

**Unterrichtung**

durch die Bundesregierung

**Umweltgutachten 2004  
des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen**

**Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern**

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Vorwort .....	29
Kurzfassung .....	31
1 <b>Zur Lage der Umwelt: Neue Herausforderungen</b> .....	75
1.1 <b>Politische Ausgangslage</b> .....	75
1.2 <b>Grundlegende Steuerungsfragen</b> .....	75
1.3 <b>Zur Umweltsituation in Deutschland</b> .....	76
2 <b>Klimaschutz und Energiepolitik</b> .....	79
2.1 <b>Europäische und deutsche Klimaschutzpolitik im Lichte           internationaler Zielvorgaben</b> .....	79
2.1.1   Aktuelle Entwicklungen der europäischen Klimaschutzpolitik .	79
2.1.2   Emissionsentwicklung in Deutschland .....	80
2.2 <b>Fortentwicklung der deutschen Klimaschutzpolitik</b> .....	83
2.2.1   Langfristige Reduktionsziele .....	83

### 3.2.4.2 Konflikte zwischen Flächennutzungen

**147.** Die Hauptursache für die zögerliche und unvollständige Gebietsmeldung der Länder ist darin zu sehen, dass die Länder möglichst Konflikte vermeiden und auf die anderen Flächennutzungen Rücksicht nehmen wollen. Der Bund hingegen drängt auf vollständige Meldung und kann aber in der Umsetzung keine Verantwortung übernehmen. Die Auswahl der FFH-Flächen durch die Länder sollte zwar im ersten Schritt nach rein naturschutzfachlichen Gesichtspunkten erfolgen. Da die Länder jedoch die rechtlichen und finanziellen Konsequenzen einer Gebietsmeldung zu tragen haben, sind sie versucht, das Ausmaß der Meldung von Beginn an zu einer politischen Entscheidung zu machen. Dadurch traten und treten fachliche Gesichtspunkte bereits in dieser ersten Phase häufig in den Hintergrund. So wurden zunächst bevorzugt Flächen, die ohnehin bereits Schutzgebiete sind, oder Flächen, an denen ansonsten kein anderer Flächennutzer großes Interesse hat, gemeldet. Wo Vorhaben wie zum Beispiel der Bau einer Umgehungsstraße geplant sind, wird versucht, zumindest die direkt davon betroffenen Flächen aus der Meldung auszunehmen. Dies führt zu zerstückelten, ökologische Zusammenhänge nicht berücksichtigenden Abgrenzungen der gemeldeten Gebiete.

Die landwirtschaftlichen Flächennutzer sind eine der Hauptakteursgruppen, die die Ausweisung von NATURA-2000-Gebieten auf das unbedingt notwendige Mindestmaß reduzieren wollen, da sie durch die Gebietsfestlegungen eine Beschränkung ihrer Möglichkeiten zur Bewirtschaftung ihrer Flächen befürchten. Dennoch wirkt sich nach Auffassung des Umweltrates die Strategie, Konfliktflächen nicht zu melden, gerade im Falle landwirtschaftlich genutzter Flächen besonders negativ aus. Denn die betroffenen Landwirte bleiben über längere Zeiträume im Ungewissen und können ihre Betriebsplanung nicht entsprechend anpassen. Zudem fließen Fördermittel, die der Konfliktminderung dienen könnten, nicht vor einer offiziellen Gebietsmeldung (das gilt z. B. für das LIFE-Programm der EU). Dementsprechend bleiben die Konflikte über lange Zeit virulent.

**148.** Die Zurückhaltung der Länder bei der Meldung von FFH-Gebieten auf Flächen, die für Vorhaben (z. B. Straßenbau) vorgesehen sind, beruht auch darauf, dass sie etwaigen FFH-Verträglichkeitsprüfungen mit einem eventuell anschließenden Ausnahmeverfahren unter Beteiligung der EU-Kommission aus dem Wege gehen wollen. Diese Strategie ist jedoch in der Regel nicht von Erfolg gekrönt, da die Umweltverbände häufig als Korrektiv in Erscheinung treten und solche Konfliktfälle der EU-Kommission melden.

In einer umgehenden Meldung der fraglichen Gebiete als NATURA-2000-Gebiete kann mithin auch eine Chance für die zügige Beilegung von Konflikten liegen. Wenn konkrete Schutzgebietsausweisungen und Managementpläne die inhaltliche und räumliche Ausgestaltung des Schutzgebietsnetzes klar dokumentieren, entstehen aus diffusen wirtschaftlich begründeten Ängsten verhandelbare Interessenslagen (GELLERMANN und SCHREIBER, 2003).

