

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Judith Skudelny, Frank Sitta, Christine Aschenberg-Dugnus, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP  
– Drucksache 19/21699 –**

### **Drohendes Vertragsverletzungsverfahren der EU-Kommission gegen Deutschland wegen mangelhafter Natura-2000-Schutzgebiete**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Das EU-weite Natura-2000-Netz setzt sich aus den Schutzgebieten der Vogelschutz-Richtlinie (2009/147/EG) und der Fauna-Flora-Habitat (FFH)-Richtlinie (92/43/EWG) zusammen, die teilweise deckungsgleich sind. Beide Richtlinien dienen der Umsetzung der Berner Konvention, einem völkerrechtlichen Vertrag des Europarates aus dem Jahre 1979 zum Schutz der wildlebenden Tiere und Pflanzen in Europa. In Deutschland gibt es 4 606 dieser besonderen Schutzgebiete (BSG). Diese reichen von einzelnen Höhlen oder Gebäuden, die von Fledermäusen als Quartier genutzt werden, bis zu ganzen Landschaften wie der Lüneburger Heide. Die Ausweisung als Schutzgebiet ist also nicht gleichbedeutend mit dem Rückzug der Menschen. Viele bedrohte Arten leben in Kulturlandschaften, die aktiv gepflegt oder wiederhergestellt werden müssen.

Die Ausweisung als Schutzgebiet erfolgt aufgrund der dort lebenden Arten bzw. der Lebensraumtypen und wird durch die beiden Richtlinien geregelt. Die Mitgliedstaaten lokalisieren entsprechende Gebiete und melden sie der EU-Kommission, die diese dann im Falle der FFH-Richtlinie auf die Tauglichkeit hin prüft und den Mitgliedstaaten sechs Jahre für die Umsetzung bzw. Etablierung eines Schutzgebietes einräumt. Bei der Vogelschutzrichtlinie entfallen die Prüfung und die Übergangsregelung, da die Schutzgebiete direkt ab der Veröffentlichung bestehen. Damit die Ausweisungen rechtsgültig werden, müssen sie in nationales Recht umgesetzt werden, was in Deutschland durch das Bundesnaturschutzgesetz geregelt ist. Alle sechs Jahre ist ein nationaler „Bericht zum Stand der Umsetzung der Richtlinie zu übermitteln und darin die Erhaltungszustände aller auf den Anhängen verzeichneten Lebensraumtypen und Arten zu bewerten“ (<https://www.bmu.de/themen/natur-biologische-vielfalt-arten/naturschutz-biologische-vielfalt/gebietsschutz-und-vernetzung/natura-2000/>).

Aufgrund der fehlenden, rechtlich gesicherten Ausweisung von 129 der insgesamt 4 606 Natura-2000-Gebiete in Deutschland droht nun ein Vertragsverletzungsverfahren von Seiten der EU-Kommission. Zudem mangelt es nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller an der Festlegung und Ausgestaltung von Erhaltungsmaßnahmen sowie an der Veröffentlichung von Manage-

mentplänen im Internet, um sie der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Dies betrifft alle 16 Bundesländer sowie den Bund selbst. Am 13. Februar 2020 erhielt die Bundesregierung eine mit Gründen versehene Stellungnahme der EU-Kommission zur Vertragsverletzung Nr. 2014/2262. Der Europäische Gerichtshof hat EU-Mitgliedstaaten bei Nichteinhaltung der Vogelschutz-Richtlinie (2009/147/EG) und der Fauna-Flora-Habitat (FFH)-Richtlinie (92/43/EWG) bereits mehrfach in der Vergangenheit verurteilt (<https://www.bfn.de/themen/natura-2000/recht/eugh-urteile.html>). Ein Gerichtsverfahren und eine Verurteilung Deutschlands aufgrund der mangelhaften Ausweisung und Pflege der Natura-2000-Gebiete ist nach Ansicht der Fragestellerinnen und Fragesteller demnach ein ernst zu nehmendes und realistisches Szenario. Auch Strafzahlungen, wie beispielsweise bei den Abholzungen im Białowieża-Wald in Polen, sind möglich (<https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2Fs10357-018-3346-x.pdf>).

1. Welche 129 Natura-2000-Gebiete sind nach Kenntnis der Bundesregierung Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens (bitte mit genauer Bezeichnung, zuständiger Gemeinde und Bundesland angeben)?

