

Jahrbuch 2022

Verein zum Schutz der Bergwelt



87. Jahrgang

30 Jahre



30 Jahre Natura 2000 in Bayern: Chancen und Schwierigkeiten beim Schutz unseres Europäischen Naturerbes. Erfolgsgeschichte mit Nachholbedarf

Ein Meilenstein des europäischen Naturschutzes: Hürdenlauf oder Zielgerade?

von Christine Margraf

Keywords: *Natura 2000 (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, Vogelschutz-Richtlinie), 30 Jahre Natura 2000, Umsetzung von Natura 2000 in Bayern, Biodiversitätskrise*

30 Jahre FFH-Richtlinie am Beispiel Bayerns zeigen die mehr denn je aktuelle und zentrale Bedeutung eines wirksamen Natura 2000-Netzes in allen EU-Staaten. Der Anlass für die Richtlinie, der starke Rückgang von Arten und Lebensräumen (Biodiversitätskrise) auch in Europa ist aktueller denn je. Natura 2000 wirkt und hat zahlreiche positive Wirkungen für die Natur, hohe Synergieeffekte für weitere gesellschaftliche Ziele und die regionale Wertschöpfung. In vielen Gebieten und Projekten arbeiten zahlreiche Partner mit hohem Engagement gemeinsam an der Umsetzung von Natura 2000. Die Wirkung wird jedoch massiv durch eine zeitlich verzögerte und fachlich und rechtlich unzureichende Umsetzung der klaren Vorgaben der Richtlinie beeinträchtigt. Ein hoher Anteil der in der Richtlinie genannten Arten und Lebensräume weist noch keinen günstigen Erhaltungszustand auf. Die Gründe hierfür sind vielfältig. Sie liegen zum einen in politischen und gesellschaftlichen Schwierigkeiten im Umgang mit anspruchsvollen verbindlichen naturschutzfachlichen Vorgaben und einer stärkeren Vorrangstellung des Naturschutzes. Sie liegen zum anderen aber auch an zahlreichen konträren Rahmenbedingungen anderer Interessensbereiche. Und sie liegen in der Tatsache, dass die Umsetzung in Bayern vielfach erst durch langwierige Vertragsverletzungs- und Klageverfahren der EU-Kommission gegen Deutschland oder durch Gerichtsurteile in Einzelfällen vorangekommen ist, was in Verbindung mit unzureichender Kommunikation Verunsicherung, falsche Vorbehalte und Zweifel an der Glaubwürdigkeit des Naturschutzes entstehen ließ.

30 Jahre Natura 2000 zeigen auch die hohe Bedeutung einer fachlichen Zusammenarbeit von Europäischer Kommission, Fachbehörden und den Naturschutzverbänden als treibende Kräfte der Umsetzung mit hoher fachlicher Expertise und gesellschaftlicher Verankerung. Und sie zeigen die Notwendigkeit einer ehrlichen und positiven Kommunikation über Anlass und Konsequenzen von Natura 2000, einer besseren Erlebbarkeit der mit Natura 2000 verbundenen Vorteile und einer gemeinsamen Arbeit an der bestmöglichen Umsetzung.

So gibt es auch 30 Jahre nach Verabschiedung der FFH-Richtlinie in Bayern noch große Hausaufgaben bei den Zielvorgaben, der Maßnahmenplanung und -umsetzung, der Schaffung der nötigen und wirksamen Anreize für alle Akteure, der Änderung hinderlicher Rahmenbedingungen, dem besseren Schutz vor Eingriffen und Verschlechterungen sowie der Kommunikation und Einbeziehung der Gesellschaft. Handlungsbedarf liegt bei der Bayerischen Staatsregierung, aber auch bei Bundes- und EU-Politiken wie z.B. der Agrarpolitik. Die EU-Kommission fordert nach wie vor die Umsetzung ein und hat 2022 erneut eine Klage gegen Deutschland wegen unzureichender Schutzziele und -maßnahmen eingereicht und eine zweite wegen unzureichendem Wiesenschutz angekündigt. Anstöße für eine wirkungsvollere Entwicklung von Natura 2000 kommen aktuell auch aus anderen Initiativen wie dem geplanten EU Restoration law. Der Schwerpunkt des Beitrages liegt auf der zusammenfassenden Bewertung der Entwicklung in den letzten 30 Jahre und verzichtet daher auf viele Details.

I. Bedeutung von Natura 2000

I.1. Die FFH-Richtlinie im Kontext der EU-Naturschutzpolitik

Natura 2000 ist das weltweit größte zusammenhängende Netz von Schutzgebieten und heute DAS Rückgrat des Naturschutzes in Europa, um die Ziele der Biodiversitätsstrategien, aber auch Nachhaltigkeitsstrategien zu erreichen und den Verlust der Biodiversität zu stoppen. Vor 30 Jahren, am 21.05.1992 trat die zugrundeliegende EU-Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen in Kraft, die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, kurz FFH-Richtlinie (92/43/EWG¹). Den ersten Entwurf hat die EU-Kommission dem Europäischen Rat am 16.08.1988 vorgelegt, in Deutschland wurde der Bundesrat bereits einen Monat später durch die Bundesregierung über diesen Entwurf unterrichtet². Sowohl das Europäische Parlament als auch der EU-Wirtschafts- und Sozialausschuss schlugen Verschärfungen und eine bessere Umsetzbarkeit vor. Einen zweiten Entwurf legte die Kommission am 08.02.1991 vor. Am 21.05.1992 wurde die FFH-Richtlinie dann nach vierjährigen Beratungen einstimmig im Europäischen Rat beschlossen. Die damalige Bundesregierung ging bis dahin davon aus, dass sich daraus keine weitgehenden neuen Verpflichtungen ergeben³.

Die nach der FFH-Richtlinie auszuweisenden Schutzgebiete werden FFH-Gebiete genannt und bilden zusammen mit den Vogelschutzgebieten nach der EU-Vogelschutz-Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten von 1979 (79/409/EWG⁴) das europäische Schutzgebietsnetz

1 FFH-Richtlinie mit Anhängen in der aktuellen Fassung von 2013: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31992L0043>.

2 Bundesrat-Drucksache 445/88 vom 23.09.1988.

3 Fischer, R., 2000: Bayerische Naturschutzpolitik unter europäischen Vorgaben. Magisterarbeit FAU Erlangen-Nürnberg, 110 S.

4 Vogelschutz-Richtlinie mit Anhängen in der aktuellen Fassung von 2009: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0147>.

Natura 2000 (Abb. 1). Dazu kommen flächendeckende Artenschutzregelungen für eine Vielzahl von Arten der Anhänge IV (strenger Artenschutz) und V (Regelungen für genutzte Arten). Aus Platzgründen kann in diesem Beitrag nicht auf deren Umsetzung eingegangen werden. Sie haben zu einer deutlich stärkeren Beachtung des Artenschutzes der streng geschützten Arten geführt, jedoch weitere Verluste von Arten wie Feldhamster, Kiebitz und Brachvogel nur verlangsamen können.



Abb. 1: „Natura 2000 – Europas Natur für Dich“. Das Natura 2000-Logo der Europäischen Kommission verdeutlicht die Verbindung von Lebensraum- und Artenschutz, einschließlich des Vogelschutzes in den EU-Staaten (Quelle: <https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/resources/logos.htm>).

Die Europäische Gemeinschaft hat bereits in den 1970er Jahren nach den globalen internationalen Abkommen zum Naturschutz (Ramsar-Konvention „Übereinkommen über den Schutz von Feuchtgebieten“ von 1971/seit 1975 in Kraft, Washingtoner Artenschutzabkommen CITES „Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Flora and Fauna“ von 1973/seit 1975 in Kraft) die Notwendigkeit grenzüberschreitenden Naturschutzes auf europäischer Ebene erkannt. Zunächst wurden Konventionen zum Schutz einzelner Arten erlassen: 1972 die Bonner Konvention zur Erhaltung wandernder, wild lebender Tierarten (getragen vom Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP)) und 1979 die Berner Konvention für die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (in Kraft getreten 1982 nach Ratifizierung durch eine ausreichende Anzahl von Staaten). Die Schutzgebiete nach der Berner Konvention bilden das „Smaragd-Netzwerk“ („Emerald Network“), welches in der EU durch die FFH-Richtlinie und das Natura 2000-Netzwerk fortgeführt wird. Die ebenfalls 1979 in Kraft getretene und seit 1976 diskutierte Vogelschutzrichtlinie war die erste verbindliche, EU-weit gültige Richtlinie mit – damals noch begrenzten – Sanktionsmöglichkeiten im europäischen Naturschutz. Inhalt war nicht nur der Schutz einzelner Vogelarten, sondern erstmals die Ausweisung von Schutzgebieten, was in Deutschland jedoch lange nicht konzeptionell in die Praxis umgesetzt wurde. Ihre Entwicklung wurde von bereits zu dieser Zeit international vernetzt tätigen NGOs begleitet, aus Deutschland unter anderem der Zoologischen Gesellschaft Frankfurt (B. Grzimek), dem Internationalen Rat für Vogelschutz (G. Thielcke als deutscher Vertreter, Vogelwarte Radolfzell) oder dem Deutschen Bund für Vogelschutz. Die Umsetzung der Vogelschutz-Richtlinie war stark defizitär, rückte aber mit der 1992 folgenden FFH-Richtlinie wieder in den Fokus. Denn die FFH-Richtlinie verweist bezüglich der Vogelarten auf die Vogelschutz-Richtlinie und ergänzt den Schutz zahlreicher anderer Artengruppen und auch von Lebensräumen. Die Vogelschutzgebiete und die FFH-Gebiete bilden gemeinsam das Netz Natura 2000, das Verschlechterungsverbot und der Mechanismus der FFH-Verträglichkeitsprüfung wurden auch für die Vogelschutzgebiete gültig. Beide Richtlinien verfolgen die zentrale europäische Leitlinie des Vorsorgeprinzips und vorsorgenden Schutzes auf hohem Niveau. Und beide Richtlinien sind zentrale Rechtsinstrumente der EU zur Erreichung der Ziele internationaler Naturschutz-Abkommen wie dem auf der „Rio-Konferenz“ 1992 beschlossenen und 1993 in Kraft getretenen „Übereinkommen über die biologische Vielfalt“ (Convention on Biological Diversity, CBD), oder auch regionaler Konventionen wie der 1991 unterzeichneten und 1995 in Kraft getretenen Alpenkonvention für den Alpenraum (deren einzelne Protokolle sukzessive seit 2002 in den einzelnen Staaten in Kraft traten).

Auf die detaillierte Entstehungs-Historie beider Richtlinien kann hier aus Platzgründen nicht näher eingegangen werden⁵. Heute sind die Bestimmungen seit langem auch in den relevanten Bundes- und Landes-Gesetzen Deutschlands fest verankert, die Richtlinien mehrfach v.a. beim Beitritt weiterer Mitgliedstaaten angepasst (letzte kodifizierte Fassung der Vogelschutz-Richtlinie von 2009, der FFH-Richtlinie von 2013).