**149.** Nach Ansicht des Umweltrates ist es kein vertretbares Vorgehen, dass die Länder unter Missachtung fachlicher Anforderungen das Ausmaß der Meldung von NATURA-2000-Gebieten von Beginn an minimieren und möglichst konfliktarme Flächen wählen. So ist unzulässig, bei der Gebietsmeldung die Vorschriften von Anhang III FFH-Richtlinie (und damit von § 33 BNatSchG) zu verletzen, indem andere als naturschutzfachliche Kriterien berücksichtigt werden. Beispielsweise darf die Nähe zu geplanten Gewerbegebieten oder ein geplanter Straßenbau kein Grund für eine Nicht-Meldung sein. Zur Meldung von Gebieten nach naturschutzfachlichen Kriterien und damit zur Befolgung der geltenden rechtlichen Vorschriften gibt es aus Sicht des Umweltrates keine Alternative. In den Vordergrund sollten die Untersuchung und das Management der aus den notwendigen Meldungen tatsächlich resultierenden Konsequenzen treten. Hierzu bedarf es Planungssicherheit, die nur durch konkrete Schutzgebietsausweisungen und durch die Erstellung von Managementplänen erreicht werden kann.

### 3.2.4.3 Finanzierung der Folgekosten

**150.** Ein weiterer wichtiger Aspekt, der die ordnungsgemäße Meldung von NATURA-2000-Gebieten behindert, sind die ungeklärten Fragen, wer die Umsetzung des Schutzgebietsnetzes finanziert, in welchem Umfang dies geschehen wird und auf wen welche Kosten zukommen werden. Dies führt dazu, dass die Länder relativ restriktiv in der Meldepraxis sind, da, wenn sich sonst kein anderer Finanzgeber findet, die Länder die Umsetzung finanzieren müssen. Dies ist nach Ansicht des Umweltrates aufgrund der europäischen Bedeutung des Netzes NATURA 2000 nicht akzeptabel. Im Folgenden wird ein Überblick über die anfallenden Kosten, bereits bestehende Finanzierungsansätze und die Folgen der ungeklärten Finanzierung gegeben.

#### Kostenschätzung

**151.** Eine effektive Umsetzung von NATURA 2000 erfordert nicht nur die Ausweisung von neuen Schutzgebieten, sondern auch die Erhaltung der Lebensräume. Dies ist ohne eine gesicherte Finanzierung nicht möglich. Die Unterarbeitsgruppe „Finanzierung NATURA 2000“ des LANA-Ausschusses „Flächenschutz“ schätzte den Finanzierungsbedarf inklusive AWZ für Deutschland in einem überschlägigen Verfahren für einen zehnjährigen Betrachtungszeitraum (2003 bis 2012) auf 4,9 Mrd. Euro beziehungsweise jährlich circa 500 Mio. Euro (MADER, 2003; Tab. 3-11). Dies entspricht einem Wert von circa 126 Euro pro Hektar und Jahr (LANA, 2002). Diese Schätzung bezieht auch ohnehin anstehende Kosten zur Erhaltung bestehender Schutzgebiete innerhalb des Netzes NATURA 2000 ein. Enthalten sind die Kosten für die Erstellung und Überarbeitung von Managementplänen, Strategien und Planungen, Erhaltungskosten und Einzelinvestitionen (Wiederherstellungskosten, Entschädigungen, Erwerbskosten u. Ä.). Die jährlichen Naturschutzausgaben des Bundes und der Länder beliefen sich für das Jahr 1999 auf 469,7 Mio. Euro (918,7 Mio. DM) (SRU,

2002b, Tz. 206, nach STRATMANN, 2002); das heißt, die jährlichen Kosten für die Finanzierung von NATURA 2000 liegen in derselben Größenordnung wie die derzeitigen Haushaltsmittel für Naturschutz von Bund und Ländern. Diese Herausforderung ist insbesondere angesichts der derzeitigen Haushaltslage von Bund und Ländern nur mit europäischer Unterstützung zu meistern.

152. Auf europäischer Ebene wurde die Frage der Finanzierung von NATURA 2000 bislang ebenfalls vernachlässigt. Erst seit November 2002 liegt ein Finanzie-

rungskonzept gemäß Artikel 8 der FFH-Richtlinie vor (Arbeitsgruppe zu Art. 8 der Habitat-Richtlinie, 2002). NATURA-2000-Gebiete wurden sogar im Rahmen der Zahlungen aus der zweiten Säule Agrarpolitik durch eine Begrenzung der maximalen Fördersumme – auf einem im Vergleich zu den Agrarumweltmaßnahmen viel niedrigeren Niveau – benachteiligt (s. SRU, 2002b, Abschn. 5.1.3). Die bisherigen Widerstände gegen FFH-Gebietsausweisungen dürften nicht zuletzt auf diese unzulängliche Finanzlage zurückgehen.

