



Stellungnahme der Umweltverbände zu den Entwürfen der Schutzgebietsverordnungen in der AWZ von Nord- und Ostsee

Einleitung

Die deutsche Nord- und Ostsee sind in keinem guten ökologischen Zustand, so die alarmierende Bewertung der Bundesregierung im Rahmen der Berichtspflichten nach EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL-Erstbewertung 2012)¹ und Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Bericht 2013)². Die nationale Rote Liste der Meeresorganismen aus dem Jahr 2014 führt ein Drittel der untersuchten Arten und Lebensräume als gefährdet³. Die geschützten FFH-Lebensraumtypen Riffe (1170) und Sandbänke (1110) sind in einem andauernden „ungünstig-schlechten“ Erhaltungszustand. Und kaum eine der im Rahmen des MSRL-Monitorings untersuchten Arten bzw. deren Lebensraum erreichte dabei den gewünschten guten Umweltzustand. Verantwortlich für den Rückgang von Arten und Lebensräumen sind nach Aussage der Bundesregierung insbesondere die Fischerei mit Grundschleppnetzen, der überhöhte Nährstoffeintrag und der Abbau mariner Rohstoffe in Kumulation mit weiteren Einflüssen wie Klimawandel und Schadstoffeinträgen. Die Zeit zum Handeln drängt!

Die notwendigen rechtlichen Voraussetzungen für einen effektiven Schutz der Meeresumwelt sind vorhanden. Die integrierte Umsetzung von Natura 2000 und MSRL in den deutschen Meeresgewässern bietet die einzigartige Chance, bedrohte Arten zu schützen, seltene Lebensräume zu erhalten und damit die Biodiversität vor unserer Haustür, aber auch eine schonende und nachhaltige Nutzung mariner Ressourcen zu sichern. Art. 13 der MSRL fordert die Mitgliedsstaaten auf, räumliche Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die zu kohärenten und repräsentativen Netzwerken von geschützten Meeresgebieten beitragen⁴. Diese explizite Maßnahme der MSRL leistet einen zentralen Beitrag, das übergeordnete Ziel von artenreichen, sauberen, gesunden und produktiven Meeren bis zum Jahr 2020 zu erreichen.

Durch die Umsetzung wirkungsvoller Maßnahmen in den ausgewiesenen Meeresschutzgebieten würde ein großer Schritt zur Verbesserung des Zustands der Meere getan. Andere EU-Mitgliedsstaaten wie die Niederlande, Dänemark oder Großbritannien

¹ <http://www.meeresschutz.info/berichte.html>

² https://www.bfn.de/0316_nat-bericht_ergebnisse2013.html

³ http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/presse/2014/HG-Rotel-Meeresorganismen-7.5.2014-final_barrierefrei_.pdf

⁴ <http://www.meeresschutz.info/berichte-art-136.html>

haben die Umsetzung der MSRL sogar zum Anlass genommen, zusätzliche Meeresschutzgebiete auszuweisen. Deutschland dagegen setzt auf sein vorhandenes Meeresschutzgebietsnetzwerk u.a. in der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), welches bereits 2004, vor mehr als elf Jahren, an die Europäische Kommission gemeldet wurde⁵. Die Schutzgebiete werden jedoch nur dann ihren Beitrag zur Erreichung der MSRL- und Natura-2000-Ziele leisten, wenn sie auch tatsächlich geschützt werden. Tatsächlich ist nur wenig für den effektiven Schutz der Gebiete geschehen: auch heute noch wird in den Gebieten flächendeckend gefischt, werden Rohstoffe abgebaut, finden dichter Schiffsverkehr und militärische Übungen statt. Es ist höchste Zeit, dass Deutschland seinen europäischen Verpflichtungen durch einen effektiven Schutz seiner Natura-2000-Gebiete in Nord- und Ostsee nachkommt. Sie sind auch als Schutzgebiete der regionalen Meeresschutzübereinkommen OSPAR⁶ und HELCOM⁷ gemeldet und leisten einen wichtigen Beitrag, das Ziel des Übereinkommens über die Biologische Vielfalt (engl. CBD) zu erreichen, bis zum Jahr 2020 zehn Prozent der Ozeane weltweit unter Schutz zu stellen.⁸

Nach Auffassung der beteiligten Umweltverbände müssen mindestens 50 Prozent der gesamten deutschen Natura-2000-Gebietskulisse in Nord- und Ostsee frei von jeglicher menschlichen Nutzung sein⁹. Nur dann können diese Gebiete ihrer Funktion als Refugien für bedrohte Arten und als natürliche Lebensräume gerecht werden. Die positiven Effekte dieser so genannten Nullnutzungszonen auf die Biodiversität sind wissenschaftlich unumstritten¹⁰.

In vielen EU-Mitgliedstaaten verläuft die effektive Unterschutzstellung durch konkrete Maßnahmen äußerst zäh. Dies ist im vergangenen Jahr durch die EU-Kommission scharf kritisiert worden. Auch gegen Deutschland wurde wegen der unzureichenden Umsetzung der EU-Vogelschutz- und FFH-Richtlinie ein formales Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Neben der ungenügenden Umsetzung in zahlreichen terrestrischen Schutzgebieten fallen darunter auch die Versäumnisse bei der Unterschutzstellung der acht FFH-Gebiete in der AWZ¹¹. Für keines der Gebiete gibt es neun Jahre nach der Aufnahme in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung durch die Kommission im Jahr 2007 die nach Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie geforderten Schutzgebietsverordnungen und Managementpläne.