Die rechtliche Sicherung der FFH-Gebiete ist ein andauernder Prozess. Mit Stand März 2020 waren noch 88 FFH-Gebiete nicht rechtlich gesichert, die alle in Niedersachsen liegen. Die Korrespondenz in laufenden Vertragsverletzungsverfahren ist vertraulich. Die Bundesregierung kann daher keine Detailinformationen zu diesem laufenden Vertragsverletzungsverfahren geben.

2. Warum sind diese 129 Natura-2000-Gebiete nach Kenntnis der Bundesregierung noch nicht EU-konform ausgewiesen bzw. die Erhaltungsmaßnahmen festgelegt (bitte einzelne Gründe angeben), obwohl für die meisten Schutzgebiete die Frist bereits 2009/2010 abgelaufen ist?

Die einzelnen Gründe für eine ggf. noch nicht erfolgte rechtliche Sicherung bzw. Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen für die in der Frage angesprochenen FFH-Gebiete sind der Bundesregierung nicht bekannt. Auf die Antwort zu Frage 3 wird verwiesen.

3. Was sind nach Kenntnis der Bundesregierung die Hauptgründe für eine fehlende oder mangelhafte Umsetzung der Vorgaben der EU-Kommission zu den Natura-2000-Gebieten in Deutschland?

Die administrative Umsetzung der Vorgaben der FFH- und Vogelschutzrichtlinie liegt – mit Ausnahme der ausschließlichen Wirtschaftszone – in der Zuständigkeit der Länder. Die Länder haben ihrerseits in unterschiedlicher Form die in diesem Zusammenhang zu erfüllenden Aufgaben auf die jeweils bestehenden Verwaltungsebenen verteilt. Die Bundesregierung hat daher keine übergreifenden Kenntnisse über die Gründe für etwaige Umsetzungsdefizite.

4. Wann rechnet die Bundesregierung
  - a) mit der EU-konformen Ausweisung der 129 Natura-2000-Gebiete,

Mit dem Abschluss der rechtlichen Sicherung für alle FFH-Gebiete in Deutschland, die Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens sind, rechnet die Bundesregierung – auf der Basis der Angaben der betroffenen Länder – im Jahr 2022.

- b) damit, die weiteren Kritikpunkte, die Gegenstand des Vertragsverletzungsverfahrens sind, auszuräumen?

Mit dem Abschluss der Festlegung der Erhaltungsmaßnahmen ist – auf der Basis der Angaben der betroffenen Länder – im Jahr 2023 zu rechnen. Die Veröffentlichung der Managementpläne im Internet ist in den Ländern inzwischen entweder bereits erfolgt bzw. erfolgt sukzessive oder ist in Planung. Bezüglich der Anforderungen an die Festlegung von spezifischen Erhaltungszielen vertritt die Bundesregierung – in Abstimmung mit den Ländern – eine andere Rechtsauffassung als die Europäische Kommission.

5. Wird die Bundesregierung die in ihrem Schreiben vom 3. August 2018 an die EU-Kommission selbst festgelegte Frist, die besonderen Schutzgebiete bis 2020 auszuweisen, einhalten, und wenn nicht, warum nicht?

Auf die Antworten zu den Fragen 2 und 4a wird verwiesen.

6. Wird die Bundesregierung die von ihr im Schreiben vom 3. August 2018 selbst festgelegte Frist, die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen der besonderen Schutzgebiete bis 2022 festzulegen, einhalten, und wenn nicht, warum nicht?

Zum ersten Teil der Frage wird auf die Antwort zu Frage 4b verwiesen. Soweit die Zuständigkeit für die Festlegung der Erhaltungsmaßnahmen bei den Ländern liegt, hat die Bundesregierung keine Kenntnis über die Gründe für gebietspezifisch etwaig eintretende Verzögerungen.

In der Ausschließlichen Wirtschaftszone, für die eine Bundeszuständigkeit besteht, rechnet die Bundesregierung mit Abschluss der Maßnahmenplanung noch in diesem Jahr.

7. Wie bewertet die Bundesregierung die Tatsache, dass von 27 Mitgliedstaaten, Deutschland (zusammen mit Italien und Bulgarien) zu den drei einzigen Mitgliedern gehört, die bisher einer fristgerechte Ausweisung der Schutzgebiete und weiterer Pflichten in diesem Zusammenhang nicht nachgekommen sind ([https://ec.europa.eu/germany/news/20190124-vertragsverletzungsverfahren-deutschland\\_de](https://ec.europa.eu/germany/news/20190124-vertragsverletzungsverfahren-deutschland_de))?

