

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Dr. Christel Happach-Kasan,
Birgit Homburger, Angelika Brunkhorst, weiterer Abgeordneter
und der Fraktion der FDP
– Drucksache 15/1634 –**

Stand der Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Europäische Gemeinschaft hat die Vogelschutzrichtlinie zum Schutz bestimmter wild lebender Vogelarten im Jahre 1979 und die Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Richtlinie, 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992, zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen im Jahre 1992 beschlossen. Die in der FFH-Richtlinie vorgesehene Errichtung von Schutzgebieten und die nach der Vogelschutzrichtlinie auszuweisenden Vogelschutzgebiete bilden das zusammenhängende ökologische Netz in NATURA 2000. Mit diesem Netz NATURA 2000 werden die natürlichen Lebensräume und gefährdeten wild lebenden Tiere und Pflanzen in den Mitgliedsländern der EU erhalten und geschützt.

In Deutschland wurde die FFH-Richtlinie von einigen Bundesländern nicht ausreichend umgesetzt. So haben verschiedene Länder wie z. B. Schleswig-Holstein, aber auch alle anderen Flächenländer, nach Einschätzung der EU-Kommission entsprechend den Ergebnissen des kontinentalen biogeographischen Seminars in Potsdam nicht ausreichend Gebiete für verschiedene Lebensraumtypen gemeldet. Das könnte zur Folge haben, dass die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen eines von der EU-Kommission eingeleiteten Vertragsverletzungsverfahrens durch den Europäischen Gerichtshof zur Zahlung von Zwangsgeldern verurteilt wird (vgl. www.natura2000-sh.de).

Grundeigentümer befürchten, dass die Ausweisung ihrer Flächen als FFH-Gebiete ihre Nutzungsmöglichkeiten einschränkt und der Wert der Flächen vermindert wird. In diesem Zusammenhang sprechen die betroffenen Land- und Forstwirte von einer Aushöhlung ihrer Eigentumsrechte. Kommunen beklagen den Eingriff in ihre Planungshoheit.

Wir fordern die Bundesregierung daher auf, einerseits über den Stand der Umsetzung der FFH-Richtlinie in den Ländern zu berichten. Andererseits sollen die rechtlichen Konsequenzen für Land- und Forstwirte dargestellt werden.

1. Wie ist der Stand der Umsetzung der FFH-Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen in Deutschland?

Die deutschen FFH-Gebietsvorschläge wurden im Oktober 2001 für die alpine Region, im Juni 2002 für die atlantische Region und im November 2002 für die kontinentale Region im Rahmen von EU-weiten wissenschaftlichen biogeographischen Seminaren bewertet. In allen drei Seminaren wurden für Deutschland Defizite bei der Meldung festgestellt, an deren Abarbeitung durch Nachmeldungen von Gebieten, Überprüfung von wissenschaftlichen Vorbehalten und Nachträgen von Lebensraumtypen und Arten in bisher bereits gemeldeten FFH-Vorschlagsgebieten derzeit in allen Bundesländern gearbeitet wird.

2. Wie viele Lebensraumtypen wurden in der atlantischen biogeographischen Region bewertet und für welche Lebensraumtypen der atlantischen biogeographischen Region sind aus Deutschland noch nicht ausreichend Gebiete gemeldet worden?

In der atlantischen biogeographischen Region wurden EU-weit 118 Lebensraumtypen diskutiert. Davon sind 62 Lebensraumtypen in der atlantischen Region Deutschlands vorhanden. Für 26 dieser Lebensraumtypen wurde ausdrücklich festgestellt, dass Gebietsnachmeldungen in Deutschland erforderlich sind. Für die Namen der betroffenen Lebensraumtypen sowie alle Ergebnisse des Seminars sei auf das Protokoll des Seminars auf der Internetseite der Europäischen Kommission unter http://europa.EU.int/comm/environment/nature/conclusion_atlantic.pdf verwiesen.

3. Welche Bundesländer sind verantwortlich für die zu geringe Zahl der Gebietsmeldungen in der atlantischen biogeographischen Region und müssen daher weitere Gebiete nachmelden?

Alle Länder mit Anteil an der atlantischen Region (Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein).