Vor diesem Hintergrund stellte sich die Frage, ob die vom Bundesumweltministerium (BMUB) vorgelegten Verordnungsentwürfe für insgesamt sechs Naturschutzgebiete (NSG)

5 <http://www.bmub.bund.de/themen/natur-arten-tourismusport/naturschutz-biologische-vielfalt/natura-2000/natura-2000-in-der-awz/>

6 <http://www.ospar.org/work-areas/bdc/marine-protected-areas>

7 <http://www.helcom.fi/action-areas/marine-protected-areas>

8 <https://www.cbd.int/sp/targets/rationale/target-11/>

9 http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/meere/141010_bund_meeresschutz_schattenliste_umweltverbaende.pdf

10 http://www.piscoweb.org/files/file/science_of_marine_reserves/Lester_etal_2009_MEPS.pdf

11 <http://www.euractiv.de/sections/energie-und-umwelt/zu-wenig-naturschutzgebiete-eu-kommission-droht-deutschland-mit-klage>

in der AWZ endlich die notwendigen Regelungen der menschlichen Aktivitäten umfassen, damit die Meeresschutzgebiete einen wirksamen Beitrag zur Verbesserung des ökologischen Zustands der Meere leisten können. Das Gegenteil scheint der Fall zu sein. Nach der hier erfolgten Überprüfung erfüllt Deutschland mit den vorgelegten Verordnungsentwürfen weder die Verpflichtungen des EU-Umweltrechts noch die völkerrechtlichen Verpflichtungen in den Meeresschutzübereinkommen. Dies verwundert angesichts des mahnenden Vertragsverletzungsverfahrens der EU-Kommission gegen Deutschland¹². Die vorliegenden Entwürfe werden weder den naturschutzfachlichen Bedürfnissen noch den eigenen Zusagen der heutigen Bundesregierung gerecht. Im Koalitionsvertrag der Bundesregierung ist zu lesen „Die EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie wird umgesetzt und der gute Umweltzustand in den deutschen Meeresgewässern bis spätestens 2020 erreicht werden. Dazu gehört die Ausweisung von Schutzgebieten, die Bekämpfung der Überfischung, klare Regeln für den Tiefseebergbau und Öl- und Gasförderung aus großen Tiefen. Für die zehn Natura-2000-Gebiete wird ein Fischereimanagement verankert, um die Schutzziele zu erreichen“¹³.

Setzt man die Inhalte des Koalitionsvertrags in Bezug zu den Verordnungsentwürfen, so klafft eine große Lücke zwischen politischem Anspruch und Umsetzungsrealität. Die Grundlage eines effektiven Managements inkl. der dringend notwendigen Fischereimaßnahmen bilden starke und klare Schutzgebietsverordnungen, und nicht der Entwurf einer politischen Minimallösung, so wie er mit den aktuellen Entwürfen vorliegt. Die gegenseitige Blockade von Ressorts und Behörden, die einer Aushöhlung der durch das Bundesnaturschutzgesetzes eröffneten Kompetenz gleichkommt, scheint mit diesen Entwürfen vorprogrammiert.

Die unterzeichnenden Umweltverbände stellen fest, dass die Bundesregierung mit den bisherigen Entwürfen der NSG-Verordnungen weder den naturschutzfachlichen Notwendigkeiten gerecht wird noch zur Erreichung der deutschen und europäischen Meeresschutzziele beiträgt. Faktisch fällt Deutschland damit sogar hinter die Vorgaben von FFH- und Vogelschutzrichtlinie zurück und setzt insgesamt die völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht um.

Kommentierung der Verordnungsentwürfe und Begründungen

Im Folgenden werden allgemeingültige und sich inhaltlich deckende Passagen der insgesamt sechs NSG-Verordnungsentwürfe und Begründungen gemeinsam kommentiert, im speziellen Teil wird auch auf einzelne Verordnungsentwürfe eingegangen, und es werden Formulierungsvorschläge für eine grundlegende Überarbeitung der Verordnungstexte gemacht.

¹² Vgl. die Entscheidung der EU-Kommission vom 26.02.2015 zum Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2014/2262

¹³ <https://www.cdu.de/sites/default/files/media/dokumente/koalitionsvertrag.pdf>

Teil A. Präambel Verordnungen und Allgemeiner Teil Begründungstexte

Kohärenz der Umsetzung von EU-Umweltrecht

Mit den Verordnungsentwürfen will Deutschland den zehn Natura-2000-Gebieten in der AWZ den rechtlich abgesicherten Status von Naturschutzgebieten (NSG) geben. Nach der Legaldefinition in § 23 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) sollen in diesen Gebieten die Natur in ihrer Ganzheit oder in Teilen geschützt, Tier- und Pflanzenarten, Biotope und Lebensgemeinschaften erhalten oder wenn notwendig wiederhergestellt werden. Ein Naturschutzgebiet dient dem Schutz der Biodiversität und hat zur Aufgabe, schädliche Auswirkungen auf die Natur zu minimieren und menschliche Aktivitäten zu regulieren bzw. zu begrenzen. Der Schutz der Natur in ihrer Ganzheit bedeutet dabei per Definition nicht, sich allein auf die Listen geschützter Arten nach FFH- und Vogelschutzrichtlinie zu beschränken, die bei Ausweisung der Gebiete im Jahr 2004 maßgeblich waren; vielmehr soll ein NSG allen vorkommenden Arten und Lebensräumen zu Gute kommen. In der Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen aus dem Jahr 2014 ist zu lesen: *„Die Schutzgebietsverordnungen für diese Natura-2000-Gebiete, welche zurzeit erstellt werden, werden neben Natura-2000-Schutzgütern auch weitere Schutzgüter beinhalten, die zu einem kohärenten und repräsentativen Netzwerk im Rahmen des Artikels 13 der Europäischen Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie beitragen“*¹⁴. Diese Aussage bezog sich auf die Listen bedrohter und gefährdeter Arten und Lebensräume der regionalen Meeresschutzübereinkommen OSPAR¹⁵ und HELCOM¹⁶, aber auch auf weitere nationale Rote Listen. Was sich damals naturschutzfachlich richtig las, scheint in den Verordnungsentwürfen ignoriert worden zu sein. Die Beschränkung auf lediglich zwei vorkommende FFH-Lebensraumtypen und fünf FFH-Arten in der AWZ wird dem Zweck eines NSG nach BNatSchG nicht gerecht.

