



Peter FISCHER-HÜFTLE

Natura 2000: Projekt oder Maßnahme der Gebietsverwaltung?

<https://doi.org/10.63653/nfd0682>

Der Beitrag befasst sich mit neuen Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) zum Habitatschutzrecht und beschreibt ihre praktischen Auswirkungen. Am Beispiel der Schonzeitenaufhebung geht es um die Frage, welche Anforderungen erfüllt sein müssen, damit eine Maßnahme der Verwaltung des Gebiets vorliegt, die nicht der Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie (FFH-RL) unterliegt.

Abbildung 1:

Auch die Bejagung von Wild aufgrund einer Verordnung zur Verkürzung der Schonzeiten muss in Natura 2000-Gebieten in Hinblick auf die Erhaltungsziele, hier die besonders störungsempfindlichen Raufußhühner, geprüft werden (Auerhahn – *Tetrao urogallus*; Foto: Peter Schild/Piclease).

1. Funktion des Begriffs „Projekt“ im Habitatschutz

Grundlage und Ausgangspunkt sind die für das einzelne Gebiet festgelegten **Erhaltungsziele** (Art. 1 Buchst. a FFH-RL, § 7 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG). Bei der Ausweisung besonderer Schutzgebiete sind die Prioritäten nach Maßgabe der Wichtigkeit für die Wahrung oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands eines Lebensraumtyps festzulegen (Art. 4 Abs. 4 FFH-RL). Das setzt voraus, dass zuvor die Erhaltungsziele festgelegt wurden, und zwar „spezifisch und konkret“ (EuGH, Urteil vom 29.06.2023 – C-444/21 Rn. 64 f.). Dabei muss noch nicht zwischen Erhaltung und Wiederstellung unterschieden werden (EuGH, Urteil vom 21.09.2023 – C-116/22 Rn. 129 f.). Das entscheidet sich erst bei der Wahl der zu treffenden Maßnahmen und ist von der konkreten Situation abhängig.

Darauf aufbauend sind nach Art. 6 Abs. 1 FFH-RL für jedes besondere Schutzgebiet die nötigen **Erhaltungsmaßnahmen** festzulegen, die den ökologischen Erfordernissen der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten natürlichen Lebensraumtypen und der in Anhang II aufgeführten Arten entsprechen, die in dem betreffenden Gebiet vorkommen (EuGH, Urteil vom 21.09.2023 – C-116/22 Rn. 143). Sie beschränken sich nicht auf Abwehrmaßnahmen, sondern müssen, soweit erforderlich, auch positive proaktive Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands umfassen (EuGH, Urteil vom 29.06.2023 – C-444/21 Rn. 150). Dazu gehört auch die Aufstellung von „Bewirtschaftungsplänen“ (§ 32 Abs. 5 BNatSchG), in Bayern verpflichtend durch § 4 Abs. 1 BayNat2000V vorgeschrieben („Managementpläne“).

Zugunsten der ausgewiesenen Schutzgebiete fordert Art. 6 FFH-RL **Vorbeugungsmaßnahmen**: Er begründet eine fortlaufende Verpflichtung der Mitgliedstaaten, die Verschlechterung der Schutzgebiete zu vermeiden (Abs. 2). Ferner ist bei Plänen oder Projekten, die ein Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten, eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen, deren Maßstab die festgelegten Erhaltungsziele sind. Abs. 3 schreibt dazu ein bestimmtes Verfahren vor (umgesetzt in § 34 BNatSchG). Davon ausgenommen sind Maßnahmen zur Verwaltung des Gebiets. Darum geht es nachfolgend:

2. Projekte und Maßnahmen der Gebietsverwaltung

2.1 Wirkungsbezogener Projektbegriff

Was alles unter den Begriff „Projekt“ fällt, wurde anfangs unterschätzt. Darunter fallen nicht nur Anlagen, sondern ganz allgemein „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft“ (EuGH, Urteile vom 07.09.2004 – C-127/02 Rn. 24–27 und vom 14.01.2010 – C-226/08 Rn. 38 f.). Darüber hinaus können auch Handlungen wie die Weidehaltung von Vieh und die Ausbringung von Düngemitteln als Projekte eingestuft werden, auch wenn sie keinen physischen Eingriff in die Natur darstellen (EuGH, Urteil vom 07.11.2018 – C-293/17 und C-294/17 Rn.73). Dieser Projektbegriff ist wirkungsbezogen (BVerwG, Urteil vom 12.11.2014 – 4 C 34.13 Rn. 29). Es reicht die Möglichkeit aus, eine Tätigkeit etwa anhand von Planungen, Konzepten oder einer feststehenden Praxis auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen zu überprüfen (BVerwG, Urteil vom 08.01.2014 – 9 A 4.13 Rn. 55), das heißt eine Genehmigungs- oder Anzeigepflicht ist nicht Voraussetzung für das Vorliegen eines Projekts.

