

## **Gutachten**

**zur Frage, welche Anforderungen das europäische Naturschutzrecht an die Gestaltung von deutschen Schutzverordnungen zum Schutz von Waldlebensraumtypen im Sinne der FFH-Richtlinie stellt und ob die angekündigte Ausrichtung des Schutzniveaus der niedersächsischen Schutzverordnungen an den Maßstäben der Erhaltungskategorie B diesen Anforderungen gerecht wird**

**vorgelegt von  
Rechtsanwalt  
Dr. Frank Niederstadt  
Hannover**

**Im Auftrag von  
Greenpeace Deutschland e. V.  
BUND, Landesverband Niedersachsen e. V.  
NABU, Landesverband Niedersachsen e. V.**

**Januar 2014**

## Anlass des Gutachtens

Die frühere niedersächsische Landesregierung hat in der Zeit des Regierungswechsels ein Vorschriftenpaket für Natura-2000-Gebiete im Wald erlassen. Unter anderem wegen erheblicher Kritik der Naturschutzverbände wurden die Vorschriften vorläufig noch nicht angewendet, da sie „auf den Prüfstand“ gestellt werden sollten. Im Rahmen einer erneuten Anhörung nahmen die Umweltverbände BUND, Greenpeace und NABU im Juni 2013 umfassend und kritisch zum Vorschriftenpaket Stellung, das sie in weiten Teilen für europarechtswidrig halten, und legten alternative Textvorschläge vor.

Bei den Niedersächsischen Naturschutztagen in Schneverdingen teilte Frau Staatssekretärin Kottwitz am 18.11.2013 mit, dass nunmehr ein überarbeitetes Vorschriftenpaket herausgegeben werden soll. Begonnen werde mit einer Neufassung des Runderlasses „Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten im Wald durch Naturschutzgebietsverordnung“ (Sicherungserlass). Mit diesem Erlass werden Vorgaben für die Inhalte von Schutzgebietsverordnungen gemacht.

In der Rede wird die Aussage getroffen, dass der günstige Erhaltungszustand auf Gebietsebene bereits gewahrt sei, wenn dieser in „guter Ausprägung“ (Kategorie B in der Bewertungsmatrix, vgl. „Vollzugshinweise“ des NLWKN) vorliegt. Daher sei sorgfältig zu bedenken, ob die Verpflichtung zur Wahrung oder Wiederherstellung einer „hervorragenden Ausprägung“ (Kategorie A) verhältnismäßig ist, wenn sie über die Mindestanforderungen für einen günstigen Erhaltungszustand hinausgeht. Zu befürchten sei bei unverhältnismäßigen Nutzungseinschränkungen, dass erfolgreich gegen die Verordnungen geklagt werden könne. Es entstand der Eindruck, dass dieser Maßstab zur Grundlage der Überarbeitung des neuen Sicherungserlasses gemacht werden wird. Dies würde gegenüber dem vorhandenen Sicherungserlass der vorherigen Landesregierung, der von den Umweltverbänden bereits als nicht rechtskonform eingestuft wurde, eine weitere gravierende Verschlechterung bedeuten.

U. a. die Frage, ob ein hervorragender Erhaltungszustand von Waldlebensraumtypen vom Verordnungsgeber in den Schutzgebieten bis zur untersten Grenze eines wie auch immer definierten „günstigen Erhaltungszustands“ zur Verschlechterung freizugeben ist, hat gravierende und dauerhafte Auswirkungen auf das Schutzgebietsnetz Natura 2000. Wird sie bejaht, würde dies zu einer deutlichen Absenkung des bisherigen Schutzniveaus führen. Dies wirft die Frage nach der Vereinbarkeit einer derartigen Vorgabe mit dem europäischen Naturschutzrecht auf.

Mit dem vorliegenden Gutachten sollen die Fragen geklärt werden, ob die vom Umweltministerium angekündigte Absenkung des Schutzniveaus der Waldlebensraumtypen nach der FFH-Richtlinie (FFH-RL) auf die Einhaltung der unteren Schwelle der Kategorie B in niedersächsischen Schutzverordnungen mit europarechtlichen Vorgaben vereinbar ist und inwieweit ein darüber hinausgehendes Schutzniveau rechtlich tatsächlich von potentiellen Klägern angegriffen werden könnte.

## **1. Anforderungen des europäischen Naturschutzrechts an die Ausgestaltung von Schutzverordnungen**

Die FFH-RL enthält keine expliziten Vorgaben für die Ausgestaltung der Schutzverordnungen. Dennoch können entsprechende Maßgaben dem Richtlinien text ohne weiteres entnommen werden.<sup>1</sup>

Gemäß Art. 2 Abs. 2 FFH-RL zielt die Richtlinie darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen. Die betroffenen Waldlebensraumtypen sind in Anhang I der Richtlinie unter der laufenden Nummer 9 aufgezählt. Für die dort genannten Waldlebensraumtypen haben daher die deutschen Schutzverordnungen - soweit Waldflächen betroffen sind - die Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustands bzw. die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands sicherzustellen.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Vgl. MÖCKEL, in SCHLACKE, Gemeinschaftskommentar BNatSchG, § 32 Rn. 58.

<sup>2</sup> Vgl. MÖCKEL, in SCHLACKE, Gemeinschaftskommentar BNatSchG, § 32 Rn. 58 f.; SCHUMACHER/FISCHER-HÜFTLE, BNatSchG, 2. Aufl., § 32 Rn. 30; GELLERMANN, in Landmann-Rohmer, Umweltrecht, § 32 BNatSchG Rn. 11 f.

Der Erhaltungszustand ist gemäß Art. 1 e) FFH-RL für einen natürlichen Lebensraumtyp als die Gesamtheit der Einwirkungen definiert, die den betreffenden Lebensraum und die darin vorkommenden charakteristischen Arten beeinflussen und die sich langfristig auf seine natürliche Verbreitung, seine Struktur und seine Funktionen sowie das Überleben seiner charakteristischen Arten in dem in Artikel 2 genannten Gebiet auswirken können.

Günstig ist der Erhaltungszustand, wenn

- das natürliche Verbreitungsgebiet des Lebensraumtyps sowie die Flächen, die er in diesem Gebiet einnimmt, beständig sind oder sich ausdehnen und
- die für seinen langfristigen Fortbestand notwendige Struktur und spezifischen Funktionen bestehen und in absehbarer Zukunft wahrscheinlich weiterbestehen werden und
- der Erhaltungszustand der für ihn charakteristischen Arten im Sinne des Buchstaben i) günstig ist.

Der Erhaltungszustand einer charakteristischen Art eines Lebensraumtyps im Sinne des Art. 1 i) wird als günstig betrachtet, wenn

- aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, und
- das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und
- ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.

Für die einzelnen Schutzgebiete werden diese zunächst für das gesamte biogeografische Gebiet der Mitgliedstaaten definierten Konzepte, die aber auch für die einzelnen Schutzgebiete anzuwenden sind, durch das absolute Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL weiter konkretisiert.<sup>3</sup> Danach haben die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um in den besonderen Schutzgebieten

---

<sup>3</sup> Vgl. HEUGEL in LÜTKES/EWER, BNatSchG, § 32 Rn. 9; GELLMANN, in LANDMANN-ROHMER, Umweltrecht, § 32 BNatSchG Rn. 12; MÖCKEL, in SCHLACKE, Gemeinschaftskommentar BNatSchG, § 32 Rn. 59.

die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten zu vermeiden. Der deutsche Gesetzgeber hat dieses Verschlechterungsverbot mit § 33 BNatSchG umgesetzt. Dies bedeutet, dass die Schutzverordnungen nach europäischem, deutschem und niedersächsischem Naturschutzrecht sicherzustellen haben, dass jedwede Verschlechterungen der gemeldeten Natura-2000-Gebiete in ihren für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen unterbleiben.<sup>4</sup> Dies gilt auch für die den jeweiligen Lebensraumtypen zuzuordnenden charakteristischen Arten.<sup>5</sup>

Des Weiteren hat der Europäische Gerichtshof mittlerweile in drei Entscheidungen klargestellt, dass der Maßstab der Verträglichkeitsprüfung für Projekte im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL, die ein Schutzgebiet möglicherweise beeinträchtigen, mit dem Maßstab des Verschlechterungsverbots nach Art. 6 Abs. 2 identisch ist.<sup>6</sup> Dies bedeutet, ein Vorhaben, das ein Schutzgebiet beeinträchtigen kann - wozu auch Maßnahmen der Forstwirtschaft gehören können - ist unzulässig, sobald die Maßstäbe des Verschlechterungsverbotes verletzt werden.

Schließlich muss die Unterschützstellung und damit eine deutsche bzw. niedersächsische Schutzverordnung gemäß Art. 3 Abs. 1 FFH-RL ggf. die Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustands eines Lebensraumtyps sicherstellen, wenn sich einer oder mehrere Lebensraumtypen innerhalb eines Schutzgebietes im Zeitpunkt der Unterschützstellung nicht oder noch nicht in einem günstigen Erhaltungszustand im Sinne der Richtlinie befinden.<sup>7</sup>

Zusammengefasst haben die nationalen Schutzverordnungen folgende europarechtliche Vorgaben einzuhalten: Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustandes der Lebensraumtypen unter Beachtung der oben genannten Kriterien und unter Wahrung des Verschlechterungsverbots bezüglich des bestehenden Zustands aus Art. 6

---

<sup>4</sup> Vgl. die Zitate unter Fn. 3.

<sup>5</sup> Vgl. MÖCKEL, in SCHLACKE, Gemeinschaftskommentar BNatSchG, § 32 Rn. 62.

<sup>6</sup> EuGH, Urteil vom 07.09.2004, Rs-C-127/02, (Herzmuschelfischerei), Rn. 32 ff.; EuGH, Urteil vom 24.11.2011, Rs. C-404/09, Rn. 142 (Spanien) und EuGH, Urteil vom 04.03.2010, Rs. C-241/08, Rn. 30 (Frankreich).

<sup>7</sup> Vgl. MÖCKEL, in SCHLACKE, Gemeinschaftskommentar BNatSchG, § 32 Rn. 58; SCHUMACHER/FISCHER-HÜFTLE, BNatSchG, 2. Aufl., § 32 Rn. 30 ff.; GELLERMANN, in LANDMANN-ROHMER, Umweltrecht, § 32 BNatSchG, Rn. 12.

Abs. 2 FFH-RL gegenüber jederlei relevantem Eingriff und Sicherstellung der Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes bei Flächen von Lebensraumtypen, die sich aktuell noch nicht in einem günstigen Erhaltungszustand befinden.

## **2. Sachstand der Natura-2000-Gebietsausweisungen im Bundesland Niedersachsen**

Gemäß Art. 4 Abs. 4 FFH-RL müssen die Mitgliedstaaten die FFH-Gebiete als „besonderes Schutzgebiet“ ausweisen. Dies hätte nach Art. 4 Abs. 4 S. 1 FFH-RL so schnell wie möglich, spätestens aber binnen sechs Jahren geschehen müssen, nachdem die Europäische Kommission das jeweilige Gebiet durch Aufnahme in die Kommissionsliste als FFH-Gebiet anerkannt hat. Nach Art. 4 Abs. 3 FFH-RL bestand überdies die Verpflichtung, die für die Kommissionsliste bestimmten Gebiete durch die Mitgliedstaaten so zügig zu melden, dass die Kommission die Liste binnen sechs Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie, also bis zum Jahr 1998, hätte fertig stellen können. Die Verpflichtung zur Unterschutzstellung der niedersächsischen FFH-Gebiete endete mithin im Jahr 2000. Seit diesem Zeitpunkt ist Niedersachsen mit der Unterschutzstellung in Verzug.

Selbst wenn man auf den Zeitpunkt der tatsächlichen (verspäteten) Veröffentlichung der Kommissionsliste abstellen wollte, ist die Frist mittlerweile abgelaufen. Dennoch ist bei vielen der für Niedersachsen gemeldeten Natura-2000-Gebiete bisher keine sachgerechte Unterschutzstellung erfolgt.

In § 32 Abs. 2 BNatSchG ist die hoheitliche Ausweisung der besonderen Schutzgebiete als geschützte Teile von Natur und Landschaft im Sinne des § 20 Absatz 2 BNatSchG als Regelfall genannt.<sup>8</sup> Die Gebiete müssen entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen ausgewiesen werden. Die Schutzerklärung hat den Schutzzweck entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen zu bestimmen. Gemäß § 32 Abs. 3 S. 3 BNatSchG ist durch geeignete Gebote und Verbote sowie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen sicherzustellen, dass den Anforderungen des Artikels 6 der Richt-

---

<sup>8</sup> Näheres zur Schutzgebietsausweisung s. NIEDERSTADT, F. (2006): Leitfaden des Bund für Umwelt und Naturschutz e.V. (BUND) und des Naturschutzbund Deutschland e.V. (NABU) zur Ausweisung von Schutzgebieten für das Schutzgebietsnetz Natura 2000. [http://www.bund-naturschutz.de/fileadmin/download/artenschutz/leitfaden\\_natura2000\\_schutz\\_200906.pdf](http://www.bund-naturschutz.de/fileadmin/download/artenschutz/leitfaden_natura2000_schutz_200906.pdf) .

linie 92/43/EWG entsprochen wird. Auch weiter gehende Schutzvorschriften sind möglich, d. h. sie bleiben nach § 32 Abs. 3 S. 4 BNatSchG unberührt. Insgesamt greift der deutsche Gesetzgeber mit diesen Regelungen zutreffend die europarechtlichen Voraussetzungen auf.

Eine Unterschutzstellung auf andere Weise als durch Schutzverordnung kommt gemäß § 32 Abs. 4 BNatSchG nur dann in Betracht, wenn durch andere rechtliche Instrumente ein gleichwertiger Schutz sichergestellt werden kann. In der Praxis ist dies jedoch nur höchst selten der Fall. Der Verzicht auf Schutzverordnungen führt daher in vielen Fällen zur Europarechtswidrigkeit.<sup>9</sup>

Zur detaillierten Ausgestaltung der Schutzverordnungen in Natura-2000-Gebieten in Niedersachsen, bezüglich des Erschwernisausgleichs im Privatwald und für Schutz, Pflege und Entwicklung von Natura-2000-Gebieten im Landeswald hatte die vorherige niedersächsische Landesregierung noch kurz nach der Wahl ein Vorschriftenpaket herausgegeben. Die neue Landesregierung hat nach ihrer Amtsübernahme angekündigt, das Vorschriftenpaket entsprechend den neuen naturschutz- und forstpolitischen Zielen und Möglichkeiten zu prüfen und ggf. zu ändern. Dazu wurde eine erneute Verbändeanhörung durchgeführt, bei der umfangreiche, kritische Stellungnahmen der Umweltverbände BUND, Greenpeace und NABU erfolgten. Bei den Niedersächsischen Naturschutztagen wurden nun neue Überlegungen des Umweltministeriums erkennbar, die bisher noch nicht Gegenstand des Verfahrens waren.