Tabelle 3-11

**Gesamtausgaben, die voraussichtlich jährlich zum Management der NATURA-2000-Gebiete  
im Zeitraum 1. Januar 2003 bis 31. Dezember 2012 in Deutschland anfallen  
(Fragebogen der EU-Expertengruppe)**

Maßnahmen- kategorie	Maßnahmenbeispiele	Geschätzte jährliche Kosten in Mio. €			
		Land	Küsten- meer	AWZ	Gesamt
Management- planung und Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Erstellung und Überarbeitung von Managementplänen, Strategien und Planungen</li> <li>– Einrichtung und laufende Unterhaltung der Verwaltung</li> <li>– Bereitstellung von Personal, Gebäude und Ausrüstung</li> <li>– Konsultationen</li> <li>– Sonstiger Verwaltungsaufwand</li> </ul>	87,2	6,0	0,4	93,6
Laufende Manage- mentmaßnahmen und Anreize	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Maßnahmen zur Erhaltung eines günstigen Zustands</li> <li>– Management und Verträge mit Eigentümern und Bewirtschaftern</li> <li>– Brandschutz und -bekämpfung</li> <li>– Forschung, Monitoring und Erhebungen</li> <li>– Besucherlenkung</li> <li>– Bereitstellung von Informationen und Werbematerial</li> <li>– Aus- und Weiterbildung</li> <li>– Biotopverbund, Vernetzung</li> </ul>	269,4	0,5	0,6	270,5
Einzelinvestitionen	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Wiederherstellung oder Verbesserung von Lebensräumen oder Artenvorkommen</li> <li>– Entschädigung für Verzicht auf Rechte, Wertverlust usw.</li> <li>– Grunderwerb einschließlich Flurneueordnung</li> <li>– Infrastruktur für öffentlichen Zugang</li> <li>– Biotopverbund, Vernetzung</li> </ul>	126,1		0,1	126,2
<b>Summe</b>		<b>482,7</b>	<b>6,5</b>	<b>1,1</b>	<b>490,3</b>

Quelle: LANA, 2002, verändert

Für das Gebiet der Europäischen Union (ohne Beitrittsgebiete) wurde ein jährlicher Finanzierungsbedarf von 3,4 bis 5,7 Mrd. Euro bis zum Jahr 2013 ermittelt (Arbeitsgruppe zu Art. 8 der FFH-RL, 2002), wobei es sich nach Aussage der Arbeitsgruppe um eine vorsichtige Schätzung handelt. Der errechnete Finanzbedarf entspricht 3 bis 6 % des Gesamtbudgets der Union. Diese finanzielle Größenordnung kam sowohl für die Mitgliedstaaten als auch für die EU-Kommission unerwartet. Einen wesentlichen Anteil dieser Kosten wird die EU in Form von Kofinanzierungsmitteln tragen müssen.

### Finanzierungsansätze auf EU-Ebene

153. Die bisherigen Kofinanzierungsregelungen sind nach Ansicht der Arbeitsgruppe der EU nicht geeignet, die Umsetzung von NATURA 2000 zu bewältigen. Stattdessen sind neue Regelungen vonnöten, die über die Vorschriften von Artikel 8 FFH-RL hinausgehen. Dementsprechend prüfte die Arbeitsgruppe der EU drei Szenarien für die Finanzierung:

- Option 1 – Inanspruchnahme bestehender EU-Fonds, insbesondere die Mittel nach der Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die Struktur- und Kohäsionsfonds und das Instrument LIFE-Natur, jedoch mit Anpassungen, damit für den Bedarf von NATURA 2000 optimierte Resultate sichergestellt werden;
- Option 2 – Erweiterung und Umwandlung des Instruments LIFE-Natur zum primären Bereitstellungsmechanismus;
- Option 3 – Schaffung eines neuen Finanzierungsinstruments eigens für NATURA 2000.

154. Aufgrund dieser Szenarien wurden eine kurzfristige und eine langfristige Strategie entwickelt. Die *kurzfristige Finanzierung* sollte im Rahmen der Halbzeitbewertung (*Mid-Term Review*) über die verschiedenen Fonds im Jahr 2003 beziehungsweise 2004 gesichert werden. Außerdem soll die Aufnahme der Finanzierungsverpflichtung für NATURA 2000 in die Gemeinsame Agrarpolitik vorgeschlagen werden, sowie die Verlagerung von Mitteln aus dem Haushalt der Säule I der GAP zum Haushalt der Säule 2 der GAP und die Erhöhung und Antragsvereinfachung der für LIFE-Natur verfügbaren Mittel erfolgen.

Die maximalen Fördersätze in NATURA-2000-Gebieten wurden mit Verordnung (EG) Nr. 1783/2003 vom 21. Oktober 2003 um 10 auf 60 % beziehungsweise 85 % in den neuen Bundesländern angehoben. Eine Finanzierung der Erhaltung von FFH-Gebieten (beziehungsweise anderen Gebieten mit besonderen umweltspezifischen Einschränkungen) aus der Ausgleichszulage (nach Art. 16 VO (EG) Nr. 1257/1999) wird in den nächsten fünf Jahren nicht mehr auf einen Höchstbetrag von 200 Euro/ha beschränkt.