4. Wie viele Lebensraumtypen wurden in der kontinentalen biogeographischen Region bewertet und für welche Lebensraumtypen der kontinentalen biogeographischen Region sind aus Deutschland noch nicht ausreichend Gebiete gemeldet worden?

In der kontinentalen biogeographischen Region wurden EU-weit 134 Lebensraumtypen diskutiert. Davon sind 78 Lebensraumtypen in der kontinentalen Region Deutschlands vorhanden. Für 55 dieser Lebensraumtypen wurde ausdrücklich festgestellt, dass Gebietsnachmeldungen in Deutschland erforderlich sind. Für die Namen der betroffenen Lebensraumtypen sowie alle Ergebnisse des Seminars sei auf das Protokoll des Seminars auf der Internetseite der Europäischen Kommission unter http://europa.EU.int/comm/environment/nature/conclusions_continental.pdf verwiesen.

5. Nach welchem Verfahren erfolgt die Auswahl der zu meldenden Gebietsvorschläge, und wie werden Grundeigentümer, denen die Flächen gehören, und Gebietskörperschaften, in deren Hoheitsbereich die Flächen liegen, von der bevorstehenden Meldung eines Gebietes informiert und an der Festlegung z. B. von Grenzen beteiligt?

Die Auswahl und Abgrenzung der FFH-Vorschlagsgebiete sowie das Verfahren zur Feststellung der Gebiete liegt verfassungsgemäß in der Zuständigkeit der Länder und ist der Bundesregierung nicht im Detail bekannt.

6. Welche Auswirkung hat die Ausweisung von Flächen als FFH-Gebiet für einen Grundeigentümer, und welche Möglichkeiten hat der Grundeigentümer, die Ausweisung rechtlich anzufechten?

Die Auswirkungen einer Ausweisung, d. h. einer Unterschutzstellung als FFH-Gebiet, hängen von den konkreten Anforderungen ab, die sich aus der Gebietskulisse ergeben. Außerdem kommen nach § 33 Abs. 4 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) alternativ zu einer Unterschutzstellung durch Rechtsverordnung auch andere Formen einer rechtlichen Sicherung (z. B. öffentliche Trägerschaft oder vertragliche Vereinbarungen) in Betracht, wenn ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist. Die Frage nach den Auswirkungen kann somit nicht pauschal, sondern nur im konkreten Einzelfall beantwortet werden.

Die Anfechtungsmöglichkeiten eines Grundeigentümers ergeben sich demnach aus dem jeweils für die Gebietsausweisung gewählten Rechtsinstrument (z. B. Normenkontrollklage gegen eine Rechtsverordnung). Nach der Rechtsprechung der Oberverwaltungsgerichte können sich Grundeigentümer dagegen nicht gegen die Meldung von – zumindest teilweise – in ihrem Eigentum stehenden Gebieten wenden, sondern erst gegen die konkreten Schutzmaßnahmen.

7. Trifft es zu, dass die Ausweisung von land- oder forstwirtschaftlich genutzten Flächen als FFH-Gebiet Einfluss hat auf den Wert dieser Flächen und beispielsweise die Beleihungsmöglichkeit beeinflusst wird und es teilweise aufgrund der verschlechterten Nutzungsmöglichkeiten zu einem Wertverfall der Flächen und damit zu einer „kalten Enteignung“ kommt?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine statistischen Informationen vor.

Der Wert land- und forstwirtschaftlich genutzter Flächen und davon abhängig der Beleihungswert der Flächen kann mit verschiedenen Verfahren ermittelt werden. Hierbei kann der Verkehrswert einer Fläche vom Ertragswert der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung abweichen. Der Ertragswert einer Fläche hängt von der natürlichen und wirtschaftlichen Ertragskraft einer Fläche ab. Hierbei sind neben den land- und forstwirtschaftlichen Erträgen auch die Einnahmen aus Ausgleichszahlungen mit in die Betrachtung einzubeziehen.

Greift eine Nutzungsbeschränkung über ein bestimmtes Maß in die Rechtsposition des Grundstückseigentümers ein, ist die Frage eines Entschädigungsanspruches für den Eingriff zu prüfen.

8. Wenn nein, wie stellt sich die Situation aus Sicht der Bundesregierung dar?

Siehe Antwort zu Frage 7.