Die unterzeichnenden Umweltverbände fordern, alle in den Natura-2000-Gebieten natürlicherweise vorkommenden Arten und Lebensräume in die Schutzgebietsverordnungen aufzunehmen und entsprechende Maßnahmen zu ihrem Schutz umzusetzen. Dabei sind auch die relevanten nationalen Roten Listen sowie die Listen der regionalen Meeresschutzübereinkommen OSPAR und HELCOM zu berücksichtigen.

Zusammenlegen von Managementeinheiten

Die Zusammenlegung der insgesamt zehn Natura-2000-Gebiete zu sechs Naturschutzgebieten erscheint naturschutzfachlich sinnvoll und wird unterstützt. Die räumliche Überlagerung und das Vorkommen mobiler geschützter Arten machen größere Managementeinheiten erforderlich und erleichtern die behördliche Überwachung.

¹⁴ <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/18/034/1803459.pdf>

¹⁵ <https://www.bfn.de/17111.html>

¹⁶ <https://www.bfn.de/20062.html>

Umsetzung § 57 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

Die in den Verordnungsentwürfen vorgenommene Interpretation des § 57 BNatSchG erscheint problematisch. Ursprünglich als Umsetzung des Meeresnaturschutzes im Sinne des Grundgesetzes unter Berücksichtigung der Vorgaben des Internationalen Seerechtsübereinkommens (UNCLOS) gedacht, sind nicht nur Privilegien für die Schifffahrt und Fischerei übernommen, sondern zusätzlich weitreichende Ausnahmen für den Rohstoffabbau und die Energiegewinnung, die militärische Nutzung sowie die Forschung verankert worden. Mit der Novelle des BNatSchG im Jahr 2010 sollte über den § 57 Rechtssicherheit geschaffen werden, die marinen Arten und Lebensräume entsprechend dem geltenden EU-Recht zu schützen. § 57 scheint für die Verordnungsentwürfe jedoch so ausgelegt worden zu sein, dass ein umfassender Schutz der Natura-2000-Gebiete unmöglich ist und damit widersprüchlich zum geltenden EU-Umweltrecht. Neben dem Ausschluss zusätzlicher wertbestimmender Arten und Lebensräume, z.B. nach OSPAR und HELCOM, kommt es so zur Festschreibung von Ausnahmeregelungen zugunsten verschiedener anthropogener Nutzungen und zulasten der Naturschutzgebiete.

§ 57 Abs. 3 BNatSchG berücksichtigt zwar internationale Verpflichtungen, schöpft aber die Möglichkeiten des internationalen Rechts hinsichtlich des Habitatschutzes nicht aus. Leider wurde von der Möglichkeit zur Ausweisung zusätzlicher Schutzgebiete nach OSPAR, HELCOM und MSRL nicht Gebrauch gemacht. Mit einer Ausweisung von Schutzgebieten aufgrund des internationalen Rechts könnten auch Arten und Lebensräume berücksichtigt werden, deren Schutz aus fachlicher Sicht geboten ist, die aber nicht in den Anhängen der FFH-Richtlinie gelistet sind. Soweit völkerrechtliche Einflüsse zu beachten sind, hat der nationale Gesetzgeber das Völkerrecht, jedenfalls soweit er es durch Ratifizierung in seiner Rechtsordnung übernommen hat, korrekt als Bundesrecht umzusetzen.

1. Beschränkungen des Flugverkehrs (am Beispiel NSG SylV § 6 Abs. 3 Die Verbote des Absatzes 1 gelten nicht für: Nr. 1 den Flugverkehr): Dies entspricht vom Wortlaut nicht der in Art. 58 Abs. 1 SRÜ i.V.m Art. 87 Abs. 1 lit. a) eingeräumten Freiheit des „Überflugs“, sondern geht darüber hinaus. So ist das Landen von Wasserflugzeugen oder Helikoptern auf dem Meer oder auf Plattformen kein „Überflug“ mehr. Nach Völkerrecht könnten diese Aktivitäten vom Küstenstaat also sehr wohl untersagt werden.

2. Beschränkungen der Schifffahrt (am Beispiel NSG SylV § 6 Abs. 3 Die Verbote des Abs. 1 gelten nicht für: Nr. 1 die Schifffahrt): Schifffahrtsbedingte Restriktionen der Küstenstaaten können nach Art. 211 Abs. 6 lit. a) SRÜ erlassen werden. Eine pauschale Ausnahme wie in § 57 oder den Verordnungsentwürfen ist daher abzulehnen. In Schutzgebieten muss es zu entsprechenden Restriktionen kommen können, um den Meeresschutz zu gewährleisten. Überdies ist zweifelhaft, ob die Auffassung der

Kommission zutreffend ist, dass das europäische Fischereirecht die Regelungen des Habitatschutzrechts sperrt.

3. Beschränkungen militärischer Nutzung

Sowohl § 57 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG, als auch die Verordnungsentwürfe beschränken die Ausnahme in diesem Fall auf „*die nach internationalem Recht erlaubte militärische Nutzung*“. Dies sollte zumindest auch in den Begründungen klargestellt werden.

4. Beschränkung der wissenschaftlichen Meeresforschung

Eine Freistellung der wissenschaftlichen Meeresforschung mit der Konsequenz, dass seltene und empfindliche Ökosysteme oder der Lebensraum gefährdeter oder vom Aussterben bedrohter Arten beschädigt werden oder die Besorgnis dazu besteht, wäre mit den Vorgaben in Teil XII des SRÜ unvereinbar. Entscheidend für die Genehmigungspraxis ist die Auslegung des Art. 246 Abs. 3 SRÜ, wonach die Küstenstaaten ihre Zustimmung zu wissenschaftlichen Forschungsvorhaben „unter normalen Umständen“ geben. Nach juristischer Literatur lässt sich z.B. eine temporäre Versagung von Forschungsprojekten durchaus auf Teil XII des SRÜ stützen. Demnach sind die Küstenstaaten über Art. 192 und Art. 194 Abs. 5 SRÜ gehalten, auch die erforderlichen Maßnahmen zum Schutz und zur Bewahrung seltener und empfindlicher Ökosysteme sowie des Lebensraums gefährdeter oder vom Aussterben bedrohter Arten und anderer Formen der Tier- und Pflanzenwelt des Meeres zu ergreifen.