Davon gibt es eine Ausnahme: Der Verträglichkeitsprüfung unterliegen nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL nur Projekte, „die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind“ (unscharf umgesetzt in § 34 Abs. 1 BNatSchG: „die nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen“). Will man eine Verträglichkeitsprüfung wegen des damit verbundenen Aufwands oder aus anderen Gründen vermeiden, kann das einen Anreiz bilden, eine Maßnahme als zur Verwaltung des Gebiets gehörig zu deklarieren.

2.2 Gebietsverwaltungsmaßnahmen

Nachdem das OVG Bautzen bereits eine zu großzügige Handhabung des Begriffs der Gebietsverwaltung im Zusammenhang mit

forstwirtschaftlichen Maßnahmen beanstandet hatte (Beschluss vom 09.06.2020 – 4 B 126/19, dazu FISCHER-HÜFTLE 2021), entwickelte der Europäische Gerichtshof (Urteil vom 07.12.2023 – C-434/22) seine bisherige Rechtsprechung dazu weiter: In einem Natura 2000-Waldgebiet wurden entlang von Fahrwegen zahlreiche Bäume gefällt. Diese weder in der Schutzerklärung noch im Managementplan vorgesehene Maßnahme sollte die in den nationalen Regelungen geforderte Instandhaltung der Infrastruktureinrichtungen für den Schutz vor Waldbränden sicherstellen. Nach Ansicht des EuGH steht das einerseits der Einstufung als Projekt nicht entgegen; andererseits (Rn. 47) „stehen nicht alle Maßnahmen zum Schutz eines besonderen Schutzgebiets gegen die Gefahr von Waldbränden unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung oder sind hierfür notwendig. **Diese Maßnahmen müssen vielmehr auch erforderlich sein, um einen günstigen Erhaltungszustand der geschützten Lebensräume oder Arten zu wahren oder wiederherzustellen und in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zielen stehen, was voraussetzt, dass sie an das betreffende Gebiet angepasst und zur Erreichung dieser Ziele geeignet sind.**“ Das erfordert eine Verträglichkeitsprüfung (Rn. 48 f.), „ob diese Arbeiten bestimmte Erhaltungsziele beeinträchtigen und ob gegebenenfalls die Gefahr einer künftigen Beeinträchtigung des Gebiets durch Brände diese Arbeiten unter Berücksichtigung sämtlicher Merkmale dieses Gebiets rechtfertigt.“

Dem ist das Bundesverwaltungsgericht nunmehr in einer sehr instruktiven Grundsatzentscheidung gefolgt (Urteil vom 07.11.2024 – 3 CN 2.23):

[40] **Eine Tätigkeit ist nicht bereits als Gebietsverwaltungsmaßnahme anzusehen, wenn sie mit den Erhaltungszielen eines Natura 2000-Gebiets vereinbar ist und zu ihrer Erreichung beiträgt. Sie muss vielmehr für die Verwirklichung der für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele unmittelbar erforderlich sein und in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zielen stehen** (EuGH, Urteile vom 04.03.2010 – C-241/08 Rn. 50 ff. und vom 07.12.2023 – C-434/22 Rn. 47; vergleiche auch Urteil vom 17.04.2018 – C-441/17 – Rn. 123 f.; OVG Bautzen, Beschluss vom 09.06.2020 – 4 B 126/19 Rn. 67). Diese Auslegung ergibt sich aus dem Sinn und Zweck der Regelung. Die Ausnahme von der Verträglichkeitsprüfung für Gebietsverwaltungsmaßnahmen soll unnötige Doppelprüfungen vermeiden. Sie beruht darauf, dass eine solche

Maßnahme die Verwirklichung der für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele zum Gegenstand hat und die Festlegung dieser Ziele Anforderungen unterliegt, die einer Verträglichkeitsprüfung ähnlich sind; die Erhaltungsziele müssen anhand von Informationen festgelegt werden, die auf einer wissenschaftlichen Prüfung der Situation der Arten und ihrer Lebensräume in einem bestimmten Gebiet beruhen (vergleiche EuGH, Urteile vom 04.03.2010 – C-241/08 – Rn. 53 und vom 21.09.2023 – C-116/22 Rn. 115; Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 25.06.2009 – C-241/08 Rn. 70 ff.). Demgemäß kann sich der Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung nicht auf Tätigkeiten erstrecken, die den erforderlichen unmittelbaren Zusammenhang zur Gebietsverwaltung und zu den Erhaltungszielen nicht aufweisen. Denn in diesem Fall wäre nicht sichergestellt, dass Pläne und Projekte, die sich auf die für ein Gebiet festgelegten Erhaltungsziele wesentlich auswirken können, einer angemessenen Prüfung unterzogen werden (vergleiche zu diesem Regelungsziel Erwägungsgrund 10 der FFH-Richtlinie).

