

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
-------------------	-----------

Kapitel 1

Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie	20
---	-----------

A. Die Umweltpolitik der Union	21
I. Genese einer umfassenden Umweltpolitik	21
II. Das Vorsorgeprinzip	24
III. Hohes Schutzniveau und nachhaltige Entwicklung	28
B. Erlass der FFH-Richtlinie	30
I. Politischer Hintergrund	30
II. Vom Entwurf bis zum heutigen Normtext der Richtlinie	31
C. Ziel und Zweck der Richtlinie	35
I. Schutz der Biodiversität	36
II. Netz Natura 2000 und Schutzgebietsausweisung	36
III. Der günstige Erhaltungszustand	39
D. Die gebietsspezifischen Erhaltungsziele	42
I. Rechtliche Grundlage	42
II. Inhalt der Erhaltungsziele	43
III. Der Bewirtschaftungsplan	44
IV. Erhaltungsziele als Grundlage weiterer Entscheidungen	46
V. Balanceakt zwischen Verbindlichkeit und Flexibilität	48

Kapitel 2

Evaluation der FFH-Richtlinie	51
--------------------------------------	-----------

A. Bilanz der FFH-Richtlinie	51
I. Fortgesetzter Biodiversitätsrückgang	51
II. Ausgebliebene Stabilisierung der Erhaltungszustände	54
III. Vollzugsdefizit im Gebietsschutz	57
1. Vertragsverletzungsverfahren wegen unzureichender Erhaltungsziele	58
2. Mangelnde Effektivität der allgemeinen Schutzmaßnahmen	59
B. Bisher erfolgte Ursachenforschung	62
I. Der so genannte „fitness check“	62

II. Bereits identifizierte Fehlerquellen	63
III. Forschungslücke bezüglich rechtlicher Ursachen	66
IV. Forschungsstand über die allgemeinen Schutzmaßnahmen	68
C. Reaktion der Europäischen Union	71
I. Aktionsplan für Menschen, Natur und Wirtschaft	71
II. Biodiversitätsstrategie 2030	72
III. Verordnung zur Wiederherstellung der Natur	73
IV. Leitfäden	75

Kapitel 3

Rechtsdogmatische Untersuchung der allgemeinen Schutzmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 und 2 FFH-RL 78

A. Die Erhaltungsmaßnahmen	79
I. Inhalt der Erhaltungsmaßnahmen	81
1. Die ökologischen Erfordernisse	81
2. Wiederherstellung als Teil des Erhaltungsbegriffs	84
a) Erhaltungsbegriff	84
b) Flexible Zielvorgabe	87
c) Reformvorschlag: Abgrenzung der Begriffe und gemeinsamer Oberbegriff der „Bewirtschaftungsmaßnahmen“	89
3. Abgrenzung der Erhaltungsmaßnahmen	91
4. Verfahrensschritte des Gebietsmanagements	92
a) Enger Regelungsbereich des Art. 6 Abs. 1 FFH-RL	93
b) Reformvorschlag: Pflichtenkatalog ausweiten	95
II. Berücksichtigung überörtlicher Faktoren	95
1. Grenzen der ökologischen Erfordernisse	96
2. Reformvorschlag: Einschränkung der Gestaltungsspielräume zu Gunsten eines holistischen Ansatzes	99
III. Erforderlichkeit von obligatorischen, rechtsförmlichen Bewirtschaftungsplänen	101
1. Verpflichtend zu nutzendes Instrument des Bewirtschaftungsplans ..	101
2. Rechtsverbindliche Erhaltungsmaßnahmen	104
3. Zwischenfazit	107
4. Reformvorschlag: Ausdrückliche Pflicht zur rechtsverbindlichen Bewirtschaftungsplanung	108
IV. Fristenregelungen für die Erhaltungsmaßnahmen	109
1. Bestehende Fristen	109
2. Die FFH-Berichterstattung als Gegenmodell zu weiteren Fristen ...	113
3. Reformvorschlag: Anpassungspflicht innerhalb des nächsten Be- richtszeitraums	114
V. Qualitätssicherung der Erhaltungsmaßnahmen	118