Gleichfalls können Regelungen der CBD oder artenschutzrechtliche internationale Vorschriften etwa der Berner oder Bonner Konvention ein besonderes naturschutzrechtliches Schutzinteresse begründen, das dann einen Umstand im Sinne der Regelung des Art. 246 Abs. 3 SRÜ darstellt, der nicht als „normal“ zu bewerten ist. Die Küstenstaaten haben also im Ergebnis ein Regelungsermessen, das im Einzelfall auch zur Versagung der Zustimmung zu wissenschaftlichen Forschungsvorhaben führen kann.

Zur Umsetzung der Vorgaben des Seerechtsübereinkommens auf nationaler Ebene ist das Gesetz über die Durchführung wissenschaftlicher Meeresforschung erlassen worden. Da § 57 Abs. 3 u.a. auf dieses Gesetz verweist, ist zu überprüfen, welche Anforderungen das nationale Recht an die wissenschaftliche Meeresforschung stellt.

5. Beschränkungen der Fischerei

Fischereiliche Beschränkungen, insbesondere der Grundschieppnetz- und der Stellnetzfisherei sind wichtige Voraussetzungen für einen wirkungsvollen Schutz der geschützten Meeresgebiete. Gleichfalls wären fischereiliche Beschränkungen aus naturschutzfachlicher Sicht geeignete Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffen im marinen Bereich.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass die Ausübung der Seefischerei in ihrer konkreten Form ein „Projekt“ im Sinne des Art. 6 Abs. 3 der FFH-Richtlinie darstellt oder darstellen kann. Dies ergibt sich aus der Rechtsprechung des EuGH, insbesondere des

Urteils zur Herzmuschelfischerei¹⁷ und den entsprechenden Schlussanträgen der Generalanwältin. Daraus folgt, dass jedenfalls dann, wenn erstmalig oder wiederholt Fangerlaubnisse an Seefischer vergeben werden, bei denen Auswirkungen auf Natura 2000-Gebiete und den für das betreffende Gebiet festgelegten Erhaltungszielen nicht ausgeschlossen werden können, eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

Die deutschen Umweltverbände fordern die Bundesregierung auf, die Naturschutzgebiets-Verordnungen EU-rechtskonform umzuformulieren. Unabhängig vom hiesigen Verordnungsverfahren ist § 57 BNatSchG zu novellieren, weil die Vorschrift zumindest in Teilbereichen die internationalrechtlichen Möglichkeiten zum Habitatschutzrecht nicht ausschöpft. Eine zeitliche und inhaltliche Synchronisierung der Novellierung des § 57 mit der Umsetzung der Naturschutzgebietsverordnungen erscheint dringend geboten.

EU-Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL)

Im März 2016 muss Deutschland sein nationales Maßnahmenprogramm nach Anforderungen der MSRL an die EU-Kommission melden, noch 2016 muss es operationalisiert werden. Die deutschen Umweltverbände haben im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Oktober 2015 deutlich gemacht, dass der bisherige Entwurf nicht den Anforderungen des nationalen und europäischen Meeresnaturschutzes entspricht. Die effektive Unterschutzstellung des Natura-2000-Netzwerks in der AWZ kann einen wichtigen Beitrag zur Operationalisierung auch der MSRL leisten.

Die unmittelbare Kohärenz von MSRL und Natura 2000 sollte in den Verordnungsentwürfen sowie in den entsprechenden Paragraphen der Begründungstexte zum Schutzzweck deutlich formuliert werden:

"Die Unterschutzstellung des Meeresgebietes als Naturschutzgebiet dient weiterhin der Umsetzung der Richtlinie 2008/56/EG, deren Ziel die Erreichung eines guten Umweltzustands der europäischen Meeresgebiete ist. Zur Erfüllung dieser Richtlinie ist es notwendig, Gebiete dauerhaft vor menschlichen Eingriffen zu schützen."

Teil B. Verordnungen und Besonderer Teil Begründungstexte

Erklärungen zu den NSG, Schutzgegenstand und Schutzzweck - §§ 1-3 der Verordnungsentwürfe NSG BRgV, NSG DgbV, NSG FmbV und NSG KdrV, §§ 1-5 des Entwurfs NSG SylV und §§ 1-7 des Entwurfs NSG PBRV

Die §§ 1-3 der Verordnungsentwürfe für die NSG „Borkum-Riffgrund“ (NSG BRgV), „Doggerbank“ (NSG DgbV), „Fehmarnbelt“ (NSG FmbV) und „Kadetrinne“ (NSG KdrV), die §§ 1-5 des Verordnungsentwurfs für das NSG „Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht“

¹⁷ <http://www.ulmer.de/Das-Herzmuschel-Urteil-EuGH-klaert-erhebliche-Beeintraechtigung-von-Natura-2000-Gebieten-Teil-V,TUIEPTMyMTAmQUIEPTIOMzgxJVQT1M9NA.html>

(NSG SylV) sowie die §§ 1-7 des Verordnungsentwurfs für das NSG „Pommersche Bucht – Rönnebank“ (NSG PBRV) entsprechen weitgehend den Schutz- und Erhaltungszielen bei Ausweisung der Gebiete und Festlegung in den Datenblättern der acht FFH- und zwei Vogelschutzgebiete der deutschen AWZ.

Sicherzustellen ist, dass die Auflistung der zu schützenden Arten für die beiden Teilbereiche der Vogelschutzgebiete in § 5 NSG SylV sowie § 7 NSG PBRV nicht abschließend ist, sondern lediglich das besondere Schutzbedürfnis einzelner gefährdeter Arten deutlich macht. In der Umsetzung des NSG sind alle Arten des Anhangs I der EU-Vogelschutzrichtlinie zu berücksichtigen.