### **3. Aktuelle Überlegungen zum Sicherungserlass**

Nach den Verlautbarungen aus dem Umweltministerium soll nun zuerst der überarbeitete Runderlass „Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten im Wald durch Naturschutzgebietsverordnung“ herausgegeben werden. Zu dessen zukünftigen Inhalten hieß es bei den Niedersächsischen Naturschutztagen:

„Maßgebliches Schutzniveau soll die Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der Lebensraumtypen und Arten bleiben. Die

---

<sup>9</sup> Vgl. NIEDERSTADT, F. (2008): Die Ausweisung von Natura-2000-Gebieten auf andere Weise als durch klassische Schutzverordnungen. - NVWZ 2008, S. 126 ff.

jeweiligen Anforderungen an den günstigen Erhaltungszustand sind den aktuellen Darstellungen der Fachbehörde für Naturschutz zu entnehmen.

Diese fachbehördlichen Darstellungen lassen klar erkennen, dass der günstige Erhaltungszustand auf Gebietsebene bereits gewahrt ist, wenn dieser in der Kategorie B „gute Ausprägung“ vorliegt. Fachlich wünschenswert ist es natürlich, wenn die auf Teilflächen vorhandene Kategorie A „hervorragende Ausprägung“ gesichert bleibt. Das gilt namentlich deshalb, um bei einer übergreifenden Bewertung Gebiete mit einem nicht günstigen Erhaltungszustand C „mittlere bis schlechte Ausprägung“ auszugleichen.

Sorgfältig zu bedenken ist aber, ob die Verpflichtung zur Wahrung oder Wiederherstellung einer „hervorragenden Ausprägung“ verhältnismäßig ist, wenn sie über die Mindestanforderungen für einen günstigen Erhaltungszustand hinausgeht. Auch die Bereitstellung eines Erschwernisausgleiches hindert nicht daran, die Schutzverordnungen gerichtlich prüfen zu lassen. Dass qualitative Mehrleistungen bei der Waldbewirtschaftung dann doch besser vom Wald der öffentlichen Hand, namentlich vom Landeswald, erbracht werden sollten, erscheint mit auch wegen deren Vorbildfunktion nahe liegend.

Im Übrigen werden Verordnungen weniger kompliziert, wenn auf Zonierungen verzichtet werden kann. Das Ordnungsverfahren wird einfacher und kann schneller zum Anschluss gebracht werden.

Unser zentrales Ziel ist es, die notwendige Sicherung landesweit zügig zum Abschluss zu bringen, damit negativen Veränderungen durch nicht FFH-konforme Wirtschaftsmaßnahmen Einhalt geboten werden kann.“

(Auszug aus der Rede von Frau Staatssekretärin Kottwitz am 18.11.2013.)<sup>10</sup>

Die aktuellen Darstellungen der Fachbehörde für Naturschutz, auf die sich diese Ausführungen beziehen, sind die „Hinweise und Tabellen zur Bewertung des Erhal-

---

<sup>10</sup> <http://www.umwelt.niedersachsen.de/staatssekretaerin/reden/herausforderungen-naturschutzverwaltung-119869.html> .



tungszustands der FFH-Lebensraumtypen in Niedersachsen“<sup>11</sup>. Die Bewertungstabellen finden sich auch in den „Vollzugshinweisen für Arten und Lebensraumtypen“; hier sind außerdem Bewertungstabellen für den Erhaltungszustand von Arten nach Anhang II der FFH-RL enthalten.<sup>12</sup> Die Kategorien A und B stehen dort für einen günstigen, die Kategorie C für einen ungünstigen Erhaltungszustand.

Offenbar sieht der Erlassentwurf in den Schutzverordnungen Verbote vor, die lediglich den unteren Schwellenwert eines gerade noch günstigen Erhaltungszustandes (Kategorie B) einfordern.

Hierzu ein Beispiel: Ein wichtiges Merkmal für Naturnähe und Biodiversität von Wäldern sind Totholzbäume. Der Erlass der alten Regierung verlangt auf Waldflächen mit wertbestimmenden Lebensraumtypen, die nach dem Ergebnis der Basiserfassung den Erhaltungszustand „A“ aufweisen, dass mindestens drei Stück stehendes oder liegendes starkes Totholz je vollem Hektar Lebensraumtypfläche bei der Bewirtschaftung belassen wird. Bei vorliegendem Erhaltungszustand B wird ein Stück stehendes oder liegendes starkes Totholz pro vollem Hektar verlangt. (Mehr als drei liegende und stehende Stämme Totholz pro ha sind nach den Bewertungstabellen Merkmal für A; über ein bis drei liegende oder stehende Stämme pro ha sind Merkmal für B.)<sup>13</sup> Im neuen Erlassentwurf soll nach den obigen Ankündigungen offenbar einheitlich nur noch die Belassung eines Totholzstamms pro vollem Hektar Lebensraumtypfläche verlangt werden, auch wenn zum Beispiel aktuell noch zehn Totholzbäume vorhanden sind. Mit anderen Worten: Es wird eine erhebliche Verschlechterung gegenüber dem bestehenden Zustand zugelassen.

---

<sup>11</sup> DRACHENFELS, O. v. (2012a): Hinweise zur Definition und Kartierung der Lebensraumtypen von Anh. I der FFH-Richtlinie in Niedersachsen (Stand: März 2012, Korr. Okt. 2013) und DRACHENFELS, O. v. (2012b): Anhang: Hinweise und Tabellen zur Bewertung des Erhaltungszustands der FFH-Lebensraumtypen in Niedersachsen (Stand: März 2012, Korr. März 2013)  
[http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/biotopschutz/biotopkartierung/kartierhinweise\\_fhlebensraumtypen/106576.html](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/biotopschutz/biotopkartierung/kartierhinweise_fhlebensraumtypen/106576.html)

<sup>12</sup>

[http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/natura\\_2000/vollzugshinweise\\_arten\\_und\\_lebensraumtypen/vollzugshinweise-fuer-arten-und-lebensraumtypen-46103.html](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/natura_2000/vollzugshinweise_arten_und_lebensraumtypen/vollzugshinweise-fuer-arten-und-lebensraumtypen-46103.html)

<sup>13</sup> Mit der Verbotsformulierung wird im Übrigen nicht einmal der Schwellenwert für B eingefordert, da dieser bei >1 Stamm/ha liegt. Wenn nur ein Stamm gefordert wird, und zwar pro vollem Hektar Lebensraumtypfläche eines Eigentümers, liegt der verlangte Wert niedriger als der B-Schwellenwert. Beispiel: Ein Eigentümer besitzt 1,9 ha Waldmeister-Buchenwald in einem FFH-Gebiet und muss hier nur einen Totholzbaum erhalten, was einem Wert von rund 0,5 Stämmen/ha entspricht.

Ein weiteres Beispiel: Die Beimischung von nicht lebensraumtypischen Baumarten beeinträchtigt die Naturnähe von Wäldern. Dies gilt vor allem, wenn es sich um gebietsfremde Bäume wie Douglasien oder Robinien handelt, die nach einer Studie des Bundesamtes für Naturschutz eine erhebliche Gefährdung für die biologische Vielfalt darstellen und als invasiv gelten.<sup>14</sup> Überhaupt keine bis weniger 5 Prozent Anteil von gebietsfremden Arten an der Baumschicht sind daher Merkmal für A; 5 bis 10 Prozent sind Merkmal für B. Nun soll offenbar die Anpflanzung oder Saat von nicht lebensraumtypischen Baumarten auf 10 Prozent einer Verjüngungsfläche erlaubt werden, auch wenn in einem FFH-Gebiet bis dahin ausschließlich lebensraumtypische Baumarten vorkommen und die Bewahrung dieses Zustands auch Schutzziel sein müsste.

Entsprechendes gilt unter anderem für die Erhaltung eines Altholzanteils, die Erhaltung von Habitatbäumen (z.B. Höhlenbäumen oder Uraltbäumen) oder die Vermeidung von Bodenverdichtung. Auch wenn gegenwärtig der Zustand in einem Gebiet weitaus günstiger ist, würde nur der untere Schwellenwert des Erhaltungszustands B verlangt.

#### **4. Entstehung der Bewertungskategorien und ihre Eignung als Maßstab für den günstigen Erhaltungszustand der Lebensraumtypen im Sinne der FFH-RL**

In der Verlautbarung des Umweltministeriums zur geplanten Neufassung des Sicherungserlasses wird zunächst zutreffend auf den unter 1. dargestellten Begriff des „günstigen Erhaltungszustands“ als Maßstab für die Schutzverordnungen Bezug genommen.

Fraglich ist jedoch bereits, ob dieser von der Richtlinie und darauf Bezug nehmend von § 32 Abs. 3 S. 3 BNatSchG geforderte günstige Erhaltungszustand durch die in Niedersachsen ins Auge gefasste Erhaltungszustands-Bewertungsmatrix europarechtskonform abgebildet wird.

---

<sup>14</sup> NEHRING, S. et al. (2013): Naturschutzfachliche Invasivitätsbewertungen für in Deutschland wild lebende gebietsfremde Gefäßpflanzen. - BfN-Skripten 352. [www.bfn.de/0502\\_skripten.html](http://www.bfn.de/0502_skripten.html)  
[http://bfnd.de/16583.html?&cHash=f9f33cc2a53282b73f38635769ec2540&tx\\_ttnews%5Btt\\_news%5D=4757](http://bfnd.de/16583.html?&cHash=f9f33cc2a53282b73f38635769ec2540&tx_ttnews%5Btt_news%5D=4757)

Zunächst ist festzustellen, dass die Bewertungskategorien A, B und C hier in einem Sinn verwendet werden, für den sie nicht konzipiert wurden. Sie sind von der Europäischen Kommission in einer Anleitung für das Ausfüllen des Standarddatenbogens, also der Meldung von FFH-Gebieten, entwickelt worden.<sup>15</sup> Hier bilden diese Bewertungskategorien einen Teil der Gebietsinformationen nach Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 FFH-RL und Anhang III FFH-RL, auf deren Grundlage die Gebietsauswahl getroffen werden sollte. Die Anleitung enthält keine Schwellenwerte, sondern nur allgemeine Anforderungen an die Gebietsbewertung. Dabei markiert die Kategorie B keineswegs einen Zustand, in dem die Ziele der Richtlinie schon hinreichend erfüllt sind. Unter die Definition von B fallen insbesondere auch Erhaltungszustände, bei denen der aktuelle Gebietszustand (Struktur) oder die Zukunftsaussichten teilweise beeinträchtigt sind, diese aber „einfach“ oder „mit durchschnittlichem Aufwand“ wiederhergestellt werden können. Für den Fall, dass Beeinträchtigungen von Struktur oder Zukunftsaussichten vorliegen, heißt es ausdrücklich: „Ziel ist, die spezifische Struktur und die spezifischen Funktionen, die für eine langfristige Erhaltung erforderlich sind, wiederherzustellen und somit für die typischen Arten einen günstigen Erhaltungszustand beizubehalten bzw. wiederherzustellen.“<sup>16</sup> In diesem Kontext bedeutet „B: guter Erhaltungszustand“ also, dass ein mit B bewertetes Gebiet gut geeignet ist, als besonderes Schutzgebiet ausgewiesen zu werden. Das schließt aber nicht aus, dass das Mitgliedsland verpflichtet ist, den Gebietszustand zu verbessern. Vielmehr wird bei einem Zustand B in vielen Fällen eine Aufwertung nötig sein. Die Kategorie B für einen Lebensraumtyp ist somit nicht bereits mit einem „günstigen Erhaltungszustand“ im Sinne der Legaldefinition von Art. 1 Buchst. e FFH-RL gleichzusetzen, sondern der günstige Erhaltungszustand ist hier vielfach erst noch herzustellen. Ist dies aber so, kann die Kategorie B nicht als Maßstab dafür verwandt werden, ob ein hinreichendes Schutzniveau erreicht wurde.

---

<sup>15</sup> EUROPÄISCHE KOMMISSION (1997): Entscheidung der Kommission vom 18. Dezember 1996 über das Formular für die Übermittlung von Informationen zu den im Rahmen von Natura 2000 vorgeschlagenen Gebieten (97/266/EG). Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 107/1-156, DE, 24.4.97.  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/standarddataforms/form\\_notes\\_de.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/habitatsdirective/docs/standarddataforms/form_notes_de.pdf)

<sup>16</sup> EUROPÄISCHE KOMMISSION (1997), a.a.O., S. 33.

Um bundesweit zu vergleichbaren Erfassungen und Bewertungen bei Kartierungen zu kommen, wurde das Bewertungsschema auf nationaler Ebene und auf Länderebene im sogenannten Pinneberg-Schema konkretisiert.<sup>17</sup> Auch die dabei entstandenen Bewertungstabellen können nicht unkritisch so verstanden werden, dass die Kategorien A und B einem günstigen Erhaltungszustand gemäß Art. 1 Buchst. e FFH-RL entsprechen.

Sowohl bei den länderübergreifenden Empfehlungen als auch bei den davon abgeleiteten Kriterien und den Schwellenwerten der Länder wurde bereits nicht transparent gemacht, inwieweit sie sich auf die aktuelle Fachliteratur stützen.<sup>18</sup> Es ist insofern nicht erkennbar, ob und in welcher Weise die besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse herangezogen wurden, wie es für das Schutzsystem Natura 2000 zu fordern ist,<sup>19</sup> oder ob es sich eher um grobe Abschätzungen und politisch geprägte Kompromisse handelt. Dass die Schwellenwerte nicht streng naturwissenschaftlich abgeleitet sein können, ist jedenfalls auch deshalb naheliegend, weil sie sich in verschiedenen Bundesländern nicht unwesentlich unterscheiden.<sup>20</sup> Soweit empirische Untersuchungen anhand von objektiven Kriterien gezeigt haben, dass die Schwellenwerte für einen günstigen Erhaltungszustand bei weitem zu niedrig angesetzt sind (Beispiel Totholzbewohner, s. u., Pkt. 5.3), sind die Schwellenwerte dennoch nicht diesen Ergebnissen angepasst worden.