1. Mangelnde Überprüfbarkeit der Erhaltungsmaßnahmen aufgrund des Gebietsverwaltungsprivilegs	118
a) Die unscharfen Tatbestandsmerkmale des Verwaltungsprivilegs	119
aa) Diffuser Begriff der „Verwaltung“ des Gebietes	120
(1) Weiter Verwaltungsbegriff	120
(2) Schädigende Verwaltungsmaßnahmen	124
(a) Umstrittene Reichweite des Verwaltungsbegriffs ...	124
(b) Unzureichende Problembewältigung durch Priorisierung von Erhaltungszielen	125
(c) Einschränkende Auslegung im Rahmen der richterlichen Rechtsfortbildung	128
bb) Bisher konturlos gebliebene Begriffe der Unmittelbarkeit und Notwendigkeit	131
(1) Umstrittene Bedeutung der Unmittelbarkeit	131
(2) Weite Auslegung der Notwendigkeit	132
(3) Mischpläne	135
cc) Zwischenfazit	137
b) Das überschätzte Konstrukt der „Konformitätsprüfung“	138
aa) Schwächen der Konformitätsprüfung	138
(1) Zu enger Prüfinhalt	138
(2) Mangelnde Verfahrensvorgaben	140
(a) Fehlende Öffentlichkeitsbeteiligung	140
(b) Freistellung von etwaiger Minderung und Kompensation	142
(c) Mangelnde Überprüfbarkeit durch behördeninternes Verfahren	143
bb) Zwischenfazit	144
2. Zusammenfassung	145
3. Reformvorschlag: Streichung des Gebietsverwaltungsprivilegs	145
4. Die Ausnahmegenehmigung als geeignetes Instrument	147
5. Reduzierte Effektivität alternativer Umweltprüfungen	148
6. Fallbeispiel: Kalamitätseinschläge als Verwaltungsmaßnahme? – OVG Münster, Beschl. v. 19.12.2019, 21 B 1341/19	149
a) Zum Sachverhalt	150
b) Zur Entscheidung	151
aa) Kritische Analyse der Entscheidung	152
(1) Fehlende Unmittelbarkeit	152
(2) Ungeklärter funktionaler Zusammenhang	156
(a) Unionsrechtlich determinierter Umgang mit fachlichen Kontroversen	158
(b) Praktische Folgen	162
bb) Falllösung entsprechend den Vorschlägen zur Streichung des Gebietsverwaltungsprivilegs	163

B. Die allgemeinen Vermeidungsmaßnahmen	164
I. Inhalt der allgemeinen Vermeidungsmaßnahmen	166
1. Verschlechterung und Störung	167
2. Präventiver Ansatz	169
II. Vermeidungsmaßnahmen außerhalb von Schutzgebieten	170
III. Die Vermeidungsmaßnahme im System des Art. 6 FFH-RL	174
1. Grundlagen	175
2. Vergleich der Vorschriften des Art. 6 Abs. 2 und 3 FFH-RL	176
a) Schutzniveau der allgemeinen Vermeidungsmaßnahmen	177
aa) Dasselbe Schutzniveau trotz missverständlichen Wortlauts ..	177
bb) Reformvorschlag: Harmonisierung des Wortlauts	179
b) Prüfumfang bei allgemeinen Vermeidungsmaßnahmen	180
c) Auswahlermessen	182
3. Unklare Abgrenzung von Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 FFH-RL	185
a) Keine Exklusivität des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL bei Projekten und Plänen	186
aa) Projekt- und Planbegriff als Abgrenzungskriterium	186
bb) Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL auf Projekte und Pläne	189
b) Ausschließliche Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL bei sonstigen Einwirkungen	191
c) Genehmigungserfordernis als unzureichendes Abgrenzungskrite- rium	192
aa) Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs	193
bb) Kritik	195
(1) Kein Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten	196
(2) Dogmatische Widersprüche	197
(3) Keine unmittelbare Übertragbarkeit der Begrifflichkeiten der UVP-Richtlinie	198
d) Zwischenfazit	200
e) Systematische Schlussfolgerungen	201
f) Folgen für den Umsetzungsspielraum der Mitgliedstaaten	202
g) Reformvorschlag: Ausdrücklicher Hinweis auf den systemati- schen Zusammenhang des Art. 6 Abs. 2 und 3 FFH-RL	205
4. Folgeprobleme der Abgrenzungsproblematik	206
a) Umsetzungsschwierigkeiten durch ungeklärtes Verhältnis der Vorschriften	206
b) Ausnahmen vom allgemeinen Vermeidungsgebot	207
aa) Unzulässige analoge Anwendung des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL ..	208
(1) Kein vergleichbarer Sachverhalt	211
(2) Keine planwidrige Regelungslücke	213
bb) Begrenzte sonstige Abweichungsmöglichkeiten	216
cc) Anhaltende Rechtsunsicherheit	219

dd) Reformvorschlag: Normierung der Abweichungsmöglichkeiten	221
c) Einordnung der sog. Schadensminimierungsmaßnahmen	222
d) Vermeidungsmaßnahmen bei bereits andauernden Beeinträchtigungen	223
aa) Anerkennung des wirkungsbezogenen Ansatzes zur Bestimmung einheitlicher Projekte	224
bb) Folgen für die allgemeinere Bestimmung des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL	229
e) Rückblick: Gebietsverwaltungsmaßnahmen	232
5. Zwischenfazit	233
6. Zusammenfassender Reformvorschlag: Neufassung des Art. 6 Abs. 2 und 3 FFH-RL	234
7. Fallbeispiel: Fortlaufende Grundwasserabsenkung als zu vermeidende Beeinträchtigung – EuGH, Urt. v. 24.6.2021, C-559/19	236
a) Zum Sachverhalt	236
b) Zur Entscheidung	237
aa) Kritische Analyse der Entscheidung	239
(1) Prüfungsumfang entspricht Verträglichkeitsprüfung	240
(2) Keine ausschließliche Anwendung des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL	241
(3) Anwendung der Ausnahmegesetzgebung nur bei Art. 6 Abs. 3 FFH-RL	243
(4) Klimawandel als Ent- oder Belastung des beklagten Mitgliedstaates?	244
bb) Falllösung entsprechend den Vorschlägen zur Reform des Art. 6 Abs. 2 und 3 FFH-RL	247
Fazit und zusammenfassende Thesen	249
Literaturverzeichnis	259
Stichwortverzeichnis	278