Darüber hinaus wiederholen wir, dass es im Sinne des § 23 BNatSchG ist, die Natur in ihrer Ganzheit zu schützen und im Rahmen der NSG-Umsetzung auch die gelisteten Arten und Lebensräume nach OSPAR und HELCOM sowie die nationale Liste wandernder Vogelarten¹⁸ zu berücksichtigen sind. Danach wären zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen, die z.B. dem Schutz von Haien und Rochen oder des Lebensraumtyps „Schlickgründe mit grabender Megafauna“ dienen.

Verbote - § 4 (und § 5) der Verordnungsentwürfe NSG BRgV, NSG DgbV, NSG FmbV und NSG KdrV, § 6 (und § 7) des Entwurfs NSG SylV und § 8 (und § 9) des Entwurfs NSG PBRV

Die Konstruktion der §§ 4 und 5 der Verordnungsentwürfe (am Beispiel NSG BRgV) erscheint systematisch unglücklich und verspricht weder einen Mehrwert des inhaltlichen Schutzniveaus noch eine für den Vollzug hinreichende Konkretisierung. Europarechtlich ist für den zu schaffenden Verbotstatbestand stattdessen von dem Grundsatz auszugehen, dass jede Verschlechterung der Schutzgebiete in ihren Erhaltungszielen gemäß Art. 6 Abs. 2, 3 FFH-Richtlinie in Verbindung mit §§ 33, 34 BNatSchG unzulässig und damit verboten ist. Abweichungen hiervon kommen grundsätzlich nur insoweit in Betracht als zwingende europarechtliche oder völkerrechtliche Normierungen dem entgegen stehen.

Zwar enthält § 4 Abs. 1 gewisse generelle Verbote, und grundsätzlich ist es auch positiv zu bewerten, dass § 4 Abs. 2 als Regelbeispiele vier Tätigkeiten hervorhebt, die in besonders hohem Maße im Schutzgebiet unzulässig sein sollen. Allerdings sollte unabhängig der grundsätzlichen Problematik der im Verbotstatbestand weitgefassten Ausnahmen (s.u.) im Einzelnen in § 4 Abs. 2 Nr. 4 der Zusatz „*gebietsfremder Arten*“ gestrichen werden. Es ist fachlich nicht begründbar, warum überhaupt Tiere bzw. Pflanzen in ein Naturschutzgebiet eingebracht werden sollten. (Anmerkung: sofern ein Einsetzen als Naturschutzmaßnahme erforderlich sein sollte, wäre das z. B. über NSG BRgV § 4 Abs. 3 Nr. 2 bzw. die Maßnahmen aus dem Bewirtschaftungsplan gem. § 7 freigestellt).

¹⁸ http://www.dda-web.de/downloads/texts/publications/bzV49_50_RLW_zusammenfassungen.pdf

Im Verbotstatbestand des Gesetzestextes ist die vorgenommene generalklauselhafte Ausnahme von Projekten, die einer FFH-Verträglichkeitsprüfung unterzogen werden, abzulehnen (§ 5 Abs. 1 am Beispiel NSG BrgV). Unabhängig von den Verbotstatbestand kann die Prüfung der Zulässigkeit der in § 5 ausdrücklich genannten Projekte ausnahmsweise erfolgen, ohne dass es eines solchen Pauschalverweises bedürfte.

Entsprechend des Beispiels § 5 Abs. 1 NSG BrgV sollte wie folgt EU-rechtskonform **umformuliert werden**: „Alle Projekte innerhalb des Naturschutzgebietes sind vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit dem Schutzzweck nach §§ 2 und 3 zu prüfen. Einschränkungen des § 4 Abs. 3 sind zu beachten.“

Ausweislich der Begründung soll die Vorschrift schließlich eine effektive Unterschutzstellung gewährleisten, und es ist auch nicht unüblich, dass in Naturschutzgebieten weitergehende Anforderungen gelten als in FFH-Gebieten.

Die jetzige Formulierung „Vorbehaltlich des § 5 sind verboten“ (am Beispiel NSG BRgV) würde indessen auch die Auslegung zulassen, dass die Verbote des § 4 nur insoweit gelten, als es sich um ein Projekt im Sinne des § 5 handelt, so dass die Verbote weitgehend leerlaufen. Es ist offensichtlich, dass eine derartige Einschränkung des Projektbegriffs und die damit einhergehende Einschränkung der Pflicht zur Durchführung von FFH-Verträglichkeitsprüfungen europarechtswidrig wären.

Da der europarechtlich vorbestimmte Projektbegriff durch den deutschen Gesetzgeber nicht eingeschränkt oder neu definiert werden kann, erscheint die gewählte Systematik mit Verweis in § 4 und vom Wortlaut her abschließender Nennung konkreter Projekte in § 5 (am Beispiel NSG BRgV) auch vor diesem Hintergrund nicht sinnvoll. Dies gilt umso mehr, weil auch die nach § 4 Abs. 3 Nr. 3 unberührt bleibenden Prüfungen nach § 34 BNatSchG Projekte betreffen, die ungeachtet § 5 einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind. Die gesamte Konstruktion erscheint daher missglückt. Die §§ 4, 5 sollten neu gefasst werden.

Nach Meinung der Umweltverbände sind darüber hinaus weitere Verbote dringend erforderlich und rechtlich möglich, z.B. für:

- die Errichtung von Anlagen,
- die Lärmbelastung empfindlicher Arten insbesondere durch seismische Untersuchungen, inkl. der Einrichtung von Pufferzonen,
- die Kohlendioxidverpressung (CCS) oder das Fracking,
- jegliche Sprengungen unter Wasser,
- die Öl- und Gasförderung,
- die Einleitung von Gift- und Schadstoffen.