155. Für die *langfristige Finanzierung* soll in alle großen Finanzierungsinstrumente der EU eine spezielle Vorschrift aufgenommen werden, wonach aus diesen Fonds ein sachgerechtes Management von NATURA 2000 zu fördern ist. Darüber hinaus soll die RDR (Verordnung zur Entwicklung des ländlichen Raums) vereinfacht, erweitert und speziell als Mechanismus zur Sicherstellung des laufenden Managements von NATURA-2000-Gebieten im ländlichen Raum empfohlen werden. In ähnlicher Weise wäre auch das FIAF (Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei) an die neue Aufgabe anzupassen. Ein erweiterter „LIFE+-Fonds soll in Zukunft mit einem vereinfachten Finanzierungsmechanismus und einem mehrjährigen Programmansatz arbeiten. Generell müssten Umwelt- und Naturschutzbelange stärker in die GAP integriert und Anreize beziehungsweise Subventionen aus den Marktregelungen, die zu einer ökologisch nicht nachhaltigen Produktion und zu einer Verarmung der biologischen Vielfalt führen, vermindert werden. Es wird erwohnen, den Mitgliedstaaten eine stärkere Ausrichtung der nach den GAP-Marktregelungen vorgesehenen Mittel und Mechanismen auf eine Förderung des Naturschutzes zu ermöglichen (Arbeitsgruppe zu Art. 8 der Habitat-Richtlinie, 2002). Beispielsweise könnten Flächenstilllegungszahlungen gezielt für prioritäre Naturschutzgebiete verwendet werden.

Schließlich betont die EU-Arbeitsgruppe, dass der Umfang des Mittelbedarfs für NATURA 2000 zwar erheblich, aber im Vergleich zu den Mitteln in Höhe von 75 Mrd. Euro, die im Rahmen des aktuellen EU-Agrarhaushalts, der Strukturfonds- und des Kohäsionsfonds sowie des Instruments LIFE-Natur für 2002 zur Verfügung stehen, bescheiden ist (Arbeitsgruppe zu Art. 8 der Habitat-Richtlinie, 2002).

156. Angesichts des geschilderten Finanzierungsbedarfs weist der Umweltrat mit Nachdruck darauf hin, dass für die Realisierung von NATURA 2000 die Umsetzung des von der EU-Arbeitsgruppe erarbeiteten umfassenden Finanzierungskonzepts unerlässlich ist. Bei der Ausgestaltung der Vereinbarungen des *Mid-Term Review* und bei der zukünftigen Umstrukturierung der EU-Agrarpolitik (s. auch Kap. 4.1, Tz. 235, 262, 286) sollte die Förderung von NATURA-2000-Gebieten besonders berücksichtigt werden. Die Bundesregierung sollte sich für die von der EU-Arbeitsgruppe vorgelegte Grundkonzeption weiterhin einsetzen.

### Folgen der ungeklärten Finanzierung

157. Es ist bereits tägliche Praxis und weiterhin absehbar, dass Finanzmittel und Personalkapazitäten in den Ländern zunehmend auf die Umsetzung von NATURA 2000 konzentriert werden. Damit droht anderen Naturschutzaufgaben eine weit gehende Vernachlässigung. Durch eine ausreichende Finanz- und Personalausstattung ist daher zu gewährleisten, dass andere Aufgaben des Naturschutzes neben NATURA 2000 entsprechend den gesetzlichen Vorgaben weiterhin erfüllt werden können.

**158.** Die bisherige Begrenzung der Ausgleichszahlungen für umweltspezifische Einschränkungen in FFH- und Vogelschutzgebieten auf eine Obergrenze von 200 Euro/ha (VO (EG) Nr. 1257/1999) veranlasste einige Bundesländer zu der Praxis, die ordnungsrechtlichen Festsetzungen so zu wählen, dass die entstehenden Nutzungseinbußen durch die vorgegebene Fördersumme abgedeckt werden können. Die Auflagen können dann allerdings den Überlebensbedingungen vieler Arten und Lebensräume nicht ausreichend Rechnung tragen. Dies gilt vor allem für Arten und Lebensräume mit hohen Ansprüchen an Hydrologie, Nährstoffregime und Bewirtschaftungsrhythmen wie Streuwiesen, Arten der Auen- und Pfeifengraswiesen, und Insektenarten des Grünlandes.

### 3.2.5 Der temporäre Schutz potenzieller FFH-Gebiete und faktischer Vogelschutzgebiete

**159.** Die gegenwärtig noch immer unzureichende Meldung und Einrichtung von Vogelschutz- und FFH-Schutzgebieten bedeutet keineswegs, dass ökologisch besonders wertvolle Gebiete in der Zwischenzeit, das heißt bis zu einer verbindlichen Ausweisung, ungeschützt sind. Denn ein Mitgliedstaat darf aus der mangelhaften Erfüllung der ihm nach dem europäischen Naturschutzrecht obliegenden Melde- und Einrichtungspflichten keinen Vorteil in dem Sinne ziehen, dass er zusätzlich auch noch das maßgebliche Schutzregime nicht beachtet. Mitgliedstaatliches Fehlverhalten darf sich nicht zulasten besonders schutz- und erhaltungswürdiger Lebensräume und Arten auswirken. Mittlerweile ist dementsprechend der temporäre Schutz solcher Gebiete anerkannt:

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) obliegt die Auswahl der nach der Vogelschutzrichtlinie zu schützenden Gebiete zwar den Mitgliedstaaten. Es kann jedoch ornithologisch herausragende Gebiete geben, in denen aufgrund der hohen Schutzwürdigkeit kein nennenswerter Entscheidungsspielraum für die Mitgliedstaaten verbleibt, und der gemeinschaftsrechtlichen Inpflichtnahme nur durch die Unterschützstellung der Gebiete entsprochen werden kann. Kommt ein Mitgliedstaat dem nicht nach, unterliegen die Gebiete daher als so genannte faktische Vogelschutzgebiete dem strengen Schutzregime des Artikel 4 Abs. 4 Vogelschutzrichtlinie (EuGH, Rs. C-355/90 – Santona; Rs. C-374/98 – Basses Corbières). Die Vorgaben der Vogelschutzrichtlinie wirken hier also innerstaatlich unmittelbar. Ausnahmen von dem in Artikel 4 Abs. 4 verankerten Veränderungsverbot kommen nur in exzeptionellen Situationen im Interesse der Realisierung überragend gewichtiger Gemeinwohlbelange, insbesondere zur Abwehr schwerwiegender Gefahren für das menschliche Leben und die Gesundheit, in Betracht (EuGH, Rs. C-57/89; s. ausführlich auch GELLERMANN, 2003, S. 1241; 2001, S. 122 f.).

Auf die FFH-Richtlinie lassen sich diese zur unmittelbaren Geltung der Vogelschutzrichtlinie bei faktischen Vogelschutzgebieten entwickelten Grundsätze nicht uneingeschränkt übertragen. Das dort vorgesehene mehrstufige

Auswahlverfahren ermöglicht es den Mitgliedstaaten nämlich, gegebenenfalls sogar den Schutz herausragender Gebiete zu verhindern. Gleichwohl sind auch so genannte „potenzielle FFH-Gebiete“ geschützt, und zwar nach folgenden Maßgaben: Für FFH-Gebiete, die prioritäre Arten oder Lebensraumtypen aufweisen und die in die nationalen Vorschlagslisten (Phase I) aufgenommen worden sind, gilt ohne weiteres das Schutzregime des Art. 6 Abs. 2-4 FFH-RL. Denn der Mitgliedstaat hat durch die Meldung zum Ausdruck gebracht, mit dem Schutz dieser Gebiete einverstanden zu sein. Außerdem müssen prioritäre Meldegebiete im weiteren Auswahlverfahren in die Gemeinschaftsliste übernommen werden (GELLERMANN, 2003, S. 1241, 2001, S. 163; HALAMA, 2001, S. 509; ERBGUTH, 2000, S. 79). Darüber hinaus sind sonstige besonders wertvolle potenzielle, jedoch noch nicht gemeldete FFH-Gebiete jedenfalls dann geschützt, wenn ihre Aufnahme in die Gemeinschaftsliste ernsthaft in Betracht zu ziehen ist oder sich aus Gründen ihrer ökologischen Qualitäten nachgerade aufdrängt (BVerwGE 107, S. 1 ff.). Ein Schutz solcher Gebiete folgt hier aus der gemeinschaftsrechtlichen Treuepflicht des Artikel 10 EG. Danach haben die Mitgliedstaaten alle Maßnahmen zu unterlassen, welche die Verwirklichung der Ziele des Vertrages gefährden können. Die gemeinschaftliche Vorwirkung verhindert, dass die Gebiete so nachhaltig beeinträchtigt werden, dass sie für eine Meldung überhaupt nicht mehr in Betracht kommen (BVerwG, Urteil vom 27. Oktober 2000 – 4 A 18.99; MAAß und SCHÜTTE, 2002, S. 328 f.; HALAMA, 2001, S. 509). Um die praktische Wirksamkeit der FFH-Richtlinie nicht zu beeinträchtigen, sollten dabei bereits solche Einwirkungen ausgeschlossen sein, die zu einer wesentlichen Minderung der Qualität zwar nur einzelner, dafür aber wertbestimmender Gebietsfaktoren führen können (s. auch GELLERMANN, 2003, S. 1242, 2001, S. 126 f.).

### 3.2.6 Zahlungsverantwortung bei Zwangsgeldern

**160.** Auf Antrag der EU-Kommission kann der EuGH nach Artikel 228 Abs. 2 EG gegen einen Mitgliedstaat ein Zwangsgeld verhängen, wenn der Mitgliedstaat ein Urteil des Gerichtshofs nicht befolgt. Wegen unzureichender Umsetzung sowohl der Vogelschutzrichtlinie als auch der FFH-Richtlinie drohte bereits wiederholt ein solches Verfahren nach Artikel 228 Abs. 2 EG gegen die Bundesrepublik Deutschland (s. auch BÖHM, 2000, S. 383). Zuletzt hatte die EU-Kommission nach der Verurteilung Deutschlands 2001 wegen unzureichender Gebietsmeldungen nach der FFH-Richtlinie (EuGH, Rs. C-71/99) erwogen, ein Sanktionsverfahren zur Verhängung eines Zwangsgeldes gegen die Bundesrepublik Deutschland anzustrengen. Nachdem sich Bund und Länder mit der EG im April 2003 auf einen FFH-Nachmeldezeitplan verständigt hatten, konnten Zwangsgeldzahlungen allerdings zunächst ein weiteres Mal abgewendet werden.