I.2. Schutz der Biologischen Vielfalt

Gerade im Naturschutz und im Kampf gegen die **Biodiversitätskrise** ist europäisches, aber von lokalen Maßnahmen getragenes Handeln von großer Bedeutung. Natura 2000 bedeutet aber auch **hohe Synergieeffekte für Ressourcenschutz, den Erhalt von Ökosystemleistungen, Naherholung, Tourismus und andere gesellschaftliche Ziele**. Gerade in Zeiten der Klimakrise sind intakte Natura 2000-Gebiete auch Kernflächen sowohl des natürlichen Klimaschutzes (z.B. Moore) als auch der Klimawandel-Anpassung (z.B. Auen). Natura 2000 ist ein Kern-Element in Biodiversitäts-Strategien und im Biotopverbund und umfasst in der EU27 (nach Austritt Großbritanniens) aktuell 18% der Land- und 8% der Meeresfläche (26.935 Gebiete mit 1.214.974 km²)⁶. In Deutschland umfasst Natura 2000 mehr als 15% der Land- und rund 45% der Meeresfläche, in Bayern **11,3% der Fläche Bayerns** (s.u. 3.1.). Besonders hoch ist der Anteil in den bayerischen Alpen: 40% der alpinen Region Bayerns sind Natura 2000-Gebiet bzw. 20% der bayerischen Natura 2000-Gebiete liegen im Alpenraum (zur Bedeutung von Natura 2000 für den Alpenraum vgl. MARGRAF, LINDEINER 2005⁷).

Natura 2000 ist ein Meilenstein in der Naturschutzgeschichte, da erstmals nicht nur seltene Arten und Einzelgebiete, sondern auch für Europa typische **Arten und Lebensräume** (sogenannte „Lebensraumtypen“ = LRT) geschützt werden, und zwar im Verbund (**ökologische Kohärenz**) und **funktionierenden Ökosystemen**. Die Gebietsauswahl erfolgte erstmals systematisch nach den tatsächlich vorhandenen schützenswerten Arten und Lebensräumen und ging damit weit über bisherige Schutzgebiets-Kulissen ohne andere Planungs- und Nutzungsansprüche hinaus. Geschützt sind Lebensräume und Arten der Kulturlandschaft (zahlreiche Wiesen-Typen) genauso wie natürliche Ökosysteme (z.B. Moore, Flüsse und Wälder) (Abb. 2–4). Arten und Lebensräume, deren Erhaltung eine besondere Bedeutung zukommt, sind „prioritär“ (Kennzeichnung der CODE-Nummer mit *) und unterliegen strengeren Bestimmungen. Sie sind in Anhängen zur FFH-Richtlinie und zur Vogelschutz-Richtlinie festgelegt, die mit Beitritt neuer EU-Mitgliedstaaten mehrfach erweitert wurden und trotz zahlreicher Vorstöße von Nutzer- und Wirtschaftsgruppen nicht abgeschwächt wurden. In Bayern müssen für 65 Lebensräume (FFH-Anhang I), davon 17 prioritär, und für 88

5 Siehe z.B. ausführliche Darstellung in: JACKSON, ANDREW L. R. 2018: *Conserving Europe's Wildlife, Law and Policy of the Natura 2000 Network of Protected Areas*. Abingdon: Routledge. Zur Vogelschutz-Richtlinie: BOYE, P., VISCHER-LEOPOLD, M., PAUSCH, C., SSYMANK, A. & BEULSHAUSEN, F. (Bearb.), 2010: *Drei Jahrzehnte Vogelschutz im Herzen Europas: Rückblick, Bilanz und Herausforderungen*. – *Natursch. Biol. Vielfalt*. 95, 258 S. SCHUMACHER, J. & A. (2022): *30 Jahre FFH-Richtlinie – Erfolge und Defizite beim Schutz des europäischen Naturerbes*. *Natur und Recht, Springer Nature Switzerland AG*, 44: 298–305. (<https://doi.org/10.1007/s10357-022-4001-0>).

6 <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/dashboards/natura-2000-barometer> , Karte und Daten zu allen Gebieten im Natura 2000-Viewer: <https://natura2000.eea.europa.eu/>.

7 MARGRAF, CHR., A. v. LINDEINER, 2005: *Natura 2000 in den bayerischen Alpen – Anspruch und Realität*. *Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt* 70, S. 199–212.

Arten (FFH-Anhang II: Art von gemeinschaftlichem Interesse) bzw. > 240 Vogelarten (Vogelschutz-Richtlinie Anhang I und Zugvogelarten nach Art. 4(2)⁸) Schutzgebiete ausgewiesen werden, für 96 Arten (FFH-Anhang IV: streng geschützte Art von gemeinschaftlichem Interesse) gelten strenge Schutzbestimmungen, für 74 Arten (FFH-Anhang V: Art, die unter der Maßgabe eines günstigen Erhaltungszustandes gefangen, getötet oder entnommen werden darf) Regelungen über ihre Nutzung und Entnahme⁹. Zahlreiche Arten des Anhangs II sind auch im Anhang IV oder V aufgeführt. Die Vogelschutz-Richtlinie gilt für alle in den EU-Mitgliedstaaten heimischen Vogelarten. Europa-weit sind 233 Lebensräume und rund 2000 Arten in den FFH-Anhängen I, II und IV bzw. alle ca. 500 in Europa natürlicherweise vorkommenden Vogelarten aufgeführt. **Sie haben herausgehobenen Schutz, stehen aber stellvertretend für den Schutz der gesamten Biodiversität.** Insbesondere gilt der Schutz auch für die nicht in Anhängen aufgeführten sogenannten „charakteristischen Arten“, d.h. diejenigen Arten, die für einen Lebensraumtyp kennzeichnende Arten sind.



Abb. 2: Hochmoor: für lebende Hochmoore (LRT 7110*) hat Bayern bundesweit eine besonders hohe Verantwortung. Im Alpenraum befinden sich noch intakte Hochmoore. Die meisten Hochmoore sind jedoch degradiert. Zahlreiche Projekte der Moorrenaturierung der letzten Jahrzehnte durch Gebietskörperschaften, Staat und Naturschutzverbände haben zur Verbesserung einzelner Moore geführt, wie hier im Bild die Wiedervernässung im Schwarzlaichmoor/Lkr. Weilheim-Schongau/Oberbayern mit dem größten Bestand der Zwergbirke (*Betula nana*) durch den BN. Die Verschärfung der Klimakrise mit längeren Dürrezeiten sowie die atmosphärischen Stickstoffeinträge beeinträchtigen die von hohen Grundwasserständen und Nährstoffarmut abhängigen Hochmoore jedoch zunehmend stark (Foto: Chr. Margraf, 2007).

8 Bayerische Referenzliste Arten der Vogelschutz-Richtlinie: https://www.lfu.bayern.de/natur/natura_2000/vogelschutzrichtlinie/index.htm.

9 Bayerische Referenzlisten für Arten und Lebensräume der Anhänge FFH-Richtlinie: https://www.lfu.bayern.de/natur/natura_2000/ffh/index.htm.



Abb. 3 a, b: oben: Halblech mit Deutscher Tamariske (*Myricaria germanica*) im Landkreis Ostallgäu (Foto: Chr. Margraf, 2012); unten: Isar im Bereich der Pupplinger Au (Foto: K. Leidorf, 2010): Alle Lebensraumtypen der alpinen Flüsse sind in ganz Bayern, auch in der alpinen Region in schlechtem Erhaltungszustand. An dieser schlechten Bewertung konnten auch einzelne Renaturierungsprojekte bis heute nichts ändern, da sie auf viel zu geringer Fläche durchgeführt werden und die funktional grundlegend nötige Geschiebedurchgängigkeit noch nicht wiederhergestellt ist. Ehemals kamen die Lebensraumtypen mit Deutscher Tamariske oder Lavendelweide an allen Alpenflüssen bis zur Donau vor.

Alpenraumtypische Lebensräume mit Schwerpunkt bzw. ausschließlichem Vorkommen in Bayern in der alpinen Region sind beispielsweise alpine Flüsse mit krautiger Ufervegetation (LRT 3220), mit Deutscher Tamariske (LRT 3230) oder mit Lavendelweide (LRT 3240), alpine und boreale Heiden (LRT 4060), Latschen- und Alpenrosen-Gebüsche (LRT 4070*), alpine Knieweiden-Gebüsche (LRT 4080, nur alpin), alpine Silikat-Rasen (LRT 6150, nur alpin) und Kalkrasen (LRT 6170, nur alpin), artenreiche Borstgrasrasen (LRT 6230*), Bergmähwiesen (LRT 6520), Hochmoore lebend (LRT 7110*) bzw. teilgeschädigt (7120) sowie weitere Moor-Lebensräume, alpine Rieselfluren (LRT 7240*, nur alpin), Kalkschutthalden der Hochlagen (8120, nur alpin), Felsspaltenvegetation der Kalkfelsen (LRT 8210) und Silikatfelsen (LRT 8220), Gletscher (LRT 8340, nur alpin), verschiedene Waldtypen z.B. subalpine Buchenwälder mit Bergahorn (LRT 9140), Schlucht- und Hangmischwälder (LRT 9180*), bodensaure Berg-Nadelwälder (LRT 9410), alpine Lärchen-Arvenwälder (LRT 9420, nur alpin) und montane und subalpine *Pinus uncinata*-Wälder (LRT 9430*). Obwohl die alpine Region nur knapp 6% der Fläche Bayerns einnimmt, kommen dort 80% der in Bayern vorkommenden Lebensraumtypen vor.

Abb. 4: Auerhuhn und Birkhuhn (hier im Bild). Für den Schutz der Raufußhühner ist das dichte Netz großflächiger Natura 2000-Gebiete in den bayerischen Alpen von herausragender Bedeutung. Sie sichern ihre national wichtigsten Vorkommen (Foto: Chr. Bosch).



Um den regionalen Unterschieden Europas gerecht zu werden, wurden neun sogenannte **biogeographische Regionen** sowie marine Regionen als Bezugsräume unterschieden (Abb. 5). Bayern hat einen bedeutenden Anteil an der kontinentalen Region und ist in Deutschland das einzige Bundesland mit alpiner Region. An der in Deutschland ebenfalls vorkommenden atlantischen Region hat Bayern keinen Anteil.