---

<sup>17</sup> Die „Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz“ (LANA) entwickelte 2001 in Pinneberg ein einheitliches Bewertungsschema für FFH-Lebensraumtypen und -Arten („Pinneberg-Schema“) ([http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/030306\\_lana.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/030306_lana.pdf)). Auf dieser Grundlage wurden länderübergreifend Bewertungsschemata für die einzelnen FFH-Lebensraumtypen als Empfehlung entwickelt, im Falle der Waldlebensraumtypen durch die LANA und die Forstchefkonferenz ([http://www.bfn.de/0316\\_akwald.html](http://www.bfn.de/0316_akwald.html)). Seit 2010 liegt für alle Lebensraumtypen auch eine überarbeitete Neufassung vor ([http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/monitoring/Bewertungsschemata\\_LRT\\_Sept\\_2010.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/monitoring/Bewertungsschemata_LRT_Sept_2010.pdf)). Entwickelt wurden außerdem Vorschläge für die Erfassung und Bewertung von Arten des Anhangs II sowie von Arten der Anhänge IV und V FFH-RL ([http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/monitoring/Gesamtsonderheft\\_2\\_Bewertungsschemata.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/monitoring/Gesamtsonderheft_2_Bewertungsschemata.pdf)).

<sup>18</sup> WINTER, S. & J. SEIF (2011): Bewertungskriterien zum Erhaltungszustand von Natura-2000-Buchenwald-Lebensraumtypen. - Naturschutz und Landschaftsplanung 43 (4), 101-110. S. 107.

<sup>19</sup> Vgl. EuGH, Urteil vom 07.09.04 - C-127/02, (Herzmuschelfischerei), Rn. 54.

<sup>20</sup> ROSENKRANZ, L., B. WIPPEL & B. SEINTSCH (2012): FFH-Impact. Teil 1: Umsetzung der FFH-Richtlinie im Wald in den Bundesländern. Gutachten des Instituts für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV). [http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam\\_uploads/Institute/FO/pdf\\_s\\_2012/OEF\\_2012-04-1.pdf](http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/Institute/FO/pdf_s_2012/OEF_2012-04-1.pdf) S. 53 ff.

Noch entscheidender ist, dass nach dem verwendeten Pinneberg-Schema der Erhaltungszustand eines Lebensraumtyps auch dann als günstig eingestuft werden kann, wenn er nach den Vorgaben des Art. 1 e) FFH-RL eindeutig als ungünstig zu bewerten wäre. Denn die Bewertung eines Lebensraumtyps beruht beim Pinneberg-Schema auf den Kriterien Vollständigkeit der lebensraumtypischen Strukturen, Vollständigkeit des lebensraumtypischen Arteninventars und Beeinträchtigungen. Wird das Arteninventar negativ bewertet, kann der Erhaltungszustand dennoch als gut eingestuft werden, wenn die beiden anderen Kriterien entsprechend positiv bewertet werden. Dies schließt jedoch Art. 1 e) FFH-RL aus, da sich ein Lebensraumtyp nach dieser Vorschrift immer im ungünstigen Erhaltungszustand befindet, wenn der Erhaltungszustand der charakteristischen Arten nicht günstig ist. Mit anderen Worten: Die in Niedersachsen verwandte Bewertungsmatrix auf der Grundlage des Pinneberg-Schemas ist als Maßstab für die Bewertung des günstigen Erhaltungszustandes für Lebensraumtypen im Hinblick auf Schutzwirkungen einer Verordnung in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung ungeeignet.<sup>21</sup>

Festzuhalten ist, dass die aus dem Pinneberg-Schema entwickelten niedersächsischen Maßstäbe der Kategorien A, B und C nicht ein von der EU-Kommission vorgegebenes Bewertungsschema des Erhaltungszustandes darstellen, sondern bei der Kartierung von Lebensraumtypen und der Gebietsauswahl helfen sollen. Sie sind hingegen kein Instrument, das das von der Richtlinie geforderte Schutzniveau zutreffend abbildet. Eine Einstufung B kann nach der vorgegebenen Methodik auch bei einem ungünstigen Erhaltungszustand abgegeben werden. Die Kategorien A und B, deren Definitionen in den niedersächsischen Bewertungstabellen und ihren bundesdeutschen Vorbildern wohl auch eher politisch als fachlich zu erklären sind, können fachlich daher nicht mit einem günstigen Erhaltungszustand im Sinne von Art. 1 Buchst. e FFH-RL gleichgesetzt werden. Dies gilt insbesondere auch für Lebensraumtypen, die nach den Tabellen mit B bewertet werden. Hieraus folgt, dass bereits wegen der unzureichenden Abstimmung der Kategorien auf die Schutzanforderungen des Europarechts mit Hilfe dieser Kategorien keine rechtskonformen Schutzstandards festgelegt werden können. Hierzu bedürfte es zunächst einer Ent-

---

<sup>21</sup> Ebenso DRACHENFELS, O. V. (2011): Methodische Überlegungen zur Bewertung des Erhaltungszustands von FFH-Lebensraumtypen. *Natur und Landschaft*. 86 (8) 337-342. Vgl. auch DRACHENFELS (2012b) a.a.O., S. 3.

wicklung eines auf die Schutzanforderungen der Richtlinie abgestimmten Bewertungsschemas. Soweit der Sicherungserlass auf die Kategorien in ihrer jetzigen Form abstellt, wären er und die hierauf aufbauenden Schutzverordnungen bereits aus diesem Grund mit europäischem Recht unvereinbar.

## **5. Vereinbarkeit der angekündigten Maßstäbe mit dem Verschlechterungsverbot**

Selbst wenn die verwandten Kategorien auf der Grundlage des Pinneberg-Schemas geeignet wären, europarechtskonforme Schutzstandards für FFH-Gebiete festzulegen, erscheint es fraglich, ob den europarechtlichen (und bundesrechtlichen) Anforderungen im übrigen Genüge getan wird, wenn in den Schutzverordnungen lediglich (Minimal-)Merkmale der Bewertungsstufe B verlangt werden, wie die Ankündigung des Umweltministeriums postuliert hat.

### **5.1 Allgemeines Verschlechterungs- und Störungsverbot**

Wie unter 1. dargestellt, sind nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele der FFH-Richtlinie erheblich auswirken könnten.

Selbst geringfügige Verschlechterungen der zu schützenden Lebensräume und Habitate müssen verhindert werden. Das Verschlechterungsverbot lässt insoweit keine Relativierung zu. Die Mitgliedsstaaten haben jede Verschlechterung der zu schützenden Gebietsbestandteile zu unterbinden und können sich nicht darauf beschränken, nur erheblichen und nachhaltigen Beeinträchtigungen zu begegnen.<sup>22</sup> Bei einer europarechtskonformen Auslegung ist die Umsetzung des Verschlechterungsverbotes in § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG eben in diesem Sinne zu verstehen.

---

<sup>22</sup> GELLERMANN, M. (2001): Natura 2000: europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland. 2., neubearb. u. erw. Aufl., S. 74 mit weiteren Literaturnennungen.

GELLERMANN<sup>23</sup> erklärt diese Strenge mit dem Ziel der Richtlinie:

„Jede Verschlechterung - selbst solche marginaler Art - läuft dem Ziel der Bewahrung eines günstigen Erhaltungszustandes zuwider und muss daher verhindert werden; dies um so mehr, als die Summe vieler, für sich betrachtet geringfügiger Beeinträchtigungen die Zielverwirklichung ebenso effektiv verhindern kann wie eine schwergewichtige Qualitätsminderung. Derartig sukzessiven Lebensraumverschlechterungen kann nur durch absolut wirkende Verbotsbestimmungen begegnet werden.“

Mit der Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der für die jeweiligen Gebiete maßgeblichen Lebensraumtypen und Arten ist deshalb gerade nicht gemeint, dass in allen besonderen Schutzgebieten lediglich ein uniformer, gerade noch als „günstig“ definierter Zustand verlangt wird, bis zu dem eine Verschlechterung erlaubt ist. Vielmehr ist die Qualität des Ausgangszustands im jeweiligen Schutzgebiet mindestens zu erhalten, soweit er günstig ist. Auch dann, wenn der Ausgangszustand außergewöhnlich gut ausgeprägt sein sollte, darf er nicht verschlechtert werden. Das Verschlechterungsverbot gilt ab dem Tag der Aufnahme des Gebietes in die Kommissionsliste (Art. 4 Abs. 5 FFH-RL) bzw. seit dem Datum im Jahre 1998, bis zu dem die Liste der Gebiete nach den Vorgaben der Richtlinie hätte vorliegen müssen. Der Zustand an diesem Stichtag bzw., wenn nicht hinreichend bekannt, zum Zeitpunkt der danach frühesten Dokumentation des Erhaltungszustandes<sup>24</sup> ist dabei der für das Verschlechterungsverbot maßgebliche Ausgangszustand.

Dieses absolute Verschlechterungsverbot ist durch die Verbotsbestimmungen der Schutzverordnungen umzusetzen, denn nach § 32 Abs. 3 BNatSchG ist mit der Schutzerklärung durch geeignete Gebote und Verbote sicherzustellen, dass den Anforderungen des Artikels 6 FFH-RL entsprochen wird. Für eine Ausgestaltung der Verbote in der Weise, dass eine Verschlechterung der Lebensräume und Habitate

---

<sup>23</sup> GELLERMANN (2001) a.a.O., S. 75. Ebenso PÜRKY, E. (2005): Natura 2000. Auswirkung und Umsetzung im innerstaatlichen Recht. S. 150 f. Vgl. auch : EPINEY, A. & N. GAMMENTHALER (2009): Das Rechtsregime der Natura 2000-Schutzgebiete. S. 86 ff.

<sup>24</sup> In der Regel die Basiserfassung des Niedersächsischen Landesbetriebs für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz (NLWKN) oder die Erhaltungs- und Entwicklungspläne (E+E-Pläne, Bewirtschaftungspläne, Managementpläne) des Niedersächsischen Forstplanungsamtes.

bis zu einem Niveau zugelassen wird, das gerade noch als günstiger Erhaltungszustand definiert ist, gibt das europäische und nationale Naturschutzrecht keinerlei Raum.

Bereits die Regelung im bestehenden Sicherungserlass<sup>25</sup> ist hier mit dem europäischen Naturschutzrecht unvereinbar.<sup>26</sup> Hiernach müssen bei einem vorliegenden Erhaltungszustand A zwar die Mindestkriterien für A und bei einem Erhaltungszustand B die Mindestkriterien für B eingehalten werden.<sup>27</sup> Damit würden aber Verschlechterungen innerhalb der Bewertungsstufen zugelassen, die dem Verschlechterungsverbot widersprechen. Denn Verschlechterungen im Sinne des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL, § 33 BNatSchG können auch dann gegeben sein, wenn sich die Kategorie-einstufung nicht ändert. Es ist im Übrigen nicht nachvollziehbar, dass zum Beispiel eine Reduzierung des starken Totholzes von 4 auf 3 Stämmen pro Hektar gravierend sein soll (>3 Stämme ist Schwelle von A nach B), aber von 10 auf 4 Stämmen nicht.

## 5.2 Planungs- und projektbedingte Beeinträchtigungen

Art. 6 Abs. 3 FFH-RL und § 34 Abs. 1 i.V.m. § 36 BNatSchG besagen, dass Pläne oder Projekte, die ein Natura-2000-Gebiet einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen erfordern. Sofern das Gebiet als solches beeinträchtigt wird, darf der Plan oder das Projekt nicht zugelassen werden. Abweichungen davon sind nur unter den sehr strengen Voraussetzungen von Art. 6 Abs. 4 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG möglich. Da ein Projekt in diesem Sinne wirkungsbezogen zu definieren ist, gilt jede Maß-

---

<sup>25</sup> Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten im Wald durch Naturschutzgebietsverordnung. Gem. RdErl. d. MU u. d. ML v. 27. 2. 2013. - Nds. MBl. Nr. 9/2013, S. 221-224. ("Sicherungserlass").

<sup>26</sup> Nur beiläufig sei an dieser Stelle erwähnt, dass auch das im bisherigen Sicherungserlass verwandte Regelungskonzept, mit dem zunächst die ordnungsgemäße Forstwirtschaft von den Verboten vollständig ausgenommen wird, um anschließend für bestimmte Fallkonstellationen diese Ausnahme wieder einzuschränken, vor dem Hintergrund des Verschlechterungsverbot als regelungstechnisch wenig geglückt anzusehen ist.

<sup>27</sup> Gem. RdErl. Unterschutzstellung a.a.O., Anlage, Abschn. B, Teil I u. II. Die einzelnen hier aufgeführten Bewirtschaftungseinschränkungen entsprechen den Schwellenwerten von A und B in der niedersächsischen Bewertungsmatrix (DRACHENFELS 2012b a.a.O., S. 91 ff.), allerdings mit Fehlern bei der Umsetzung, vgl. z.B. Fn. 13.



nahme, die die Erhaltungsziele eines Natura-2000-Gebietes beeinträchtigen könnte, gleich welcher Art, als ein Projekt in diesem Sinne.

Für die Frage des notwendigen Schutzniveaus in Schutzverordnungen ist der untrennbare Zusammenhang von Art. 6 Abs. 3 FFH-RL und Art. 6 Abs. 2 FFH-RL von zentraler Bedeutung. Während das Verschlechterungsverbot nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL allgemein den Status quo der Lebensräume und Arten sichert, behandeln Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL dagegen planungs- und projektbedingte Beeinträchtigungen und sind als die speziellere Bestimmung anzusehen.<sup>28</sup> Wenn Art. 6 Abs. 3 FFH-RL als Voraussetzung für eine FFH-Verträglichkeitsprüfung die Möglichkeit einer „erheblichen“ Beeinträchtigung des Gebietes nennt, ist dies nicht so zu verstehen, dass die Prüfungspflicht und das darauf aufbauende Schutzregime nur für negative Auswirkungen gilt, die von besonderer Schwere sind und das absolute Verschlechterungsverbot für Lebensräume und Habitate im Falle von Projekten und Plänen also nicht gilt. Vielmehr ergibt sich aus dem Zusammenhang und der Regulationsintention, dass Beeinträchtigungen im Sinne von Art. 6 Abs. 3 FFH-RL immer erheblich sind, wenn die für die Ausweisung des Schutzgebietes maßgeblichen Lebensräume und Habitate in Mitleidenschaft gezogen werden, unabhängig von der Intensität der Beeinträchtigung.<sup>29</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht führt dazu aus:

„Grundsätzlich ist somit jede Beeinträchtigung von Erhaltungszielen erheblich und muss als Beeinträchtigung des Gebietes als solchen gewertet werden. Unerheblich dürften im Rahmen des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL nur Beeinträchtigungen sein, die kein Erhaltungsziel nachteilig berühren.“<sup>30</sup>

Nach SCHUMACHER/FISCHER-HÜFTLE bedeutet das konkret, dass eine Beeinträchtigung nur dann unerheblich ist, wenn der Zustand der geschützten Lebensräume und der Habitate der geschützten Arten gleich bleibt bzw. sich verbessert oder die Populationsgröße der geschützten Arten nicht abnimmt. Dagegen muss jede Beeinträchti-

---

<sup>28</sup> PÜRKY (2005) a.a.O., S. 153; GELLERMANN (2001) a.a.O., S. 75.

