

Die Umsetzung der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie in Hessen

Informationspapier zum Stand des Verfahrens und zum weiteren Vorgehen der Hessischen Landesregierung,

auf der Grundlage von Arbeitsergebnissen der
Arbeitsgruppe HMULV, HMWVL und HStK

Problembeschreibung:

Bedeutende Großprojekte und Infrastrukturvorhaben in Hessen, wie z.B. der Flughafenausbau, Autobahn-, Straßen- und Bahnprojekte sowie kommunale Vorhaben, sind in ihrer Realisierung gefährdet, wenn weitere, nach objektiven Fachkriterien festgestellte FFH- und Vogelschutzgebiete nicht umgehend in einer 4. Tranche möglichst vollständig nachgemeldet werden.

A. Stand des Verfahrens

A 1. Naturschutzpolitik der EU - Netz „Natura 2000“

Die Europäische Union fasste 1992 einen zukunftsweisenden Beschluss. Einstimmig – also auch mit der Stimme der Bundesrepublik Deutschland – entschied sie, ein zusammenhängendes Netz von Schutzgebieten in den Mitgliedstaaten zu schaffen. Das Netz erhielt den Namen „**NATURA 2000**“ und sollte auf der Grundlage der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) und der EU-Vogelschutzrichtlinie (VS-RL) geknüpft werden. Jeder Mitgliedstaat muss nach den Vorgaben dieser Richtlinien Gebiete benennen. Diese Areale sind für zahlreiche bedrohte Lebensräume und Arten wichtig. Mit NATURA 2000 will die EU einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten bewahren oder wiederherstellen.

A 1.1 Die Vogelschutzrichtlinie (VS-RL)¹

Im Jahre 1979 wurde die VS-RL von der Europäischen Kommission erlassen. Sie sieht die Einrichtung von Schutzgebieten vor, um den Bestand aller europäischen Vogelarten und der Zugvögel in der Gemeinschaft zu sichern. Die Mitgliedstaaten werden verpflichtet, in eigener Zuständigkeit unter Beachtung bestimmter Kriterien die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete für das Überleben und die Vermehrung der Zugvögel und weiterer in der VS-RL aufgelisteten Vogelarten zu melden.

¹ RICHTLINIE 79/409/EWG des Rates vom 2.4.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (im folgenden abgekürzt mit VS-RL)

A1.2 Die FFH-Richtlinie²

Im Jahr 1992 wurde mit der FFH-RL dieser Ansatz auf andere in der EU gefährdete Tier- und Pflanzenarten ausgedehnt und um weitere Regelungen ergänzt. Die Regelungen bezüglich der Stör- und Beeinträchtigungsverbote gelten jetzt auch für gemeldete Vogelschutzgebiete. Beide Kategorien zusammen sollen das kohärente Netz von Schutzgebieten "NATURA 2000" bilden.

Aus den beiden Richtlinien ergeben sich im Wesentlichen folgende Handlungsaufträge:

- a. Identifizierung und Meldung der Gebiete zur Sicherung des europäischen Naturerbes,
- b. Umsetzung der Artenschutzvorschriften,
- c. Monitoring, Berichtspflichten und Forschung.

Urteil des BVerwG 4 A 15.02 vom 14.11.2002 (Auszüge):

Für die in Anhang I der Vogelschutz-Richtlinie aufgeführten Arten sind besondere Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Insbesondere haben die Mitgliedstaaten die für die Erhaltung dieser Arten "zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete" zu Schutzgebieten zu erklären.

Die Vogelschutz-Richtlinie findet auch in Gebieten, die der Mitgliedstaat nicht nach Art. 4 Abs. 1 VRL zum Vogelschutzgebiet erklärt hat, die jedoch die besonderen Anforderungen an ein Schutzgebiet im Sinne von Art. 4 Abs. 1 Satz 4 VRL erfüllen, unmittelbar Anwendung. Es kann daher auch nicht erklärte Gebiete geben, die den Rechtsstatus eines "faktischen" Vogelschutzgebiets besitzen und dem Rechtsregime des Art. 4 Abs. 4 VRL unterliegen.

Meldelisten, die ein Bundesland als abschließend betrachtet, sind nicht einer gerichtlichen Vollständigkeitskontrolle entzogen. Der Beklagte kann die Diskussion um die Existenz "faktischer" Vogelschutzgebiete nicht dadurch beenden, dass er das Gebietsauswahlverfahren selbst für abgeschlossen erklärt.