Die in der Frage angeführte Pressemitteilung der Europäischen Kommission informiert ausschließlich über am 24. Januar 2019 getroffene Entscheidungen der Kommission zu Vertragsverletzungsverfahren. Das bedeutet nicht, dass nur gegen Deutschland, Italien und Bulgarien entsprechende Verfahren laufen. Auch gegen weitere Mitgliedstaaten sind zu anderen Zeitpunkten Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet bzw. weiter vorangetrieben worden.

8. Nach welchen Kriterien wurden vom Bund und nach Kenntnis der Bundesregierung von den Bundesländern die FFH- und Vogelschutzgebiete zur Meldung an die EU-Kommission ausgewählt, wenn nicht hinreichend klar war, welche Ziele mit welchen Erhaltungsmaßnahmen durch die Unterschutzstellung der Gebiete verfolgt werden sollen, wie in der mit Gründen versehenen Stellungnahme der EU-Kommission dargelegt?

Die Kriterien zur Auswahl der Natura-Gebiete sind für alle Mitgliedstaaten der EU einheitlich in Anhang III der FFH-Richtlinie und in Artikel 4 Absatz 1 und

2 der Vogelschutzrichtlinie vorgegeben. Das Verfahren zur Gebietsauswahl ist in Artikel 4 Absätze 1 und 2 der FFH-Richtlinie sowie § 32 Absatz 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) geregelt. Das Vorliegen gebietsspezifischer Erhaltungsziele gehört nicht zu den vorgenannten Kriterien und spielt daher für den Auswahlprozess keine Rolle.

9. Welche Maßnahmen könnte die Bundesregierung ergreifen, und welche ergreift sie konkret, um das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2014/2262 abzuwenden?
10. Welche Möglichkeiten hat die Bundesregierung, um die Bundesländer zu einer EU-konformen Umsetzung der Natura-2000-Gebiete zu bewegen?

Die Fragen 9 und 10 werden zusammen beantwortet.

Das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2014/2262 wurde bereits 2015 eingeleitet. Das innerhalb der Bundesregierung für das Verfahren zuständige Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit steht in ständigem Austausch sowohl mit den von den Kritikpunkten der Europäischen Kommission hauptsächlich betroffenen Ländern als auch der Kommission, um das Einleiten möglicher weiterer Verfahrensschritte abzuwenden.

11. Welche möglichen Konsequenzen hätte ein Schuldspruch im Vertragsverletzungsverfahren für den Bund und nach Kenntnis der Bundesregierung für die einzelnen Bundesländer?

Derzeit befindet sich das Vertragsverletzungsverfahren Nr. 2014/2262 im Stadium eines vorgerichtlichen Erstverfahrens. Würde die Europäische Kommission nach erfolglosem Abschluss des vorgerichtlichen Verfahrens Klage vor dem Europäischen Gerichtshof erheben und dieser daraufhin Deutschland verurteilen, müsste Deutschland dieses Urteil unverzüglich umsetzen. Diese Umsetzungspflicht träfe Deutschland als Mitgliedstaat in seiner Gesamtheit und gälte daher für alle staatlichen Ebenen – also auch für die Länder.

12. Welche finanziellen Forderungen kommen nach Kenntnis der Bundesregierung auf Deutschland bei einem Schuldspruch zu (bitte in Euro und Tag angeben)?
13. Hat die Bundesregierung bereits einen Finanzierungsplan ausgearbeitet, falls es zu Strafzahlungen kommt, und wie sieht dieser im Detail aus (bitte Bundesmittel und Verteilung Bund und Länder angeben)?
14. Plant die Bundesregierung eine Beteiligung der Bundesländer anteilig an möglichen Strafzahlungen an die EU bei ausbleibender zufriedenstellender Implementierung der Natura-2000-Schutzgebiete (§§ 1 und 5 des Lastentragungsgesetzes (LastG)), und wie genau würde diese Beteiligung aussehen?

Die Fragen 12 bis 14 werden zusammen beantwortet.

Zu finanziellen Sanktionen gegen Deutschland würde es nur kommen, wenn die Europäische Kommission nach einer vorherigen Verurteilung Deutschlands im Erstverfahren der Auffassung wäre, dass Deutschland das Urteil nicht vollständig umgesetzt hat, daher – nach erfolgloser Durchführung des vorgerichtlichen (Zweit-)Verfahrens – erneut Klage beim Europäischen Gerichtshof erhebe und dabei finanzielle Sanktionen beantragte sowie dem folgend schließlich

auch der Europäische Gerichtshof zu der Auffassung käme, dass Deutschland dem ersten Urteil nicht nachgekommen ist. Erst dann würde der Europäische Gerichtshof finanzielle Sanktionen festsetzen.