<sup>29</sup> GELLERMANN (2001) a.a.O., S. 79 f. mit weiteren Nennungen aus dem Schrifttum.

<sup>30</sup> BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 - 9 A 20.50 (Westumfahrung Halle), Rn. 41.

gung als erheblich eingestuft werden, die sich negativ auf die Lebensräume und Arten, die den Grund der Unterschutzstellung bilden, auswirkt.“<sup>31</sup>

Da jede Beeinträchtigung, die zu einer Verschlechterung der zu schützenden Lebensraumtypen und Habitate der Arten führt, als erheblich zu werten ist, müssen alle solchen Verschlechterungen unabhängig von Bewertungsstufen unterbunden werden. Die als Grundlage für das Meldeverfahren entwickelte grobmaschige Wertungsmethodik kann die Einhaltung des Verschlechterungsverbots nicht gewährleisten, da sie nicht einer umfassenden Projektfolgenbewertung i. S. d. FFH-Verträglichkeitsprüfung dient.

So heißt es etwa im „Leitfaden FFH-VP“ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, es

„... besteht keine direkte Entsprechung zwischen dem ermittelten Ausmaß der Beeinträchtigungen und der Bewertung des Erhaltungszustands von Arten oder Lebensräumen im Standard-Datenbogen. Die dreistufige Skala des Standard-Datenbogens wurde als Schätzrahmen für ein Meldeformular und nicht zur Bewertung von Beeinträchtigungen konzipiert. Auch Veränderungen, die keinen Wechsel z. B. von der Stufe ‚hervorragender Zustand‘ zur Stufe ‚guter Zustand‘ auslösen, können erheblich sein.“<sup>32</sup>

Da schon Verschlechterungen, die sich innerhalb der Bewertungsstufe „hervorragender Zustand“ bewegen, erheblich sein können, gilt dies erst recht für Verschlechterungen von einem sehr guten Zustand A zu einem unteren Schwellenwert von B.

Im Verbotskatalog der Schutzverordnungen ist daher ein absolutes Verschlechterungsverbot in Hinblick auf den Zustand der geschützten Lebensräume und der Habitate der geschützten Arten umzusetzen, auch wenn es sich um Verschlechterungen durch Projekte oder Pläne handelt. In Hinblick auf den Sicherungserlass ist dies

---

<sup>31</sup> SCHUMACHER/FISCHER-HÜFTLE, BNatSchG, 2. Aufl., § 33 Rn. 12.

<sup>32</sup> BUNDESMINISTERIUM FÜR VERKEHR, BAU- UND WOHNUNGSWESEN (2004): Leitfaden zur FFH-Verträglichkeitsprüfung im Bundesfernstraßenbau (Leitfaden FFH-VP). S. 40.

auch deshalb relevant, weil land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Nutzungen Projekte im Sinne von Art. 6 Abs. 3 FFH-RL sein können (vgl. Herzmuschelfischerei-Urteil des Europäischen Gerichtshofs).<sup>33</sup> Es muss deshalb durch Verbote gewährleistet werden, dass forstliche Nutzungen den Zustand von relevanten Gebietsbestandteilen nicht verschlechtern, egal ob es sich dabei um Projekte handelt oder nicht und unabhängig davon, ob sich die Verschlechterung innerhalb eines als günstig definierten Bereichs einer Bewertungsskala bewegt oder diesen Bereich unterschreitet. Denn, wie bereits ausgeführt, sind die Maßstäbe für das Verschlechterungsverbot und für die Verträglichkeitsprüfung bei Projekten nach mehreren Urteilen des Europäischen Gerichtshofes identisch.

### 5.3 Erhaltungszustand von charakteristischen Arten der Lebensraumtypen

Dass die FFH-Richtlinie es nicht zulässt, das Schutzniveau auf einen uniformen, minimalen Sockel eines per Definition gerade noch als günstig geltenden Erhaltungszustands abzusenken, ergibt sich auch im Hinblick auf die charakteristischen Arten der Lebensraumtypen.<sup>34</sup>

Für die Sicherung eines günstigen Erhaltungszustands der im Gebiet zu schützenden Lebensraumtypen kommt es entscheidend auch darauf an, dass ein günstiger Erhaltungszustand der charakteristischen Arten der Lebensraumtypen gewahrt bleibt. Die für jedes Gebiet in der Schutzerklärung festzulegenden Erhaltungsziele (Art. 6 Abs. 3 FFH-RL und § 32 Abs. 3 BNatSchG) müssen die charakteristischen Arten berücksichtigen. Die Beeinträchtigung von Lebensraumtypen durch Beeinträchtigung charakteristischer Arten spielt eine entscheidende Rolle in mehreren höchstrichterlichen Urteilen im Zusammenhang mit FFH-Gebieten.<sup>35</sup>

Zum Beispiel ist ein wichtiges Merkmal naturnaher Wälder der Reichtum an Lebensgemeinschaften von totholzbewohnenden Arten. Zahlreiche totholzbewohnende Arten sind charakteristische Arten der jeweiligen Waldlebensraumtypen. Etwa ein Drittel aller im Wald lebenden Pilze, Flechten, Moose, Schnecken, Käfer, Vögel und

---

<sup>33</sup> EuGH, Urteil vom 07.09.2004, Rs-C-127/02, (Herzmuschelfischerei), Rn. 32 ff.

<sup>34</sup> Vgl. unter 1.

<sup>35</sup> Zum Beispiel: BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 - 9 A 20.50 (Westumfahrung Halle), Rn. 48 ff. u. 77 ff.; BVerwG, Urt. v. 12.3.2008 - 9 A 3.06 (Hessisch Lichtenau), Rn. 78 ff.

Säuger sind auf Totholz angewiesen. Durch den Mangel vor allem an starkem Totholz in unseren Wirtschaftswäldern ist der Anteil an gefährdeten Arten bei den Totholzbewohnern hoch. Als Erhaltungsziel für Waldlebensraumtypen wird deshalb regelmäßig festzulegen sein, dass der Erhaltungszustand von anspruchsvollen totholzbewohnenden Tieren, Pflanzen und Pilzen als charakteristische Arten günstig sein muss. Nach heutiger Kenntnis findet aber unterhalb einer Totholzmenge von 40 bis 60 m<sup>3</sup>/ha ein kritischer Rückgang der Artenvielfalt statt. Spezialisierte holzbewohnende Arten benötigen zur langfristigen Populationssicherung sogar minimal 100 m<sup>3</sup>/ha Totholz.<sup>36</sup>

Die untere Schwelle für einen Erhaltungszustand B, die in den Schutzverordnungen jetzt lediglich verlangt werden soll, liegt aber, wie erwähnt, bei einem starken Totholzbaum pro Hektar. Starkes Totholz ist dabei definiert als seit längerem abgestorbene, stehende und liegende Stämme ab 50 cm Durchmesser und einer Mindestlänge von 3 m, wobei in bestimmten Fällen auch kleinere Dimensionen anerkannt werden.<sup>37</sup>

Es wäre somit zugelassen, in einem FFH-Gebiet mit sehr guter Totholzausstattung und sehr hoher Artenvielfalt an totholzbewohnenden Arten den Totholzvorrat durch Holzentnahme auf unter 1 m<sup>3</sup>/ha zu senken und damit charakteristischen Arten der Lebensraumtypen, für die das Gebiet unter Schutz gestellt wurde, die Existenzgrundlage zu entziehen. Obwohl das Kriterium für B eingehalten würde, wäre nach Art. 1 Buchst. i FFH-RL ein ungünstiger Erhaltungszustand entstanden. Das Beispiel zeigt, dass eine Schutzverordnung nur dann den europarechtlichen Vorgaben entspricht, wenn jede Verschlechterung von für den Lebensraum wichtigen Strukturen und Funktionen, d. h. in diesem Beispielfall eine Verschlechterung der vorhandenen Totholzausstattung, abgewehrt wird.

Ein weiteres geeignetes Beispiel stellen Höhlenbäume dar. Baumhöhlen sind in bewirtschafteten Wäldern selten und bilden einen Mangelfaktor. Nach den Anforder-

---

<sup>36</sup> SCHABER-SCHOOR, G. (2009): Ein Alt- und Totholzkonzept für den Wirtschaftswald. Ökologische Grundlagen. [http://www.fva-bw.de/forschung/wg/totholz/materialien/vortrag1\\_oekologie.pdf](http://www.fva-bw.de/forschung/wg/totholz/materialien/vortrag1_oekologie.pdf)

<sup>37</sup> DRACHENFELS (2012b) a.a.O., S. 93.

rungen des geltenden Sicherungserlasses<sup>38</sup> für die Kategorie B müssen Höhlenbäume aber nicht erhalten werden. Es reicht aus, pro vollem Hektar Lebensraumtypfläche drei lebende Altholz-Bäume „als Habitatbäume“ zu markieren und dauerhaft nicht zu fällen. Altholz-Bäume sind hier definiert als Bäume der Hauptbaumarten mit mindestens 50 cm Durchmesser und/oder einem Alter über 100 Jahren bzw. bei Weichholz 30 cm Durchmesser und/oder 60 Jahre Alter. Diese Bäume, die im biologischen Sinn noch weit von einer echten Altersphase entfernt sind, müssen keine besonderen wertgebenden Merkmale, z.B. Baumhöhlen, aufweisen. Es würde also zugelassen, in einem Wald mit z.B. 10 Höhlenbäumen pro Hektar diese Bäume zu entfernen und lediglich 3 Bäume, die möglicherweise sogar ohne besonderen Wert sind, dauerhaft zu sichern.

Für den Erhaltungszustand der Lebensraumtypen und ihre charakteristischen Arten sind Höhlenbaume in hohem Maße relevant, weil sie wichtige Strukturen für charakteristische Vogel- und Kleinsäugerarten darstellen. Ein Beispiel ist die in Niedersachsen stark gefährdete Fledermausart Großer Abendsegler, die nicht in Anhang II der FFH-Richtlinie aufgeführt wird, aber charakteristische Art in mehreren Waldlebensraumtypen ist.<sup>39</sup> Die Art benötigt für verschiedene Funktionen (Sommerquartiere, Winterquartiere, Wochenstuben) eine große Auswahl an Baumhöhlen in unterschiedlicher Lage und Größe. Für einen guten Erhaltungszustand im Umfeld eines Wochenstubenquartiers benötigt eine Population des Großen Abendseglers 5-9 Höhlenbäume pro Hektar, für einen sehr guten Erhaltungszustand mindestens 10 Höhlenbäume pro Hektar.<sup>40</sup> Die Beschränkungen der Forstwirtschaft, die im Sicherungserlass vorgesehen sind, würden es somit erlauben, dass in einem FFH-Gebiet ein hervorragender Erhaltungszustand einer Abendsegler-Population als charakteristische Art eines geschützten Waldlebensraumtyps durch Entnahme von Höhlenbäumen in einen schlechten Erhaltungszustand verändert wird oder die Art sogar ganz

---

<sup>38</sup> Gem. RdErl. Unterschutzstellung a.a.O., Anlage, Abschn. B, Teil II, Nr. 2 und Abschn. C, Begriffsbestimmung „Altholz“.

<sup>39</sup> Der Große Abendsegler ist Indikatorart und damit charakteristische Art in den flächenmäßig bedeutendsten Waldlebensraumtypen (LRT 9110, 9120, 9130, 9160); vgl. DRACHENFELS (2012b) a.a.O., S. 96 ff.

<sup>40</sup> LANDESAMT FÜR UMWELTSCHUTZ SACHSEN-ANHALT & BUNDESAMT FÜR NATURSCHUTZ (2006): Empfehlungen für die Erfassung und Bewertung von Arten als Basis für das Monitoring nach Artikel 11 und 17 der FFH-Richtlinie in Deutschland. - Berichte des Landesamtes für Umweltschutz Sachsen-Anhalt, Sonderheft 2. S. 321.

[http://www.bfn.de/fileadmin/MDb/documents/themen/monitoring/Gesamtsonderheft\\_2\\_Bewertungsschemata.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDb/documents/themen/monitoring/Gesamtsonderheft_2_Bewertungsschemata.pdf).

aus dem Gebiet verschwindet. Damit entstände ggf. auch ein ungünstiger Erhaltungszustand des Lebensraumtyps im FFH-Gebiet. In einer richtlinienkonformen Schutzverordnung müssten dagegen unter anderem alle vorhandenen Höhlenbäume dauerhaft geschützt werden, soweit sie für den Erhaltungszustand einer charakteristischen Art relevant sind oder zur sonstigen lebensraumtypischen Struktur des Waldlebensraumtyps gehören. Dies ist bei den in Niedersachsen vorhandenen Waldlebensraumtypen praktisch immer der Fall.

Die vollständige Erhaltung von bereits vorhandenem Totholz und von bereits vorhandenen Höhlenbäumen sind Beispiele für Standard-Schutzmaßnahmen zu Gunsten charakteristischer Arten, die in allen Waldlebensraumtypen per Schutzverordnung erlassen werden müssen und nicht etwa nur in Fällen, wo besonders geschützte und/oder gefährdete totholz- und höhlenbewohnende Arten kartiert und nachgewiesen wurden. Denn die systematische Erfassung von charakteristischen Tierarten ist in FFH-Gebieten bisher noch die Ausnahme, obwohl dies eine Voraussetzung für die nach § 32 Abs. 3 BNatSchG i.V. mit Art. 1 Buchst. e und i FFH-RL notwendige Festlegung der Erhaltungsziele ist. Solche Versäumnisse und Erkenntnislücken dürfen aber nicht zu Lasten des Schutzregimes von Natura 2000 gehen. Vielmehr wird in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs und auch des Bundesverwaltungsgerichts wiederholt betont, dass für den Gebietsschutz im Rahmen von Natura 2000 ein Vorsorgegrundsatz gilt.<sup>41</sup> Schutzmaßnahmen sind deshalb bereits dann vorzusehen, wenn Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele nicht ausgeschlossen werden können.