Gehört ein Gebiet nach dem naturschutzfachlichen Vergleich zu den für den Vogelschutz "geeignetsten" Gebieten, ist es zum Vogelschutzgebiet zu erklären. Mit dem Fortschreiten des mitgliedstaatlichen Auswahl- und Meldeverfahrens steigen die prozessualen Darlegungsanforderungen für die Behauptung, es gebe ein (nicht-erklärtes) "faktisches" Vogelschutzgebiet, das eine "Lücke im Netz" schließen solle.

Die Identifizierung Europäischer Vogelschutzgebiete hat sich ausschließlich an ornithologischen Kriterien zu orientieren. Eine Abwägung mit anderen Belangen findet nicht statt.

A 2. Die bisherige Umsetzung der FFH-Richtlinie bzw. der Vogelschutz-Richtlinie in Deutschland und in Hessen

A 2.1 Deutschland

Die Bundesrepublik Deutschland ist insgesamt mit der Umsetzung von NATURA 2000 in starkem Verzug.

So wurde bis Juni 1995, dem Ablauf der Frist für die Übermittlung der nationalen FFH-Gebietsliste an die EU im kein einziges FFH-Gebiet gemeldet. Die ersten FFH-Gebietsmeldungen Deutschlands gingen im Jahr 1996 bei der EU ein. Weitere Meldungen folgten in Raten.

Die rechtliche Umsetzung der FFH-RL erfolgte erst nach Überschreitung der Umsetzungsfrist am 1. Mai 1998 mit Inkrafttreten des Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG).

A2.2 Hessen

Hessen hat aus den beiden Richtlinien Verpflichtungen für 41 hier vorkommende Lebensraumtypen und 48 Tier- und Pflanzenarten der FFH-RL sowie für etwa 140 Vogelarten. Hierzu wurden der EU-Kommission bisher 427 Gebiete mit insgesamt 145.000 ha (6,9 % der hessischen Landesfläche) als FFH- und/oder VS-Gebiet gemeldet.

² RICHTLINIE 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (im Folgenden abgekürzt mit FFH-RL)

Die erste Tranche erfolgte 1998 und umfasste 1,7 % der Landesfläche (überwiegend Naturschutzgebiete). Durch die Meldung einer zweiten und dritten Tranche in den Jahren 1999 und 2002 wurde der Anteil der NATURA 2000 Gebiete an der Landesfläche deutlich gesteigert und beträgt nunmehr 6,9 % (s. nachfolgende Tabelle).

Meldestand in Hessen:	NATURA 2000-Fläche insgesamt in ha	Anteil an der Landesfläche in Prozent	Anzahl der VS-Gebiete	Anzahl der FFH-Gebiete
1. Tranche	35.700	1,7	12*	230
2. Tranche	25.070	1,2	21	165
3. Tranche	84.230	4,0	19	93
Aktueller Stand der Gebietsmeldung	145.000	6,9	47**	409**

* bereits vor 1998 gemeldet

** durch Zusammenfassung von Gebieten in späteren Tranchen ergibt sich eine geringere Gesamtzahl

Bezüglich der **FFH-RL** ging Hessen davon aus, mit der Meldung der 3. Tranche seinen Verpflichtungen zur Erhaltung des europäischen Naturerbes in ausreichendem Umfang nachgekommen zu sein.

A 3. Warum muss Hessen jetzt weitere FFH- und VS-Gebiete melden?

Die EU hat die Gebietsvorschläge der Mitgliedstaaten geprüft und im November 2002 Bilanz gezogen (Biogeografisches Seminar Potsdam). Hier wurden durch die EU konkrete Forderungen zur Nachmeldung von Gebieten erhoben, in denen bestimmte Lebensraumtypen oder Arten vorkommen. Diese Aufforderung gilt für alle Bundesländer, da in der föderalen Struktur der Bundesrepublik Deutschland Naturschutz Ländersache ist.

Für Hessen konkretisieren sich diese Verpflichtungen für 18 Lebensraumtypen und für 22 Tier- und Pflanzenarten der FFH-RL. Die EU verlangt die kurzfristige Beseitigung der festgestellten Defizite. Die Bundesländer haben erklärt, dieser Verpflichtung innerhalb des von der EU-Kommission gewährten Zeitrahmens nachzukommen.