3. Praktische Auswirkungen

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 07.11.2024 betrifft eine Verordnung zur Verkürzung der Schonzeit, welche die Jagd auf Schalenwild auch in den Wintermonaten erlaubt. Damit soll der Wildverbiss reduziert werden, insbesondere an den zur Schutzwald-Sanierung gepflanzten Bäumen. Das Verordnungsgebiet schließt zwanzig Natura 2000-Gebiete ein, darunter sieben Europäische Vogelschutzgebiete, in denen die in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführten Arten Auerhuhn, Birkhuhn und Steinadler vorkommen.

Im Normenkontrollverfahren bewertete der Bayerische Verwaltungsgerichtshof – pauschal für alle Schutzgebiete – die Pflanzungen auf Sanierungsflächen als Gebietserhaltungsmaßnahmen. Die Bejagung aufgrund der angegriffenen Verordnung sei für den Erfolg der Pflanzung erforderlich und damit ebenfalls eine Gebietserhaltungsmaßnahme.

Das Bundesverwaltungsgericht hat das im Anschluss an den Europäischen Gerichtshof anders gesehen:

[45] Ob die Bejagung von Wild aufgrund einer Verordnung zur Verkürzung der Schonzeiten unmittelbar mit der Verwaltung betroffener Natura 2000-Gebiete in Verbindung steht oder

hierfür notwendig ist und deshalb keiner FFH-Verträglichkeitsprüfung bedarf, ist für jedes betroffene Gebiet mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen und Erhaltungsmaßnahmen zu prüfen.

[47] ... Zu klären ist, ob die Bejagung erforderlich war, um einen günstigen Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraumtyps oder einer Art, für die das Gebiet ausgewiesen worden ist, zu erhalten oder wiederherzustellen, und ob sie in einem angemessenen Verhältnis zu diesen Zielen stand. Eine solche Prüfung war hier insbesondere im Hinblick auf etwaige Auswirkungen der zugelassenen Bejagung des Schalenwildes auf die Schutzziele erforderlich, die für die besonders störungsempfindlichen Raufußhühner festgelegt waren.

Diese gebietsbezogene Prüfung war vor Erlass der Verordnung nicht durchgeführt worden. Das Bundesverwaltungsgericht betrachtet auch die bei Verordnungserlass bestehenden Managementpläne und vermisst eine Prüfung dahingehend (Rn. 49), „ob mit der in den Managementplänen angeführten Jagdausübung auch die Bejagung aufgrund der angegriffenen Verordnung gemeint und auch mit Blick auf etwaige Vorkommen von Raufußhühnern als Erhaltungsmaßnahme im Sinne von Art. 6 Abs. 1 FFH-RL, Art. 3 Abs. 1, Art. 4 Abs. 1 und 2 Vogelschutz-RL festgelegt worden ist.“ Letzteres bezieht sich auf die Feststellung des Europäischen Gerichtshofs im oben genannten Urteil vom 07.12.2023 (Rn. 47), dass eine Gebietsverwaltungsmaßnahme in einem angemessenen Verhältnis zu den Erhaltungszielen stehen muss, „was voraussetzt, dass sie an das betreffende Gebiet angepasst und zur Erreichung dieser Ziele geeignet sind“. Pauschale Aussagen im Managementplan reichen dazu also nicht aus.

Aus dem fehlenden Nachweis einer Gebietsverwaltungsmaßnahme zieht das Bundesverwaltungsgericht folgende Konsequenzen: Da die Bejagung dem weiten Projektbegriff unterfällt, waren die dafür geltenden Regelungen zu beachten. **Der Verordnungsgeber hätte also in einer Vorprüfung feststellen müssen, ob anhand objektiver Umstände eine erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele ausgeschlossen werden konnte** (Rn. 55). Nach dem festgestellten Sachverhalt war dies nicht der Fall. Die höhere Naturschutzbehörde habe im Verordnungsverfahren bemängelt, dass die vorgelegten Unterlagen und verfügbaren Daten nicht geeignet seien, um die erforderliche

naturschutzfachliche Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen der geplanten Bejagung auf störungssensible Arten vorzunehmen. Erhebliche Beeinträchtigungen betroffener Natura 2000-Gebiete durch Abschüsse und vor allem durch die häufigen Begehungen der Verordnungsflächen könnten nicht ohne eine flächenscharfe Prüfung ausgeschlossen werden. Die dafür erforderlichen Daten und Angaben ließen sich den Antragsunterlagen nicht entnehmen oder seien unzureichend (Rn. 59).