**161.** Zwar sind die Länder als Teil der EG ebenso wie der Bund zur Um- und Durchsetzung von Gemeinschaftsrecht verpflichtet (EuGH, Rs. 71/6, Rs. 14/83; KAHL,

2002). Der mit dem Maastricht-Vertrag eingeführte Sanktionsmechanismus des Artikels 228 Abs. 2 EG greift jedoch nur im Verhältnis zwischen der Gemeinschaft und den Mitgliedstaaten. So haftet allein der Bund als Mitgliedstaat gegenüber der Gemeinschaft. Föderale Strukturen eines Mitgliedstaates werden vom EuGH nicht berücksichtigt. Innerstaatliche Um- und Durchsetzungsschwierigkeiten sind ausschließlich Sache des einzelnen Mitgliedstaates. Ein gegen die Bundesrepublik Deutschland verhängtes Zwangsgeld wäre folglich vom Bund zu zahlen, unabhängig davon, dass es sich etwa im Falle der FFH-Gebietsmeldungen um einen Kompetenzbereich der Länder handelt.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob der Bund gegen ihn verhängte Zwangsgelder an die säumigen Länder „weitergeben“ und auf diese Weise zugleich die Länder zu einer zügigen europarechtskonformen Implementation insbesondere auch des EG-Naturschutzrechtes veranlassen kann. Das Ziel einer besseren Befolgung von Urteilen des EuGH wird sich in jedem Fall nur dann erreichen lassen, wenn die Verantwortlichen von den Wirkungen des Druckmittels überhaupt tangiert werden. Das bedeutet für die Situation im Naturschutzbereich in der Konsequenz aber gerade einen Regress des Bundes bei den Ländern.

**162.** Eine explizite Ermächtigungsgrundlage für einen solchen Regressanspruch des Bundes sieht das Grundgesetz nicht vor. Aus der verfassungsrechtlichen Gesamtschau lässt sich allerdings ein allgemeines Veranlassungsprinzip ableiten. Hinter einer Reihe von Verfassungsbestimmungen steht der Gedanke, dass derjenige, der eine Maßnahme veranlasst, auch die hierfür erforderlichen Kosten aufzubringen hat. So haben insbesondere gemäß Artikel 104a Abs. 1 GG Bund und Länder grundsätzlich gesondert die Ausgaben zu tragen, die sich aus der Wahrnehmung ihrer Aufgaben ergeben (BÖHM, 2000, S. 386 f.; TRAPP, 1997). Als Grundlage für die Heranziehung zu einer Kostenerstattung im Rahmen gemeinschaftlicher Zwangsgeldverfahren wird gleichwohl ein solches allgemeines Veranlassungsprinzip kaum ausreichen können (BVerwGE 18, 221, 224; BÖHM, 2000, S. 387).

**163.** In Betracht kommt allerdings – wenn auch nur für den Fall, dass ein Bundesland eine bereits in nationales Recht transformierte Richtlinie nicht vollzieht – ein Rückgriff auf Artikel 104a Abs. 5 GG. Danach haften Bund und Länder im Verhältnis zueinander für eine ordnungsgemäße Verwaltung nationaler Rechtsvorschriften (BVerwGE 104, S. 29, 32; 116, 234, 241). Die Pflicht aus der FFH-Richtlinie zur Gebietsauswahl und -meldung wird durch das Bundesnaturschutzgesetz, also durch Bundesrahmenrecht, umgesetzt. Damit ist europäisches Naturschutzrecht in nationales Recht transformiert und Bundesbinnenrecht geschaffen worden. Kommen die Länder der derart normierten Meldepflicht nach, handelt es sich mithin um den Vollzug von Bundesrecht und um die Verwaltung einer vom Bund vorgegebenen Aufgabe. Zugleich folgt daraus umgekehrt, dass die Nichtmeldung

von FFH-Gebieten durch die Länder eine Nicht-beziehungswise Schlechterfüllung einer durch Bundesgesetz – nämlich das Bundesnaturschutzgesetz – konkretisierten Verpflichtung und in der Konsequenz eine „nicht ordnungsgemäße Verwaltung“ im Sinne des Artikels 104a Abs. 5 GG darstellt.