Wesentliches Element dieses Zeitplans ist der für Oktober/November 2003 vorgesehene **informelle Abgleich** (so genanntes „bilaterales Gespräch“), ob die dann vorgelegten „vorläufigen“ Gebietsvorschläge nach Auffassung der EU ausreichend sind. Diese Vorschläge müssen Standarddatenbogen und Karten enthalten und der EU-Kommission bis Anfang September 2003 zugeleitet werden. Vorher ist eine Abstimmung mit dem Bundesamt für Naturschutz (BFN) erforderlich. Diesem müssen die vorläufigen Gebietsvorschläge bis Ende Juli 2003 zugeleitet werden. Der informelle Abgleich erfolgt somit **vor** der eigentlichen, endgültigen **Gebietsmeldung**.

Die EU-Kommission prüft danach die Meldungen der einzelnen Mitgliedstaaten und legt die „Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung“ auf der europäischen Ebene abschließend fest. Sobald die EU-Kommission ihre Liste der „Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung“ aufgestellt hat, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, diese Gebiete innerhalb von sechs Jahren dauerhaft zu sichern. Hier vertritt die EU-Kommission allerdings die Auffassung, dass dies – wie in der FFH-RL vorgesehen – bis Mitte 2004 zu erfolgen habe.

A4. Warum muss Hessen jetzt handeln?

A 4.1 Zwangsgeld

Durch die Einleitung von Zwangsgeldverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland droht auch Hessen die Verurteilung zu hohen Strafen wegen Nicht-Umsetzung der FFH- und VS-Richtlinie.

Die EU-Kommission hat am 3. April 2003 gegen Deutschland ein Zwangsgeldverfahren nach Artikel 228 EG-Vertrag wegen ungenügender **FFH-Gebietsmeldung** eingeleitet, das für Deutschland Zahlungen von bis zu 791.293 €/Tag zur Folge haben kann.

Ebenfalls im April 2003 wurde das bereits im Dezember 2001 eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren wegen unzureichender **VS-Gebietsmeldung** aktualisiert. Auf Arbeitsebene hat die EU-Kommission allerdings signalisiert, die Verfahren nicht forcieren zu wollen, wenn Deutschland die Defizite im Rahmen des vereinbarten Zeitplans beseitigt.

A 4.2 Streichung von Fördermitteln

Zu den Sanktionsmöglichkeiten der EU gehören aber nicht nur die Vertragsverletzungsverfahren. 1997 wurde mit dem Inkrafttreten der in Amsterdam beschlossenen Änderung des EG-Vertrages die umweltrechtliche Querschnittsklausel³ zur rechtsverbindlichen Vertragszielbestimmung. Sie kann Kürzungen oder gar Streichungen von EU-Fördermitteln (z.B. aus dem Bereich der Agrar- und Strukturfonds) zur Folge haben. Diese, bereits einmal gegenüber Hessen angedrohte Vorgehensweise liegt weiter im Bereich des Möglichen. Entsprechende Prüfungen werden derzeit in Brüssel durchgeführt.

B. Weitere Vorgehensweise

Hessen ist aus den vorstehend genannten Gründen gezwungen, weitere Gebietsmeldungen von fachlich festgestellten FFH- und VS-Gebieten vorzunehmen.

B1. Welchen Umfang hat der aktuelle Gebietsvorschlag?

Der **vorläufige Vorschlag für die ergänzende Gebietsmeldung** umfasst nach derzeitigem Stand etwa 254.000 ha VS-Gebiete und etwa 60.000 ha FFH-Gebiete (s. nachfolgende Tabelle). Mit der Meldung dieser Gebiete werden dann insgesamt etwa 413.000 ha (**ca. 20 % der Landesfläche**) in die Gebietskulisse NATURA 2000 eingestellt sein. Aktuell laufen auch in anderen Ländern noch entsprechende Nachmeldeverfahren. Pressemeldungen zufolge wird z.B. Schleswig-Holstein ca. 50.000 ha zusätzlich als FFH-Gebiete melden.

Meldestand Hessen		Vogelschutz-Gebiete	FFH-Gebiete
am 30.05.2003 1.-3. Tranche	Anzahl Gebiete	47	409
	Hektar	36.438	134.497
	% der Landfläche	1,7	6,4
ergänzender Gebietsvorschlag für die 4. Tranche (Stand : 12.6.03)	zusätzlich ca. Hektar (mit Überschneidungen)	254.000	60.000
	% der Landfläche	12,1	2,8
Gesamtkulisse (Stand 12.6.03)	ca. Hektar zusammen	290.400	194.500
	% der Landfläche	13,8	9,2

³ Die Erfordernisse des Umweltschutzes **müssen** bei der Festlegung und Durchführung der in Artikel 3 genannten Gemeinschaftspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung **einbezogen werden**.