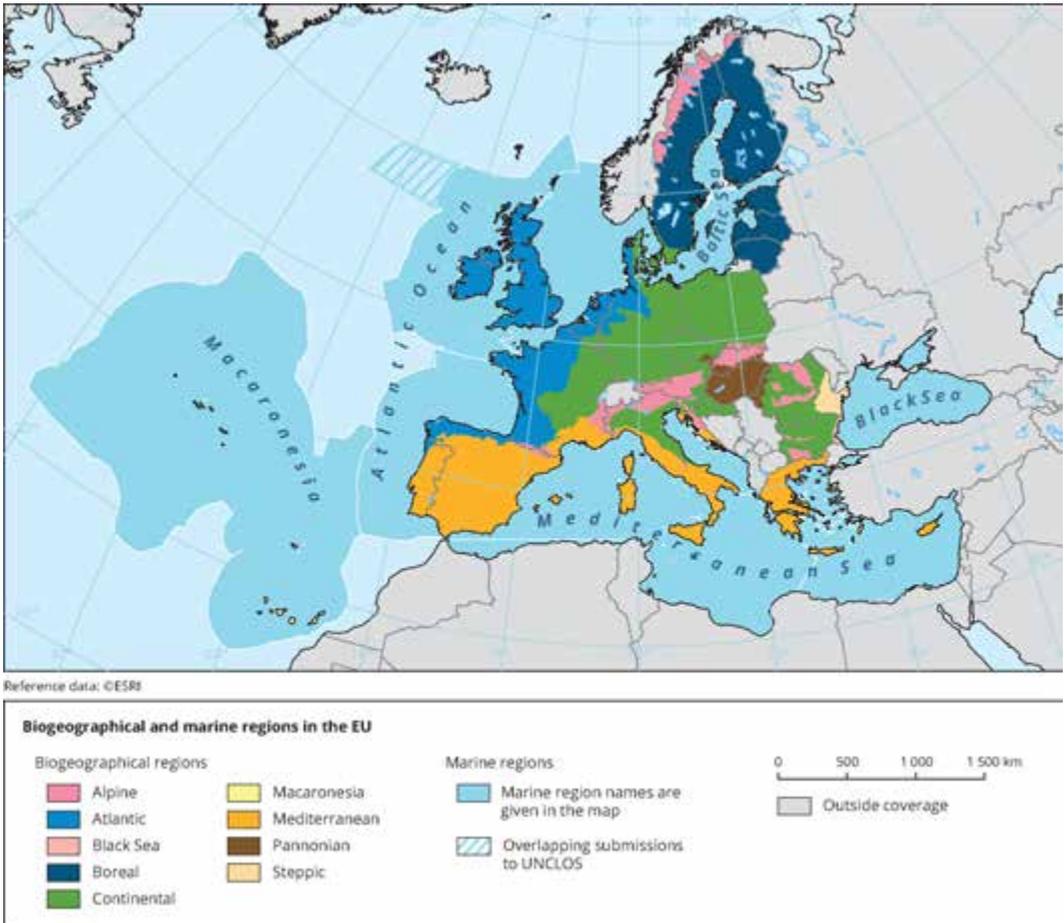


Abb. 5: Biogeographische Regionen in den EU-Mitgliedstaaten, Darstellung noch EU28 mit Großbritannien. (Quelle: EEA, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/biogeographical-and-marine-regions-in>).

1.3. Wirkung von Natura 2000

Für den Schutz von Natura 2000 entscheidend ist, dass die FFH-Richtlinie **klare und verbindliche Regelungen für den Schutz, das Management, das Procedere bei Eingriffen und ein europaweit einheitliches Monitoring alle sechs Jahre** zur Kontrolle der Zielerreichung beinhaltet. Wirtschaftliche Nutzungen sind erlaubt, solange die Erhaltungsziele nicht wesentlich beeinträchtigt werden. Eine zentrale Vorgabe ist ein **Verschlechterungsverbot** und die **Verpflichtung zur Bewahrung und Wiederherstellung eines sogenannten „günstigen Erhaltungszustandes“ der zu schützenden Arten und Lebensräume**.

Während nationale Naturschutz-Ziele und Regelungen in der Praxis vielfach der Abwägung gegenüber anderen Interessen unterliegen oder massiven strukturellen, finanziellen und politisch motivierten Umsetzungsdefiziten zum Opfer fallen, wird die Umsetzung der FFH- und Vogel-schutzrichtlinie von der EU-Kommission, dem Europäischen Gerichtshof und anderen Gerichten

immer wieder eingefordert, angemahnt und im Ernstfall sogar mit Verurteilungen mit Strafzahlungen durchgesetzt. Die EU-Kommission bietet zudem in Umsetzung der Aarhus-Konvention zahlreiche Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger*Innen, z.B. über Fachdialoge (biogeographische Seminare), Meinungsumfragen (Fitness-Check) oder die Möglichkeit von EU-Beschwerden. Natura 2000 hat schon früh zahlreiche Gerichte verschiedenster Ebenen beschäftigt. Auch wenn nicht alle Urteile für die Natur entschieden wurden und fachlich nachvollziehbar waren, so gab es doch immer wieder wichtige gerichtliche Entscheidungen, die der Missachtung der Vorgaben klare Grenzen setzten.

Durch diese Verbindlichkeiten der EU, gerichtliche Klarstellungen, die Beteiligungsmöglichkeiten der Zivilgesellschaft sowie eine intensive Begleitung der Ausweisung und Umsetzung von Natura 2000 seit 1992 durch Naturschutzverbände wie in Bayern durch den BUND Naturschutz (BN), Landesbund für Vogelschutz (LBV) oder den Verein zum Schutz der Bergwelt und Deutschen Alpenverein, ist Natura 2000 nach 30 Jahren eine **Erfolgsgeschichte**. Biotopverbunde und viele artenreiche Wiesen und Weiden, Moore und Wälder wären ohne das Netzwerk längst der intensivierten Nutzung oder falsch geplantem Straßen- und Siedlungsbau zum Opfer gefallen. **Natura 2000 wirkt – aber es könnte noch sehr viel besser wirken**, wenn nicht massive Umsetzungsdefizite die Erfolge beeinträchtigen bzw. sogar verhindern würden. Auf diese Umsetzungsdefizite haben zahlreiche NGOs und Gremien aller Ebenen bis hin zum Sachverständigenrat für Umweltfragen¹⁰ und dem Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) immer wieder hingewiesen, z.B. *„Für den EWSA ist es z.B. völlig unverständlich, dass im Rat von den Mitgliedstaaten die entsprechenden Naturschutzrichtlinien beschlossen worden, die dann in den Mitgliedstaaten selbst nicht oder nur absolut unzureichend umgesetzt werden. Der EWSA hält dies für völlig inakzeptabel. Die Politik selbst erzeugt so eine gewaltige Glaubwürdigkeitslücke, in dem sie beim Vollzug des Naturschutzes versagt.“* (EWSA 2006)¹¹.

Dass Natura 2000 wirkt, aber massive Umsetzungsdefizite vorliegen, ist auch das zentrale Ergebnis eines sogenannten **Fitness-Check**, eine Überprüfung der EU-Kommission, ob ihre Vorhaben und Vorgaben modern und wirksam oder unnötige Bürokratie sind. Auch Natura 2000 wurde von 2014 bis 2016 einem solchen Fitness-Check unterzogen¹². Angestoßen wurde er von den Interessensvertretern, die Natura 2000 abschwächen wollten. Aber dank einer breiten und starken Beteiligung der Zivilgesellschaft und mehr als 90 Naturschutzverbänden aus ganz Europa (#NatureAlert) stand am Ende das genaue Gegenteil: **Die Naturschutz-Richtlinien sind unerlässlich, zweckmäßig, haben einen hohen Mehrwert und der Nutzen überwiegt die Kosten, aber die Umsetzung in den Mitgliedstaaten ist unzureichend und muss verbessert werden.** Wo Natura 2000 vollständig und sachgemäß umgesetzt wird, verringert sich effektiv der Druck auf die biologische Vielfalt, sind Rückgänge verlangsamt und Verbesserungen erreicht¹³. Über eine halbe Million Menschen in ganz Europa, so viel wie bis dahin noch nie bei einer öffentlichen EU-Anhörung, haben 2015 ihre Stimme für Natura 2000 gegeben – ein starkes Zeichen und klarer Auftrag auch an die Mitgliedstaaten für mehr Naturschutz. Die EU-Kommission hat in der Folge 2017 einen

10 <https://www.umweltrat.de>.

11 EWSA, 2006: NAT/296 – CESE 752/2006: Stellungnahme zur Kampagne der EU zur Erhaltung der Biodiversität – die Position und der Beitrag der Zivilgesellschaft, Sitzung vom 18. Mai 2006 mit 125 Stimmen ohne Gegenstimmen bei 4 Stimmenthaltungen beschlossen. https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/ces752-2006_ac_de.doc/content.

12 https://ec.europa.eu/environment/nature/legislation/fitness_check/index_en.htm.

13 <https://www.bfn.de/en/node/1543>.

Aktionsplan entwickelt, damit sich die Umsetzung verbessert. Ebenfalls 2017 hat auch der Europäische Rechnungshof einen Sonderbericht zu Natura 2000 veröffentlicht und festgestellt: *„Der Hof erkennt die wichtige Rolle von Natura 2000 beim Schutz der biologischen Vielfalt an, gelangte jedoch zu der Einschätzung, dass das volle Potenzial des Natura 2000-Netztes bei der Umsetzung nicht ausgeschöpft wurde. Erhebliche Fortschritte seitens der Mitgliedstaaten und stärkere Anstrengungen der Kommission sind erforderlich, damit ein größerer Beitrag zu den ehrgeizigen Zielen der EU-Biodiversitätsstrategie bis 2020 geleistet wird.“*¹⁴ Der Rechnungshof bewertete exemplarisch 24 Natura 2000-Gebiete, davon 3 in Bayern.

Doch an der Umsetzungspraxis hat sich seitdem auch in Bayern wenig verändert. Die Bayerische Staatsregierung hat sich von Anfang an mit einer korrekten und fachlich zielführenden Umsetzung schwergetan. Es kam zu massiven Zeitverzögerungen bei der rechtlichen Umsetzung, der Gebietsmeldung und in der Folge bei den Schutzmaßnahmen und der Erstellung der Managementpläne. Durch unzutreffende öffentliche Darstellungen und völlig unzureichende Kommunikation über Bedeutung, Konsequenzen, Anreize und positive Wirkungen bekam Natura 2000 ein stark negatives Image. Die stückweise und z.T. nur auf Druck der EU und des EuGH erfolgten Umsetzungsschritte führten zu Verunsicherung bei den Flächennutzern. Auch der tatsächliche Schutz der Gebiete ist bis heute nicht vollständig umgesetzt, der Zustand der Lebensräume und Arten ist noch immer in hohem Umfang unzureichend. Zahlreiche Naturschutzprojekte und Artenschutz-Maßnahmen wirken und führen lokal zu Verbesserungen, aber ihre Wirkung bleibt begrenzt durch kontraproduktive Rahmenbedingungen und Vorgaben in der Fläche.

Daher steht Deutschland und damit auch Bayern 30 Jahre nach Verabschiedung der Richtlinien aktuell vor einer Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof wegen unzureichender Umsetzung des Natura 2000-Schutzes (s.u., 4.3).

I.4. Grundlegende Veröffentlichungen

Für die korrekte und einheitliche Definition und Interpretation der fachlichen Vorgaben der FFH-Richtlinie wurden wichtige grundlegende **Leitfäden, Hilfestellungen, Daten und Auswertungen** von der Europäischen Kommission¹⁵, ihrer Fachbehörde (ETC/BD = Europäisches Themenzentrum „Naturschutz und Biologische Vielfalt“¹⁶), dem Bundesamt für Naturschutz (BfN¹⁷) und der Landesebene erstellt. Aus der Vielzahl sollen hier nur einige wegweisende Publikationen aufgeführt werden:

- Interpretation Manual of European Union Habitats¹⁸, seit 1999 laufend aktualisiert, aktuell in der 28. Version von 2013 vorliegend.

14 Europäischer Rechnungshof, 2017: Sonderbericht 1/2017: Netz Natura 2000: Zur Ausschöpfung seines vollen Potentials sind weitere Anstrengungen erforderlich. 63 S. <https://www.eca.europa.eu/de/Pages/DocItem.aspx?did=40768>.