#### **5.4 Zwischenfazit**

Es ist mit den Vorgaben der FFH-RL (und des Bundesnaturschutzgesetzes) unvereinbar, Beeinträchtigungen des Erhaltungszustandes eines Lebensraumtyps von den Schutzwirkungen auszuschließen, so lange sie den untersten gerade noch als (vermeintlich) „gut“ definierten Schwellenwert der Kategorie B unangetastet lassen. Dieses Vorgehen verletzt das Verschlechterungsverbot aus Art. 6 Abs. 2 und 3 FFH-RL und des § 33 BNatSchG. Insbesondere sind bei einem solchen Vorgehen auch Beeinträchtigungen von charakteristischen Arten der Lebensraumtypen hochwahr-

---

<sup>41</sup> U.a. BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 - 9 A 20.50 (Westumfahrung Halle), Rn 58 ff.

scheinlich. Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele dürfen europarechtskonforme Schutzverordnungen jedoch nicht zulassen. Stattdessen muss mit geeigneten Verboten sichergestellt werden, dass, unabhängig von den Bewertungsstufen, sich keiner der für den Erhaltungszustand relevanten Parameter verschlechtert.

## 6. Wiederherstellungs- und Entwicklungsgebot

Neben dem Verschlechterungsverbot besteht für die Mitgliedsstaaten auch eine Verpflichtung zur Verbesserung des Erhaltungszustands der Schutzgüter insgesamt und im einzelnen Schutzgebiet, wenn der Erhaltungszustand hier ungünstig ist. Nach Artikel 2 Abs. 2 FFH-RL zielen die aufgrund der FFH-Richtlinie getroffenen Maßnahmen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse nicht nur zu bewahren, sondern auch wiederherzustellen. Art. 1 Buchst. a FFH-RL stellt klar, dass unter „Erhaltung“ auch die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands verstanden werden muss. Insofern ist das Gebot zur Festlegung von nötigen Erhaltungsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 FFH-RL auch als Wiederherstellungs- bzw. Entwicklungsgebot zu verstehen.<sup>42</sup>

Die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, einen günstigen Erhaltungszustand der Lebensraumtypen und Arten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen, gilt sowohl auf der Ebene des Schutzgebietsnetzes und der biogeographischen Region (hierzu s. u., Pkt. 9) als auch für jedes einzelne FFH-Gebiet.<sup>43</sup> Die Europäische Kommission begründet das Wiederherstellungsgebot auf der Ebene des einzelnen Schutzgebietes so:

„Ist nämlich ein Mitgliedstaat verpflichtet, die Ausweisung von bestimmten Lebensräumen vorzuschlagen, die einen ungünstigen Erhaltungszustand aufweisen, ist es nur logisch anzunehmen, daß der Staat die Wiederherstellung

---

<sup>42</sup> Vgl. SCHUMACHER/FISCHER-HÜFTLE, BNatSchG, 2. Aufl., § 32 Rn. 29 ff., 49.

<sup>43</sup> EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000): Natura 2000-Gebietsmanagement: Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG. S. 19.

eines günstigen Erhaltungszustands der betroffenen Lebensräume zur Sicherung einer nachhaltigen Entwicklung zum Ziel erklärt.“<sup>44</sup>

Dass in einem Natura-2000-Gebiet, in dem der Erhaltungszustand der wertgebenden Lebensraumtypen und Arten ungünstig ist, über Verbote die forstliche Nutzung eingeschränkt werden kann und muss, so dass sich ein günstiger Zustand entwickeln kann, wird auch im bestehenden Sicherungserlass anerkannt und soll anscheinend beibehalten werden. Für Lebensraumtypen und Habitats, die für die Gebietsausweisung maßgeblich waren und die sich in einem ungünstigen Zustand (Kategorie C) befinden, soll verlangt werden, dass die Kriterien für einen günstigen Zustand (Kategorie B) eingehalten bzw. erreicht werden. In diesem Fall ist die Anwendung einer geeigneten Bewertungsskala auch gerechtfertigt, denn nur nach einer Definition von Mindestanforderungen an einen günstigen Erhaltungszustand kann auch bestimmt werden, welche Beschränkungen der forstlichen Nutzung im Einzelnen erforderlich sind.

Das Vorgehen im bestehenden Sicherungserlass, bei einem ungünstigen Zustand (C) Mindestmerkmale eines günstigen Zustands (B) zu verlangen, ist daher grundsätzlich nicht zu beanstanden. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Kriterien und ihre Schwellenwerte entsprechend aktueller Erkenntnisse angepasst werden müssen, da die Merkmale für einen Erhaltungszustand B teilweise keineswegs einen günstigen Erhaltungszustand gewährleisten (Beispiele s. o., Pkt. 5.3).<sup>45</sup> Daher würde die jetzt vom Umweltministerium angedachte Regelung für den Fall eines gegenwärtig ungünstigen Zustands dem Wiederherstellungsgebot der FFH-RL nicht genügen und wäre damit auch unter diesem Gesichtspunkt europarechtswidrig.

## **7. Verhältnismäßigkeit und Rechtssicherheit von Verboten zur Umsetzung der Natura-2000-Anforderungen**

In der Verlautbarung des Umweltministeriums wird die Befürchtung geäußert, dass Schutzverordnungen, die darauf zielen, eine „hervorragende Ausprägung“ zu si-

---

<sup>44</sup> EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000) a.a.O., S. 28.

<sup>45</sup> Weitere Beispiele finden sich in der Stellungnahme des BUND zum Vorschriftenpaket zu Natura-2000-Gebieten im Wald vom 26. Juni 2013.



chern, nicht mehr verhältnismäßig seien, da sie über die Mindestanforderungen für einen günstigen Erhaltungszustand hinausgingen. Daher besteht die Sorge, dass solche Schutzverordnungen einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten würden.

Selbstverständlich dürfen Schutzverordnungen nicht das durch das Grundgesetz garantierte Grundrecht auf Eigentum aus Art. 14 GG verletzen.

Wesentliche Inhalte der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit von Einschränkungen des Eigentumsrechts durch Schutzverordnungen werden im Urteil zur (zurückgewiesenen) Normenkontrollklage gegen das NSG „Stechlin“ zusammengefasst:<sup>46</sup>

„Regelungen, die die Nutzung von Grundstücken aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes beschränken, sind keine Enteignungen im Sinne des Art. 14 Abs. 3 GG, sondern Bestimmungen von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (stRspr, vgl. Urteil vom 24. Juni 1993 - BVerwG 7 C 26.92 - BVerwGE 94, 1 <3 f.>). Sie sind grundsätzlich Ausdruck der Situationsgebundenheit des Grundeigentums - hier der Belegenheit des Grundstücks in einem in naturschutzrechtlicher Hinsicht besonders schützenswertem und schutzbedürftigem Raum - und damit als Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums hinzunehmen, denn aus der verfassungsrechtlichen Garantie des Grundeigentums lässt sich kein Anspruch auf Einräumung gerade derjenigen Nutzungsmöglichkeiten herleiten, die dem Eigentümer den größtmöglichen wirtschaftlichen Vorteil versprechen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1991 - 1 BvR 227/91 - BVerfGE 84, 382 <385>). Dabei ist auch die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG als objektive Wertentscheidung der Verfassung zu berücksichtigen. Gleichwohl unterliegt der Gesetzgeber bei der Inhaltsbestimmung im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlichen Schranken. Er hat insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Unverhältnismäßig sind naturschutzrechtliche Nutzungsbeschränkungen vor allem dann, wenn nicht mehr genügend Raum für einen privatnützigen Gebrauch des Eigentums verbleibt oder wenn

---

<sup>46</sup> BVerwG, Urteil vom 05.02.2009, 7 CN 1.08, Rn. 36.

eine Nutzung, die bisher ausgeübt worden ist oder sich nach Lage der Dinge objektiv anbietet, ohne jeglichen Ausgleich unterbunden wird (vgl. Beschlüsse vom 18. Juli 1997 a.a.O. [BVerwG 4 BN 5.97] und vom 17. Januar 2000 - BVerwG 6 BN 2.99 - Buchholz 11 Art. 3 GG Nr. 334).“

Das Oberverwaltungsgericht Saarlouis erläutert den Begriff der Situationsgebundenheit so:

„Dieser Rechtsprechung liegt die Vorstellung zugrunde, dass jedes Grundstück durch seine Lage und Beschaffenheit sowie die Einbettung in seine Umwelt, also durch seine jeweilige Situation geprägt wird. Diese Situationsgebundenheit kann den Gesetzgeber, der gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen und hierbei den privaten und sozialen Nutzen des Eigentumsgebrauchs (Art. 14 Abs. 2 GG) in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen hat, zu einer entsprechenden Beschränkung der Eigentümerbefugnisse berechtigen. Dabei ist seine Gestaltungsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG umso größer, je stärker der soziale Bezug des Eigentumsobjekts ist. Hierfür sind dessen Eigenart und Funktion von entscheidender Bedeutung. Wenn die natürlichen oder landschaftsräumlichen Gegebenheiten eines Grundstücks im Interesse der Allgemeinheit erhaltenswert sind und des Schutzes bedürfen, so ergibt sich hieraus eine Art immanenter, d.h. dem Grundstück selbst anhaftender Beschränkung der Eigentümerbefugnisse, die durch natur- und landschaftsschutzrechtliche Regelungen lediglich nachgezeichnet wird. (OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 31.1.1997, a.a.O. [1 K 7/95]).“<sup>47</sup>

Je höher die naturschutzrechtliche Wertigkeit des Grundstücks ist, desto eher sind Nutzungseinschränkungen demnach hinnehmbar. Bei den Gebieten, die wegen ihrer Bedeutung für das europäische Schutzgebietsnetz Natura 2000 als FFH-Gebiete zu melden waren, handelt es sich aber um Flächen von europäischem Rang. Dementsprechend ist bei einer Umsetzung der Schutzziele die Gestaltungsfreiheit für einer Beschränkung der Eigentümerbefugnisse besonders groß.

---

<sup>47</sup> OVG Saarlouis Urteil vom 07.03.2007, 1 N 3/06, 2.2.2.1.

Schutzverordnungen, die in ihren Einschränkungen der forstlichen Nutzungen die Anforderungen des Schutzregimes der FFH-Richtlinie, insbesondere das Verschlechterungsverbot, umsetzen, entsprechen damit grundsätzlich dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Die Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Mittel ist gewahrt, wenn die Verbote so ausgestaltet sind, dass sie jede Verschlechterung des Erhaltungszustands abwehren können. Es kann aber auch regelmäßig ausgeschlossen werden, dass durch solche Verordnungen der Kernbereich der Eigentumsgarantie ausgehöhlt wird. Dies wäre dann der Fall, wenn nicht mehr genügend Raum für einen privatnützigen Gebrauch des Eigentums verbleibt oder wenn eine Nutzung, die bisher ausgeübt worden ist oder sich nach Lage der Dinge objektiv anbietet, ohne jeglichen Ausgleich unterbunden wird.

In einem vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz geförderten Forschungsprojekt des Johann Heinrich von Thünen-Instituts (Institut für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft) sind die Auswirkungen der FFH-Richtlinie auf private Forstbetriebe eigentumsrechtlich bewertet worden.<sup>48</sup> Dabei wurden bei Fallbeispielbetrieben Bewirtschaftungsauflagen u. a. zum Erhalt bzw. zur Erhöhung des Anteils von Habitatbäumen, Totholz und Altholz, zur Bodenschonung und zum Erhalt der lebensraumtypischen Artenzusammensetzung untersucht, wobei davon ausgegangen wurde, dass auch vorhandene hervorragende Erhaltungszustände beibehalten werden müssen. Ergebnis der Analyse war, dass in keinem Fall der „Wesensgehalt des Eigentums“ angetastet wurde und dass die Nutzungsbeschränkungen keinen im Hinblick auf den verfolgten gemeinnützigen Zweck unverhältnismäßigen, nicht tragbaren Eingriff mit sich brachten.<sup>49</sup> Festgestellt wurde auch, dass solche Nutzungsbeschränkungen „jeweils nur begrenzte räumliche und gegenständliche Teilbereiche der forstwirtschaftlichen Nutzung“ betreffen.<sup>50</sup> Obwohl begrenzte Teilbereiche (z.B. Standfläche der Habitat- und Totholzbäume) in den Fallbeispielen gar nicht mehr forstlich genutzt werden konnten, war

---

<sup>48</sup> PASCHKE, M. & D. RIEDINGER (2012): FFH-Impact. Teil 3: Eigentumsrechtliche Bewertungen der Auswirkungen der FFH-Richtlinie (92/43/EWG) auf private Forstbetriebe. Gutachten des Instituts für Ökonomie der Forst- und Holzwirtschaft im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (BMELV). [http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam\\_uploads/vTI/Bilder/Aktuelles/Downloads\\_2013/OEF\\_2012-06.pdf](http://www.ti.bund.de/fileadmin/dam_uploads/vTI/Bilder/Aktuelles/Downloads_2013/OEF_2012-06.pdf)

<sup>49</sup> PASCHKE & RIEDINGER (2012) a.a.O., S. 26.

<sup>50</sup> PASCHKE & RIEDINGER (2012) a.a.O., S. 26.

die bisher ausgeübte oder sich objektiv anbietende Nutzung dadurch nicht unterbunden, sondern nur beschränkt. Ähnlichen und teilweise weitergehenden Bewirtschaftungsaufgaben wurde auch in der Rechtsprechung bescheinigt, dass sie in den betreffenden Schutzgebieten im Rahmen der Sozialbindung des Eigentums hinzunehmen sind.<sup>51</sup>

Bewirtschaftungseinschränkungen für die Forstwirtschaft, die das Verschlechterungsverbot und Wiederherstellungsgebot in FFH-Gebieten umsetzen, werden somit typischerweise keine unzumutbare Belastung des Eigentümers darstellen. Wenn im Einzelfall aber eine Nutzungseinschränkung vorliegt, die nicht mehr durch die Sozialbindung des Eigentums gedeckt ist, wäre nach § 68 Abs. 1 BNatSchG eine Entschädigung zu zahlen, sofern nicht eine Ausnahme oder Befreiung ohne Gefährdung des Schutzzwecks möglich ist. Anders als bei Schutzgebieten ohne europarechtlichen Hintergrund ist die Ausgestaltung der Verbote und sonstiger Vorschriften der Schutzgebiete im Hinblick auf das Schutzgebietsnetz Natura 2000 europarechtlich determiniert, da zunächst die Einhaltung des europarechtlichen Verschlechterungsverbots sichergestellt werden muss. Insoweit steht den Naturschutzbehörden hier nicht frei, durch Absenkung des Schutzniveaus auch Verschlechterungen zu ermöglichen, um etwaige Entschädigungszahlungen zu vermeiden.