B 2. Wie wurden die erforderlichen Nachmeldungen ermittelt?

Die Richtlinien verlangen grundsätzlich die Auswahl der Gebiete nach fachlichen Kriterien. Dies schließt nicht aus, dass die Länder bei der Gebietsauswahl von einem fachlich zu rechtfertigenden Ermessensspielraum Gebrauch machen können, um Konflikte zu vermeiden.

Zur Identifizierung der **FFH-Gebiete** hat das HDLGN (Hessisches Dienstleistungszentrum für Landwirtschaft, Gartenbau und Naturschutz, Fachgebiet 34) in Zusammenarbeit mit dem Umweltministerium alle verfügbaren Informationsquellen zum Vorkommen von relevanten Lebensraumtypen und Arten erschlossen und ausgewertet. Dazu zählen insbesondere auch die vom Bundesamt für Naturschutz (BFN) erarbeiteten Hinweise zum Vorkommen meldepflichtiger Gebiete. Die vom HDLGN vorgenommene Auswertung bezieht sich ausschließlich auf die im wissenschaftlichen Seminar in Potsdam als ‚nicht ausreichend gemeldet‘ eingestuften Lebensraumtypen und Arten.

Zur Identifizierung der **VS-Gebiete** liegen in Hessen inzwischen sehr gute, aktuelle Informationen über das Vorkommen der relevanten Vogelarten vor. Diese Daten wurden unter Mitwirkung ehrenamtlicher Experten und Federführung der Staatlichen Vogelschutzwarte im Sommer/Herbst 2002 erarbeitet. Auf dieser Datenbasis wurden in Anwendung international anerkannter Kriterien für die jeweilige Art die am besten geeigneten Gebiete ausgewählt. Damit entspricht die Vorgehensweise in Hessen inzwischen den fachlichen Anforderungen, wie sie der EuGH in mehreren Urteilen (z.B. gegen Niederlande und Frankreich) eingefordert hat.

B 3. Wie lassen sich bereits frühzeitig Konflikte vermeiden?

Um mit allen Beteiligten frühzeitig in Dialog zu treten, sollen in Hessen ab Anfang Juli fünf regionale Fachkonferenzen durchgeführt werden (siehe Zeitplan, Anhang 1).

Ziel dieser Veranstaltungen ist:

- Werben für Akzeptanz,
- Anpassung und Optimierung der vorgestellten Gebietsvorschläge an die örtlichen Gegebenheiten (Feinabgrenzung),
- Minimierung von Konflikten,
- Ermittlung gleichwertiger Gebiete, die geeignet sind, an die Stelle „kritischer“ Gebiete zu treten (Vorratsflächen).

Dabei sollen die Sachzwänge und die gewählte Vorgehensweise transparent dargestellt werden. Zielgruppe ist die fachbezogene Öffentlichkeit vor Ort (Verbände, Wirtschaft, Kommunen).

Die Landesregierung verfolgt damit das Prinzip „Kooperation statt Konfrontation“. Entscheidend für die Sicherheit der Nachmeldungen und eine frühzeitige Konfliktvermeidung bei künftigen Investitionsvorhaben ist die Qualität der Daten über den Zustand der Natur in Hessen. Die Erfahrungen machen deutlich, dass nur auf der Grundlage guter Informationen rechtlich und fachlich haltbare Bewertungen von Natur und Landschaft vorgenommen werden können. Dies gilt gleichermaßen für die Ausweisung von VS- und FFH-Gebieten wie auch für raumbedeutsame Planungen, Planfeststellungen oder Genehmigungsverfahren. Derartige Informationen können schnell nur bereitgestellt werden, wenn alle verfügbaren Kapazitäten zielgerichtet genutzt werden. Neben wissenschaftlichen Einrichtungen kommt dem ehrenamtlichen Naturschutz hierbei eine große Bedeutung zu; auch wissenschaftliche Erhebungen von Instituten kommen ohne deren Unterstützung nicht aus.

