

Schriften zum Umweltrecht

Band 207

Umsetzungsprobleme der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie

**Unter besonderer Berücksichtigung
der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft**

Von

Elisabeth Zinke



Duncker & Humblot · Berlin

ELISABETH ZINKE

Umsetzungsprobleme der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 207

Umsetzungsprobleme der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie

Unter besonderer Berücksichtigung
der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft

Von

Elisabeth Zinke



Duncker & Humblot · Berlin

Die Juristische Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin
hat diese Arbeit im Jahre 2023 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2024 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: CPI books GmbH, Leck
Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-19154-3 (Print)

ISBN 978-3-428-59154-1 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meiner Familie

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Januar 2023 von der Juristischen Fakultät der Humboldt-Universität zu Berlin als Dissertation angenommen, mit anschließender Disputation am 22. November 2023. Literatur und Rechtsprechung konnten für die Veröffentlichung noch bis einschließlich Dezember 2023 berücksichtigt werden.

Den zahlreichen Personen, die mich während meiner Promotionszeit begleitet und mich stets unterstützt haben, möchte ich an dieser Stelle danken.

Mein besonderer Dank gilt zunächst meinem geschätzten Doktorvater Herrn Prof. Dr. Klaus Meßerschmidt für sein umfassendes Engagement bei der Betreuung dieser Arbeit. Er hat mich stets hilfreich unterstützt und mir zugleich Freiraum für die Erstellung meiner Arbeit gewährt. Mein Dank gilt auch Herrn Prof. Dr. Matthias Ruffert für die freundliche Übernahme des Zweitgutachtens sowie Herrn Prof. Dr. Christian Marxsen für sein Mitwirken in der Prüfungskommission. Für die Aufnahme in die Reihe „Schriften zum Umweltrecht“ möchte ich mich bei Herrn Prof. em. Dr. Michael Kloepfer bedanken.

Nicht unerwähnt bleiben dürfen meine Familie und Freunde, die den Prozess von Anfang bis Ende miterlebt haben und denen besonderer Dank gebührt. Dazu gehören auch meine Großeltern, Dr. Klaus Schnabel und Dr. Brigitta Schnabel, die mich nach allen gegebenen Kräften unterstützt haben, sowie meine Zwillingsschwester Johanna Zinke, die für eine gelungene Abwechslung im Alltag gesorgt hat. Vor allem aber mein Ehemann Dr. Sebastian Heßler hat durch seinen stetigen Rückhalt und unerschütterlichen Glauben an mich die Fertigstellung dieser Arbeit in höchstem Maße gefördert. Mein größter Dank gilt meinen Eltern Dr. Silke Zinke und Dr. Olaf Zinke, die mir durch ihre liebevolle und bedingungslose Förderung in allen Lebensjahren die Werte vermittelt haben, die es für das Gelingen dieser Arbeit erforderte. Eine besondere Rolle kommt meinem Vater zu, der mir durch den fachlichen Austausch und seine ökonomische Perspektive wichtige Denkanstöße geben konnte. Meiner Familie widme ich diese Arbeit in liebevoller Dankbarkeit.

Berlin, im Dezember 2023

Elisabeth Zinke

Inhaltsübersicht

A. Einleitung	21
I. Gegenstand der Untersuchung	22
II. Ziel und Gang der Untersuchung	36
B. Das Verhältnis von Flächennutzung und Naturschutz	39
I. Entstehung und Entwicklung des Spannungsverhältnisses	39
II. Ökologische Perspektive	43
III. Ökonomische Perspektive	62
IV. Herausforderungen des Spannungsverhältnisses	84
C. Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie	86
I. Entstehungshintergrund	86
II. Die Richtlinie im Überblick	87
III. Netzwerk Natura 2000	89
IV. Anforderungen an die Umsetzung der FFH-RL	96
D. Versuch der Bewältigung des Spannungsverhältnisses zwischen Naturschutz und Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft im Bundesstaat Deutschland	195
I. Gesetzgebungskompetenz	195
II. Regulierung der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft	198
E. Versuch der Bewältigung des Spannungsverhältnisses zwischen FFH-RL und Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft im Bundesstaat Deutschland	247
I. Kritik auf europäischer Ebene an ehemaligen und bestehenden Regelungen	248
II. Die Umsetzung des Habitatschutzes	250
III. Die Umsetzung des besonderen Artenschutzes	384
IV. Gegenüberstellung der Anforderungen an die Landwirtschaft inner- und außerhalb von Natura 2000-Gebieten	405
F. Ökologische und ökonomische Auswirkungen der FFH-Maßnahmen ..	413
I. Ökologische Bewertung der FFH-Maßnahmen	413
II. Ökonomische Bewertung der FFH-Maßnahmen	417
G. Resümee und Ausblick	432
H. Zusammenfassung in Thesen	436
Anhänge	444
Anhang I – Bewertung des Erhaltungszustands	444