Zu beachten ist ferner, dass die vorgesehene Regelung zum Erschwernisausgleich<sup>52</sup> auf der Grundlage des § 68 Abs. 4 BNatSchG insoweit überobligatorische Leistungen, also Leistungen die durch Art. 14 GG nicht zwingend geboten sind, vorsieht, um die Akzeptanz der Schutzgebietsausweisungen zu erhöhen. Dies ist ohne Zweifel der richtige Ansatz. In diesem Zusammenhang sollten aber ohne weiteres auch diejenigen Fälle geregelt werden können, in denen eine Nutzungseinschränkung im

---

<sup>51</sup> Beispiel NSG „Stechlin“: Hier bestand u.a. ein Gebot zur Belassung eines bestimmten Totholzanteils und das Verbot einer Bewirtschaftung im Moorwald. Beide Vorschriften wurden vom Bundesverwaltungsgericht als zur Erreichung der Schutzzwecke der Verordnung geeignet und erforderlich und deshalb verhältnismäßig eingestuft, zumal der Verlust an wirtschaftlichem Ertrag gering sei. - BVerwG, Urteil vom 05.02.2009, 7 CN 1.08, Rn. 36.

<sup>52</sup> Die Erschwernisausgleichsverordnung Wald (EA-VO Wald) wurde noch von der Vorgängerregierung herausgegeben (Verordnung über den Erschwernisausgleich für Wald in geschützten Teilen von Natur und Landschaft in Natura 2000-Gebieten vom 18. Januar 2013. - Nds. GVBl. Nr. 2/2013 v. 31. 1. 2013). Nach der Rede der Frau Staatssekretärin soll der Erschwernisausgleich Wald als Instrument zum Ausgleich besonders hoher Anforderungen innerhalb der Sozialpflichtigkeit des Eigentums erhalten bleiben.

Einzelfall die von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums gesetzten Grenzen überschreitet.

Zusammengefasst ist festzuhalten, dass die Annahme, dass Schutzverordnungen einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten könnten, wenn sie das Verschlechterungsverbot der FFH-Richtlinie beachten, rechtlich nicht begründet ist. Rechtswidrig wären hingegen Schutzverordnungen, die eine Verschlechterung eines FFH-Gebietes zulassen oder dem Wiederherstellungsgebot entgegenstehen.

## **8. Weitergehende Schutzziele und nationales Naturschutzrecht**

### **8.1 Über europarechtliche Anforderungen hinausgehende Schutzziele**

Mit der Befürchtung, dass ein Schutzniveau unverhältnismäßig wäre, das mehr als einen gerade noch als günstig definierten Erhaltungszustand auf Waldflächen in einem FFH-Gebiet sichert, wird verkannt, was in diesem Kontext unter „verhältnismäßig“ zu verstehen ist. Zwar gehört zur Verhältnismäßigkeit von Regelungen in Schutzverordnungen, dass die Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse nicht weiter gehen dürfen als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. Das bedeutet aber rechtlich nicht, dass die Verbote und Gebote in einem Natura-2000-Gebiet einzig und allein dasjenige als Minimum verlangen dürften, was europarechtlich zwingend vorgegeben ist. Abgesehen davon, dass mit dem Sicherungserlass in der bestehenden und erst recht in der offenbar geplanten Fassung, wie dargestellt, bereits der europarechtlich verlangte Schutz nicht umgesetzt wird, ist es zulässig und geboten, Schutzziele für das Gebiet festzulegen, die über dieses Minimum hinaus gehen. Entscheidend ist nur, ob die festgelegten Gebote und Verbote geeignet, erforderlich und verhältnismäßig sind, diese Schutzziele zu erreichen. Dies hat auch der Gesetzgeber in § 32 Abs. 3 S. 4 BNatSchG unmissverständlich klargestellt.<sup>53</sup>

Dass die Schutzziele und Nutzungseinschränkungen in einem Natura-2000-Gebiet über die zwingenden europarechtlichen Vorgaben hinausgehen können, hat das Bundesverwaltungsgericht im bereits erwähnten Urteil zum NSG „Stechlin“ eben-

---

<sup>53</sup> Vgl. GELLERMANN in LANDMANN-ROHMER, Umweltrecht, § 34 BNatSchG, Rn. 12.

falls herausgestrichen (hier zum weitgehenden Jagdverbot auf Wasservögel in einem europäischen Vogelschutzgebiet):

„Darauf, ob „gelegentliche Schussgeräusche“ zu einer „erheblichen Beeinträchtigung europäisch geschützter Vogelarten“ führen, kommt es nicht an. Denn für die Rechtmäßigkeit des in der Naturschutzverordnung vorgesehenen Jagdverbots maßgebend ist nicht der von den Antragstellerinnen offenbar angesprochene gemeinschaftsrechtliche Maßstab, wie er sich etwa in § 34 Abs. 2 BNatSchG und § 26 d Abs. 2 BbgNatSchG findet, sondern vielmehr, ob das Verbot zur Erreichung der mit der Schutzgebietsfestsetzung angestrebten Schutzziele - die über die durch die europäischen Vorschriften vorgegebenen Schutzanforderungen hinausgehen können und zu denen hier nicht nur die Erhaltung, sondern auch die (weitere) Entwicklung des Gebiets u. a. als Durchgangs-, Rast- und Überwinterungsgebiet für Zugvogelarten gehört - geeignet, erforderlich und verhältnismäßig ist, wovon aus den dargelegten Gründen hier auszugehen ist.“<sup>54</sup>

Das Bundesverwaltungsgericht hat in mehreren weiteren Entscheidungen unter Hinweis auf die Vorschriften der §§ 1 und 2 BNatSchG hervorgehoben, dass

„... zur Verwirklichung des Naturschutzes nicht lediglich solche Maßnahmen als erforderlich anzusehen sind, die unumgänglich erscheinen, um einen bestehenden Zustand zu erhalten, sondern auch solche, die diesen Zustand verbessern können“<sup>55</sup>

und entschieden:

„Der Festsetzung eines Naturschutzgebiets steht nicht entgegen, dass zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes in dem Gebiet auch Maßnahmen getroffen werden sollen, die den vorhandenen Zustand von Natur und Land-

---

<sup>54</sup> BVerwG, Urteil vom 05.02.2009, 7 CN 1.08, Rn. 79.

<sup>55</sup> BVerwG, Beschluss vom 18.07.1997, 4 BN 5/97, Rn. 8.

schaft verbessern (im Anschluss an Beschluss vom 13. August 1996 - BVerwG 4 NB 4.96 - Buchholz 406.401 § 13 BNatSchG Nr. 2).“<sup>56</sup>

Für die Auffassung, dass die Schutzverordnungen in Natura-2000-Gebieten nur dann rechtssicher sind, wenn ihr Schutzniveau uniform auf die Mindestmerkmale eines gerade noch als „günstig“ angenommenen Erhaltungszustands abgesenkt würde, bleibt hier kein Raum. Es ist im Gegenteil nach nationalem Naturschutzrecht zulässig und oft erforderlich (und im Übrigen europarechtlich vielfach geboten, s. u. Pkt. 9), Verbote zu erlassen, die, auch bei vorliegend günstigem Erhaltungszustand, eine positive Entwicklung des Schutzgebietes oder die Verbesserung eines nur gerade eben als günstig anzusehenden Erhaltungszustands bewirken. Es steht dem Gesetzgeber also frei, entsprechende Regelungen zu erlassen, ohne befürchten zu müssen, dass jede über das Minimum herausgehende Regelung durch Klageverfahren zu Fall gebracht werden kann. Auf der anderen Seite können auf ein solches Minimum beschränkte Regelungen im Gegenteil häufig keinen sachgerechten Schutz bewirken, so dass der Ordnungsgeber, an den der Erlass gerichtet ist, hierdurch auch unangemessen eingeschränkt würde.

Schließlich sei an dieser Stelle noch der mögliche Einwand behandelt, der Sicherungserlass würde ja nur Minimalvorgaben regeln, über die der spätere Ordnungsgeber auch hinausgehen könnte. Es ist jedoch zu erwarten, dass sich die adressierten Naturschutzbehörden an die Vorgaben des Erlasses strikt halten werden, insbesondere wenn diese auf der (unzutreffenden, aber öffentlich mitgeteilten) Annahme beruhen, strengere Regelungen könnten das Grundrecht auf Eigentum verletzen.

## **8.2 Beschädigungs- und Veränderungsverbot in Naturschutzgebieten**

Die mangelnde Stimmigkeit des bestehenden Sicherungserlasses und erst recht der Ankündigungen zum überarbeiteten Erlass zeigt sich auch beim Vergleich mit Schutzgebieten ohne europarechtlichen Hintergrund. Nach § 23 Abs. 2 BNatSchG gilt für Naturschutzgebiete, dass alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Bestandteile oder zu

---

<sup>56</sup> BVerwG, Beschluss vom 18.07.1997, 4 BN 5/97, Leitsätze des Gerichts.

einer nachhaltigen Störung führen können, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten sind. Die Schutzkategorie des Naturschutzgebietes wird typischerweise bei Flächen mit landesweiter Bedeutung für den Arten- und Biotopschutz zu wählen sein, auch wenn das Gebiet nicht gleichzeitig Teil des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 ist. Bei der Vorschrift, wonach diese nachteiligen Handlungen „nach Maßgabe näherer Bestimmungen“ verboten sind, handelt es sich um keine bloße Rechtssetzungsermächtigung, sondern um eine Rechtssetzungsverpflichtung, deren grundsätzlicher Inhalt vorgegeben ist.<sup>57</sup> In der Schutzanordnung ist also ein Verbot zu erlassen, das das Zerstörungs-, Beschädigungs- und Veränderungsverbot vollständig umsetzt.

Es ist rechtssystematisch nicht nachzuvollziehen, dass in Gebieten von nur landesweiter oder auch nur regionaler Bedeutung laut Gesetz Verbote zu erlassen sind, die generell Beschädigungen und Veränderungen unterbinden, während in Gebieten von europäischer Bedeutung nach den Vorgaben des Sicherungserlasses Beschädigungen und Veränderungen bis zu einer bestimmten Stufe vermeintlich zugelassen werden müssen. Es muss sogar die Frage gestellt werden, ob dann, wenn diese Vorgaben des Sicherungserlasses gelten würden, für Natura-2000-Gebiete überhaupt die Schutzkategorie Naturschutzgebiet mit ihrem strengen Beschädigungs- und Veränderungsverbot gewählt werden könnte.

Die Befürchtung, dass Schutzverordnungen mit Verboten, die über die vermeintlichen europarechtlichen Minimalanforderungen hinaus gehen, einer gerichtlichen Prüfung nicht standhalten könnten, erscheint aber auch deshalb nicht plausibel, weil solche Vorschriften in bestehenden Schutzverordnungen mit und ohne Natura-2000-Hintergrund, innerhalb und außerhalb von Niedersachsen, weit verbreitet sind und sich hier offenbar bewährt haben:

- So gilt nach vielen Naturschutzgebiets-Verordnungen im gesamten Schutzgebiet ein grundsätzliches Verbot, Gehölzarten einzubringen und zu fördern, die nicht lebensraumtypisch sind.<sup>58</sup> Nach dem Sicherungserlass darf hingegen

---

<sup>57</sup> MESSERSCHMIDT, Bundesnaturschutzrecht, Stand Okt. 2013, § 23 Rn. 89.

<sup>58</sup> Einige Beispiele aus Niedersachsen sind die Naturschutzgebiete: NSG BR 105 Siebertal; NSG BR 116 Steingraben/Mackenröder Wald; NSG HA 095 Heinsener Klippen; NSG HA 122 Bruchwald bei Eh-



auf Flächen der FFH-Lebensraumtypen ein Anteil von bis zu 10 % nicht lebensraumtypischer Baumarten eingebracht und ein Anteil von bis zu 20 % nicht lebensraumtypischer Baumarten durch Nutzung und Pflege erzeugt werden; für die übrigen Flächen des FFH-Gebietes gäbe es in dieser Hinsicht gar keine Einschränkungen.

- Häufig besteht die Verpflichtung, im gesamten Schutzgebiet das gesamte vorhandene starke Totholz zu erhalten.<sup>59</sup> Laut Sicherungserlass sollen Einschränkungen der Totholznutzung, wie schon dargestellt, nur für die Lebensraumtypflächen gelten und zwar muss hier auch nur ein Stück je vollem Hektar erhalten werden.
- Zahlreiche Verordnungen fordern die Erhaltung von allen Höhlenbäumen.<sup>60</sup> Eine vergleichbare Regelung sieht der Sicherungserlass, wie bereits beschrieben, nicht vor.

Ähnliches gilt für Vorschriften zur Erhaltung von Altholz, zum Schutz vor Befahren des Waldbodens, zum Verbot von Kahlschlägen, Düngung, Kalkung, chemischem Pflanzenschutz und Entwässerung, zu Ausbau und Instandsetzung von Wegen, zu jahreszeitlichen Einschränkungen von forstlichen Arbeiten und für anderes. Hierfür können ebenfalls zahlreiche Beispiele aufgeführt werden, wo in bestehenden Schutzverordnungen ein erheblich höheres Schutzniveau geschaffen wurde. Aus den wenigen Fällen, in denen gegen Verordnungen mit hinreichenden Auflagen für die forstliche Nutzung geklagt wurde, lässt sich insgesamt eine Bestätigung ihrer Rechtmäßigkeit durch die Gerichte entnehmen.<sup>61</sup>

---

renburg; NSG HA 134 Mastberg und Innersteaue; NSG HA 195 Kananohe; NSG HA 196 Schilfbruch; NSG HA 197 Graupenburg; NSG HA 198 Bohlberg; NSG HA 199 Wachendorfer/Gödestorfer Bruch; NSG HA 202 Duinger Wald; NSG HA 207 Hachetal; NSG HA 210 Kamm des Wesergebirges; NSG HA 211 Finkenberg/Lerchenberg; NSG HA 218 Lange Dreisch und Osterberg; NSG LÜ 214 Schweinebruch; NSG LÜ 251 Hohes Holz; NSG LÜ 257 Wälder am Jagdschloss Gohrde; NSG LÜ 266 Der Lohn; NSG WE 243 Maiburg.