Neben dem raschen Abschluss der Gebietsmeldung ist für die Rechts- und Planungssicherheit auch die Weiterführung des vom Umweltministerium initiierten, vom Kabinett beschlossenen

und von der Fraktion befürworteten Projekts „Naturschutzdatenhaltung zur Investitionssicherung“ von prioritärem Interesse. Die Vervollständigung und laufende Aktualisierung der Daten zur landesweiten Verbreitung von Arten wird die Planung (z.B. Trassenlegung) von Projekten sukzessive erleichtern.

B 4. Worin liegt das spezielle Interesse des Landes Hessen, der Kommunen und der Wirtschaft, die Gebietsmeldung möglichst bald abzuschließen?

Die nach FFH- und VS-RL gemeldeten, aber insbesondere die **nicht** gemeldeten NATURA 2000-Gebiete haben erhebliche Auswirkungen auf Planungen und Projekte, die die Erhaltungsziele dieser Gebiete beeinträchtigen könnten. Bundesweit haben Gerichte in den vergangenen Jahren zunehmend Investitionsvorhaben zumindest erheblich verzögert, weil in den Zulassungs- und Genehmigungsverfahren die Vorgaben der FFH- oder der VS-RL nicht abgearbeitet worden waren (Bayern:

Bundesverwaltungsgericht zum Bau der B 173; Hessen: Bundesverwaltungsgericht zum Bau der A 44; Rheinland-Pfalz:

Oberverwaltungsgericht zur Moselquerung der B 50; Schleswig-Holstein:

Bundesverwaltungsgericht zur A 20). In all diesen Fällen haben sich Dritte mit dem Argument durchgesetzt, potenziell geeignete Gebiete seien nicht gemeldet und deshalb seien die Auswirkungen der Vorhaben auf diese nicht korrekt abgewogen worden.

Ohne abschließende Meldung der NATURA 2000-Gebiete in ausreichendem Umfang besteht daher keine Rechts- und Planungssicherheit. Das gilt in besonderer Weise für Infrastrukturgroßvorhaben, wie die Erweiterung des Flughafens Frankfurt/Main, Autobahnprojekte (A 44, A 49), aber auch für Straßenbau- und Bahn-Projekte (ICE-Neubaustrecken), wenn die Möglichkeit einer Beeinträchtigung nicht gemeldeter

(„faktischer“) Gebiete⁴ gegeben ist und eine auf diese Gebiete bezogene Verträglichkeitsprüfung fehlt.

Landesweit ist auch die Bauleitplanung betroffen. Denn im Zuge laufender Planungen ist auf Grund der FFH-RL nachzuweisen, dass die Beeinträchtigung durch Vorhaben nicht erheblich ist, beeinträchtigte Artvorkommen oder Lebensraumtypen in der landesweiten Zusammenschau von deutlich untergeordneter Bedeutung sind, sich keine günstigeren Vorhabensalternativen anbieten und betroffene Art-Populationen in einem günstigen Erhaltungszustand bleiben. Gleiches gilt für die in Art. 4 VS-RL genannten Arten⁴. Deshalb

BVerwG 4 A 15.02 vom 14.11.2002 Auszüge:

Ein Planfeststellungsbeschluss ist rechtswidrig, wenn er die Vogelschutz-Richtlinie verletzt.

Gebiete, die nicht zu Schutzgebieten im Sinne der Vogelschutz-Richtlinie erklärt worden sind, obwohl dies erforderlich gewesen wäre, unterliegen weiterhin dem strengen Schutzregime dieser Richtlinie und nicht dem mildereren Rechtsregime des Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH RL.

Die Vogelschutz-Richtlinie setzt der straßenrechtlichen Fachplanung rechtliche Schranken, die im Wege der fachplanerischen Abwägung nicht überwunden werden können.

Urteil OVG Koblenz (nicht rechtskräftig) 1 C 10187/01.OVG vom 09.01.2003 (Auszüge):

Nur überragende Gemeinwohlbelange wie etwa der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen oder der Schutz der öffentlichen Sicherheit sowie Gründe des Natur- und Umweltschutzes selbst (sind) geeignet, das Beeinträchtigungs- und Störungsverbot des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL zu überwinden.

Solange es sich um ein faktisches Vogelschutzgebiet handelt und nicht bereits um ein nach Art. 4 Abs. 1 VRL erklärtes besonderes Europäisches Vogelschutzgebiet, bestimmt sich der Schutzstandard nach Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL und nicht über Art. 7 der FFH-Richtlinie.