Anhang II – Konkretisierungen der Erhaltungsziele	449
Anhang III – Auszüge aus Managementplänen	450
Anhang IV – Auszüge aus Schutzverordnungen	452
Literaturverzeichnis	455
Stichwortverzeichnis	506

Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung	21
I. Gegenstand der Untersuchung	22
II. Ziel und Gang der Untersuchung	36
B. Das Verhältnis von Flächennutzung und Naturschutz	39
I. Entstehung und Entwicklung des Spannungsverhältnisses	39
II. Ökologische Perspektive	43
1. Der Begriff der Biodiversität	44
a) Messung der biologischen Vielfalt	46
b) Gefährdungs- und Belastungszustand	47
c) Ursachen für den Rückgang der Biodiversität	48
aa) Veränderung und Verlust von Lebensräumen	49
bb) Klimawandel	51
cc) Invasive Arten	52
dd) Einfluss der Landwirtschaft	52
ee) Einfluss der Forstwirtschaft	56
ff) Einfluss der Fischereiwirtschaft	57
2. Ökologischer Landbau	58
3. Der Green Deal	59
4. Zwischenfazit	62
III. Ökonomische Perspektive	62
1. Agrarökonomische Perspektive	63
a) Steckbrief der Landwirtschaft	63
b) Gemeinsame Agrarpolitik	67
aa) Erste Säule (2015–2022)	67
bb) Zweite Säule (2015–2022)	70
cc) Reform im Jahr 2023	70
c) Ökonomische Folgen naturschutzrechtlicher Auflagen	73
aa) Konventionell wirtschaftende Betriebe	73
bb) Ökologisch wirtschaftende Betriebe	75
d) Folgen des Green Deal	77
2. Forstökonomische Perspektive	78
a) Förderung	79
b) Aktuelle Marktsituation	81
3. Fischereiwirtschaftliche Perspektive	81
4. Zwischenfazit	83

IV. Herausforderungen des Spannungsverhältnisses	84
C. Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie	86
I. Entstehungshintergrund	86
II. Die Richtlinie im Überblick	87
III. Netzwerk Natura 2000	89
1. Verfahren zur Schaffung des Natura 2000-Netzwerkes	90
2. Historie der deutschen FFH-Gebietsmeldung	92
3. Deklassifizierung von Gebieten	94
4. Umsetzungsstatus von Natura 2000	95
IV. Anforderungen an die Umsetzung der FFH-RL	96
1. Allgemeine Grundsätze	96
2. Umsetzungsmaßstäbe der FFH-RL	99
a) Auslegungsmethodik	100
b) Ökologische Zielsetzungen der Richtlinie	102
c) Beachtungsgebot ökonomischer Belange	103
3. Umsetzung der habitatschutzrechtlichen Säule der FFH-RL	105
a) Ausweisung als besonderes Schutzgebiet	106
b) Allgemeine Anforderungen des Art. 6 FFH-RL	107
c) Festlegung von Erhaltungszielen auf Gebietsebene	108
aa) Gestaltungsspielraum	109
(1) Naturschutzrechtliche Belange	109
(a) Erreichen des günstigen Erhaltungszustands	110
(b) Grenzen der Entwicklung	111
(2) Wirtschaftliche Belange	113
bb) Formulierung, Konkretisierung und Quantifizierung	115
d) Festlegung der nötigen Erhaltungsmaßnahmen (Art. 6 Abs. 1 FFH-RL)	117
aa) Räumlicher Geltungsbereich	117
bb) Ausgestaltung der nötigen Erhaltungsmaßnahmen	118
(1) Formelle Anforderungen	119
(a) Bewirtschaftungspläne	120
(b) Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder ver- traglicher Art	120
(c) Instrumentenmix	123
(2) Inhaltliche Anforderungen	123
(a) Die ökologischen Erfordernisse	124
(b) Geeignetheit der Erhaltungsmaßnahmen	125
(c) Wirtschaftliche Belange	125
(3) Durchführung der nötigen Erhaltungsmaßnahmen	126
e) Verschlechterungsverbot (Art. 6 Abs. 2 FFH-RL)	127
aa) Abgrenzung von Art. 6 Abs. 1 FFH-RL	127
bb) Geeignete Maßnahmen	128