Die Europäische Kommission würde die Beantragung im konkreten Fall voraussichtlich auf Basis der in ihren Mitteilungen vom 12. Dezember 2005 (SEK (2005) 1658), vom 20. Juli 2010 (SEK (2010) 923), vom 20. Februar 2019 (C (2019) 1396 final) und vom 13. September 2019 (2019/ C 309/01) dargelegten Grundsätze vornehmen. Der Europäische Gerichtshof ist an den Antrag der Europäischen Kommission nicht gebunden und verfügt über einen weiten Ermessensspielraum.

Im Außenverhältnis zur EU trifft zunächst den Bund die Verpflichtung zur Zahlung eines Zwangsgeldes bzw. Pauschalbetrags. Die innerstaatliche Haftung regelt Art. 104a Abs. 6 GG zusammen mit § 1 des Gesetzes zur Lastentragung im Bund-Länder-Verhältnis (LastG). Danach sind Zahlungsverpflichtungen von derjenigen staatlichen Ebene zu tragen, in deren innerstaatlichen Zuständigkeits- und Aufgabenbereich die lastbegründende Pflichtverletzung erfolgt. Liegt die Pflichtverletzung im Zuständigkeits- und Aufgabenbereich von Bund und Ländern, tragen diese die Lasten im Verhältnis des Umfangs, in dem ihre Pflichtverletzungen zur Entstehung der Leistungspflicht beigetragen haben (§ 1 Abs. 2 LastG). § 3 LastG konkretisiert die Lastentragung der Länder untereinander. Der Anteil an der Zahlungsverpflichtung bemisst sich dabei nach dem Verhältnis der betroffenen Länder zueinander im Königsteiner Schlüssel.

Bisher hat der Europäische Gerichtshof noch in keinem Fall finanzielle Sanktionen gegen die Bundesrepublik Deutschland in einem Vertragsverletzungsverfahren verhängt.

15. Nach welchen Kriterien bewertet die Bundesregierung die Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen in den Natura-2000-Gebieten (bitte einzelnen Schutzmaßnahmen mit Bewertungsmaßstab angeben)?

Die administrative Umsetzung der Vorgaben der FFH- und Vogelschutzrichtlinie liegt – mit Ausnahme der ausschließlichen Wirtschaftszone – in der Zuständigkeit der Länder. Dies gilt auch für eine Bewertung der Wirksamkeit der Schutzmaßnahmen in Natura-2000-Gebieten.

Für die Ausschließliche Wirtschaftszone hat das Bundesamt für Naturschutz auf Grundlage der in den Naturschutzgebietsverordnungen festgeschriebenen Schutzzwecke in den Gebietsmanagementplänen bzw. – im Fall der Ostsee – deren Entwürfen für jedes Schutzgut einen Sollzustand festgelegt. Daneben hat das Bundesamt für Naturschutz den jeweiligen Istzustand der Schutzgüter ermittelt. Die teilweise bestehende Differenz zu überwinden, ist Maßstab für die Wirksamkeit der Maßnahmen.

16. Gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung offizielle Vorgaben zur Überprüfung der Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen in den Natura-2000-Gebieten von Seiten der EU-Kommission oder anderer Akteure?

Entsprechende offizielle Vorgaben zur Überprüfung der Wirksamkeit von Schutzmaßnahmen in den Natura-2000-Gebieten sind der Bundesregierung nicht bekannt.

17. Wird die Bundesregierung an ihrer Einschätzung, die EU-Kommission überschreite mit den Forderungen im Zusammenhang mit den Natura-2000-Gebieten in Deutschland ihre Kompetenzen, festhalten, und wenn ja, warum, und wenn nein, warum nicht?

Auf die Antwort zu Frage 4b wird verwiesen.

18. Wie definiert die Bundesregierung „Naturschutzgebiete“, und stimmt diese mit der Definition der EU-Kommission überein, und wenn nicht, warum nicht?

Bei Naturschutzgebieten handelt es sich um eine rein nationale Schutzgebietskategorie, die in § 23 BNatSchG geregelt wird. Eine Definition der Europäischen Kommission zum Begriff des „Naturschutzgebiets“ ist der Bundesregierung nicht bekannt.