15 https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/index_en.htm.

16 <https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-bd/activities/building-the-natura-2000-network>.

17 <https://www.bfn.de/thema/natura-2000>.

18 <https://eunis.eea.europa.eu/references/2435>.

- Von der Europäischen Kommission „Commission notes“¹⁹, Leitlinien zur Gebietsauswahl²⁰ sowie zum Management von Natura 2000 in Bezug auf einzelne Schutzbestimmungen und Nutzungsformen²¹
- Bereits 1993 in einer ersten Fassung in den Ländern vorliegende, 1998 als Buch veröffentlichtes und derzeit in Aktualisierung befindliches BfN-Handbuch „Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000“²². Das Handbuch ist seit 2021 in einer erheblich erweiterten mehrbändigen Neuauflage erschienen, wovon der 3. Teilband noch aussteht (Ssymank et al., 2021, 2022 in Druck²³).

Ab 1994 zahlreiche weitere Einzelveröffentlichungen von A. SSYMANK (auch heute noch im BfN als Fachgebietsleiter für Natura 2000 zuständig) und seinen MitarbeiterInnen im BfN, beispielsweise auch über „Neue Anforderungen im europäischen Naturschutz: Das Schutzgebietssystem Natura 2000 und die FFH – Richtlinie der EU“ (1994 in *Natur und Landschaft*) und die fachlichen Grundlagen bezüglich der Ökologie der Arten und Lebensräume sowie die Anforderungen an die Umsetzung der Schutzbestimmungen, vielfach veröffentlicht in der Reihe „Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz“ bzw. „Naturschutz und Biologische Vielfalt“²⁴.

- Regelmäßig, zuletzt im Frühjahr 2022 aktualisierte Kartieranleitungen²⁵ durch die bayerischen Fachbehörden Bayerisches Landesamt für Umwelt (LfU) und Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft (LWF).

19 Z.B.: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note_EN.pdf.

20 https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/sites/index_en.htm.

21 https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm.

22 SSYMANK, A., U. HAUKE, CH. RÜCKRIEM, E. SCHRÖDER, 1998: Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000. BfN-Handbuch zur Umsetzung der Fauna-Flora-habitat-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie. Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz 53. 560 S. Bonn-Bad Godesberg.

23 Ssymank, A.; Ellwanger, G.; Ersfeld, M.; Ferner, J.; Lehrke, G.; Müller, C.; Raths, U.; Röhling, M. & Vischer-Leopold, M. unter Mitarbeit von Balzer, S.; Bernhardt, N.; Fuchs, D.; Sachteleben, J.; Schubert, E. & Tschiche, J. (2021) – Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000. -BfN-Handbuch zur Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) und der Vogelschutzrichtlinie (2009/147/EG). Band 2.1: Lebensraumtypen der Meere und Küsten, der Binnengewässer sowie der Heiden und Gebüsche. – 2. A, Naturschutz und Biologische Vielfalt Heft 172 (2.1): 1–795.

Ssymank, A.; Ellwanger, G.; Ersfeld, M.; Ferner, J.; Immerschitt, I.; Lehrke, G.; Müller, C.; Raths, U.; Röhling, M. & Vischer-Leopold, M. unter Mitarbeit von Balzer, S.; Bernhardt, N.; Buschmann, A.; Fuchs, D.; Sachteleben, J.; Schubert, E. & Tschiche, J. (2022) – Das europäische Schutzgebietssystem Natura 2000. -BfN-Handbuch zur Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) und der Vogelschutzrichtlinie (2009/147/EG). Band 2.2: Lebensraumtypen des Grünlandes, der Moore, Sümpfe und Quellen, der Felsen und Schutthalden sowie der Wälder. – 2. A, Naturschutz und Biologische Vielfalt Heft 172 (2.2) (im Druck).

24 <https://bfm.buchwelshop.de/naturschutz-biologische-vielfalt>.

25 <https://www.lfu.bayern.de/natur/biotopkartierung/kartieranleitungen/index.htm>,
<https://www.lwf.bayern.de/biodiversitaet/natura2000/059807/index.php>,
<https://www.lwf.bayern.de/biodiversitaet/natura2000/071679/index.php>.

- Auswirkungen der FFH-Richtlinie und eigene Gebietsvorschläge der Naturschutzverbände, in Bezug auf die FFH-Gebiete in Bayern: Margraf Chr. (BN) et al., 1997: „Infodienst des Bund Naturschutz in Bayern zur Fauna-Flora-Habitat- und Vogelschutz-Richtlinie“, sowie Margraf Chr., A. Ringler, K. Frobel, 1999 „Netz des Lebens – Vorschläge des BUND Naturschutz zum europäischen Biotopverbund (FFH-Gebiete) in Bayern“ (BN Forschung Band 3), sowie in Bezug auf die Vogelschutzgebiete in Bayern: Lindeiner, A.V., 1999 bzw. 2004: „Das Konzept der „Important Bird Areas“ der Vogelschutzverbände und ihre Bedeutung für Bayern“ bzw. „Important Bird Areas (IBAs) in Bayern“ (siehe Kap. 3.1.).

2. Zielerreichung „Günstiger Erhaltungszustand“

Einen guten Überblick über den Zustand von Natura 2000 in Bayern mit Auswertungen zu zahlreichen Arten und Lebensräumen wurden zum 25-jährigen Jubiläum von Natura 2000 von der Bayerischen Akademie für Naturschutz (ANL) veröffentlicht²⁶.

Aufgrund der stark zeitverzögerten Gebietsmeldung konnte auch das in der FFH-RL (Art. 17) und der Vogelschutz-RL (Art. 12) verpflichtend vorgegebene Monitoring in Bayern erst verspätet starten. Der für 2001 vorgesehene erste Bericht enthielt für Bayern nur einen sehr kurzen 4-seitigen allgemeinen Zwischenbericht.

Eine erste Bewertung aller Arten und Lebensräume erfolgte erst im zweiten Bericht für den Zeitraum **2001–2006** (Bericht 2007). Einen günstigen Erhaltungszustand haben in der kontinentalen Region nur 40% der LRT und ca. 1/3 der Arten, in der alpinen Region ca. 2/3 der LRT und 40% der Arten.

Der Bericht für den Zeitraum **2007–2012** (Bericht 2013) zeigt eine Verschlechterung der Gesamtsituation: in günstigem Erhaltungszustand sind in der kontinentalen Region nur noch je ca. 1/3 der Lebensraumtypen und Arten, in der alpinen Region 2/3 der Lebensraumtypen und etwas mehr als 1/3 der Arten. Verschlechtert hat sich z.B. der Erhaltungszustand von Kammmolch, Gelbbauchunke oder Frauenschuh, verbessert haben sich z.B. der der Mopsfledermaus oder des Gelbringfalters.

Im Bericht für den Zeitraum **2013–2018** (Bericht 2019) zeigen sich in der Bilanz wieder Verschlechterungen, denn weniger Arten und Lebensräume wurden besser als schlechter bewertet: in der kontinentalen Region: LRT 2 besser, 4 schlechter / Arten: 6 besser, 9 schlechter. In der alpinen Region: LRT: 1 besser / Arten: 3 besser, 5 schlechter.

26 ANLiegen Natur Heft 39/2 (2017): Sonderheft „25 Jahre Natura 2000“. https://www.anl.bayern.de/publikationen/anliegen/anliegen39_2.htm.

Tab. 1: Übersicht der Erhaltungszustände der Arten (Anhang II, IV, V) und Lebensräume (Anhang II) der FFH-Richtlinie in den Berichten Bayerns. Die Differenz zwischen der Gesamtzahl und der Bewertung ist die Einstufung „unbekannt“. Arten ohne Torfmoose, Bärlappe, Flechten. Zahlen 2007, 2013 aus: Luding et al., 2017²⁷, Zahlen 2019 alpine Region: BfN²⁸, kontinentale Region: unveröffentlichte bayerische Einzel-Bewertung. Referenzlisten der Arten und Lebensraumtypen siehe Fußnote 9.

Legende: Erhaltungszustand: FV = günstig (favourable); U1 = ungünstig-unzureichend (unfavourable-inadequate); U2 = ungünstig-schlecht (unfavourable-bad); XX = unbekannt (unknown)				
	Kontinentale Region		Alpine Region	
Bericht	Arten	Lebensräume	Arten	Lebensräume
Erhaltungszustand jeweils: FV / U1+U2 (gesamt bewertet).				
2007 (2001–2006)	49 / 61 (134)	23 / 27 (55)	35 / 26 (87)	26 / 14 (43)
2013 (2007–2012)	48 / 88 (145)	18 / 37 (55)	31 / 28 (84)	28 / 14 (44)
2019 (2013–2018)	43 / 97 (146)	16 / 39 (55)	40 / 29 / (85)	28 / 14 (45)

In der **alpinen Region** wurden 2013 und 2019 folgende Lebensraumtypen des Anhang I der FFH-RL in ungünstigem Erhaltungszustand bewertet: alle alpinen Fließgewässertypen (3220, 3230, 3240), alpine Heiden (4060 – nicht mehr 2019), fast alle Grasländer (6150, 6170, 6210*, 6230*, 6510, 6520), Moore (7120, 7140, 7220* (erst 2019), 7230), Gletscher (8340). Dabei sind die Lebensräume boreo-alpines Grasland (6150), alpine und subalpine Kalkrasen (6170) sowie Gletscher (8340) und die Bergkiefernwälder (9430*) in Deutschland auf die Alpen beschränkt, Bayern hat für ihren Erhalt somit alleinige Verantwortung. Beispiele für Arten des FFH-Anhang II, IV und V der FFH-RL in ungünstigem Erhaltungszustand: Laubfrosch (IV), Hochmoor-Laufkäfer (II), Alpenbock (II*, IV), Kammmolch (II, IV), Helm-Azurjungfer (II), Östliche Moosjungfer (IV), Heller und Dunkler Wiesenknopf-Ameisenbläuling (beide II, IV), Steinkrebs (V), Fischotter (II, IV), Sumpf-Glanzkraut, (II, IV) Sumpf-Siegwurz (II, IV, 2013 noch Bewertung unklar). Ungünstig wäre auch der Erhaltungszustand des Luchses (II, IV, Abb. 6), der aber bisher nicht offiziell für die alpine Region in der bayerischen Referenzliste geführt wird, weil bisher nur einzelne Vorkommen im Berchtesgadener Raum (vgl. Datenbank des LfU²⁹) bzw. Oberallgäu (vgl. Datenbank SCALP³⁰) nachgewiesen sind.

Als unklar wird der Zustand der alpinen und subalpinen Karbonat-Hakenkiefernwälder (*Pinus mugo agg.*, *Pinus uncinata* in der aufrechten Wuchsform, LRT 9430*) bewertet, obwohl dieser Wald-LRT in Bayern nachweislich seit langem im Bereich der oberen Isar, der oberen Loisach, im Ammergebirge und im westlich davon gelegenen Allgäu vorkommt und bekannt ist (vgl. RINGLER 2015³¹, NSG-VO Riedboden/Mittenwald, Naturwaldreservat Friedergries (Lkr. Garmisch-Partenkirchen)).