(1) Instrumenteller Handlungsrahmen	128
(2) Inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahme	130
(a) Vermeidung von Verschlechterung sowie Störungen	131
(aa) Verschlechterung von Lebensraumtypen und Arthabitaten	131
(bb) Störung von Arten	132
(b) Bewertung von Verschlechterung und Störung	132
(aa) Ausgangsgröße des Verschlechterungs- und Störungsverbots	133
(bb) Erheblichkeitsschwelle	134
(cc) Abweichungserwägungen	136
(dd) Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange	136
(3) Bestandsschutz	137
(4) Nachträgliche Verträglichkeitsprüfung	141
(a) Zulassung vor Ablauf der Umsetzungsfrist oder vor Eintragung in Gemeinschaftsliste	142
(b) Zulassung nach Aufnahme in die Gemeinschaftsliste	143
(aa) Fehlerhafte Verträglichkeitsprüfung	144
(bb) Ordnungsgemäße Verträglichkeitsprüfung	145
(c) Ausnahme	148
(d) Prüfungsmaßstab	148
f) Prüfung auf Verträglichkeit (Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL)	149
aa) Projekt- und Planbegriff	149
(1) Projektbegriff	150
(a) Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft als Projekt?	151
(b) Fortlaufende und wiederkehrende land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Tätigkeiten	152
(c) Änderungen bereits bestehender Anlagen oder Nutzungen	154
(2) Planbegriff	155
(3) Begrenzung der Prüfungspflicht	156
(a) Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft als Gebietsver- waltung	156
(b) Unmittelbarkeitskriterium	157
bb) Prüfungsverfahren des Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 FFH-RL	158
(1) Vorprüfung	159
(2) Verträglichkeitsprüfung	161
(a) Beeinträchtigung des „Gebiets als solches“	162
(b) Erhaltungszustände	163
(c) Erheblichkeitskriterium	164
(d) Summationswirkung	167
(e) Schadensminderungsmaßnahmen	169
(f) Darlegungs- und Beweislast	170

(3) Ausnahmen von der Verträglichkeitsprüfung	171
cc) Verlängerung einer Genehmigung	176
4. Umsetzung der artenschutzrechtlichen Säule der FFH-RL	176
a) Schutzsystem nach Art. 12 FFH-RL	177
aa) Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft im Schutzsystem des Art. 12 FFH-RL	178
bb) Exemplar- oder populationsbezogene Norm	180
cc) Fang- und Tötungsverbot	183
dd) Störungsverbot	184
ee) Schutz von Fortpflanzungs- und Ruhestätten	185
ff) Besitz- und Vermarktungsverbote	187
gg) System zur fortlaufenden Überwachung des unbeabsichtigten Fangs und Tötens	187
b) Schutz von konkreten Pflanzenarten	188
c) Schutz der Arten des Anhangs V FFH-RL	189
d) Art und Weise von Fang und Tötung bestimmter Tierarten	189
e) Ausnahmeregel	190
aa) Ausnahmezweck	191
bb) Fehlende zufriedenstellende Alternative	193
cc) Erhaltungszustand der betroffenen Arten	193
5. Zwischenfazit	194
D. Versuch der Bewältigung des Spannungsverhältnisses zwischen Na- turschutz und Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft im Bundesstaat Deutschland	195
I. Gesetzgebungskompetenz	195
1. Gesetzgebungskompetenz im Naturschutzrecht	196
2. Gesetzgebungskompetenz für die Land-, Forst- und Fischereiwirt- schaft	198
II. Regulierung der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft	198
1. Zum Begriff der „Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft“	199
2. Das Fachrecht der „Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft“	200
a) Agrarumweltrecht	200
aa) Regulierung der Landwirtschaft am Beispiel des Dünge- rechts	201
bb) Neuerungen im Agrarumweltrecht	204
b) Forstrecht	205
c) Fischereirecht	208
3. Naturschutzgesetze	212
a) Instrumente des Bundesnaturschutzgesetzes	213
aa) Ordnungsrechtlich geprägte Instrumente	213
bb) Kooperative Instrumente	216
(1) Vertragsnaturschutz	217
(2) Naturschutz auf Zeit	220