Gebiete, die nicht zu Schutzgebieten im Sinne der Vogelschutz-Richtlinie erklärt worden sind, obwohl dies erforderlich gewesen wäre, unterliegen weiterhin dem strengen Schutzregime dieser Richtlinie und nicht dem mildereren Rechtsregime des Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL.

Der Wechsel des Schutzregimes vollzieht sich erst mit der Erklärung des besonderen Schutzgebiets, worin allerdings nicht zwingend nur die Erklärung zum geschützten Teil von Natur und Landschaft i.S. von §§ 33 Abs. 2, 22 Abs. 1 BNatSchG n.F. zu sehen ist (vgl. z.B. § 33 Abs. 4 BNatSchG n.F.).

⁴ s. auch B 5.1, zweiter Absatz

kann dieser Zustand nur durch den Abschluss der Meldung der NATURA 2000-Gebiete beendet werden.

Die schnelle Vervollständigung des Netzes NATURA 2000 durch die Beendigung der Gebietsmeldung, liegt deshalb nicht nur maßgeblich im Interesse des Landes Hessen, sondern auch in dem der Wirtschaft und der Kommunen.

B 5. Welche Auswirkungen haben gemeldete FFH- und VS-Gebiete im Hinblick auf die Zulassung von Vorhaben, sowie die Bereiche Landwirtschaft und Forsten?

B 5.1 Vorhaben

Für die gemeldeten FFH-Gebiete gelten die Regelungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL⁵. Sie räumen der Erhaltung des europäischen Naturerbes Vorrang ein, lassen aber unter bestimmten Umständen, insbesondere bei überwiegendem öffentlichen Interesse (s. Fußnote 5, Abs. 2), sehr wichtige andere Maßnahmen (Eingriffe) zu. Gleiches gilt für die gemeldeten VS-Gebiete. Nicht gemeldete VS-Gebiete, die aber auf Grund von objektiv festgestellten Fachkriterien zu den zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebieten zählen („faktische“ VS-Gebiete), unterliegen nach dem EuGH-Urteil vom 7. Dezember 2000 (Basses Corbières) den strengeren Regelungen des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VS-RL. Danach sind Beeinträchtigungen der Lebensräume sowie Belästigungen der Vögel, sofern sich diese auf die Ziele dieses Artikels (das Überleben und die Vermehrung im Verbreitungsgebiet) erheblich auswirken, zu vermeiden. Nach dem EuGH-Urteil vom 28.02.1991 („Leybucht-Urteil“) kommt diese Vorschrift einem Beeinträchtigungs- und Störverbot gleich, das nur mit **überragenden Gemeinwohlbelangen** (z.B. Schutz des Lebens, öffentliche Sicherheit) überwunden werden kann. Durch die umfangreiche Meldung wird erwartet, dass die Existenz „faktischer“ VS-Gebiete in Hessen künftig auszuschließen ist.

Sobald die Gebietsvorschläge eingereicht sind, greift ein Schutz vor Verschlechterung. Dieser vorläufige Schutz ist bereits jetzt für jedes einzelne Gebiet sicherzustellen.

Für die Schutzgebiete und damit für das gesamte ökologische Netz „NATURA 2000“ gilt im Wesentlichen das, was für die nationalstaatlichen Schutzgebiete in Verbindung mit der Eingriffsregelung gilt: Pläne oder Projekte, die ein Gebiet einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen und sind nur genehmigungsfähig, wenn festgestellt wird, dass das Gebiet als solches nicht erheblich beeinträchtigt wird. Aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses sind unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmen hiervon möglich.

⁵ Art. 6 Abs. 3 FFH-RL schreibt vor, dass Pläne oder Projekte, die ein solches NATURA 2000-Gebiet einzeln oder zusammen mit anderen erheblich beeinträchtigen könnten, eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den jeweils festgelegten Erhaltungszielen erfordern. Die zuständigen nationalen Behörden stimmen der Umsetzung nur zu, wenn das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie ggf. die Öffentlichkeit angehört haben.

Art. 6 Abs. 4 FFH-RL ermöglicht es, trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses (inkl. solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art) ein Plan oder Projekt durchzuführen, sofern keine Alternativlösung vorhanden ist, der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen ergreift und die Kommission darüber unterrichtet. Wenn aber in dem Gebiet sehr schützenswerte, so genannte prioritäre Lebensraumtypen und/oder Arten vorkommen, gelten noch strengere Regeln, ggf. ist zuvor eine Stellungnahme der Kommission einzuholen (z.B. hat sie sowohl zur Erweiterung des Rotterdamer Hafens als auch zu der Errichtung der neuen Airbus-Produktionshallen nebst Startbahn in Hamburg mit bestimmten Auflagen positiv Stellung genommen, obwohl NATURA 2000-Gebiete erheblich beeinträchtigt wurden).

