon Gebrauch, um Bodenfischerei in seinen küstennahen Schutzgebieten einzuschränken.

Blockade von Fachvorschlägen

Frühzeitig hatte das Bundesamt für Naturschutz (BfN) beim Internationalen Rat für Meeresforschung (ICES) ein entsprechendes Gutachten für potentielle Fischereimaßnahmen in Natura 2000-Gebieten angefordert¹⁷. Auf der Basis des sogenannten EMPAS-Projektes¹⁸ ¹⁹vereinbarten die Fachbehörden der beiden verantwortlichen Ministerien, das BfN in Vertretung des Bundesumweltministeriums (BMUB) und das Thünen-Institut (TI) für das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL), gemeinsame Vorschläge mit insgesamt 21 räumlich oder zeitlich definierten fischereilichen Maßnahmen in den zehn Natura 2000-Gebieten der AWZ. Die Umwelt- und Fischereiverbände sowie die EU-Nachbarstaaten wurden 2011 zu diesen Vorschlägen formal angehört. Bis Anfang 2016 lagen sie auf ministerieller Ebene auf Eis. Hauptverantwortlich für diesen Stillstand war das für Fischerei zuständige BMEL. Erst das entschiedene Intervenieren auch der Umweltverbände, ein Vertragsverletzungsverfahren der EU und das hier beschriebene Klageverfahren brachten wieder Bewegung in den Prozess. Im Frühjahr 2016 veröffentlichten BMUB und BMEL Maßnahmenvorschläge für die Meeresschutzgebiete in der AWZ der Nordsee, die Ostsee blieb dabei außen vor. Zwar enthielten die Vorschläge erste gute Ansätze, blieben nach Meinung der Umweltverbände jedoch hinter den fachlichen Notwendigkeiten zurück²⁰. Seitdem werden die deutschen Vorschläge mit den europäischen Nachbarstaaten konsultiert, ehe sie formell über die so genannte „Scheveningen-Gruppe“ der für die Nordsee zuständigen

¹⁵ http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/marine/docs/fish_measures.pdf

¹⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:354:0022:0061:DE:PDF>

¹⁷ <http://www.bfn.de/18588.html>

¹⁸ <http://icesjms.oxfordjournals.org/content/66/1/155.full.pdf+html>

¹⁹ ICES (2009): Report of the EMPAS project (Environmentally Sound Fisheries Management in Protected Areas), 2006-2008, an ICES-BfN project. International Council for the Exploration of the Sea, Copenhagen, 123 pp.

²⁰ <https://www.nabu.de/news/2016/03/20447.html>

Fischereivertreter der Anrainerstaaten, verabschiedet werden müssen. Dabei drohen weitere fachliche Verwässerungen und nationale Vorbehalte gegen Einzelmaßnahmen.

Warum klagen die Verbände?

Mit jedem Tag, der aufgrund der festgefahrenen politischen Situation vergeht, sterben Seevögel und Meeressäugtiere, während gleichzeitig ihre Lebensräume zerstört werden. Die Umweltverbände hielten es angesichts des Mangels an politischem Willen und der fortgesetzten erheblichen Beeinträchtigung der Natura 2000-Gebiete in der deutschen AWZ durch Fischerei für geboten, den Rechtsweg zu beschreiten.

Gegenstand der Klage sind die Umgehung des Verbandsbeteiligungsrechts bei FFH-Verträglichkeitsprüfungen (hier Fischerei als erheblicher Eingriff bzw. als Projekt im Sinne der FFH-Richtlinie) und das Initiativrecht eines EU-Mitgliedsstaats im Rahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik bei notwendigen Naturschutzmaßnahmen.

Am 29. Juli 2014 beantragten die Verbände durch ihre Anwälte beim BfN, umgehend die Fischerei mittels mobilen grundberührenden Fanggeräten (Grundschleppnetzen) bzw. Stellnetzen in ausgewählten Schutzgebieten (s.u.) zu untersagen. Hilfsweise sollte angeordnet werden, dass die beschriebene Fischerei in diesen Gebieten vorläufig eingestellt wird, bis entweder eine FFH-Verträglichkeitsprüfung erhebliche Beeinträchtigungen der maßgeblichen Erhaltungsziele der Gebiete ausschließt oder – nach Beteiligung der anerkannten Umweltvereine – eine Abweichungsprüfung die Fischerei trotz erheblicher Beeinträchtigungen gestattet.

Dieser Antrag wurde vom BfN im Oktober 2014 abgelehnt. Ende Dezember 2014 wurde auch der Widerspruch der Verbände gegen den Anfangsbescheid zurückgewiesen.

Folgerichtig haben die Umweltverbände gegen diesen Bescheid am 27. Januar 2015 fristgemäß Klage beim Verwaltungsgericht (VG) Köln eingelegt, um dem Naturschutzrecht in den deutschen Meeresschutzgebieten zum Erfolg zu verhelfen. Im November 2016 kam es zur mündlichen Anhörung und Entscheidung des Vorsitzenden Richters am VG Köln, die Frage der Zuständigkeit und des Verhältnisses von FFH-Richtlinie und GFP dem EuGH vorzulegen. Das Ersuchen des Verwaltungsgerichts um eine Vorabentscheidung des EuGH ist ein wichtiger Meilenstein hin zu einer Klärung der zu Grunde liegenden Rechtsfragen auf dem Wege zu einem effektiveren Meeresnaturschutz.

Klagerrelevante Rechtsgrundlagen sowie Schutzgebiete und betroffene Arten und Lebensräume

Schutzgüter, Arten und Lebensraumtypen (mit EU-Code):

Seevögel¹(VS), Schweinswal (FFH Annex II Code 1351), Sandbänke (FFH Annex I Code 1110), Riffe (FFH Annex I Code 1170)

Exemplarisch ausgewählte Schutzgebiete (mit EU-Nummer):

* **Nordsee:** FFH Gebiet Sylter Außenriff (DE 1209-301) – Fischerei mit mobilen, grundberührenden Fanggeräten

* **Ostsee:** FFH-Gebiet Pommersche Bucht mit Oderbank (DE 1652-301) und Vogelschutzgebiet Pommersche Bucht [DE 1552-401] – Fischerei mittels Stellnetzen (Kiemen- und Verwickelnetze)

Rechtsgrundlagen:

* **Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen - Amtsblatt Nr. L 206 vom 22/07/1992 S. 0007 – 0050 - Artikel 6(1,2,3)**

* **Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG):** § 34 Abs. 6 Satz 4 und Abs. 3; § 57