b) Landesnaturschutzrecht	221
4. Das Regelungsmodell der guten fachlichen Praxis	223
a) Die Entwicklung der guten fachlichen Praxis	224
b) Rechtsnatur und Rechtsfolgen	228
c) Anforderungen an die Landwirtschaft	236
d) Anforderungen an die Forstwirtschaft	238
e) Anforderungen an die Fischereiwirtschaft	240
5. Kritik an der Reglementierung der Bodennutzung am Beispiel der Landwirtschaft	241
6. Zwischenergebnis	245
E. Versuch der Bewältigung des Spannungsverhältnisses zwischen FFH- RL und Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft im Bundesstaat Deutsch- land	247
I. Kritik auf europäischer Ebene an ehemaligen und bestehenden Rege- lungen	248
II. Die Umsetzung des Habitatschutzes	250
1. Gebietsausweisung durch die Bundesländer (§ 32 Abs. 2–4 des BNatSchG)	252
a) Sicherung der Gebiete	253
aa) Ausweisung mittels Gesetz	254
(1) Sicherung der FFH-Gebiete in Schleswig-Holstein	254
(2) Europakonformität der gesetzlichen Gebietsicherung	256
bb) Ausweisung mittels Landesverordnung	256
(1) Sicherung der FFH-Gebiete in Bayern	257
(2) Europarechtskonformität der Gebietsicherung mithilfe einer Sammelverordnung	257
cc) Ausweisung mittels schutzgebietsbezogener Unterschutzstel- lung	258
(1) Sicherung der FFH-Gebiete in Niedersachsen	258
(a) Formenwahl bei der schutzgebietsbezogenen Umset- zung	258
(b) Europarechtskonformität der Gebietsicherung mithilfe einer schutzgebietsbezogenen Unterschutz- stellung	262
b) Umsetzung und Ausgestaltung der Erhaltungsziele	263
aa) Bewertung des Erhaltungszustands	264
bb) Europarechtskonformität der Erhaltungsziele	266
(1) Bayerische Erhaltungsziele	268
(2) Niedersächsische Erhaltungsziele	271
(3) Rechtsvergleichende Betrachtung der Erhaltungsziele	272
c) Umsetzung und Ausgestaltung der Erhaltungs- und Wiederher- stellungsmaßnahmen	275
aa) Bayerische Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen	277

(1) Gemeinsame Bekanntmachung – Schutz des Europäischen Netzes „Natura 2000“	277
(2) Managementpläne	280
(3) Europarechtskonformität der bayerischen Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen	284
bb) Niedersächsische Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen	288
(1) Bewirtschaftungsvorgaben	289
(a) Belastungen der Landnutzer durch die Bewirtschaftungsvorgaben	290
(b) Fehlende Akzeptanz, Kritik und Widerstand gegen die Verordnungen	293
(2) Europarechtskonformität der niedersächsischen Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen	297
cc) Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen im marinen Bereich	299
dd) Rechtsvergleichende Betrachtung	301
d) Zwischenfazit	308
2. Umsetzung des Verschlechterungsverbots (§ 33 BNatSchG)	309
a) Erhebliche Beeinträchtigung	311
b) Konkretisierungen des unbestimmten Rechtsbegriffs der „erheblichen Beeinträchtigung“ durch die Bundesländer	312
aa) Konkretisierungen in Schleswig-Holstein	313
bb) Konkretisierungen in Bayern	314
cc) Konkretisierungen in Sachsen-Anhalt	315
c) Umsetzung des § 33 BNatSchG in der Praxis	318
d) Ausnahme von § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG	322
e) Entschädigungsmöglichkeit in Natura 2000-Gebieten	323
f) Zwischenfazit	326
3. Umsetzung der Verträglichkeitsprüfung (§ 34 BNatSchG)	327
a) Die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft als Projekt	328
aa) Die Begrenzung des Projektbegriffs durch das Managementprivileg	330
bb) Die Regelvermutung für die Bewirtschaftung nach der „guten fachlichen Praxis“	332
cc) Fortlaufende und wiederkehrende Bewirtschaftungsmaßnahmen	338
dd) Gentechnisch veränderte Organismen als Projekt (§ 35 BNatSchG)	340
b) Vorprüfung	342
aa) Untersuchungsmaßstab der Vorprüfung	342
bb) Vorgezogene Verträglichkeitsprüfung	343
c) Die subsidiäre Anzeigepflicht (§ 34 Abs. 6 BNatSchG)	345
d) Prüfungsmaßstab der „erheblichen Beeinträchtigung“	351