[http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/schutzgebiete/einzelnen\\_naturschutzgebiete/die-naturschutzgebiete-niedersachsens-45032.html](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/schutzgebiete/einzelnen_naturschutzgebiete/die-naturschutzgebiete-niedersachsens-45032.html) Darüber hinaus existieren zahlreiche weitere Beispiele aus Niedersachsen und anderen Bundesländern.

<sup>59</sup> Siehe NSG-Verordnungs-Beispiele unter Fn. 58.

<sup>60</sup> Siehe NSG-Verordnungs-Beispiele unter Fn. 58.

<sup>61</sup> BVerwG, Urteil vom 5. Februar 2009, 7 CN 1.08; OVG Saarlouis Urteil vom 7.3.2007, 1 N 3/06.

Es ist daher festzustellen, dass das vom Sicherungserlass vorgegebene Schutzniveau erheblich hinter zahlreichen bestehenden Naturschutzgebiets-Verordnungen zurückfällt, obwohl sich viele dieser Regelungen offenbar bewährt haben und von den Verwaltungsgerichten nicht beanstandet wurden.

### **8.3 Schutz auch für bisher noch nicht wertgebende Teilflächen**

Wie in den Beispielen bestehender Schutzverordnungen schon erwähnt, weicht der bereits vorhandene Sicherungserlass in einem weiteren wichtigen Punkt von den für Naturschutzgebiete ansonsten bestehenden Vorgaben ab. Denn die Bewirtschaftungsbeschränkungen sollen laut Nr. 1.6 i. V. m. Anlage Abschnitt A und den einleitenden Formulierungen der Teile I bis IV in Abschnitt B im bestehenden Sicherungserlass nur für die Teile der Schutzgebiete gelten, in denen Lebensraumtypen und Habitats von Arten vorkommen, für deren Schutz das Gebiet gemeldet wurde. Offenbar soll diese Regelung im überarbeiteten Erlass beibehalten werden, denn wenn nach den Verlautbarungen des Umweltministeriums der Schutz der Kernflächen durch den bestehenden Erlass möglicherweise schon zu weitgehend ist, wird der Schutz in den übrigen Flächen kaum verschärft werden. Dadurch würde ein kleinflächiger Wechsel zwischen Grundstücken mit und ohne Bewirtschaftungsbeschränkungen erzeugt, der den Schutz des Gebietes erheblich erschwert und eine Kontrollierbarkeit der Bestimmungen häufig unmöglich machen wird. Zwar wären, wie in der Verlautbarung des Umweltministeriums angesprochen, die Verordnungen noch komplizierter, wenn, wie bisher vorgesehen, unterschiedliche Regeln für die mit A und B bewerteten Flächen gelten würden (was ebenfalls nicht sinnvoll wäre). Trotzdem bliebe auch ohne diese Unterscheidung ein „Flickenteppich“ von Parzellen mit und ohne Bewirtschaftungsauflagen. Mit dieser Regelung des Sicherungserlasses würde vom Prinzip in den meisten bestehenden Naturschutzgebietsverordnungen innerhalb und außerhalb Niedersachsens abgewichen, in denen Bewirtschaftungsbeschränkungen gewöhnlich für das ganze Schutzgebiet gelten oder in denen zumindest gut abgrenzbare Zonen mit unterschiedlichen Beschränkungen ausgewiesen werden.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Hinweis auf Regelungen des BNatSchG zu Naturschutzgebieten ausdrücklich bestätigt, dass auch Waldflächen, die gegenwärtig

tig weniger wertvoll sind, und selbst naturferne Forste in ein Naturschutzgebiet und seine Schutzregelungen einschließlich Bewirtschaftungsbeschränkungen für die Forstwirtschaft einbezogen werden können.<sup>62</sup> Ein wichtiger Grund dafür ist die notwendige Einrichtung von „Pufferzonen“<sup>63</sup>, aber auch von „Entwicklungsflächen“, auf denen ein schutzwürdiger Zustand erst noch entstehen soll.<sup>64</sup>

Nutzungsbeschränkungen sind überdies auch außerhalb der Kernflächen für die Erhaltungsziele der Natura-2000-Gebiete erforderlich. Der günstige Erhaltungszustand von FFH-Waldlebensraumtypen kann gefährdet werden, wenn direkt angrenzend Nutzungen intensiviert werden und zum Beispiel invasiv wirkende gebietsfremde Arten wie die Douglasie gepflanzt werden. Außerdem benötigen Populationen vieler charakteristischer Tierarten wie Vögel, Fledermäuse oder Schmetterlinge größere Lebensräume, die über die vorhandenen Flächen der geschützten Lebensraumtypen meist hinausgehen. Ein wirksamer Schutz dieser charakteristischen Arten der Lebensraumtypen erfordert daher auch die Einbeziehung angrenzender Flächen, die selbst kein geschützter Lebensraumtyp sind. Beispielsweise würden sich die Zukunftsaussichten für eine Population des großen Abendseglers in einem zu schützenden Waldmeister-Buchenwald verschlechtern, wenn in den Waldflächen des FFH-Gebietes, die keinen FFH-Anhang-I-Lebensraumtyp darstellen, Höhlenbäume entfernt werden, da die Art ein großes Angebot unterschiedlicher Baumhöhlen benötigt. Die Entfernung von Höhlenbäumen außerhalb der FFH-Lebensraumtypen wäre somit eine Beeinträchtigung des Erhaltungszustands einer charakteristischen Art des zu schützenden Waldlebensraumtyps und damit des Waldlebensraumtyps selbst. Wie auch das Bundesverwaltungsgericht herausstreicht, stellt sich beim Einbeziehen gegenwärtig weniger wertvoller Flächen in ein Schutzgebiet vielfach das Ziel, „durch Schaffung ausreichend großer Areale die Erhaltung überlebensfähiger Populationen zu gewährleisten“.<sup>65</sup>

Auch wenn das Erhaltungsziel die Wahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der Lebensraumtypen und Arten ist, für die das Gebiet ausge-

---

<sup>62</sup> BVerwG, Urteil vom 05.02.2009, 7 CN 1.08, Leitsätze des Gerichts.

<sup>63</sup> BVerwG, Urteil vom 05.02.2009, 7 CN 1.08, Rn. 31. Siehe auch: OVG Saarlouis Urteil vom 07.03.2007, 1 N 3/06, 2.2.2.2.

<sup>64</sup> BVerwG, Urteil vom 05.02.2009, 7 CN 1.08, Rn. 32 u. 33.

<sup>65</sup> BVerwG, Urteil vom 05.02.2009, 7 CN 1.08, Rn. 32.

wiesen wurde, können die Auflagen für die Forstwirtschaft also nicht auf die Teilflächen mit diesen Vorkommen beschränkt werden. Da es selbst bei den Schutzgebieten ohne europarechtlichen Hintergrund üblich und nach der Rechtsprechung auch zulässig ist und geboten sein kann, dass die Bewirtschaftungsauflagen auch für Pufferzonen und Entwicklungsflächen gelten, trifft dies erst recht für die Schutzgebiete von europäischem Rang zu.<sup>66</sup>

## **9. Sonderkonstellation: Erhaltungszustand in der biogeographischen Region und besondere Anforderungen an den Wald der öffentlichen Hand**

Nach der Ankündigung des Umweltministeriums sollen „qualitative Mehrleistungen bei der Waldbewirtschaftung“ besser vom Wald der öffentlichen Hand, namentlich vom Landeswald, erbracht werden. Angedeutet wird damit offenbar, dass die Verschlechterungen, die in FFH-Gebieten im Privatwald zugelassen werden, durch entsprechende Verbesserungen im Landeswald kompensiert werden sollen. Für die Absenkung des Erhaltungszustandes im Privatwald von der Kategorie A auf die Parameter der Kategorie B wäre also auf einer gleichgroßen Fläche im Landeswald eine Verbesserung von der Kategorie B zur Kategorie A vorzusehen.

Ein solcher Weg verbietet sich allerdings rechtlich und naturschutzfachlich aus gleich mehreren Gründen. Zum einen besteht, wie bereits dargestellt, auf der Ebene des einzelnen Schutzgebietes ein Verschlechterungsverbot, gegen das verstoßen würde. Das Verschlechterungsverbot nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL gilt absolut und sieht keine Ausnahmen für den Fall vor, dass die Verschlechterung in einem anderen Gebiet kompensiert wird.

Des Weiteren lassen sich Verschlechterungen in einem Wald zwar schnell und oft irreversibel umsetzen. Es ist aber meist nicht ohne weiteres möglich, dafür in einem anderen Wald einen hervorragenden Erhaltungszustand „herzustellen“. Wenn zum Beispiel in einem Gebiet durch starke Totholzentnahme charakteristische totholzbewohnende Käferarten aussterben, würde dieser Verlust nicht durch das Erhalten von Totholz in einem anderen Gebiet ausgeglichen. Die Anreicherung von Totholz würde nicht nur einige Zeit dauern, sondern vor allem würden die totholz-

---

<sup>66</sup> Vgl. MÖCKEL, in SCHLACKE, Gemeinschaftskommentar BNatSchG, § 32 Rn. 60.

bewohnenden Arten das zweite Gebiet in der Regel gar nicht erreichen, wenn sie hier nicht schon vorkommen. Allgemein ist ein Verlust an Artenvielfalt in Wäldern kaum und teilweise wohl gar nicht regenerierbar, weil typische Waldarten unter den Kleintieren, Bodenpflanzen und Pilzen in der Regel sehr standorttreu an ihre verbliebenen Lebensräume gebunden sind, da ihnen die Fähigkeit fehlt, sich über größere Distanzen auszubreiten, vor allem, wenn waldfreie Gebiete überwunden werden müssen.

Hinzu kommt: Als FFH-Gebiete wurden in Niedersachsen vorrangig Landeswaldflächen gemeldet. Wo Privatwald als FFH-Gebiet gemeldet wurde, geschah das insbesondere bei Lebensraumtypen, die im Staatswald nicht ausreichend repräsentiert sind, wie z. B. dem Labkraut-Eichenwald. Verschlechterungen von Waldlebensraumtypen im Privatwald können mithin auch deshalb nicht durch Maßnahmen im Landeswald kompensiert werden, weil die benötigten Lebensraumtypen im Landeswald gar nicht im erforderlichen Umfang vorhanden sind.

Verschlechterungen im Privatwald durch Verbesserungen im Landeswald auszugleichen, widerspricht aber auch den Verpflichtungen, insgesamt auf der Landesfläche einen günstigen Erhaltungszustand der nach der FFH-Richtlinie zu schützenden Lebensräume und Habitate zu erreichen und wird außerdem den besonderen Anforderungen an den Wald der öffentlichen Hand nicht gerecht.

Art. 3 Abs. 1 FFH-RL gibt den Mitgliedsländern auf, mit der Errichtung des ökologischen Netzes „Natura 2000“ den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der Anhang-I-Lebensraumtypen und der Habitate der Anhang-II-Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet zu gewährleisten. Da das Ziel des günstigen Erhaltungszustands sich hier auf das gesamte natürliche Verbreitungsgebiet bezieht, muss auf der Ebene der Verantwortung des Landes Niedersachsen der Erhaltungszustand der durch die Richtlinie geschützten Lebensräume und Habitate innerhalb der Landesgrenzen in der ganzen jeweiligen biogeographischen Region (atlantische bzw. kontinentale Region) günstig sein, und zwar in einer Gesamtschau, also innerhalb und außerhalb der FFH-Gebiete.

Auskunft, wie weit dieses Ziel erreicht ist, sollen die nationalen Berichte geben, die nach Art. 17 Abs. 1 FFH-RL alle sechs Jahre der EU-Kommission zu übermitteln sind. Dieser Bericht soll neben den Ergebnissen des Monitorings insbesondere Informationen über die Erhaltungsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 FFH-RL sowie die Bewertung der Auswirkungen dieser Maßnahmen auf den Erhaltungszustand der Anhang-I-Lebensraumtypen und der Anhang-II-Arten enthalten. Daran wird deutlich, dass die Richtlinie den Erhaltungsmaßnahmen in den FFH-Gebieten eine Schlüsselrolle bei der Sicherung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der Lebensräume und Arten auch auf biogeographischer Ebene einräumt. Wenn ihr Erhaltungszustand hier in einer Gesamtschau (innerhalb und außerhalb der FFH-Gebiete) im verantwortlichen Land ungünstig ist, sind die Lebensräume und Arten aktiv zu fördern, und zwar in erster Priorität durch Maßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 FFH-RL in den FFH-Gebieten. In diesem Fall besteht ein Wiederherstellungs- und Entwicklungsgebot im Hinblick auf die Flächen der betroffenen Lebensraumtypen insgesamt.