B 5.2 Landwirtschaft

Die bislang ausgeübte landwirtschaftliche Nutzung, auch der Ackerbau kann fortgeführt werden, da dies in der Regel die Erhaltungsziele nicht beeinträchtigt.

Landwirtschaftlichen Betrieben dienende Bauten (z.B. Stallbauten) stellen i. d. R. keine erhebliche Beeinträchtigung eines FFH-Gebietes dar, insbesondere dann nicht, wenn sie zur Fortführung der Grünlandnutzung im Gebiet unverzichtbar sind.

Die ausgeübte ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung soll nicht auf dem Verordnungswege eingeschränkt werden, d. h. innerhalb des bestehenden rechtlichen Rahmens bleibt die Dispositionsfreiheit der Betriebe unberührt. Naturschutzfachliche Ziele sollen stattdessen auf freiwilliger Basis, also vertraglich umgesetzt werden (Vertragsnaturschutz: erhöhte Sätze im Hessisches Landschaftspflegeprogramm).

B 5.3 Forstwirtschaft

Auch für die Forstbetriebe ist grundsätzlich davon auszugehen, dass der heutige Waldzustand in den FFH-Gebieten erhalten bleiben kann und alle wirtschaftlichen Maßnahmen, die ihn herbeigeführt haben, auch zukünftig zulässig sind. Eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes hingegen ist zu vermeiden.

Die naturschutzfachlichen Ziele sollen im Wald auch auf vertraglicher Basis erreicht werden. Das Land Hessen hat mit dem Hessischen Waldbesitzerverband, dem Hessischen Städte- und Gemeindebund sowie dem Hessischen Städtetag einen Rahmenvertrag über den Naturschutz im Wald abgeschlossen.

B 6. Welche Realisierungschancen haben künftige Infrastrukturmaßnahmen, wenn ein NATURA 2000-Gebiet gemeldet bzw. festgestellt ist?

Pläne oder Projekte, für die prognostiziert werden kann, dass sie zu keiner erheblichen Beeinträchtigung eines Gebietes führen, bleiben zulässig. Gravierende Eingriffe in Natur und Landschaft, wie z.B. Straßenbau, Siedlungserweiterungen oder speziell in den Vogelschutzgebieten Windenergieanlagen, sind auf ihre Verträglichkeit mit den für das Gebiet festgelegten Erhaltungszielen zu überprüfen. Vielfach werden die im Anschluss an die Ortslagen stattfindenden Siedlungserweiterungen keinen über das bestehende nationale Regelwerk hinausgehenden Restriktionen unterworfen sein. Diese Aussage gilt vor allem für die diskutierten großflächigen Vogelschutzgebiete. Mit ihnen werden häufig kulturfolgende, großräumig verbreitete Vogelarten, wie der Rotmilan oder an Wälder gebundene Arten (z.B. Spechte) erfasst, die nur geringe Schutzanforderungen stellen. In solchen Fällen wird zumeist davon auszugehen sein, dass Pläne und Projekte die festgelegten Erhaltungsziele nicht erheblich beeinträchtigen können und Verträglichkeitsprüfungen deshalb verzichtbar sind.

B 7. Wird die vierte Tranche eine abschließende Meldung für die FFH-Gebiete sein?

Über den Umfang der vierten Tranche kann endgültig erst nach Abschluss der bilateralen Treffen und der Ausräumung letzter Unsicherheiten entschieden werden. Von daher ist auch nicht klar, ob die vierte Tranche nur die jetzt vorliegenden, in den regionalen Fachkonferenzen ggf. noch ergänzten, Gebietsvorschläge umfasst. Hessen wird die Vorschlagsliste nach den vorgeschriebenen Kriterien aufgrund der vorhandenen einschlägigen wissenschaftlichen Informationen aufstellen. Die Vollständigkeit des übermittelten, unverbindlichen Vorschlags wird aber letztendlich von der EU-Kommission beurteilt. Damit kann nicht ausgeschlossen werden, dass es in einigen Fällen zu Ergänzungen kommen wird.