9. Ist bereits die fachliche Bewertung der Gebietsmeldungen der Bundesrepublik Deutschland durch das European Topic Center on Nature Protection and Biodiversity (ETC) erfolgt, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Ja. Die Bewertung des ETC spiegelt sich in den Seminarergebnissen wider (siehe Antworten zu Fragen 2 und 4).

10. Welcher Anteil der bisherigen Gebietsmeldungen wurde vom ETC nicht anerkannt, und in welchen Bundesländern liegen die Gebiete?

Es wurden bisher keine deutschen Gebietsvorschläge vom ETC oder der Europäischen Kommission zurückgewiesen.

11. Trifft es zu, dass die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen der nicht ausreichenden Umsetzung der FFH-Richtlinie eingeleitet hat?

Ja.

12. Wenn ja, wie ist der Stand des Verfahrens, und in welcher Höhe hat Deutschland bei einer Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof mit Zwangsgeldzahlungen zu rechnen?

Deutschland wurde wegen mangelnder Ausweisung von FFH-Vorschlagsgebieten im September 2001 vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) verurteilt. Mit Schreiben vom 2. April 2003 weist die Europäische Kommission darauf hin, dass nach ihrer Auffassung die Bundesrepublik Deutschland bisher keine zufrieden stellenden Maßnahmen zur Durchführung des Urteils des EuGH unternommen hätte. Die Europäische Kommission eröffnet damit ein Verfahren nach Artikel 228 EG-Vertrag mit der möglichen Folge der Verhängung eines Zwangsgeldes durch den EuGH. Die Bundesrepublik Deutschland hat in Abstimmung mit den Ländern auf dieses Schreiben mit einer Mitteilung vom 8. Juli 2003 detailliert geantwortet. Dabei wurde dargelegt, wie die Bundesregierung die in den biogeographischen Seminaren festgestellten Defizite abarbeiten wird. Es wurde um Einstellung des Verfahrens gebeten. Die Europäische Kommission wird laufend über die weiteren Maßnahmen zur Erfüllung des Urteils des EuGH unterrichtet.

Die Europäische Kommission hat in zwei allgemeinen Mitteilungen die Kriterien dargestellt, nach denen sie die Höhe des Zwangsgeldes berechnet (Schwere und Dauer des Verstoßes, Abschreckungswirkung, Tagessatzsystem mit Schwere- und Dauerkoeffizienten sowie einem Länderfaktor). Für die Bundesrepublik Deutschland kann sich daraus im Prinzip ein Tagessatz in der Spanne von 13 200 Euro bis zu 792 000 Euro ergeben. Angesichts der Komplexität des Verfahrens und der Unmöglichkeit im derzeitigen Verfahrensstadium genauere Prognosen zu allen zuvor genannten Kriterien abzugeben, lässt sich die Höhe eines eventuellen Zwangsgeldes zur Zeit nicht näher bestimmen. Letztlich ist es nach Artikel 228 Abs. 2 EGV Sache des EuGH, über die Verhängung eines Zwangsgeldes und seine konkrete Höhe zu entscheiden. Ein etwaiges Zwangsgeld wäre ab dem Zeitpunkt der Verkündung des Urteils bis zur Beseitigung der Defizite zu zahlen. Die Bundesregierung geht im Übrigen davon aus, dass die Länder die Meldedefizite beheben werden und es damit nicht zur Verhängung eines Zwangsgeldes durch den EuGH kommen wird. Die Europäische Kommission hat die Möglichkeit, bis zu einem Urteil das Verfahren einzustellen oder eine eventuelle Klage zurückzunehmen.

13. Welche rechtlichen Möglichkeiten hat die Bundesregierung gegebenenfalls, solche Zwangsgeldzahlungen von den Bundesländern einzufordern, die durch nicht ausreichende Gebietsmeldungen die Verurteilung der Bundesrepublik Deutschland verursacht haben?

Die Bundesregierung wird für den Fall einer Zwangsgeldverhängung durch den EuGH Regressansprüche gegenüber den jeweiligen Ländern geltend machen. Sollten sich die Länder weigern, die ihrem Verantwortungsbereich zuzuordnenden Zwangsgelder zu zahlen, wird die Bundesregierung ihre Ansprüche einklagen.