aa)	Reaktions- und Belastungsschwellen	354
bb)	Bagatellschwellen	356
(1)	Bagatellschwelle für direkte Flächenverluste	357
(2)	Irrelevanz- und Bagatellschwelle für Stickstoffeinträge	359
(a)	Abschneidekriterium	359
(b)	Die Bagatellschwelle der Critical Loads	362
cc)	Verbesserungsgebot innerhalb der Vorhabenzulassung	368
dd)	Kumulations- oder Summationsprüfung	368
ee)	Worst-Case-Betrachtung	370
ff)	Vermeidungs- oder Verminderungsmaßnahmen	371
e)	Der Ausnahmetatbestand des § 34 BNatSchG	373
aa)	Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses	374
bb)	Einschränkung bei prioritären natürlichen Lebensraumtypen oder Arten	376
cc)	Kohärenzsicherungsmaßnahmen	378
dd)	Zumutbare Alternativen	379
f)	Die Beweislastverteilung innerhalb der Verträglichkeitsprüfung	381
4.	Zwischenfazit	383
III.	Die Umsetzung des besonderen Artenschutzes	384
1.	Die Verbote des § 44 BNatSchG	385
2.	Die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung im besonderen Artenschutzrecht	388
a)	Die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Privilegierung in § 44 Abs. 4 BNatSchG	389
b)	Rechtsvergleichende Betrachtung zu Freistellungen im Artenschutz	398
3.	Naturschutz auf Zeit im Widerspruch zum besonderen Artenschutzrecht?	400
4.	Zwischenfazit	403
IV.	Gegenüberstellung der Anforderungen an die Landwirtschaft inner- und außerhalb von Natura 2000-Gebieten	405
F.	Ökologische und ökonomische Auswirkungen der FFH-Maßnahmen	413
I.	Ökologische Bewertung der FFH-Maßnahmen	413
II.	Ökonomische Bewertung der FFH-Maßnahmen	417
1.	Nutzungen in den FFH-Gebieten	417
2.	Wirtschaftliche Folgen durch die Umsetzung der FFH-RL	419
3.	Akzeptanz, Kontrolle und Durchsetzung der FFH-Maßnahmen	426
4.	Ökologischer Landbau in FFH-Gebieten	429
G.	Resümee und Ausblick	432
H.	Zusammenfassung in Thesen	436

Anhänge	444
Anhang I – Bewertung des Erhaltungszustands	444
Anhang II – Konkretisierungen der Erhaltungsziele	449
Anhang III – Auszüge aus Managementplänen	450
Anhang IV – Auszüge aus Schutzverordnungen	452
Literaturverzeichnis	455
Stichwortverzeichnis	506

Abkürzungsverzeichnis

Die Abkürzungen entstammen *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Auflage bzw. entsprechen den amtlichen Abkürzungen, soweit solche gegeben sind. Daneben oder abweichend wurden verwendet:

ABFTA	Ausschuss für Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung
AfU	Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
AFZ	Allgemeine Forstzeitschrift für Waldwirtschaft und Umweltvorsorge
Am. J. Agric. Econ.	American Journal of Agricultural Economics
Ber. Ldw.	Berichte über Landwirtschaft – Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft
Biol. Unserer Zeit	Biologie in unserer Zeit
BLAK	Bund-Länder-Arbeitskreis
BSG	Besonderes Schutzgebiet
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
CBD	Convention on Biological Diversity
CC	Cross Compliance
DDA	Dachverband Deutscher Avifaunisten
DFV	Deutscher Fischereiverband
DNT-Journal	Deutscher Naturschutztag Journal
elni Review	Environmental Law Network International Review
Environ. Res. Lett.	Environmental Research Letters
FNR	Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.
Forstw. Cbl.	Forstwissenschaftliches Centralblatt
FuH	Forst und Holz
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GFP	Gemeinsame Fischereipolitik
gfP	gute fachliche Praxis
GGB	Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung
GLÖZ	Standards zur Erhaltung landwirtschaftlicher Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand
GVO	gentechnisch veränderte Organismen
HZBl	Holzzentralblatt

iDiv	Deutsches Zentrum für integrative Biodiversitätsforschung
J. Clean. Prod.	Journal of Cleaner Production
J. Environ. Manage.	Journal of Environmental Economics and Management
LAG VSW	Länderarbeitsgemeinschaft der Vogelschutzwarten
LANA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LPG	Landwirtschaftliche Produktionsgenossenschaft
LRT	Lebensraumtyp
LSG	Landschaftsschutzgebiet
LWF aktuell	Bayerische Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft aktuell
MEA	Millennium Ecosystem Assessment
Nat Commun	Nature Communications
NLJ	Naturschutz, Landschaftspflege und einschlägige Regelungen des Jagd- und Forstrechts
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NSG	Naturschutzgebiet
NuL	Natur und Landschaft
PLoS ONE	Public Library of Science
Raumforsch Raumordn	Raumforschung und Raumordnung
RECIEL	Review of European, Comparative & International Environmental Law
Umweltwiss Schadst Forsch	Umweltwissenschaften und Schadstoff-Forschung
VNBL	VAKBLAD natuur bos landschap
VV	Vertragsverletzung
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL
WBW	Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik des Bundeslandwirtschaftsministeriums
WLN	Waldökologie, Landschaftsforschung und Naturschutz
Wnb	Wet natuurbescherming (Naturschutzgesetz)

„Natura 2000 betrifft Natur und Menschen
und nicht Natur ohne Menschen.“
Europäische Kommission¹

„Ihr sät nicht, ihr erntet nicht und
wisst dennoch alles besser!“
Demoplakat von Landwirten²

A. Einleitung

Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie³ (FFH-RL) ist Jahrzehnte nach dem deutschen Naturschutzrecht entstanden und hat sich mittlerweile als Meilenstein des Naturschutzrechtes erwiesen. Für ihre einzigartige Stellung gibt es vielfältige Gründe. Bedeutend sind insbesondere die erschwerte Veränderbarkeit des FFH-Rechts im Vergleich zum nationalen Recht sowie die Entschlossenheit des Europäischen Gerichtshofes (EuGH), den Anwendungsvorrang des Unionsrechts in allen Rechtsbereichen durchzusetzen und Umsetzungsmängel zu sanktionieren. Auch die nationale Neigung zur Abschwächung des europäisch geprägten Umwelt- und Naturschutzrechts scheiterte bereits mehrfach am EuGH.⁴ Sein Einfluss auf die Bereiche des Verkehrs-⁵ und Siedlungs-

¹ EU-Kommission, Natura 2000 und Wälder, S. 2.

² In dieser Arbeit wird aus Gründen der Lesbarkeit das generische Maskulinum verwendet. Die Form bezieht sich zugleich auf weibliche und anderweitige Geschlechteridentitäten, soweit dies für die Aussage erforderlich ist.

³ Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. EG 1992, Nr. L 206, S. 7), zuletzt geändert durch Art. 1 RL v. 13.05.2013 (ABl. EU 2013, Nr. L 158, S. 193).

⁴ Zu Deutschland: EuGH, U. v. 10.01.2006 – Rs. C-98/03, Slg. 2006, I-0000 (Kommission/Deutschland); U. v. 15.10.2015 – Rs. C-137/14, ECLI:EU:C:2015:683 (Kommission/Deutschland); U. v. 21.06.2018 – Rs. C-543/16, ECLI:EU:C:2018:481 (Kommission/Deutschland).