Eben dieser Fall liegt in Bezug auf die Waldlebensraumtypen und die Arten der Wälder vor. Der zweite nationale Bericht 2007 stellt in Niedersachsen in nahezu allen Waldlebensraumtypen nach Anhang I FFH-RL einen unzureichenden oder schlechten Erhaltungszustand fest.<sup>67</sup> Der dritte nationale Bericht 2013 ist laut Pressemitteilung des Bundesumweltministeriums vom 5. Dezember 2013 fertig gestellt, wurde aber offenbar noch nicht veröffentlicht. Die vorläufigen Ergebnisse, die das Bundesamt für Naturschutz bei der NABU-Fachtagung „Natura 2000 im Wald“ im Oktober 2013 vorstellte<sup>68</sup>, zeigen aber bei allen Waldlebensraumtypen in der atlantischen Region, wozu der überwiegende Teil Niedersachsens gehört, einen ebenfalls unzureichenden oder schlechten Erhaltungszustand. In der kontinentalen Region wird der Erhaltungszustand von nur vier der dreizehn im niedersächsischen Teil die-

---

<sup>67</sup> Die Gesamtbewertung des Erhaltungszustandes der dreizehn in Niedersachsen vorkommenden FFH-Waldlebensraumtypen nach dem FFH-Bericht 2007 war nur in drei Fällen in einer der beiden biogeographischen Regionen (atlantische und kontinentale Region) „günstig“: LRT 9120 Atlantische bodensaure Buchen-Eichenwälder mit Stechpalme in der atlantischen Region sowie LRT 9150 Orchideen-Kalk-Buchenwald und LRT 9180 Schlucht- und Hangmischwälder in der kontinentalen Region). Ansonsten war er „schlecht“ oder „ungenügend“. Vgl. [http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/natura\\_2000/vollzugshinweise\\_arten\\_und\\_lebensraumtypen/vollzugshinweise-fuer-arten-und-lebensraumtypen-46103.html](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/natura_2000/vollzugshinweise_arten_und_lebensraumtypen/vollzugshinweise-fuer-arten-und-lebensraumtypen-46103.html)

<sup>68</sup> SSYMANK, A. (2013): Der nationale Bericht im Detail: Welche Daten fließen ein? Methodische Probleme und mögliche Lösungen. Vortrag auf der NABU-Fachtagung Natura 2000 im Wald, 9. Oktober 2013. <http://www.nabu.de/themen/wald/veranstaltungen/16262.html>

ser biogeographischen Region vorkommenden Waldlebensraumtypen als günstig bewertet, ansonsten desgleichen als unzureichend oder schlecht.<sup>69</sup> Die Einstufung hat sich in den beiden Regionen gegenüber 2007 in keinem Fall verbessert, aber in mehreren Fällen verschlechtert, nämlich bei zwei Waldlebensraumtypen in der atlantischen und vier in der kontinentalen Region. Ähnliches dürfte für die walddtypischen Tierarten des Anhangs II FFH-RL<sup>70</sup> gelten, deren Erhaltungszustand in Niedersachsen 2007 in der atlantischen Region ausnahmslos und in der kontinentalen Region fast durchgehend als unzureichend oder schlecht eingestuft war.<sup>71</sup>

Wegen des insgesamt ungünstigen Erhaltungszustands der meisten FFH-Lebensräume und -Arten des Waldes besteht deshalb für das Land Niedersachsen eine Verpflichtung, den Zustand in der Gesamtbilanz zu verbessern. Da die FFH-Richtlinie dieses Ziel nach Art. 3 Abs. 1 FFH-RL in erster Linie mit dem Schutzgebietsnetz erreichen will, müssen dazu primär Erhaltungsmaßnahmen in den Schutzgebieten dienen, mit denen deutlich über die Sicherung des Status quo hinaus eine Aufwertung und Vergrößerung der Lebensräume und Habitate erreicht wird. Die Verpflichtung, landesweit einen günstigen Erhaltungszustand der FFH-Lebensraumtypen und -Arten zu erreichen, erfordert also eine deutliche Verbesserung und nicht nur Sicherung des Bestands in den FFH-Gebieten. Daher ist für eine Aufwertung von Landeswaldflächen im Gegenzug zu Verschlechterungen in Privatwaldflächen im Sinne einer „Nullsummenrechnung“ auch aus diesem Grund kein Raum.

Insbesondere im Landeswald, aber auch im übrigen öffentlichen Wald, muss bei Natura-2000-Gebieten stattdessen das Optimum im Sinne der Schutzziele angestrebt werden, anstatt wie im Erlass „Schutz, Pflege und Entwicklung von Natura-

---

<sup>69</sup> Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass zu den als günstig bewerteten Waldlebensraumtypen die beiden flächenmäßig bedeutendsten Lebensraumtypen Hainsimsen-Buchenwald (LRT 9110) und Waldmeister-Buchenwald (LRT 9130) gehören. Andererseits stehen die Bewertungsparameter (u.a. zu Totholz, Altholzanteil, Befahren) in der fachlichen Kritik und gelten bei vielen Experten als überarbeitungsbedürftig. Vgl. FLADE, M. (2013): Umsetzung der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie im Wald - reichen die Anforderungen aus? Vortrag auf der NABU-Fachtagung Natura 2000 im Wald, 9. Oktober 2013. <http://www.nabu.de/themen/wald/veranstaltungen/16262.html>.

<sup>70</sup> In Niedersachsen Bechsteinfledermaus, Großes Mausohr, Eremit, Heldbock, Hirschkäfer, Luchs, Mopsfledermaus, Veilchenblauer Wurzelhals-Schnellkäfer, Wald-Wiesenvögelchen.

<sup>71</sup> Günstig war 2007 nur der Erhaltungszustand des Großen Mausohrs und des Heldbocks in der kontinentalen Region.

2000-Gebieten im Landeswald“<sup>72</sup> vorgesehen, das gerade noch zugelassene Minimum als Zielmarke zu setzen. Dies bietet sich nicht nur wegen der leichteren Zugriffsmöglichkeiten und aus umweltpolitischen Gründen wegen der Vorbildfunktion des Landes an. Vor allem auch müssen bei der Bewirtschaftung von Grundflächen im Eigentum oder Besitz der öffentlichen Hand die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in besonderer Weise berücksichtigt werden (§ 2 Abs. 4 BNatSchG).

Es ist deshalb nicht möglich, im Privatwald zugelassene Verschlechterungen des Erhaltungszustands der FFH-Gebiete im Gegenzug mit der Aufwertung im Landeswald zu „kompensieren“. Den Wertverlust in den Privatwäldern zu dulden würde gegen das Verschlechterungsverbot bezogen auf die einzelnen Schutzgebiete verstoßen und kann außerdem zu Verlusten bei der Artenausstattung führen, die nicht einfach an anderer Stelle wieder neu „hergestellt“ werden kann. Zu beachten ist ferner, dass die meisten nach der FFH-Richtlinie zu schützenden Lebensräume und Arten der Wälder sich in Niedersachsen insgesamt in einem ungünstigen Erhaltungszustand befinden. Eine Verbesserung dieses Zustands, zu der für das Land eine Verpflichtung besteht, erfordert Verbesserungen in den FFH-Gebieten, die in ihren Zielen erheblich über die bloße Sicherung des Status quo hinausgehen. Besonders im Natura-2000-Wald der öffentlichen Hand ist daher ohnehin das Optimum im Sinne der Richtlinienziele zu verlangen.

## **10. Zusammenfassendes Ergebnis**

Die Gutachtenfragen sind wie folgt zu beantworten:

Eine Regelung in dem geplanten Sicherungserlass, bei Schutzverordnungen in FFH-Gebieten ein Schutzniveau vorzusehen, das lediglich den unteren Schwellenwert eines gerade noch als günstig definierten Erhaltungszustandes (Kategorie B) als einzuhalten vorsieht, verstößt gegen deutsches und europäisches Naturschutzrecht. Eine entsprechende Regelung wäre mithin rechtswidrig. Rechtswidrig ist bereits der

---

<sup>72</sup> Gem. RdErl. d. ML und d. MU v. 27. 2. 2013 „Schutz, Pflege und Entwicklung von Natura 2000-Gebieten im Landeswald“, Nr. 2.2 a und 2.3. Hiernach sollen die in der Anlage zum Sicherungserlass vorgesehenen Bewirtschaftungsbeschränkungen für die Inhalte der Bewirtschaftungspläne und die Ziele der Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen im Landeswald bestimmend sein.



bestehende Sicherungserlass, der Verschlechterungen des Erhaltungszustands innerhalb der Bewertungsstufen zulässt.

Die Kategorien A, B und C nach der niedersächsischen Bewertungsmatrix auf der Grundlage des Pinneberg-Schemas sind bereits nicht für die Bewertung von Verschlechterungen und Beeinträchtigungen des Erhaltungszustandes der Schutzgebiete konzipiert worden und hierfür auch nicht geeignet.

Die mit den niedersächsischen Schutzverordnungen umzusetzende zwingende Vorgabe der FFH-Richtlinie, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Waldlebensraumtypen von gemeinschaftlichem Interesse zu gewährleisten, kann mit der Gewährleistung von (Minimal-)Merkmalen der Bewertungsstufe B nicht rechtskonform erreicht werden.

Nach den niedersächsischen Bewertungstabellen von Lebensräumen und Arten nach den Anhängen I und II FFH-RL sollen die Kategorien A und B zwar einen günstigen Erhaltungszustand definieren. Die in den Kategorien festgelegten Parameter für Waldlebensraumtypen sind hierfür in der bestehenden Fassung aber ungeeignet, insbesondere weil sie nicht ausreichen, das Überleben der charakteristischen Arten der Waldlebensraumtypen zu gewährleisten, so dass auch bei ihrer strikten Beachtung in der Folge kein günstiger Erhaltungszustand im Sinne der Legaldefinition der FFH-Richtlinie (Art. 1 Buchst. e FFH-RL) sichergestellt ist.

Selbst wenn die niedersächsische Bewertungsmatrix die Anforderungen des günstigen Erhaltungszustands der Waldlebensraumtypen zutreffend abbilden würde, verstößt das angekündigte Regelungskonzept sowohl gegen das Verschlechterungsverbot aus Art. 6 Abs. 2 und 3 FFH-RL in Verbindung mit § 33 BNatSchG als auch gegen das Wiederherstellungsgebot der FFH-RL für Lebensraumtypenflächen, die sich zur Zeit nicht in einem günstigen Erhaltungszustand befinden.

Das Verbot von Verschlechterungen der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, gilt absolut und lässt keine Relativierung zu. Es besteht daher auch keine rechtliche Grundlage für eine Verschlechterung bis zu Bewertungsstufen irgendwelcher Art. Mit dem angekündigten

Regelungskonzept würden jedoch Verschlechterungen der vorhandenen FFH-Lebensraumtypen in den Schutzgebieten bis zu den Minimalanforderungen der die Erfordernisse ohnehin nur unzureichend abbildenden Kategorie B freigegeben. Die Qualität des gegenwärtigen Erhaltungszustandes der Schutzgebiete würde auf diese Art und Weise deutlich abgesenkt. Dies ist mit den Anforderungen, die das europäische und das deutsche Naturschutzrecht an die Ausgestaltung der Schutzverordnungen stellt, unvereinbar.

Auch das Wiederherstellungs- und Entwicklungsgebot der FFH-RL wird durch das geplante Regelungskonzept verletzt, weil durch die verwendete Kategorie B in der gegenwärtigen Definition nicht sichergestellt wird, dass sich ein günstiger Erhaltungszustand der Waldlebensraumtypen entwickeln kann.

Die Befürchtung, dass Schutzverordnungen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen und deshalb einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhalten würden, sofern sie einen höheren Schutzstandard verlangen als die Minimalziele für einen günstigen Erhaltungszustand, ist überdies rechtlich unbegründet.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts sind Regelungen, die die Nutzung von Grundstücken aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes beschränken, grundsätzlich zulässige Bestimmungen von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG. Wenn sich das Grundstück in einer besonders schützenswerten und schutzbedürftigen Situation befindet, so ergibt sich hieraus eine sogenannte Situationsgebundenheit des Eigentums, die durch natur- und landschaftsschutzrechtliche Regelungen lediglich nachgezeichnet wird. Je höher die naturschutzrechtliche Wertigkeit des Grundstücks ist, desto eher sind Nutzungseinschränkungen demnach hinnehmbar. Bei Natura-2000-Gebieten ist hier zu beachten, dass es sich um Flächen von europäischem Rang handelt, denen bundesweit die höchste naturschutzfachliche Bedeutung zukommt. Ganz generell sind nach der Rechtsprechung Schutzanforderungen, die ein deutlich höheres Schutzniveau als das minimal erforderliche vorsehen, in Naturschutzgebietsverordnungen rechtskonform und müssen von den Eigentümern hingenommen werden. Für Schutzgüter des europäischen Naturschutzrechts gilt dies in besonders erhöhtem Maße.

Allerdings hat der Verordnungsgeber den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Unverhältnismäßig können naturschutzrechtliche Nutzungsbeschränkungen dann sein, wenn nicht mehr genügend Raum für einen privatnützigen Gebrauch des Eigentums verbleibt oder wenn eine Nutzung, die bisher ausgeübt worden ist oder sich nach Lage der Dinge objektiv anbietet, ohne jeglichen Ausgleich unterbunden wird. Typische Auflagen zur Erhaltung des Erhaltungszustandes in FFH-Gebieten im Wald, auch wenn er hervorragend ausgeprägt ist, sind jedoch nach einer Untersuchung des Johann Heinrich von Thünen-Instituts und auch nach der Rechtsprechung in aller Regel eigentumsrechtlich zulässige Ausprägungen der Sozialbindung des Eigentums. Sie müssen dann ohne Entschädigung hingenommen werden. Anderenfalls sind Entschädigungen vorzusehen, die vorliegend im Zusammenhang mit dem vorgesehenen der Akzeptanzförderung dienenden Erschwernisausgleich mitgeregelt werden könnten.

Überdies ist es europarechtlich ausgeschlossen, Entschädigungszahlungen vermeiden zu wollen, indem die Schutzanforderungen auf das Minimumniveau oder mit der vorhandenen Kategorie B unter das Minimumniveau des günstigen Erhaltungszustands der Waldlebensraumtypen abgesenkt werden. Das Verschlechterungsverbot aus Art. 6 Abs. 2, 3 FFH-RL steht einem derartigen Vorgehen unverrückbar entgegen.

Das vorgesehene Konzept des Sicherungserlasses fällt deutlich hinter das bisherige Schutzniveau in vielen niedersächsischen Naturschutzgebietsverordnungen und niedersächsischen Schutzverordnungen für Natura-2000-Gebiete zurück. Es erscheint nur schwer nachvollziehbar, wieso das Schutzniveau für Waldlebensraumtypen gegenüber dem bereits unzureichenden Schutzniveau des Sicherungserlasses der alten Landesregierung hier noch weiter uniform abgesenkt werden soll.

Auch die angekündigte Planung, im Privatwald zugelassene Verschlechterungen des Erhaltungszustands von Waldlebensraumtypen der FFH-Gebiete mit der Aufwertung im Landeswald zu „kompensieren“, ist mit dem europäischen und deutschen Naturschutzrecht unvereinbar. In diesem Fall würde wiederum das Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2, 3 FFH-RL verletzt. Der Verlust der Artenausstattung eines

„verschlechterten“ Privatwaldes kann überdies nicht einfach an anderer Stelle neu „hergestellt“ werden. Schließlich wurde nicht bedacht, dass die meisten nach der FFH-Richtlinie zu schützenden Lebensräume und Arten der Wälder sich in Niedersachsen insgesamt, also innerhalb und außerhalb der FFH-Gebiete, in einem ungünstigen Erhaltungszustand befinden. Für das Land besteht ohnehin bereits eine Verpflichtung zu einer Aufwertung in den FFH-Gebieten über den Status quo hinaus, um insgesamt eine Verbesserung zu erreichen. Auch aus diesem Grunde scheidet die Aufrechnung von Verschlechterungen mit Verbesserungen aus.

Nach alledem bleibt festzuhalten, dass das angekündigte Konzept mit europäischem und deutschem Naturschutzrecht unvereinbar ist.



Dr. F. Niederstadt  
Fachanwalt für  
Verwaltungsrecht  
Diplom-Biologe