14. Beabsichtigt die Bundesregierung, etwaige Zwangsgeldzahlungen von den Bundesländern einzufordern?

Siehe Antwort zu Frage 13.

15. Wie erklärt sich nach Einschätzung der Bundesregierung, dass in Deutschland die Ausweisung von FFH-Gebieten erhebliche Schwierigkeiten verursacht, während die überwiegende Zahl der EU-Staaten ihren Verpflichtungen rechtzeitig nachgekommen ist?

Es ist nicht zutreffend, dass andere EU-Staaten ihren Verpflichtungen aus der FFH-Richtlinie rechtzeitig nachgekommen sind. Nach derzeitigem Kenntnisstand der Bundesregierung hat noch kein Mitgliedstaat der EU die Meldung seiner FFH-Gebiete abgeschlossen.

16. Trifft es zu, dass Deutschland bei den Gebietsmeldungen im Rahmen der Umsetzung der FFH-Richtlinie in Europa das Schlusslicht bildet und wenn ja, was ist nach Einschätzung der Bundesregierung der Grund dafür?

Der Bundesregierung ist kein nachvollziehbares Kriterium bekannt, nachdem Deutschland bei den Gebietsmeldungen im Rahmen der Umsetzung der FFH-Richtlinie in Europa das Schlusslicht bildet.

17. Wird in den übrigen EU-Ländern nach Einschätzung der Bundesregierung die Umsetzung der FFH-Richtlinie großzügiger gehandhabt als in Deutschland, so dass die Eigentümer durch die Umsetzung der Bestimmungen der FFH-Richtlinie in diesen Ländern, die teilweise mehr als 10 % ihrer Flächen als FFH-Gebiete ausgewiesen haben, weniger in ihren Gestaltungsspielräumen eingeschränkt werden?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

18. Wie bewertet die Bundesregierung die Kenntnisse in den einzelnen Bundesländern über das Vorkommen von den von der EU bewerteten Lebensräumen sowie den prioritären Arten wild lebender Pflanzen und Tiere, und ist dieses ausreichend, um die Gebietsausweisungen fachgerecht vornehmen zu können?

Die Bundesregierung bewertet grundsätzlich die Fachkompetenz der Länder hinsichtlich deren verfassungsmäßiger Zuständigkeiten nicht.

19. Ist die Umsetzung des so genannten „Verschlechterungsverbot“, das die FFH-Richtlinie vorsieht, in den Bundesländern einheitlich geregelt, und wenn nein, welche Unterschiede gibt es?

Im Rahmenrecht des BNatSchG findet sich eine gestufte Umsetzungskonzeption für das „Verschlechterungsverbot“ des Artikels 6 Abs. 2 FFH-Richtlinie: In § 33 Abs. 5 BNatSchG wird ein allgemeines, gesetzliches Verschlechterungs- und Störungsverbot normiert, das bis zur Unterschutzstellung gilt. Sobald ein Gebiet förmlich unter Schutz gestellt ist, sollen die dort geregelten, spezielleren „Verschlechterungsverbote“ gelten.

Fast alle Bundesländer haben diese Konzeption der Rahmenregelung im Prinzip übernommen, wobei in einigen Ländern ein gesetzlicher Grundschutz neben den speziellen Regelungen einer Unterschutzstellung fortgilt. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass in vier Bundesländern (Brandenburg, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen-Anhalt) noch keine entsprechenden Umsetzungsregelungen vorliegen; die Europäische Kommission hat deshalb ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet.

20. Teilt die Bundesregierung die Einschätzung, dass bei Landeigentümern und Kommunen in Deutschland in besonders großem Maß Vorbehalte gegen eine Ausweisung ihrer Flächen als FFH-Gebiet bestehen?

Dieser Sachverhalt kann seitens der Bundesregierung nicht beurteilt werden.

21. Wieweit sind nach Einschätzung der Bundesregierung diese Vorbehalte begründet in den wirtschaftlichen und hoheitlichen Einschränkungen, die die Ausweisung eines FFH-Gebietes in Deutschland verursachen?

Siehe Antwort zu Frage 20.