27 Luding, H., H. Heither, K. Schreiber, 2017: Über den Zustand der Arten und Lebensraumtypen in Bayern. In ANLIEGEN NATUR 39(2), S. 9–16. Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.), Laufen.

28 <https://www.bfn.de/ffh-bericht-2019>.

29 <https://www.lfu.bayern.de/natur/sap/arteninformationen/steckbrief/zeige?stbname=Lynx+lynx>.

30 <https://www.kora.ch/de/arten/luchs/verbreitung#4b336dd42d01f169f7e4378d89e86b6b>.

31 RINGLER, A., 2015: Erico-Pinion braucht Natura 2000. Schneeheide-Kiefernwälder der Nordalpen, ihre Zukunft und aktuellen Probleme. In: Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt 80, S. 63–124.



Abb. 6: Auch Arten, wie der Eurasische Luchs (*Lynx lynx*) (Anhang II, IV), der ehemals auch in den bayerischen Alpen heimisch war und dann dort ausgerottet wurde, unterliegen dem Schutz der FFH-RL und ihrem Ziel, den günstigen Erhaltungszustand auch dort wiederherzustellen (Foto: Chr. Bosch, 2012).

Die Hakenkiefernwälder in Bayern wurden erstmals erst 2019 bewertet, da sie vorher durch Nichtmeldung der Bayerischen Forstverwaltung an das BfN nicht in der Referenzliste für Deutschland geführt wurden. Der LRT ist daher bisher auch nicht mit Erhaltungszielen in den FFH-Gebieten mit Vorkommen in der Natura 2000-Verordnung Bayerns aufgeführt; es sind Nachmeldungen bzw. Aufnahmen in die Standarddatenbögen und Erhaltungsziele der betroffenen FFH-Gebiete bzgl. des LRT 9430* nötig. Es ist auch der hartnäckigen Arbeit des Vereins zum Schutz der Bergwelt, insbesondere Dr. Klaus Lintzmeyer, zu verdanken, dass dieser prioritäre Lebensraumtyp wieder in die deutsche Referenzliste aufgenommen wurde und nun auch dem Schutz der FFH-RL unterliegt. Zur Abgrenzung, Ausstattung und zum Management aller drei in Deutschland vorkommenden Kiefern-Waldlebensraumtypen wird noch bis 2023 im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) ein Forschungs- und Entwicklungsvorhaben durchgeführt³².

Tab. 2: Auszug aus dem BfN-Bericht: Ergebnisse nationaler FFH-Bericht 2019, Erhaltungszustände und Gesamttrends der Lebensraumtypen (LRT) in der alpinen biogeografischen Region.

LRT 9430* Montaner und subalpiner Pinus uncinata-Wald (* wenn auf Gips- oder Kalksubstrat). Legende siehe Tab. 1					
Verbreitungsgebiet	Fläche	spez. Strukturen und Funktionen	Zukunftsaussichten	Erhaltungszustand	Gesamttrend
XX	XX	XX	XX	XX	unbekannt

32 <https://forschung.hswt.de/en/forschungsprojekt/1605-kiefern-lrts>.

Auch wenn sich über einzelne günstige Bewertungen trefflich fachlich streiten lässt, ob sie tatsächlich gerechtfertigt sind (z.B. bei vielen Wald-Lebensraumtypen oder den lebenden Hochmooren in der alpinen Region), zeigen bereits die offiziellen Daten, dass **das Ziel der Erreichung des günstigen Erhaltungszustandes und damit der Sicherung der Biodiversität und eine Trendumkehr beim Rückgang der Arten und Lebensräume nach 30 Jahren Natura 2000 bei weitem noch nicht erreicht ist und in ganz Bayern Verschlechterungen, aber nur vereinzelt Verbesserungen auftreten.**

Die Ursachen für diese Bilanz entsprechen den allgemeinen Gefährdungsursachen für Arten und Lebensräume, da auch die Natura 2000-Gebiete trotz positiver und wirksamer Einzel-Maßnahmen und -Projekte negativ von der ungebremsten Intensivierung der Landwirtschaft, hohem Flächenverbrauch und anderen Belastungen beeinträchtigt sind und in ihnen nach wie vor die sogenannte „gute fachliche Praxis“ in Land- und Forstwirtschaft erlaubt ist (s.u.).

Eine Ursache für die bisher schlechte Bilanz ist aber auch die verzögerte, schleppende und unvollständige Umsetzung von Natura 2000 in Bayern, die im Folgenden dargestellt wird für:

- Gebietsmeldung des Natura 2000-Netzes (3.): nach jahrelanger Verzögerung abgeschlossen,
- Rechtliche Umsetzung im Naturschutzgesetz (4.1.), mit der bayerischen Natura 2000-Verordnung (4.2.) und den Standarddatenbögen (4.4.): rechtlich und fachlich nicht den Vorgaben und Zielsetzung von FFH- und Vogelschutz-Richtlinie entsprechend, in Bezug auf den unzureichenden Schutz Klage durch den EuGH laufend (4.3.),
- Managementpläne (5.1.) und Maßnahmen zur Bewahrung bzw. Erreichung des günstigen Erhaltungszustandes durch aktive Naturschutz-Maßnahmen: erfolgreiche Projekte (5.2.), flächige Defizite mit besonderer Rolle der Agrarpolitik und angekündigte Klage der EU-Kommission wegen unzureichendem Wiesenschutz (5.3.), unzureichender Schutz vor Zerstörungen (5.4.),
- Nötige Schritte: aktuelle Entwicklungen (6.1.), Fazit (6.2.).

3. Das Netz Natura 2000 in Bayern (Gebietskulisse)

3.1. Der Prozess der Gebietsmeldung ...

Die FFH-Richtlinie definiert in Anhang III klare und rein fachliche Kriterien, nach denen die Natura 2000-Gebiete ausgewählt werden sollen (Repräsentativität, Fläche bzw. Populationsgröße, Erhaltungsgrad, Isolierungsgrad, Gesamtwert). Auch eine Zeitvorgabe für den Abschluss der Auswahlphase ist enthalten, nämlich 1998. Bis 1995 sollten die Mitgliedstaaten ihre Gebietsvorschläge an die EU-Kommission melden. Da Naturschutz in Deutschland in der Zuständigkeit der Länder liegt, mussten also die Bundesländer Gebietsvorschläge erarbeiten und an das Bundesamt für Naturschutz melden. Über das Bundesumweltministerium wurden die Meldungen dann an die EU-Kommission geleitet.

Die Fristen zur **Gebietsmeldung** ließ Bayern von Anfang an verstreichen und meldete Gebiete erst erheblich verzögert und zunächst unvollständig in drei Tranchen: 1996, 2000 und 2004. Der Prozess der Gebietsmeldung war mühsam, zäh und zeitlich stark verzögert und hätte ohne die starke

Rolle der EU-Kommission und der Naturschutzverbände nicht zur heutigen Kulisse geführt. Die folgende – stark zusammengefasste – Chronik zeigt das Zusammenspiel und den Zeitablauf auf:

- Juni 1995: Ablauf der dreijährigen Frist der EU-Kommission nach Inkrafttreten der FFH-RL für die Vorlage der nationalen FFH-Vorschlagslisten an die EU. Im Mai 1995 – einen Monat vor Fristablauf – beschließt der Bayerische Landtag, dass Gebiete gemeldet werden sollen.
- Frühjahr 1996: Vorschlagsliste des Bayerischen Umweltministeriums: 79 Gebiete, ca. 120.000 ha Fläche, nur Nationalparke und Naturschutzgebiete, insgesamt **1,6%** der Landesfläche, wird fast unverändert im Herbst 1996 an das Bundesumweltministerium gemeldet (**1. Tranche**, Abb. 7b). Diese Auswahl wird vom BN als völlig unzureichend kritisiert, erste eigene Gebietsvorschläge werden vorgelegt.
- Ende 1997: EU-Kommission sendet das erste Mahnschreiben wegen fehlender Meldung von FFH-Gebieten an Deutschland (Einleitung **Vertragsverletzungsverfahren**).
- 1998: erste Nachmeldung eines nicht bereits als NSG geschützten Gebietes (Unterer Inn), um die EU-Förderung für ein LIFE-Projekt erhalten zu können.
- Ab 1998: Die Rechtsprechung reagiert mit den „**potentiellen FFH-Gebieten**“ und bereits seit 1993 mit „**faktischen Vogelschutzgebieten**“ auf die zeitlichen Verzögerungen und verhindert somit die Umgehung der Schutzverpflichtungen bei Eingriffen infolge der Nicht-Umsetzung durch die Mitgliedstaaten. Beispielsweise das Bundesverwaltungsgericht: *„Die rechtliche Möglichkeit eines sog. potentiellen FFH-Gebietes kommt in Betracht, wenn für ein Gebiet die sachlichen Kriterien nach Art. 4 Abs. 1 FFH-RL erfüllt sind, die Aufnahme in ein kohärentes Netz mit anderen Gebieten sich aufdrängt und der Mitgliedstaat der EU die FFH-RL noch nicht vollständig umgesetzt hat.“* (BVerwG (4 A 9/97). Auch der EuGH hatte bereits 1993 (C-355/90 Santana-Urteil) entschieden, dass in Gebieten, die entgegen der Vogelschutzrichtlinie nicht gemeldet worden waren, jede Veränderung z. B. durch Infrastrukturvorhaben ohne Ausnahmemöglichkeit unzulässig war und dass Ausnahmen für Infrastrukturvorhaben nur in korrekt gemeldeten Gebieten möglich sind.
- 1999 leitet die EU-Kommission die **Klage** gegen Deutschland wegen mangelhafter FFH-Gebietsmeldung ein (Rechtssache C71-99). Der BN veröffentlicht unter Federführung der Autorin eine wissenschaftliche Vorschlagsliste für FFH-Gebiete in Bayern, die alle einzeln fachlich beschrieben und begründet werden und 10,7% der Landesfläche umfassen (BUND Naturschutz Forschung „Netz des Lebens“³³) (Abb. 8). In diese Kulisse ist die langjährige Gebietskenntnis hunderter BN-Ehrenamtlicher sowie anerkannter Experten, allen voran von Alfred Ringler eingeflossen. Seit 1997 wurden hierfür amtliche und verbandliche Daten sowie Fachkonzepte wie das Bayerische Arten- und Biotopschutzprogramm (ABSP) ausgewertet. Die Kulisse wurde nach 1999 laufend aktualisiert. Die EU-Kommission hat dem BN für diese Vorschläge auch offiziell gedankt. Der Landesbund für Vogelschutz in Bayern erstellte unter Federführung von Dr. Andreas v. Lindeiner eine entsprechende Liste der Vorschlagsgebiete für die Vogelschutzgebiete in Bayern³⁴. BN und LBV haben wie auch BUND und NABU auf Bundesebene eng zusammengearbeitet. Der BN

33 MARGRAF, CHR., A. RINGLER, K. FROBEL, 1999: Netz des Lebens – Vorschläge des BUND Naturschutz zum europäischen Biotopverbund (FFH-Gebiete) in Bayern. BN Forschung Band 3. 193 S. + Karte 1:500.000. München.