Die nach § 4 (am Beispiel NSG FmbV) formulierten Verbote werden über die Begründungstexte in Teilen unberechtigt relativiert. So kann die Begründung zu Abs. (2) Nr. 1 so interpretiert werden, dass das Einbringen von Baggergut allein dann untersagt ist, wenn bei der Verklappung Fische beschädigt werden, die selbst unmittelbarer Schutzgegenstand der Verordnungen sind und zum anderen die Hauptnahrungsquelle für marine Säugetiere und diverse Seevögel darstellen. Damit wäre ein Einbringen erlaubt, wenn genannte Voraussetzungen erfüllt sind, aber z.B. driftende Larven von Fischen oder Wirbellosen durch Sedimentverlagerungen oder Sedimentfahnen beeinträchtigt werden oder andere Lebensraumtypen als allein Riffe (1170) und Sandbänke (1110). Ausnahmen dieser Art widersprechen dem primären Erhaltungsziel des NSG Fehmarnbelt, ein wichtiger Trittstein und Durchlass für den Austausch und den Transport von Larven in die zentrale Ostsee zu sein¹⁹.

Die Begründungstexte sind daher wie folgt anzupassen (hier beispielhaft anhand des Verordnungsentwurfs NSG FmbV): Begründung zu § 4 Absatz 2 Nummer 1: „Das Verbot ist erforderlich zum Schutz der marinen Säugetiere Schweinswal und Seehund, ihrer Ernährungsgrundlage im Gebiet sowie der Lebensraumtypen „Sandbänke mit nur schwacher ständiger Überspülung durch Meerwasser“ und „Riffe“ sowie der nach § 30 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG geschützten Biotope „marine Makrophytenbestände“ und „artenreiche Kies-, Grobsand- und Schillgründe im Meeresbereich“ *und zur Unterstützung der besonderen Kohärenzfunktion des Fehmarnbelt in der Ostsee.*“

Das Verbot der Einrichtung und des Betriebs von Aquakulturanlagen in Schutzgebieten nach Abs. (2) Nr. 2 ist naturschutzfachlich sinnvoll und wird von den Umweltverbänden unterstützt. Es gibt zahlreiche wissenschaftliche Publikationen, die sich mit den Umweltbelastungen durch Aquakulturanlagen auseinandersetzen, die unumstritten im Widerspruch mit den Schutz- und Erhaltungszielen des Natura-2000-Netzwerks stehen²⁰.

Das Verbot der Freizeitfischerei in Abs. (2) Nr. 3 hat insbesondere aktuelle Relevanz für die NSG im Bereich der Ostsee und wird von den Umweltverbänden unterstützt. In der Nordsee ist es ein sinnvolles präventives Verbot. Nach Studien des Thünen-Instituts für Ostseeforschung entnehmen Freizeitfischer jährlich bis zu 50 Prozent der kommerziellen Dorschquoten, die jedoch bei Bestandsberechnungen und Vergabe der Fangquoten unberücksichtigt bleiben²¹.

Neben der Freizeitfischerei ist es insbesondere die **berufsmäßige Fischerei mit Grundschleppnetzen oder Stellnetzen**, die im Widerspruch zu den Schutz- und Erhaltungszielen der Natura-2000-Gebiete steht. Diesbezüglich akzeptieren die Umweltverbände die Pauschalausnahme, wie sie im Verordnungstext vorgenommen wird, nicht. Durch die Pauschalausnahme wird eine rechtlich strittige Sichtweise zementiert,

¹⁹ https://www.bfn.de/0314_fehmarnbelt.html

²⁰ <http://www.fao.org/fishery/topic/14894/en>

²¹ http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn051522.pdf

ggf. unionsrechtlich erforderliche Maßnahmen damit auf Dauer außen vorgelassen. Die Verordnungsbegründung zeigt eingangs nämlich selbst auf, dass die Ausnahmen dem Umfang des § 57 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG entsprechen sollen. Dort heißt es aber nur, dass Beschränkungen der Fischerei europarechtskonform sein müssen. Nach Auffassung der Umweltverbände sind gewisse Beschränkungen der Fischerei mit Grundschieppnetzen oder Stellnetzen durchaus europarechtskonform, ja durch die Vorgaben der FFH- und Vogelschutzrichtlinie sogar geboten. Die unterzeichnenden Umweltverbände haben dazu im Januar 2015 gegen die Bundesrepublik Deutschland Klage eingereicht²². Grundberührende Fanggeräte zerstören die sensiblen Artengemeinschaften am Meeresboden und führen zu hohen Beifängen von Jungfischen und wirbellosen Tieren. Stellnetze sind für erhebliche Beifänge von Vögeln und Meeressäugtieren verantwortlich²³. Wenngleich Deutschland entsprechende Fischereimaßnahmen in den Schutzgebieten zumindest zunächst für die Nordsee entsprechend Artikel 11 der reformierten Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) umsetzen will²⁴, müssen die Schutzgebietsverordnungen auch hierzu einen Beitrag leisten. **Entsprechend ist die gewerbliche Fischerei als Projekt im Sinne des Art. 6 FFH-Richtlinie zu behandeln und darf nur nach vorhergehender FFH-Verträglichkeitsprüfung zugelassen werden.**

Der Verbots-Paragraph ist daher in allen Verordnungsentwürfen wie folgt zu ergänzen: Abs. (5) *„Beschränkungen oder Verbote des Einsatzes bestimmter Fanggeräte und von Fangtätigkeiten der kommerziellen Fischerei im Naturschutzgebiet werden nach Maßgabe von Art. 11 der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik eingeführt und erlassen und bleiben ansonsten vorbehalten, um den Vorgaben der FFH- und Vogelschutzrichtlinie Genüge zu tun.“*

Das Verbot zum Ausbringen von gebietsfremden Tieren und Pflanzen nach Abs. (2) Nr. 4 wird unterstützt.

Darüber hinaus sollte die **Kohlendioxidverpressung (CCS)** sowie die Öl- und Gasförderung ebenfalls im Grundsatz verboten werden. Anders als bei der Anhörung im Umweltausschuss des Bundestages am 27. Januar 2016 durch das BMUB dargestellt, erschließt sich das CCS-Verbot nicht allein über den Abs. (1) Nr. 2 nach Verbots-Paragraph (§ 6 NSG SylV und entsprechende Paragraphen). Damit wären Horizontalbohrungen zur Einbringung von Kohlendioxid in Schutzgebiete oder die Nutzung bestehender Anlagen nicht ausgeschlossen.