⁵ Vgl. bspw. EuGH, U. v. 21.03.2013 – Rs. C-244/12, ECLI:EU:C:2013:203 (Salzburger Flughafen GmbH/Umweltsenat); U. v. 28.05.2020 – Rs. C-535/18, ECLI:EU:C:2020:391 (IL u. a./Land Nordrhein-Westfalen); U. v. 16.07.2020 – Rs. C-411/19, ECLI:EU:C:2020:580 (WWF Italia Onlus).

baus⁶ sowie den Betrieb von Anlagen für erneuerbare Energien⁷ und Industrieanlagen⁸ ist bekannt und wird durch die Verfahrensrechte und Umweltrechtsbehelfe im Lichte der Aarhus-Konvention⁹ noch weiter vorangetrieben. Die Regulierung der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung stand im europäischen Umweltrecht dagegen lange im Schatten. Nun tritt sie infolge der Durchsetzung des FFH-Rechts durch den EuGH immer weiter hervor.¹⁰ Vor diesem Hintergrund widmet sich die vorliegende Untersuchung der Frage, ob das FFH-Recht das geeignete europarechtliche Instrument liefert, um die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft naturverträglicher zu gestalten.

I. Gegenstand der Untersuchung

Ein auf europäischer Ebene reguliertes Umweltrecht, das einheitliche Mindeststandards für die Mitgliedstaaten festsetzt, ist schon wegen der länderübergreifenden Thematik des Naturschutzes unentbehrlich. Gerade bei der Umsetzung der FFH-RL zeigen sich jedoch die Schwierigkeiten dieser Rechtsmaterie, sowohl bei der rechtlichen Sicherung als auch bei deren tatsächlichem Vollzug. Ziel der FFH-RL ist es, gefährdete Arten, deren Lebensräume sowie ihre europaweite Vernetzung zu schützen und zu sichern. Insgesamt listet die FFH-RL für die Europäische Union 231 schützenswerte Lebensraumtypen¹¹ (LRT) sowie rund 1.000 gefährdete Arten und Unterarten¹²

⁶ Vgl. bspw. EuGH, U. v. 18.04.2013 – Rs. C-463/11, ECLI:EU:C:2013:247 (L/Gemeinde M.); U. v. 07.06.2018 – Rs. C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403 (Inter-Environnement Bruxelles u. a./Région de Bruxelles-Capitale).

⁷ Vgl. bspw. EuGH, U. v. 02.03.2017 – Rs. C-4/16, EU:C:2017:153 (J.D./Prezes Urzędu Regulacji Energetyki); U. v. 04.03.2021 – Rs. C-473/19, C-474/19, ECLI:EU:C:2021:166 (Skydda Skogen).

⁸ Vgl. bspw. EuGH, U. v. 18.06.2002 – Rs. C-60/01, Slg. 2002, I-5679 (Kommission/Frankreich); U. v. 07.07.2005 – Rs. C-364/03, Slg. 2005, I-6162 (Kommission/Hellenische Republik); U. v. 29.07.2019 – Rs. C-411/17, ECLI:EU:C:2019:622 (Doel).

⁹ Zur Aarhus Konvention siehe bspw. *Schlacke*, ZUR 2004, 129 (130); *Rodenhoff*, RECIEL 2002, 343 (343 ff.).

¹⁰ EuGH, U. v. 10.01.2006 – Rs. C-98/03, Slg. 2006, I-0000, Rn. 39 ff. (Kommission/Deutschland) zur gesetzlichen Freistellung der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung; U. v. 13.12.2007 – Rs. C-418/04, Slg. 2007, I-10947, Rn. 236 ff. (Kommission/Irland) zu Aquakulturvorhaben und Muschelzucht; U. v. 04.03.2010 – Rs. C-241/08, Slg. 2010, I-1697, Rn. 32 ff. (Kommission/Frankreich) zur Fischerei, Aquakultur, Jagd und andere waidmännische Tätigkeiten; U. v. 07.11.2018 – Rs. C-293/17, C-294/17, ECLI:EU:C:2018:882, Rn. 134 (Stickstoffprüfung) zur Düngung und Weidehaltung.

