

Aktenvermerk/interne Mitteilung

von: Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Marcus Lau

an: Dr. Hansjörg Heeren

zu: Friesischer Verband für Naturschutz und ökologische Jagd e.V. (00125-18); Ausweisung des FFH-Gebiets „Ihlower Forst“ als Naturschutzgebiet

hier: Unionsrechtliche Vorgaben für die Unterschutzstellung von FFH-Gebieten

Der Landkreis Aurich plant, für das FFH-Gebiet „Ihlower Forst“ ein Naturschutzgebiet auszuweisen. Hiergegen regt sich Widerstand nicht nur seitens des Friesischen Verbands für Naturschutz und ökologische Jagd e.V., sondern u.a. auch seitens der Gemeinde Ihlow, da mit dieser strengen Schutzkategorie künftig bereits etablierte Nutzungen des Ihlower Forstes, insbesondere auch solche im Zusammenhang mit dem Naturerleben, nur noch eingeschränkt oder zumindest unter erheblichem bürokratischem Aufwand möglich sein werden. Dies warf die Frage auf, ob für die nationale Unterschutzstellung des FFH-Gebiets „Ihlower Forst“ nicht auch eine damit kompatiblere Schutzkategorie, insbesondere das Landschaftsschutzgebiet, in Betracht kommt oder ob dem unionsrechtliche Gründe entgegenstehen. Dieser Frage geht der vorliegende Prüfvermerk näher nach:

Die von den Mitgliedstaaten und der Kommission ausgewählten und schließlich im Amtsblatt der EU veröffentlichten Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (im Folgenden: „FFH-Gebiete“) müssen gemäß Art. 4 IV FFH-RL¹ so schnell wie möglich, spätestens jedoch binnen sechs Jahren nach Gebietsauswahl als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen werden. Wie dies zu geschehen hat, regelt Art. 4 IV FFH-RL aber nicht. Hier kommt den Mitgliedstaaten mithin ein weiter Ermessensspielraum zu, was auch dem Charakter der FFH-Richtlinie als nach Art. 288 III AEUV ausfüllungsbedürftiger, lediglich hinsichtlich der Ziele für die Mitgliedstaaten verbindlicher Richtlinie².

¹ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EU L 206, S. 7.

² *Kerkmann*, Natura 2000: Verfahren und Rechtsschutz im Rahmen der FFH-Richtlinie, Berlin 2004, S. 168 f.

Eine Präzisierung erfährt Art. 4 IV FFH-RL allerdings durch die Definition des Begriffs „besonderes Schutzgebiet“ in Art. 1 lit. I) FFH-RL. Danach ist ein besonderes Schutzgebiet ein von den Mitgliedstaaten durch eine Rechts- oder Verwaltungsvorschrift und/oder eine vertragliche Vereinbarung als ein von gemeinschaftlicher Bedeutung ausgewiesenes Gebiet, in dem die Maßnahmen, die zur Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der natürlichen Lebensräume und/oder Populationen der Arten, für die das Gebiet bestimmt ist, erforderlich sind, durchgeführt werden. Folglich erfüllen jedenfalls Rechtsvorschriften die formalen Umsetzungsvoraussetzungen, sofern sie auf die Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der natürlichen Lebensräume und/oder Populationen der Arten, für die das Gebiet bestimmt ist, ausgerichtet ist.

Letzteres hat der Europäische Gerichtshof mit Blick auf Art. 6 II FFH-RL dahingehend konkretisiert, dass der rechtliche Schutzstatus der Gebiete auch gewährleisten muss, dass dort die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie erhebliche Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, vermieden werden³. Er betonte aber zugleich, dass die Mitgliedstaaten hinsichtlich der Form und der Mittel für die Umsetzung wählen können⁴. Von diesem Wahlrecht hat der deutsche Gesetzgeber mit § 32 II BNatSchG Gebrauch gemacht, wonach den Ländern sämtliche Schutzkategorien nach § 20 II BNatSchG zur Umsetzung von Art. 4 IV FFH-RL offenstehen, insbesondere auch die Ausweisung als Landschaftsschutzgebiet. Die Auswahl der im Einzelfall zutreffenden Schutzgebietskategorie richtet sich dabei nach der Schutzbedürftigkeit des betreffenden Gebiets und den jeweiligen Erhaltungszielen⁵.