Da die erforderliche gebietsspezifische Prüfung wegen des zwischenzeitlichen Außerkrafttretens der Verordnung nicht hätte nachgeholt werden können, wurde im Urteil (Rn. 59 ff.) nachträglich deren Unwirksamkeit wegen Verstoßes gegen § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL festgestellt.

Ergänzend ist auf das Urteil des EuGH vom 15.06.2023 (C-721/21) hinzuweisen. Es verlangt eine Begründung der gemäß Art. 6 Abs. 3 FFH-RL getroffenen Entscheidungen, und zwar auch dann (Rn. 41 f.), wenn die Behörde ein Projekt, das möglicherweise ein Schutzgebiet beeinträchtigt, genehmigt, ohne eine Verträglichkeitsprüfung zu verlangen. Die Behörde

muss zumindest „hinreichend darlegen, aus welchen Gründen sie vor der Erteilung dieser Genehmigung trotz gegenteiliger Stellungnahmen und darin gegebenenfalls geäußelter begründeter Bedenken die Gewissheit erlangen konnte, dass jeder vernünftige wissenschaftliche Zweifel hinsichtlich der Möglichkeit, dass dieses Projekt das betreffende Gebiet erheblich beeinträchtigen würde, ausgeschlossen war.“ Das Ergebnis der vom Bundesverwaltungsgericht vermissten Vorprüfung hätte also dokumentiert werden müssen, insbesondere bezüglich der kritischen Stellungnahme der Naturschutzbehörde im Verordnungsverfahren.

Aus alledem ist schließlich zu folgern, dass nicht nur die Jagdausübung, sondern auch die einzelnen Vorhaben der Schutzwaldsanierung Projekte darstellen und einer Verträglichkeitsprüfung unterliegen, sofern sie nicht die Voraussetzungen für eine Gebietsverwaltungsmaßnahme erfüllen (vergleiche FISCHER-HÜFTLE 2020). Zumindest ist aber im Rahmen einer Verträglichkeitsvorprüfung zu dokumentieren, warum im Einzelfall eine Verträglichkeitsprüfung nicht erforderlich ist. Die in Nrn. 5.3. und 5.5 der GemBek vom 04.08.2000 (Az. 62-8645.4-2000/21, AllMBl. S. 544) zum Schutz des Europäischen Netzes „Natura 2000“ beschriebene generelle Konformität der Schutzwaldsanierung mit den Erhaltungszielen gibt es nicht.

Autor



Peter Fischer-Hüftle

Jahrgang 1946

1973 Verwaltungsgericht Regensburg; 1974 Bayerisches Staatsministerium des Innern; 1977 Regierung der Oberpfalz; 1979 Verwaltungsgericht Regensburg, 1992 Vorsitzender Richter, Schwerpunkt seit 1986 Naturschutzrecht; 2003 Lehrauftrag für Naturschutzrecht an der Universität Passau; seit 1978 Veröffentlichungen zum Naturschutzrecht (unter anderem BNatSchG-Kommentar); seit 1979 Mitwirkung an zahlreichen Tagungen und Lehrgängen der ANL und in anderen Bundesländern; Mitherausgeber der Zeitschrift „Natur und Recht“; 2001 Umweltmedaille des Freistaats Bayern; seit 2011 Rechtsanwalt.

+49 941 29797969
fischer-hueftle@t-online.de

Literatur

FISCHER-HÜFTLE, P. (2020): Naturschutzrechtliche Anforderungen bei der Sanierung oder Neubegründung von Schutzwald in Natura 2000-Gebieten und geschützten Biotopen. – Anliegen Natur 42(1): 159–172, Laufen; www.anl.bayern.de/publikationen.

FISCHER-HÜFTLE, P. (2021): Neues zur Waldbewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten. – Anliegen Natur 43(1): 89–92, Laufen; www.anl.bayern.de/publikationen.

Zitiervorschlag

FISCHER-HÜFTLE, P. (2025): Natura 2000: Projekt oder Maßnahme der Gebietsverwaltung? – Anliegen Natur 47(2): online preview, 4 p., Laufen; <https://doi.org/10.63653/nfjd0682>.