¹¹ Anhang I der FFH-RL; davon kommen 92 LRT in Deutschland vor.

¹² In Deutschland sind davon 281 Tier- und Pflanzenarten der Anhänge II, IV und V ansässig. Sie verteilen sich mit 138 Arten auf Anhang II, 134 Arten auf Anhang IV sowie 103 Arten auf Anhang V.

von gemeinschaftlichem Interesse auf. Um diesen Schutz sicherstellen zu können, wurde ein Schutzgebietsnetz in ganz Europa aufgebaut. Dieses sogenannte Netz „Natura 2000“ setzt sich allerdings nicht nur aus den Gebieten der FFH-RL¹³, sondern auch aus denen der Vogelschutzrichtlinie¹⁴ (Vogelschutz-RL) zusammen. Kerngedanke hinter diesem Schutzgebietsnetz ist der Schutz von Arten mit Hilfe der Vernetzung ihrer Lebensräume. Mittlerweile bedecken die rund 27.000 FFH- und Vogelschutzgebiete ein Fünftel der EU-Landmasse, weshalb das Natura 2000-Netz eines der bedeutendsten länderübergreifenden Schutzinstrumente weltweit darstellt. In Deutschland allein nehmen die 5.253 vorhandenen Natura 2000-Gebiete 15,4% der Landesfläche und 45% der Wasserfläche ein.¹⁵ Ungeachtet der hohen Bedeutsamkeit der FFH-RL traten bei ihrer Umsetzung EU-weit Mängel auf. Neben fehlerhaften Unterschutzstellungen erfolgte der Ausweisungsprozess der FFH-Gebiete sehr langsam und schleppend. Auch bei der grundsätzlichen Schutzpflicht der Länder bezüglich der ausgewiesenen Flächen und den dazugehörigen Arten und LRT zeigen sich in der Praxis Umsetzungsprobleme. Es fehlt an wirksamen Regelungen, ausreichender Finanzierung und Personal für das Natura 2000-Management sowie einer kontrollierten Befolgung der Regelungen.¹⁶ Politische Zweckmäßigkeit sowie wirtschaftliche und infrastrukturelle Interessen scheinen eine konsequente Umsetzung zu verhindern. Insbesondere die Verbände der Industrie, des Gewerbes sowie der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft sehen ihre wirtschaftlichen Bestrebungen bedroht.

Große Probleme bei der Implementierung der FFH-RL bereitet die Regulierung der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung, weshalb Deutschland auch bereits vom EuGH infolge einer unzureichenden Umsetzung verurteilt wurde.¹⁷ Als Bewirtschafter von knapp 83% der deutschen Landesfläche¹⁸ nehmen diese Wirtschaftsformen starken Einfluss auf Natur und Landschaft. Durch die über Jahrhunderte ausgeübte Bewirtschaftung ist eine Kulturlandschaft entstanden, die mit den verschiedensten Lebensräumen wie Äcker, Grünland, Wälder, Obstplantagen, Hecken, Alleen und Feldrainen

¹³ Die FFH-Gebiete werden auch als Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung (GGB) bezeichnet.

¹⁴ Richtlinie 79/409/EWG v. 02.04.1979 (ABl. EG 1979, Nr. L 103, S. 1), ersetzt durch die aktuell gültige Richtlinie 2009/147/EG v. 30.11.2009 (ABl. EU 2010, Nr. L 20, S. 1).

¹⁵ DVL, Natura 2000, S. 1; *Schröder et al.*, Umweltwiss Schadst Forsch 2008, 264 (264, 267); *Rosenkranz/Wippel/Seintsch*, FFH-Impact: Teil 1, S. 14; *Wolf*, ZUR 2022, 195 (199).

¹⁶ Zum Problem des Personalabbaus siehe SRU, Sondergutachten 2007, Rn. 98 ff.

¹⁷ EuGH, U. v. 10.01.2006 – Rs. C-98/03, Slg. 2006, I-0000 (Kommission/Deutschland).

¹⁸ StBA, Bodenfläche nach Art der tatsächlichen Nutzung, S. 6 ff.