Vor diesem Hintergrund ist von Bedeutung, dass das europäische Gebietsschutzrecht gerade nicht dem „Käseglockenmodell“ folgt, das dem Instrument des Naturschutzgebiets mit seinem absoluten Veränderungsverbot zugrunde liegt. Vielmehr beschränkt sich das europäische Gebietsschutzrecht auf den Schutz der für die jeweiligen Erhaltungsziele maßgeblichen Gebietsbestandteile⁶. Die gebietsbezogenen Erhaltungsziele bestimmen sich wiederum nach den Lebensraumtypen und Arten, die in dem der Gebietsmeldung an die Kommission beigegebenen Standard-Datenbogen aufgeführt werden⁷. Daher hat das Bundesverwaltungsgericht auch ausgeführt:

³ EuGH, Urt. v. 14.10.2010 – C-535/07, EU:C:2010:602 (Rn. 58), Kommission/Österreich.

⁴ EuGH, a.a.O., Rn. 60.

⁵ *Heugel*, in: Lütkes/Ewer, BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 32 Rn. 7.

⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 12.3.2008 – 9 A 3.06, BVerwGE 130, 299 (Rn. 72).

⁷ *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Losebl. (Stand: Juli 2018), BNatSchG, § 7 Rn. 12

„Die Schutzgebietsausweisung ist anhand der durch den Standard-Datenbogen vorgegebenen jeweiligen Erhaltungsziele vorzunehmen.“⁸

Schutzgegenstände, die in der nationale Schutzausweisung als Erhaltungsziel genannt werden, aber keine Erwähnung im Standard-Datenbogen finden, dienen folglich nicht der Umsetzung von Art. 4 IV FFH-RL, sondern gehen darüber hinaus und bedürfen einer Rechtfertigung nach nationalem Recht⁹.

Demnach kann zunächst festgehalten werden, dass das Unionsrecht es grundsätzlich nicht verlangt, FFH-Gebiete unter einen Schutz zu stellen, der für nahezu sämtliche Gebietsbestandteile einen absolutes Veränderungsverbot vorsieht, wie das bei den Naturschutzgebieten der Fall ist. Maßgeblich sind vielmehr die Umstände im konkreten Einzelfall, insbesondere die Beschaffenheit des jeweiligen Gebiets und deren Erhaltungsziele.

Bei Waldlebensraumtypen bzw. waldbewohnenden Arten ist diesbezüglich festzustellen, dass diese Lebensraumtypen bzw. die Habitate dieser Arten einen langen Entwicklungszeitraum hinter sich haben. Sie sind folglich über Jahrzehnte, teilweise Jahrhunderte gewachsen trotz diverser Nutzungen. Daher bedarf es besonderer Anhaltspunkte dafür, dass die bisherigen Nutzungen künftig nicht mehr zulässig sein dürfen, weil es andernfalls zu einer Verschlechterung oder erheblichen Störung im Sinne von Art. 6 II FFH-RL kommt. Fehlt es hieran, ist das Landschaftsschutzgebiet in solchen Situationen das geeignetere Schutzinstrument. Dies gilt umso mehr, als das Unionsrecht nach Art. 2 III FFH-RL fordert, dass bei allen Umsetzungshandlungen, bei denen den Mitgliedstaaten ein Ermessensspielraum eröffnet ist, den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung zu tragen ist. Dem folgend hat das Niedersächsische Obergericht am Beispiel Europäischer Vogelschutzgebiete, die hinsichtlich der innerstaatlichen Unterschutzstellung mindestens ebenso strengen Anforderungen unterliegen wie die FFH-Gebiete, auch bereits festgehalten:

„Entgegen der Auffassung der Kläger reicht die Ausweisung als Landschaftsschutzgebiet als Unterschutzstellung im Sinne des Art. 7 FFH-Richtlinie aus, eine Unterschutzstellung als Naturschutzgebiet war nicht geboten (vgl. § 34b Abs. 2 NNatG, § 33 i.V.m. § 22 Abs. 1 BNatSchG). Der durch die erlassene Landschaftsschutzverordnung gewährte Schutz ist ausreichend, weder bedarf es eines durch Einrichtung eines Naturschutzgebietes möglichen absoluten Veränderungsverbots noch einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage, der Allgemeinheit den Zutritt zum Vogelschutzgebiet zu versagen. Die Laubwälder zwischen Braunschweig und Wolfsburg werden seit Jahrzehnten forstwirtschaftlich genutzt, so dass eine von Menschen gesteuerte, kontinuierli-

⁸ BVerwG, Beschl. v. 9.12.2011 – 9 B 40.11, juris (Rn. 4).

⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 11.8.2016 – 7 A 1.15, BVerwGE 156, 20 (dort nicht mit abgedruckt, siehe aber unter juris, Rn. 99).

che Verjüngung den Erhalt der Wälder und damit des Lebensraums für die wertgebenden Vogelarten ermöglicht. Ebenfalls seit Jahrzehnten dienen diese Wälder der in der Nähe siedelnden Bevölkerung als Naherholungsgebiet. Weder die forstwirtschaftliche Nutzung noch die erholungsuchenden Menschen hatten in der Vergangenheit einen nachteiligen Einfluss auf die Eignung des Gebietes für Spechte und Greifvögel. Dies ist belegt durch die deutlich überdurchschnittlichen Siedlungsdichten dieser Vögel und den guten Erhaltungszustand ihrer Populationen, die Anlass für die Erweiterung des Vogelschutzgebietes waren. Diese Umstände widerlegen die Ansicht der Kläger, die wertgebenden Vogelarten seien gegenüber den bisherigen Nutzungen, soweit sie nicht durch § 5 LSG-VO verboten sind, "besonders störsensibel".¹⁰

Hinzu kommt ein weiterer Aspekt: Gemäß § 2 VI BNatSchG ist das allgemeine Verständnis für die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit geeigneten Mitteln zu fördern. Dies lenkt den Blick insbesondere auf die pädagogischen Ansätze der Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE). Auch die FFH-Richtlinie greift dies auf und regelt in Art. 22 lit. c):

„Bei der Ausführung der Bestimmungen dieser Richtlinie gehen die Mitgliedstaaten wie folgt vor: [...] sie fördern erzieherische Maßnahmen und die allgemeine Information in Bezug auf die Notwendigkeit des Schutzes der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten und Erhaltung ihrer Habitate sowie natürlichen Lebensräume.“

Es ist aber inzwischen wissenschaftlich erwiesen, dass die effektivste Form der BNE und damit der Förderung eines entsprechenden Umweltbewusstseins das persönliche Naturerleben ist¹¹. Daher wäre den Anliegen der Naturschutzes und der Landschaftspflege im Allgemeinen und dem europäischen Gebietsschutz im Besonderen geradezu ein Bärendienst erwiesen, wenn – wie hier – etablierte Gelegenheiten zum Naturerlebnis und ein im Wesentlichen funktionierendes Miteinander von Mensch und Natur durch zu rigide Verbotsnormen gestört würden.

Zusammenfassend ist daher festzuhalten, dass es nicht nur unionsrechtlich unkritisch wäre, wenn das FFH-Gebiet „Ihlower Forst“ lediglich durch ein Landschaftsschutzgebiet anstelle eines Naturschutzgebietes innerstaatlich unter Schutz gestellt würde, sondern im Gegenteil in der hiesigen Situation gegen ein Naturschutzgebiet womöglich sogar unionsrechtliche Bedenken bestehen, weil damit die Vorgaben sowohl des Art. 2 III FFH-RL als auch des Art. 22 lit. c) FFH-RL unbeachtet blieben.

gez. Dr. Marcus Lau/dt
2. November 2018

¹⁰ NdsOVG, Urt. v. 20.5.2009 – 7 KS 28/07, NuR 2009, 719 (723).

¹¹ Ausführlich dazu *Lau/Meske*, NuR 2010, 475 ff. m.w.N.