Problematisch ist indes die weitere Voraussetzung des Artikels 104a Abs. 5 GG, ob in einem Zwangsgeld, das vom EuGH gegenüber dem Bund verhängt worden ist, ein Schaden aus einer nicht ordnungsgemäßen Verwaltung zu sehen ist. Der Verfassungsgesetzgeber ging nämlich von anderen Konstellationen aus, das heißt insbesondere von Schäden, die durch eine Verletzung von Dienst- oder Amtspflichten an Körper und Eigentum entstehen (z. B. FISAHN, 2002, S. 245 f.; SIEKMANN, 2003). Der Wortlaut des Artikels 104a Abs. 5 GG steht jedoch einer weiter gehenden Interpretation nicht entgegen. Zudem sollte die Auslegung des Grundgesetzes nicht statisch erfolgen, sondern den Entwicklungen der europäischen Integration Rechnung tragen (s. auch REHBINDER und WAHL, 2002, S. 24).

Selbstverständlich wäre es rechtspolitisch wünschenswert, dass es erst gar nicht zu den hier beschriebenen Um- und Durchsetzungsdefiziten und in der Folge zu Zwangsgeldandrohungen käme, weshalb der Umweltrat gerade auch eine Änderung der Verteilung der Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen für erforderlich erachtet. Er schlägt in diesem Zusammenhang eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit für den Bereich des Naturschutzes sowie eine zumindest teilweise Bundesauftragsverwaltung als geeignete Mittel vor (Tz. 224). Solange es aber hieran ebenso fehlt wie an einer etwa von BÖHM (2000, S. 387) angeregten, aber bislang nicht weiter verfolgten Ergänzung des Artikels 23 GG um einen ausdrücklichen Bund-Länder-Regress bei Zwangsgeldzahlungen für Pflichtverletzungen gegenüber der EG, hält es der Umweltrat für eine zulässige und den gewandelten staatsrechtlichen Verständnissen entsprechende Interpretation, durch den EuGH verhängte Zwangsgelder als haftungsbegründenden Tatbestand im Sinne des Artikels 104a Abs. 5 GG zu verstehen (s. auch FISAHN, 2002, S. 245 f.). Mit dieser Norm stünde folglich immerhin eine Haftungsgrundlage bei einem nicht ordnungsgemäßen Vollzug von Gemeinschaftsrecht durch die Länder zur Verfügung.

Um aber darüber hinaus auch den Fall der nicht ordnungsgemäßen Umsetzung von Gemeinschaftsrecht durch Landesrecht erfassen zu können, erscheint es dem Umweltrat insgesamt sachgerecht und geboten, eine einheitliche und umfassende Haftungsnorm beispielsweise durch Ergänzung des Artikels 23 GG zu schaffen, mit welcher dem Bund bei Zwangsgeldfestsetzungen durch den EuGH eine Grundlage für etwaige Kostenerstattungsansprüche gegen die Länder sowohl bei fehlender oder unzureichender Transformation in der Landesgesetzgebung als auch bei mangelhaftem Vollzug von umgesetztem Gemeinschaftsrecht in den Ländern an die Hand gegeben wird.

### 3.2.7 Management von NATURA-2000-Gebieten

**164.** Erst in Ansätzen beschäftigen sich die Bundesländer derzeit mit dem Management der NATURA-2000-Gebiete einschließlich der Gebietsbetreuung. Probleme ergeben sich bereits im Ansatz bei der Festlegung ausreichend konkreter Erhaltungs- und Entwicklungsziele für die einzelnen Gebiete, da die Datenlage über FFH-Arten und -Lebensräume noch immer unzulänglich ist. In der Folge wirkt sich das nicht nur auf die Aufstellung von Maßnahmenplänen aus, sondern führt auch dazu, dass Grundlagen für die Formulierung der Schutzverordnungen oder für die Durchführung von FFH-Verträglichkeitsprüfungen fehlen. Für das Gebietsmanagement sind Managementpläne eine geeignete fachliche Grundlage (vgl. z. B. KEHREIN, 2002, S. 7; RÜCKRIEM und ROSCHER, 1999, S. 43). Derzeit gibt es noch keine Orientierungshilfen dazu, wie diese Pläne hinsichtlich Inhalt und Detaillierungsgrad aussehen sollten. Bundesweit und möglichst auch europaweit sollten deshalb baldmöglichst Orientierungshilfen zur Verfügung gestellt werden. Erste Vorarbeiten der LANA liegen hierzu vor (WENZEL, 2002, S. 200).