Der jeweilige Verbots-Paragraph ist daher in allen Verordnungsentwürfen wie folgt um einen weiteren Absatz zu ergänzen: Abs. (6) *„Die Verpressung von Kohlendioxid und die Förderung von Öl und Gas im Schutzgebiet ist grundsätzlich verboten.“*

²² <https://www.nabu.de/news/2015/01/17811.html>

²³ <https://www.bfn.de/22827.html>

²⁴ <https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/meeresundkuestenschutz/downloads/Berichte-und-Positionspapiere/GFP-Reform-aus-Sicht-des-Meeresschutzbarrierefrei.pdf>

Schließlich bedarf es eines generellen Ausschlusses schallintensiver Aktivitäten, allem voran des Verbots seismischer Untersuchungen mithilfe von Luftpulsern (engl: airguns) und Unterwasserspargungen, die nachweislich einen massiven negativen Effekt auf Meeressäuger und andere Arten haben können. Für den militärischen Sonareinsatz sind im Rahmen der Bewirtschaftungspläne effektive Vermeidungsmaßnahmen zu entwickeln, ebenso wie für die Lenkung des Schiffsverkehrs.

Abs. (3) des Verbotsparagraphen zielte in den bisherigen Verordnungen der Vogelschutzgebiete „Östliche Deutsche Bucht“ und „Pommersche Bucht“ auf die Privilegierung der Schifffahrt, des Flugverkehrs, der militärischen Nutzung, der Forschung sowie der unmittelbaren Gefahrenabwehr ab²⁵. Letztere Ausnahme ist nicht zuletzt durch das Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes aus dem Jahr 2010 zu Tiefflugübungen der Bundeswehr von den habitatschutzrechtlichen Verpflichtungen Deutschlands nach FFH-Richtlinie nicht freigestellt, woraus sich ein unmittelbarer Bezug zur notwendigen § 34-Prüfung nach BNatSchG und der Beteiligung anerkannter Umweltverbände ableitet²⁶. Im jetzigen Entwurf der Verordnungen finden sich weitergehende Ausnahmen u.a. für Seevermessungen, meereskundliche Untersuchungen, Überwachung von Seeanlagen und die Fischereiaufsicht. Viele der an den Verordnungsentwürfen beteiligten Ressorts haben hier inakzeptable Vorbehalte eingebracht, wodurch sie sich einer gemeinsamen Verantwortung Deutschlands für die Schutz- und Erhaltungsziele der Natura-2000-Gebiete entziehen.

Die unterzeichnenden Umweltverbände fordern, die Verordnungsentwürfe wieder den bestehenden Verordnungen der Vogelschutzgebiete anzupassen und keine zusätzlichen Privilegierungen für behördliche Handlungen auszusprechen. Zusätzlich muss festgeschrieben werden, dass § 34 BNatSchG für alle aufgeführten Maßnahmen verbindlich ist und unberührt bleibt und die notwendigen FFH-Verträglichkeitsprüfungen (FFH-VP) im Einvernehmen mit der verantwortlichen Fachbehörde BfN durchzuführen sind.

Zulässigkeit von Projekten und Plänen - § 5 der Verordnungsentwürfe NSG BRgV, NSG DgbV, NSG FmbV und NSG KdrV, § 7 des Entwurfs NSG SylV und § 9 des Entwurfs NSG PBRV

Auf die missliche Systematik der Konstruktion von Verbots- und Zulässigkeitstatbeständen wurde bereits auf Seite 9 näher eingegangen. Die Formulierungen des Abs. 1 erweckt den Eindruck, die aufgeführte Liste der auf Zulässigkeit zu prüfenden Projekte sei abschließend. Tatsächlich vermag es aber ein Verordnungstext nicht, die unionsrechtlich erforderlichen Vorgaben der FFH-Verträglichkeitsprüfung einzuengen.

²⁵ <https://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/natgspombuchtv/gesamt.pdf>

²⁶ <http://www.bverwg.de/entscheidungen/entscheidung.php?ent=100413U4C3.12.0>

Ein besonderes Augenmerk muss dabei auf die Prüfung kumulativer Einflüsse aller zulässigen Projekte innerhalb und außerhalb der Schutzgebiete gelegt werden (s. hierzu auch Abs. 4), um eine erhebliche Beeinträchtigung der Schutz- und Erhaltungsziele in der Summe der Belastungen auszuschließen. Diesbezüglich erfüllt die Norm leider nicht die laut Gesetzesbegründung angestrebte Funktion, das Zulassungsrecht um die habitatschutzbezogenen Anforderungen zu ergänzen.

Die Fischerei mit grundberührendem Gerät oder mit Stellnetzen führt zu erheblichen Auswirkungen auf die Meeresumwelt und gilt spätestens seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes zur niederländischen Herzmuschelfischerei als Projekt im Sinne des Artikels 6 der FFH-Richtlinie²⁷. **Daher ist als neue Nummer 2 in Absatz (1) ergänzend aufzunehmen:** „...zum kommerziellen Fang von Fischen und Schalentieren“.

Projektträger müssen nach dem Verursacherprinzip bei potenziell negativen Auswirkungen auf die Schutzziele bzw. Schutzgüter zur Verantwortung gezogen werden, was die Übernahme anfallender Kosten einschließt. **Demgemäß muss Abs. (3) des Zulässigkeits-Paragraphen ergänzt werden:** „Der Projektträger hat die zur Prüfung nach den Abs. 1 und 2 erforderlichen Unterlagen vorzulegen und sämtliche anfallenden Kosten zu tragen“.

Bei Anwendung von Abs. (7) sollte die zuständige Fachbehörde BfN einvernehmlich von allen die Genehmigungen durchführenden Ressorts und Behörden beteiligt werden. Die Verordnung- und Begründungstexte müssen entsprechend angepasst werden, um einer missverständlichen und im Widerspruch zum BNatSchG stehenden Interpretation vorzubeugen, dass die für die Zulassung oder Durchführung zuständigen Behörden Verträglichkeitsprüfungen ohne einvernehmliche Prüfung des BfN durchführen können.