34 LINDEINER, A.V., 1999: Das Konzept der „Important Bird Areas“ der Vogelschutzverbände und ihre Bedeutung für Bayern. In: Ber. ANL 23: 81–89. Laufen. Sowie LINDEINER, A.V., 2004: Important Bird Areas (IBAs) in Bayern. 192. S. Hilpoltstein.

hat die Kulisse öffentlich vorgestellt, den Behörden und auch Nutzerverbänden wie dem Bauernverband zur Verfügung und in zahlreichen öffentlichen Veranstaltungen mit Werbung für Natura 2000 zur Diskussion gestellt. Auch der Verein zum Schutz der Bergwelt wird in diesem Sinne tätig und beschließt auf seiner MV am 9.7.1999 eine Resolution³⁵ – verschickt am 31.8.1999 an die EU-Kommission, die Umweltministerien in Berlin und Wien, an die Bayerische Staatskanzlei – mit dem Ziel, die verantwortlichen Regierungen und Verwaltungen der Alpenländer zur schnellstmöglichen Umsetzung des europäischen Naturschutzrechtes, also der FFH- und Vogelschutz-RL, speziell in alpinen Regionen, aufzufordern.

- Ende 1999 stellt das Bayerische LfU im Rahmen einer Pressekonferenz eine neue Gebietskulisse vor, die ca. **11%** der Landesfläche umfasst. Diese Fachkulisse wurde jedoch im Zuge einer interministeriellen Ressort-Abstimmung und einer exklusiven Abstimmung mit Verbänden der Land- und Forstwirtschaft, der Grundbesitzer, der Wirtschaft und den Kommunen auf **6,66 %** (511 Gebiete) reduziert und vom 28.02.-26.05.2000 in ein „Dialogverfahren“ gegeben („Bayerischer Weg“, s.u.).
- Im März 2000 hat die EU-Kommission bekräftigt, dass die Zahlungen aus den Struktur- und Kohäsionsfonds an die Mitgliedstaaten ausgesetzt würden, wenn die Pflicht zur Vorlage der Gebietslisten weiter nicht eingehalten würde³⁶.
- Ergebnis des Dialogverfahrens waren 27.000 Einwendungen, davon 3.000 für neue Gebietsvorschläge³⁷. Ende 2000 wurden als Ergebnis dieses Verfahrens 552 Gebiete mit 551.570 ha, d.h. **7,8%** der Landesfläche als Natura 2000-Gebietsfläche (6,7 % FFH-Gebiet, 4,9% SPA-Gebiet) und vermeintlich abschließende Meldung an das Bundesumweltministerium gemeldet (**1. + 2. Tranche**). Aus fachlicher Sicht verstieß diese Meldung immer noch gegen die rein fachlichen Kriterien der FFH-RL für die Gebietsauswahl – es fehlten für zahlreiche Lebensräume und Arten wertvollste Gebiete (z.B. freifließende Donau zwischen Straubing und Vilshofen, Mangfallgebirge mit Rotwand, Estergebirge, Flyschberge bei Bad Wiessee). Die Abgrenzung zahlreicher Gebiete war fachlich absurd, da durchlöchert mit herausgenommenen Einzelflächen, Korridoren für neue Straßen u.a.m.
- 2001 wurde auf Druck des Bundes und der Naturschutzverbände ein einzelnes Gebiet als Natura 2000-Gebiet nachgemeldet, nämlich die wegen des stark umstrittenen Donauausbaus im besonderen Fokus stehende frei fließende Donau zwischen Straubing und Vilshofen. Ausschlaggebend für die Meldung war letztlich die Einschätzung der Entscheidungsträger für den beabsichtigten Donauausbau, dass aufgrund der Rechtsprechung des EuGH zu den „faktischen Vogelschutzgebieten“ ein Ausbau ohne korrekte Meldung nicht möglich schien (s.o.) – für die Bayerische Staatsregierung ein wesentlicher Motor für die Behebung von Meldedefiziten.
- Am 11.9.2001 hat der EuGH Deutschland wegen der unzureichenden Gebietsmeldungen **verurteilt** (C-71/99).
- 2002 führte die EU-Kommission sogenannte „biogeographische Seminare“ zur Bewertung der Gebietsmeldungen in den einzelnen biogeographischen Regionen durch³⁸. Hierzu wurden ne-

35 vgl. Protokoll der MV vom 9.7.1999 des Vereins zum Schutz der Bergwelt.

36 Pressemitteilung der EU-Kommission vom 16.03.2000: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_00_266.

37 Pressemitteilung Bayerisches Umweltministerium vom 31.05.2000 bzw. Ministerrat 18.07.2000.

38 Übersicht über die Historie der biogeographischen Seminare: https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-bd/activities/list_of_seminars_2016.pdf.

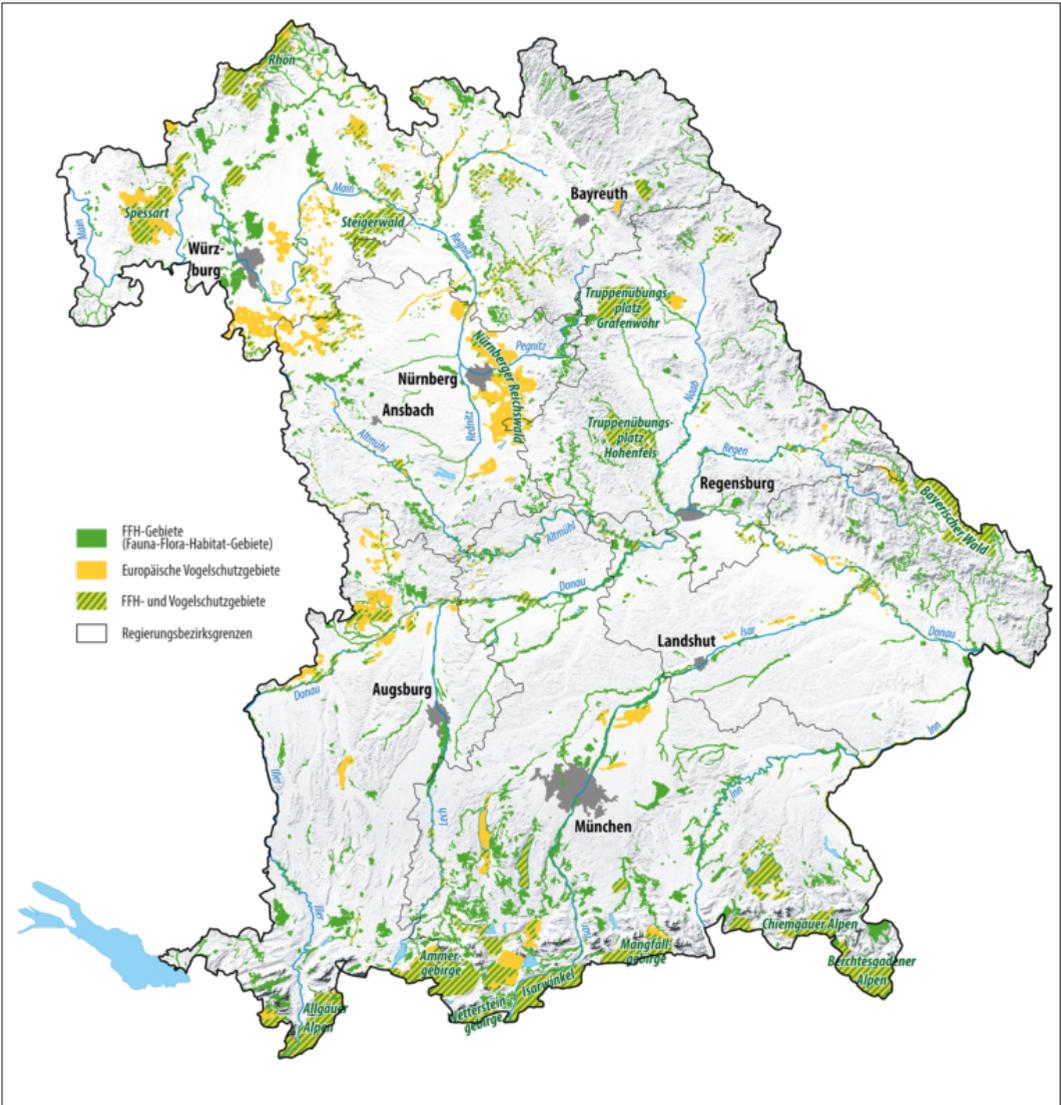
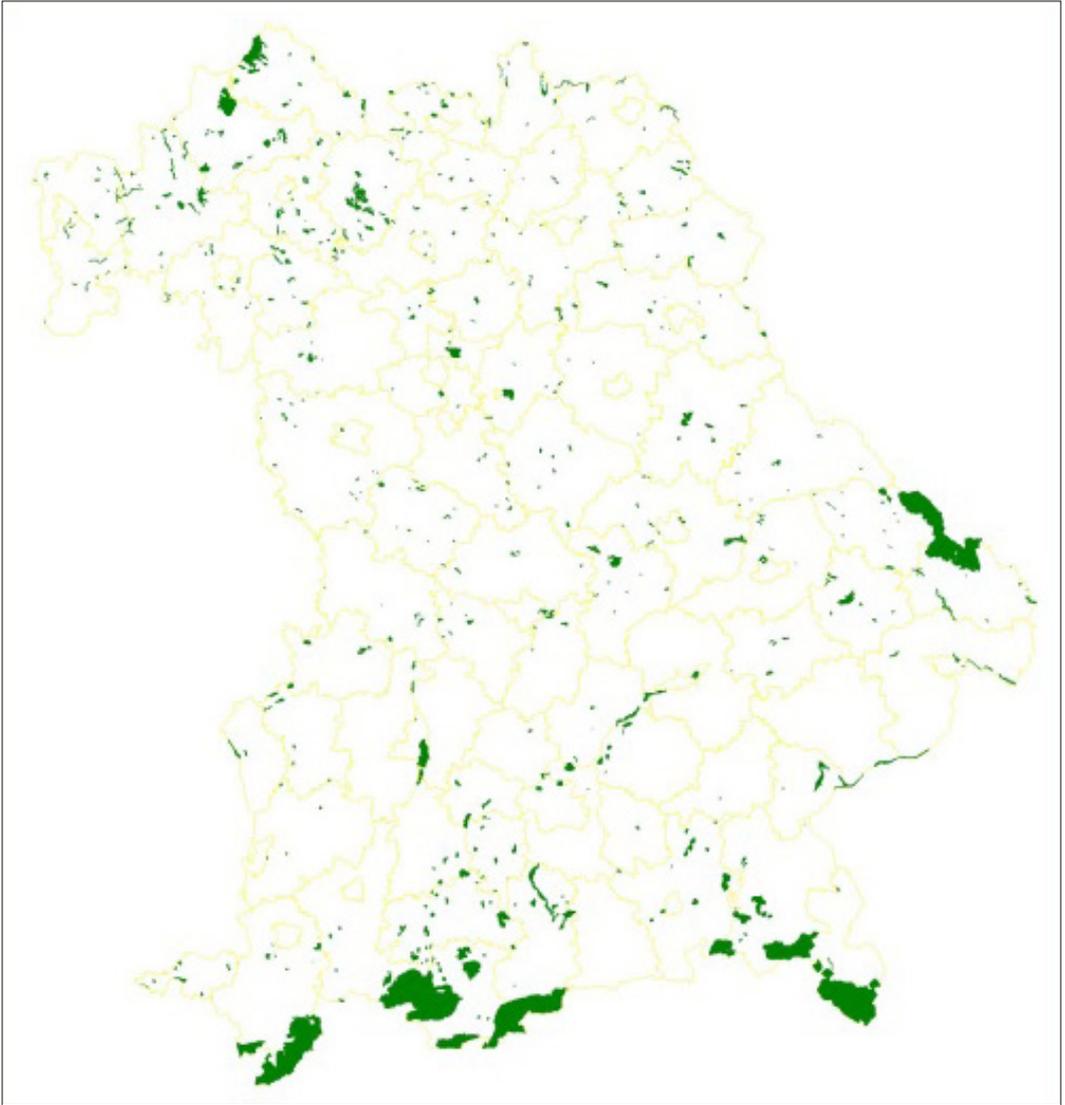