**165.** Weder die Vogelschutz- noch die FFH-Richtlinie treffen eine konkrete Aussage darüber, in welcher Weise die Unterschutzstellung der Gebiete zu erfolgen hat. Für Vogelschutzgebiete existiert insoweit allerdings eine gefestigte Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes: Bereits im *Santona-Urteil* stellte der Gerichtshof (Rs. C-355/90) fest, dass die Mitgliedstaaten für einen „juristischen Schutzstatus“ Sorge zu tragen haben. Im *Seine-Urteil* (Rs. C-166/97) konkretisierte er dies dahingehend, dass die Mitgliedstaaten aus Gründen des Artikel 4 Abs. 1, 2 Vogelschutzrichtlinie verpflichtet sind, „ein besonderes Schutzgebiet mit einem rechtlichen Schutzstatus auszustatten, der geeignet ist, unter anderem 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“. Schließlich führte der Europäische Gerichtshof im *Poitou-Urteil* (Rs. C-96/98) explizit aus, dass weder einschlägige Regelungen des französischen Wasserrechts noch Agrarumweltmaßnahmen in Gestalt vertraglicher Vereinbarungen mit betroffenen Landwirten als ausreichender Aufwand zur Erfüllung der Pflichten aus der Vogelschutzrichtlinie gelten können. Ein Vertragsschluss sei eine freiwillige Maßnahme und könne daher nicht als wirksame Ergänzung der Schutzregelungen für die eingerichteten besonderen Schutzgebiete in Betracht kommen.

Die Mitgliedstaaten müssen demnach den fraglichen Gebieten einen verbindlichen und durchsetzbaren Schutzstatus zuweisen. Vertragliche Vereinbarungen oder lediglich verwaltungsintern wirkende Regelungen sind hierzu nicht ausreichend (GELLERMANN, 2003, S. 1231, 2001, S. 61 ff.; BERNER, 2000, S. 167 ff.). Die Schutzzerklärung muss sich zudem am Ziel der Erhaltung der im jeweiligen Gebiet zu schützenden Vogelarten orientieren und durch ihre Schutzregelungen hinreichende Gewähr

für seine Erreichbarkeit bieten (GELLERMANN, 2003, S. 1231). Im Hinblick auf die Schutzanforderungen der jeweiligen Arten dürfen keine relevanten Schutzlücken vorhanden sein (EuGH, Rs. C-374/98 – *Basses Corbières*). Sind diese Vorgaben gewahrt, steht den Mitgliedstaaten die Festlegung der jeweils angemessenen Schutzkategorie frei.

Die vorstehenden Überlegungen beanspruchen in gleicher Weise für die Unterschutzstellung von FFH-Gebieten Geltung. Um die größtmögliche Wirksamkeit – den *effet utile* – der FFH-Richtlinie gewährleisten zu können, kann hier in der Sache nichts anderes gelten als für Vogelschutzgebiete. Das heißt auch für FFH-Gebiete ist ein förmlicher und verbindlicher Schutzstatus mit entsprechender Ausgestaltung der Schutzzerklärung vorzusehen (GELLERMANN, 2001, S. 63 f.; RENGELING und GELLERMANN, 1996, S. 12 ff.).

**166.** Einige Bundesländer haben bereits mit der Umsetzung der sich aus der Festlegung der NATURA-2000-Gebiete ergebenden Verpflichtungen begonnen. So werden zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen und Brandenburg Schutzgebietsverordnungen neu erlassen oder bestehende Verordnungen an die neuen Anforderungen angepasst. Dabei war bedauerlicherweise die Tendenz zu beobachten, dass die Bundesländer in den Verordnungen ein niedriges Schutzniveau festlegen. Ursache hierfür war vermutlich die Tatsache, dass über Agrarumweltmaßnahmen nach Artikel 22 VO (EG) Nr. 1257/1999 nur solche Umweltschutzleistungen gefördert werden können, die nicht aufgrund von rechtlichen Anforderungen wie z. B. im Rahmen der guten fachlichen Praxis ohnehin von den Flächennutzern zu erbringen sind. Die Länder haben sich bemüht, die Schutzauflagen in der Verordnung auf einem niedrigen Niveau zu halten, um eine aufgesattelte Förderung aus Agrarumweltmaßnahmen nicht zu behindern. In Gebieten mit umweltspezifischen Einschränkungen wie zum Beispiel NATURA-2000-Schutzgebieten können Einschränkungen, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen, zwar im Rahmen einer Ausgleichszahlung nach Artikel 16 VO (EG) Nr. 1257/1999 kompensiert werden. Bis zum Jahr 2003 war eine solche Ausgleichszahlung jedoch auf maximal 200 Euro pro Hektar beschränkt und hatte daher nur eine sehr untergeordnete Bedeutung. Diese Deckelung der Ausgleichszahlung von 200 Euro wurde auf maximal 500 Euro angehoben, jedoch eingegrenzt auf hinreichend begründete Fälle und zunächst nur für fünf Jahre (vgl. VO (EG) Nr. 1783/2003).

Der Umweltrat empfiehlt vor diesem Hintergrund Bund und Ländern schnellstmöglich auf eine europäische Klärung der Finanzierungsprobleme hinzuwirken. Dabei sollte vor allem auf eine dauerhafte substanzielle Anhebung der maximalen Ausgleichszahlung in NATURA-2000-Gebieten abgezielt werden.

**167.** Beim Management der NATURA-2000-Gebiete zeichnet sich ein weiteres Problem mit der Vielzahl der zuständigen Stellen/Behörden für das Management der Gebiete ab. So gibt es bereits heute NATURA-2000-Gebiete, die einen von der Gemeinde ausgewiesenen