Gleichwohl strebt die Landesregierung an, mit der vierten Tranche den Anforderungen an die Meldung von Gebieten abschließend zu entsprechen.

B 8. Wird die Meldung der Vogelschutzgebiete abschließend sein?

Die VS-RL enthält keine Regelung, nach der die Vollständigkeit der Meldung überprüft oder festgestellt wird. Der EuGH-Rechtsprechung und der Argumentation der EU-Kommission im aktuellen Vertragsverletzungsverfahren ist aber zu entnehmen, dass wenn – wie in Hessen geschehen – die Meldung nach wissenschaftlich anerkannten, einheitlich angewendeten Kriterien auf der Grundlage aktueller Daten erfolgt, dies als ausreichend angesehen wird. Es **besteht Hoffnung**, dass durch die vorgeschlagene umfangreiche Meldung von großräumigen Schutzgebieten die Bestimmung der VS-Gebiete abgeschlossen ist. Soweit sich Habitatsverlagerungen und/oder Bestandsveränderungen ergeben, sind Gebietsverschiebungen aber nicht auszuschließen.

B 9. Welche Kosten entstehen dem Land durch das Netz NATURA 2000?

Kosten entstehen für das Land bei der Gebietsidentifizierung, der Öffentlichkeitsarbeit, der Grunddatenerhebung, dem Monitoring, den Berichtspflichten, der Unterschutzstellung und dem Gebietsmanagement, insbesondere bei vertraglichen Vereinbarungen (Vertragsnaturschutz) mit Nutzern und Eigentümern. Die Höhe der Kosten, die durch die Umsetzung der FFH- und VS-RL entstehen, ist noch nicht quantifizierbar. In der VS-RL gibt es keine Vorschrift, die die EU zu einer finanziellen Beteiligung verpflichtet.

Nach der FFH-RL ist aber zumindest bei Maßnahmen für besonders schützenswerte, so genannte prioritäre Lebensraumtypen und Arten eine finanzielle Beteiligung der EU möglich. Deshalb hatte die EU-Kommission eine Arbeitsgruppe eingerichtet. Diese geht in ihrem Abschlussbericht unter Berücksichtigung der vorhandenen Literatur und einer Mitte 2002 durchgeführten Befragung der Mitgliedstaaten davon aus, dass Gesamtkosten in Höhe von 3,4 bis 5,7 Mrd. €/Jahr entstehen. Diese Summe wird sich vermutlich mit fortschreitender Klarheit, wie umfassend die Gebietsmeldungen sein müssen und welche Maßnahmen⁶ außerdem wie detailliert zu leisten sind, konkretisieren.

Derzeit versucht die EU-Kommission, Finanzmittel zu erschließen (z.B. aus den Agrar- und Strukturfonds) und eine europaweit gültige Lösung zu schaffen.

Erst wenn dieser Rahmen⁷ feststeht, lässt sich quantifizieren, welche finanziellen Belastungen mit der Umsetzung der FFH-RL für Hessen verbunden sind.

Unabhängig davon ist festzuhalten, dass die Mittel aus den o.a. Fonds frühestens 2007 verfügbar sind, der Finanzierungsbedarf besteht aber deutlich früher. Deshalb will die Landesregierung hier aktiv werden. Minister Dietzel beabsichtigt, Frau Kommissarin Wallström anzuschreiben und ihr vorzuschlagen, das auslaufende Programm ‚LIFE-Natur‘ entsprechend zu modifizieren und mit mehr Mitteln auszustatten. Nur so könnte es als Übergangslösung zur Finanzierung von NATURA 2000 einen wichtigen Beitrag leisten. Für diese Zwischenlösung soll auch bei Mitgliedern im Europaparlament geworben und um Unterstützung gebeten werden.

⁶ z.B. Aufstellung der „Managementpläne“, Umfang des Monitorings, Notwendigkeit und Wiederholungsfrequenz der Erhaltungs- und ggf. Wiederherstellungsmaßnahmen, verstärkte Anstrengungen im Bereich der Bildung und Öffentlichkeitsarbeit zur Steigerung der Akzeptanz

⁷ z.B. möglicher Mittelumfang; Umfang der finanzierten oder unterstützten Maßnahmen – nur für prioritäre oder für alle Lebensraumtypen und Arten; Verteilung der Mittel; ggf. notwendiger Co-Finanzierungsanteil und dessen Aufteilung zwischen Bund und Ländern