Abb. 7a, b: Aktuelle Bayern-Kulisse von Natura 2000 (links, <https://www.ganz-meine-natur.bayern.de/living-natura-2000/>) im Vergleich zur 1. Natura 2000-Tranche 1996: gemeldete Gebiete waren nur die beiden Nationalparke und die Naturschutzgebiete (rechts, Archiv BN).

ben den offiziellen Vertretern der Naturschutzverwaltung der Länder auch Vertreter*Innen der Naturschutzverbände eingeladen. Daher haben die Naturschutzverbände, vor allem BUND/BN und NABU/LBV eine bundesweite fachliche Auswertung der einzelnen Arten und Lebensräume erstellt (Umfang der Meldung, Auswahl der besten und repräsentativsten Vorkommen) und daraus Vorschläge für noch fehlende FFH-Gebiete erarbeitet und bei den Seminaren vorgestellt. Für Bayern lag eine solche Auswertung mit der BN-Vorschlagsliste bereits vor, sie war Teil dieser Vorschläge. In vielen Punkten sind die Fachleute der EU-Kommission den Daten und Bewertungen der Verbände gefolgt und haben von den Mitgliedstaaten Nachmeldungen eingefordert. Auch für Bayern wurden noch große Defizite festgestellt: für die alpine Region für 4 LRT und 5 Arten, für die kontinentale Region für 27 von 52 LRT und 45 von 67 Arten.



- 2002 hat das Bundesverwaltungsgericht im Urteil zu einem Klageverfahren des BN gegen eine Straßenplanung in Oberfranken (BVerwG 4 A 15.02 vom 14.11.2002) explizit den „bayerischen Weg“ der politisch motivierten Gebietsmeldung als der EU-Richtlinie widersprechend beurteilt.
- Im April 2003 hat die EU das Klageverfahren gegen Deutschland mit einem **Zwangsgeldverfahren** fortgeführt. D.h. bei einer erneuten Verurteilung durch den Europäischen Gerichtshof droht ein Zwangsgeld von bis zu 0,9 Mio € täglich rückwirkend ab der Verurteilung.
- Auf Druck dieser Bewertungen, Urteile und drohenden Strafzahlungen wurden Ende 2003 von der Bayerischen Staatsregierung entsprechende Ergänzungen für das bayerische Natura 2000-Netz vorgestellt und nach einer öffentlichen Anhörung (erneutes Dialogverfahren) 2004 als **3. Tranche** (Nachmeldung von 288.000 ha) beschlossen.
- Januar 2005: Mit der offiziellen Übermittlung der bayerischen Gesamtmeldung von **11,3%** der Fläche Bayerns an die EU-Kommission wurde die offizielle Gebietsmeldung abgeschlossen.

- Am 13.10.2006 hat die EU-Kommission das seit 1997 andauernde **Vertragsverletzungsverfahren** gegen Deutschland wegen unzureichender Gebietsmeldung **eingestellt**. Der Abschluss der Meldung zum Zeitpunkt 2006 schließt einzelne Nachmeldungen und Ergänzungen nicht aus, die sich aus neuen fachlichen Erkenntnissen oder aus rechtlichen Verpflichtungen ergeben.
- 2008 wurde noch das „Nördliche Erdinger Moos“ als eines der wichtigsten bayerischen Wiesenbrüteregebiete als Vogelschutzgebiet (SPA) nachgemeldet, weil es als nicht gemeldetes „faktisches Vogelschutzgebiet“ wie die Donau einem absoluten Veränderungsverbot unterlegen wäre, die Staatsregierung jedoch eine 3. Start- und Landebahn am Flughafen München genehmigen wollte.

Die heutige Gebietskulisse der Natura 2000-Gebiete in Bayern umfasst 674 FFH-Gebiete und 84 Vogelschutzgebiete. Da 13 Gebiete identisch sind, sind es insgesamt 745 NATURA 2000-Gebiete, die 11,36% der Landesfläche einnehmen (Abb. 7). Von den ca. 8.013 km² sind ca. 6.457 km² FFH-Gebiete (9,15%) und 5.486 km² Vogelschutzgebiete (7,78 %).

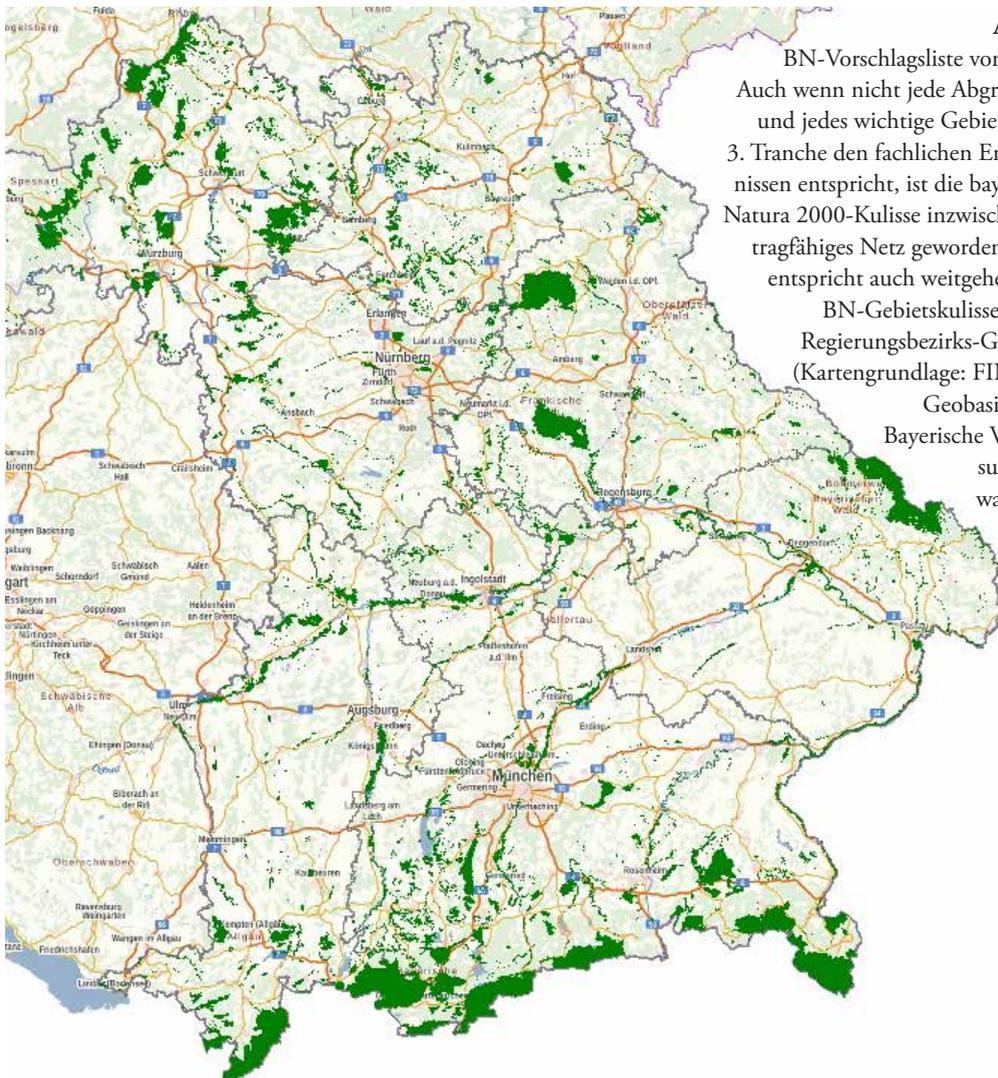


Abb. 8:
 BN-Vorschlagsliste von 1999.
 Auch wenn nicht jede Abgrenzung und jedes wichtige Gebiet in der 3. Tranche den fachlichen Erfordernissen entspricht, ist die bayerische Natura 2000-Kulisse inzwischen ein tragfähiges Netz geworden – und entspricht auch weitgehend der BN-Gebietskulisse. Grau: Regierungsbezirks-Grenzen. (Kartengrundlage: FINView, Geobasisdaten: Bayerische Vermessungsverwaltung).

Insgesamt hat das Zusammenwirken von Naturschutzverbänden und EU-Kommission letztlich zu einer weitgehend guten Gebietskulisse für Natura 2000 geführt. Aus dem ersten Vorschlag des Freistaates Bayern von nur 1,6% der Landesfläche und nur bereits streng geschützter Gebiete wurden 11,3% und ein neuer Schutz auch für viele bisher unzureichend geschützte Gebiete wie z.B. das bisher seit 1987 nur als Landschaftsschutzgebiet geschützte Rotwandgebiet im NSG-freien Landkreis Miesbach/Obb. (Abb. 9) – ein Quantensprung im Vergleich zu den bis dahin nur 2,8% der Landesfläche Bayerns, die zu diesem Zeitpunkt als Naturschutzgebiet oder Nationalpark streng geschützt waren.

Viele der Natura 2000-Gebiete sind im Vergleich zu den bestehenden Naturschutzgebieten relativ großflächig und das Netz ist wesentlich dichter als das der NSGs. Dennoch gibt es auch bei Natura 2000 Regionen, deren Netz dichter und größer ist (z.B. Alpenraum: 40% der alpinen Region Bayerns bzw. 20% der bayerischen Natura 2000-Gebiete) als das anderer Regionen mit großflächig ausgeräumten Agrarlandschaften, z.B. in Niederbayern (siehe Abb. 7a).



Abb. 9: Das Rotwandgebiet/Mangfallgebirge (Blick vom Rotwandgipfel ins Kleintiefental mit Jägerkamp (li.) und Aiplspitz) im Landkreis Miesbach (Oberbayern) hat erst durch die Meldung des Mangfallgebirges als FFH- und Vogelschutzgebiet 2004 strengen Schutz bekommen. Naturschutzverbände fordern bereits seit Jahrzehnten die Ausweisung dieses naturschutzfachlich höchst bedeutsamen Gebirgsstockes als Naturschutzgebiet (siehe ausführliche Darstellung der verpflichtenden Meldung des Rotwandgebietes als Natura 2000-Gebiet von A. + K. Lintzmeyer 1997 im Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt) (Foto: Scheer, 2010).