Absatz (7) ist in allen Verordnungstexten wie folgt anzupassen: „Die Prüfung nach den Absätzen 1, 2, 4 und 5 obliegt der für die Zulassung, die Entgegennahme der Anzeige oder die Durchführung zuständigen Behörde *im Einvernehmen mit dem Bundesamt für Naturschutz (BfN)*, im Übrigen dem BfN. Die Prüfung nach Absatz 6 obliegt der für den Plan oder die Entscheidung zuständigen Behörde *im Einvernehmen mit dem BfN*.“

Ausnahmen und Befreiung - § 6 der Verordnungsentwürfe NSG BRgV, NSG DgbV, NSG FmbV und NSG KdrV, § 8 des Entwurfs NSG SylV und § 10 des Entwurfs NSG PBRV

Das BfN ist nach § 58 BNatSchG die kompetente Fachbehörde für die Bearbeitung von Ausnahmen und Befreiungen für die in den Schutzgebietsverordnungen ausgewiesenen Verbote. **Keine anthropogene Tätigkeit in den Schutzgebieten darf von den Verpflichtungen des § 34 BNatSchG und einer entsprechenden FFH-Verträglichkeitsprüfung ausgenommen werden.**

²⁷ http://www.m-gellermann.de/pdf_s/urteilsanmerkungen/eugh.pdf

Bewirtschaftungsplan - § 7 der Verordnungsentwürfe NSG BRgV, NSG DgbV, NSG FmbV und NSG KdrV, § 9 des Entwurfs NSG SylV und § 11 des Entwurfs NSG PBRV

Entsprechend seiner EU-rechtlichen Verpflichtungen muss Deutschland auf Grundlage und in Übereinstimmung mit den Schutzgebietsverordnungen Bewirtschaftungspläne (Managementpläne) erarbeiten, um die festgeschriebenen Schutz- und Erhaltungsziele zu erreichen. Zuständige Fachbehörde ist das BfN.

In Abs.1 ist von der Bestimmung der „Kontrolle des Maßnahmenenerfolgs“ durch den Bewirtschaftungsplan die Rede, ohne dass hierzu weitere Angaben in den Begründungstexten zu finden sind. Hier bedarf es einer genauen Beschreibung, mit welchen Mitteln der Erfolg der Maßnahmen kontrolliert werden soll. Die Methoden und anzuwendenden Kriterien sowie notwendige Finanzmittel müssen konkret bestimmt und begründet werden. Die Identifikation von Finanzierungsmitteln für Monitoring und Durchsetzung fehlt zur Gänze. Wir sehen hier eine weitere Schwächen der Entwürfe, denn mit dem Monitoring und der dazugehörigen Durchsetzung der Maßnahmen des Bewirtschaftungsplanes steht und fällt der Erfolg der Schutzgebiete als Ganzes.

Nach Abs. 3 soll die nach BNatSchG verantwortliche Fachbehörde BfN diese Bewirtschaftungspläne im Einvernehmen mit anderen Bundesbehörden erarbeiten. Die Einvernehmensregelung mit anderen Bundesbehörden kommt einer kompletten Aushöhlung des BNatSchG gleich und ist daher strikt abzulehnen. Danach müsste es zwischen den beteiligten Nutzer-Ressorts und dem BfN zu allen Elementen des Bewirtschaftungsplans Einvernehmen hergestellt werden, d.h. zur Zustandsbeschreibung geschützter Arten und Lebensräume, über die Konfliktanalysen bis zur Ableitung von Maßnahmen. Damit würden ambitionierte Managementmaßnahmen zur Erfüllung EU-politischer Vorgaben nicht nur durch unendliche Behördenprozesse verlangsamt und kompliziert, sondern nahezu unmöglich gemacht. Managementpläne ohne Inhalt wären die Folge. Vorliegend kommt allenfalls ein Benehmen in Frage.

Die in den Verordnungsentwürfen formulierte Einvernehmensregelung bei der Erstellung der Bewirtschaftungspläne unterwandert die Kompetenz des BfN, unterhöhlt die Ziele des BNatSchG und widerspricht dem geltenden nationalen und europäischen Naturschutzrecht.

Die Verordnungsentwürfe sind wie folgt anzupassen: Abs. (3) „Die Erstellung und Fortschreibung des Bewirtschaftungsplans erfolgt durch das Bundesamt für Naturschutz *unter Beteiligung anderer Behörden*, soweit deren Zuständigkeitsbereich berührt ist und unter Beteiligung...“

Absatz (5) „Die im Bewirtschaftungsplan dargestellten Maßnahmen werden durch das Bundesamt für Naturschutz oder unter dessen Aufsicht durchgeführt.“

Ansprechpartner der Umweltverbände

Dr. Kim Cornelius Detloff, NABU, Email: kim.detloff@nabu.de, Tel. 030 284984-1626

Nadja Ziebarth, BUND, Email: nadja.ziebarth@bund.net, Tel: 0421 79002-32

Dr. Onno Groß, Deepwave, Email: onnogross@aol.com, Tel. 040 46856262

Ulrich Stöcker, Deutsche Umwelthilfe, Email: stoecker@duh.de, Tel: 030 2400867-13

Florian Schöne, DNR, Email: florian.schoene@dnr.de, Tel. 030 6781775-99

Thilo Maack, Greenpeace, Email: thilo.maack@greenpeace.de, Tel: 040 30618359

Stephan Lutter, WWF Deutschland, Email: stephan.lutter@wwf.de, Tel: 0151 18854925

Fabian Ritter, Whale and Dolphin Conservation, Email: fabian.ritter@whales.org, Tel. 030 85078274

Katharina Weinberg, Schutzstation Wattenmeer, Email: k.weinberg@schutzstation-wattenmeer.de, Tel. 04841 668544