

Inhaltsübersicht

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

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

Inhaltsverzeichnis

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

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

Inhaltsverzeichnis	13
(1) Instrumenteller Handlungsrahmen	128
(2) Inhaltliche Ausgestaltung der Maßnahme	130
(a) Vermeidung von Verschlechterung sowie Störungen	131
(aa) Verschlechterung von Lebensraumtypen und Arthabitate	131
(bb) Störung von Arten	132
(b) Bewertung von Verschlechterung und Störung	132
(aa) Ausgangsgröße des Verschlechterungs- und Störungsverbots	133
(bb) Erheblichkeitsschwelle	134
(cc) Abweichungserwägungen	136
(dd) Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange ...	136
(3) Bestandsschutz	137
(4) Nachträgliche Verträglichkeitsprüfung	141
(a) Zulassung vor Ablauf der Umsetzungsfrist oder vor Eintragung in Gemeinschaftsliste	142
(b) Zulassung nach Aufnahme in die Gemeinschaftsliste	143
(aa) Fehlerhafte Verträglichkeitsprüfung	144
(bb) Ordnungsgemäße Verträglichkeitsprüfung	145
(c) Ausnahme	148
(d) Prüfungsmaßstab	148
f) Prüfung auf Verträglichkeit (Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL)	149
aa) Projekt- und Planbegriff	149
(1) Projektbegriff	150
(a) Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft als Projekt?..	151
(b) Fortlaufende und wiederkehrende land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Tätigkeiten	152
(c) Änderungen bereits bestehender Anlagen oder Nutzungen	154
(2) Planbegriff	155
(3) Begrenzung der Prüfungspflicht	156
(a) Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft als Gebietsver- waltung	156
(b) Unmittelbarkeitskriterium	157
bb) Prüfungsverfahren des Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 FFH-RL ...	158
(1) Vorprüfung	159
(2) Verträglichkeitsprüfung	161
(a) Beeinträchtigung des „Gebiets als solches“	162
(b) Erhaltungszustände	163
(c) Erheblichkeitskriterium	164
(d) Summationswirkung	167
(e) Schadensminderungsmaßnahmen	169
(f) Darlegungs- und Beweislast	170

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

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

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

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

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