3.2. ... und seine Begleiterscheinungen

Als Folge der auch von Bayern verspäteten Gebietsausweisung sind die meisten Gebiete entsprechend erst verspätet geschützt, verspätet im Bestand als Referenzzustand für das Verschlechterungsverbot dokumentiert und die Umsetzung verspätet durch Managementpläne mit Maßnahmen in positiver Entwicklung eingeleitet. Es gab viele Jahre Rechtsunsicherheit durch potentielle bzw. faktische, nicht offiziell gemeldete Gebiete.

Durch die mehrfachen Nachmeldungen wurde sehr viel Vertrauen bei Landnutzern verspielt, weil von Anfang an absehbar falsche Versprechen gemacht wurden („nur die Naturschutzgebiete werden gemeldet, es ändert sich nichts“) und es viel zu wenig begleitende positive und ehrliche staatliche Kommunikation gab. Nur die Naturschutzverbände und einzelne weitsichtige Landnutzer*Innen und Kommunalpolitiker*Innen stellten von Anfang an die Chance und Notwendigkeit von Natura 2000 für die Gesellschaft und eine – auch aus anderen Gründen dringend nötige – naturverträglichere Landnutzung in den Vordergrund.

Von Nutzer-Interessensgruppen und davon beeinflussten Politiker*Innen dagegen wurde Natura 2000 viel zu lange als von der EU aufgezwungener Hemmschuh der Entwicklung dargestellt und während der Gebietsausweisung seit 1999 die – unbegründeten – Vorbehalte und Ängste wie „kalte Enteignung“ und „Veränderungssperre“ betont. Grundsätzlich sinnvolle und wichtige und auch von den Naturschutzverbänden begrüßte öffentliche Beteiligungsformate wurden für Desinformationskampagnen, Protestwellen und formalisierte Einsprüche missbraucht. Jedoch suggerierte auch die während der viel zu kurzen „Dialogverfahren“ vom Staat ermöglichte Einwendung mit Formblättern, dass jede*R mit rechtlich nicht haltbaren Gründen Einspruch gegen die Gebietsmeldung erheben konnte. Von Nutzerseite wurde dies geschickt als „Zustimmungsverfahren“ umgedeutet. Vorschläge für aus der Sicht der Staatsregierung überobligatorische Ergänzungen sollten dagegen nur möglich sein, wenn die Zustimmung aller Grundeigentümer vorgelegt wird. Die Frist hierfür wurde sogar noch kurzfristig um 14 Tage verkürzt. Während sich die Naturschutzverbände mit hohem Einsatz für Ergänzungen einsetzten und schon damals weitsichtige und aufgeschlossene Grundbesitzer ihre Flächen gerne in die Gebietskulisse einbrachten, haben Nutzerverbände, Gemeinde- und Landkreistag mit Negativ-Kampagnen, falschen bzw. irreführenden Behauptungen sowie gemeinsamen Erklärungen (Abb. 10) für ein stark negatives Image von Natura 2000 und für Verunsicherung gesorgt, eine Protestwelle gegen Natura 2000 organisiert und zu Massen-Einwendungen gegen die Meldung bzw. zur Streichung von Flächen aufgerufen („vorsorglich“, „Landwirtschaft vor Schaden bewahren“, „für Bauern unzumutbar“, „FFH-Gebiet – dann gehen bei uns die Lichter aus“³⁹) – in völliger Verkennung der fachlichen Vorgaben, die Natura 2000-Gebiete dort vorsehen, wo es fachlich nötig ist. Und in völliger Verkennung der Tatsache, dass die Berücksichtigung von Eigentümer- und Nutzungs-Interessen in der FFH-RL sehr wohl vorgesehen ist, aber erst nach der Gebietsauswahl und in einem klar festgelegten Rahmen sowie mit staatlichen Anreizen zur Erfüllung der Ziele. Zwar haben die Beteiligungen zur Korrektur von vielen Fehlabbegrenzungen geführt, aber insgesamt hat sich dieser sog. „bayerische Weg“ der nicht fachlich begründeten Herausnahme bestimmter Gebiete und Flächen letztlich als Irrweg herausgestellt.

Dabei wäre eine umfassende echte Beteiligung und Kommunikation zu Natura 2000 sehr wichtig gewesen, und ist sie nach wie vor. Um über die Bedeutung eines Natura 2000-Gebietes aufzuklä-

39 Quellen: diverse Zeitungsberichte, Veröffentlichungen in der Zeit von 1999–2004 (BN-Archiv).

ren, unbegründete Sorgen zu nehmen und Anreize und positive Wirkungen darzustellen, hatte die FFH-RL drei **Jahre** vorgesehen (1995–1998) – mit dem „Dialogverfahren“, welches kein echter Dialog war, versuchte die Bayerische Staatsregierung das in drei **Monaten** nachzuholen. Das führte nur vordergründig und kurzfristig zu einer vermeintlichen Beruhigung. Denn bei der dritten Nachmeldung (2004) war der Unmut umso größer, da (wieder) ein – nicht haltbares – Versprechen des Abschlusses der Meldung gebrochen wurde.

Gemeinsame Erklärung zur Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie der Europäischen Union in Bayern vom 20. Dezember 1999

Arbeitgeberverband für die Land- und Forstwirtschaft in Bayern e. V.
Arbeitsgemeinschaft Bayerischer Bergbau- und Mineralgewinnungsbetriebe e. V.
Arbeitsgemeinschaft der Bayerischen Ernährungswirtschaft e. V.
Bayerischer Bauernverband
Bayerischer Bauindustrieverband e. V.
Bayerischer Brauerbund e. V.
Bayerischer Gemeindetag
Bayerischer Holzhandelsverband e. V.
Bayerischer Holzwirtschaftsrat e. V.
Bayerischer Industrieverband Steine und Erden e. V.
Bayerischer Landkreistag
Bayerischer Waldbesitzerverband e. V.
Bayerischer Ziegelindustrie-Verband
Bundesverband Deutscher Wasserkraftwerke e.V.
Industrieverband Möbel-Holz-Kunststoff, Bayern-Thüringen e. V.
Landesinnungsverband des Bayerischen Zimmererhandwerks
Landesverband Bayerischer Bauinnungen
Verband der Bayerischen Grundbesitzer e. V.
Verband der Bayerischen Säge- und Holzindustrie e. V.
Verband der Chemischen Industrie e. V., Landesverband Bayern
Verband der Holzindustrie und Kunststoffverarbeitung, Bayern-Thüringen e. V.
Verband der Zimmerer- und Holzbauunternehmen in Bayern e. V.
Verband mittelständischer Privatbrauereien in Bayern e. V.
Vereinigung Wasserkraftwerke in Bayern e. V.

Das Konzept, ein europäisches ökologisches Netz zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten zu schaffen, wird von allen Mitgliedsstaaten der Europäischen Union mitgetragen. Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) ist im Bundesnaturschutzgesetz und im Bayerischen Naturschutzgesetz gesetzlich geregelt. Der Europäische Gerichtshof hat die Verpflichtung der Bundesrepublik Deutschland bekräftigt, FFH-Gebiete an die Europäische Kommission zu melden.

Der Bayerische Gemeindetag und der Bayerische Landkreistag sowie die Verbände der Land- und Forstwirtschaft, der Industrie, des Gewerbes und des Handwerks äußern ihre große Sorge, dass bei der Umsetzung der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie in Bayern insbesondere bei der Meldung weiterer Gebietsvorschläge im Rahmen der zweiten FFH-Meldetranche ihren berechtigten Interessen und denen ihrer Mitglieder nicht ausreichend Rechnung getragen wird.

Die Vorgaben der FFH-Richtlinie - vor allem das Verschlechterungsverbot, das Störungsverbot und zusätzliche Verträglichkeitsprüfungen für Planungen und Projekte - können letztlich

wie eine Veränderungssperre wirken, wodurch Eingriffe in die Planungshoheit der Kommunen, Planungen für den ländlichen Raum und somit für Industrie, Gewerbe, Handwerk, Land- und Forstwirtschaft sowie für die an Grund und Boden gebundenen Nutzungs- und Eigentumsrechte drohen. Somit sind die Entwicklungsmöglichkeiten der Kommunen und Landkreise sowie des gesamten Wirtschaftssektors berührt. Hier geht es um Zukunftsfragen für Bayern als Wirtschafts- und Agrarstandort, um das Eigentums als Grundwert mit Verfassungsrang sowie um die verfassungsgemäße Planungshoheit der Kommunen.

Bis heute waren die Politik und die Vertreter der Naturschutzverwaltung nicht in der Lage, uns zu sagen, was letztlich bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie in Bayern konkret auf die Betroffenen zukommt. Wir bedauern, dass uns noch keine Informationen zugeleitet wurden, aus denen sich die geplanten Ausweisungen und deren Folgewirkungen ersehen lassen und keine Richtlinien bestehen, in welcher Weise Konfliktfälle im Dialogverfahren vorgetragen und gelöst werden können.

Deshalb fordern wir im Zusammenhang mit der Umsetzung der FFH-Richtlinie in Bayern, dass die Entwicklungsmöglichkeiten von Industrie, Gewerbe, Handwerk, Land- und Forstwirtschaft sowie der Kommunen im Verfahren nachhaltig sichergestellt und die Eigentums- und Nutzungsrechte bewahrt bleiben.

Weiterhin erwarten wir gleichzeitig verbindliche Aussagen über das weitere Umsetzungsverfahren, so dass jeder Betroffene Stellung nehmen kann und die Einwendungen im üblichen rechtsstaatlichen Verfahren umfassen abgewogen werden.

Ferner ist für die weitere Umsetzung der FFH-Richtlinie sowie zur Schaffung von NATURA 2000 ein offener Dialog mit den Beteiligten mit aussagekräftigen Unterlagen (Karten, Datenbögen usw.) sowie detaillierten Kostenschätzungen erforderlich. Hierzu sind wir bereit, wenn sichergestellt ist, dass unsere Anliegen nicht nur angehört, sondern ernsthaft abgewogen werden und Berücksichtigung finden.

Im übrigen bitten wir die Bayerische Staatsregierung, sich mit Nachdruck für eine Novellierung der FFH-Richtlinie einzusetzen, um zumindest die üblichen rechtsstaatlichen Verfahren mit umfassender Beteiligung und Abwägung sowie das Subsidiaritätsprinzip bereits dort verbindlich festzuschreiben.

Abb. 10: In Naturschutzkreisen umstrittene „Gemeinsame Erklärung zur Umsetzung der FFH-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie in Bayern vom 20.12.1999“ von insgesamt 24 Organisationen, die im Rahmen der Gebietsmeldung der 2. Tranche ihre Bedenken äußern und sogar „mit Nachdruck ... eine Novellierung der FFH-Richtlinie“ fordern.

4. Rechtlicher Schutz

4.1. Umsetzung im Naturschutzgesetz

Die rechtliche Umsetzung der FFH-RL in die Naturschutzgesetze hätte bis 1994 erfolgen sollen, erfolgt in Deutschland aber erst mit 4 Jahren Verspätung und erst nach einer **Verurteilung** Deutschlands durch den EuGH am 11.12.1997⁴⁰. Bei andauerndem Verzug und nochmaliger Verurteilung

⁴⁰ EuGH-Urteil C-83/97 vom 11.12.1997.

durch den EuGH würden nun Strafge­d­er in Höhe von ca. 1,5 Mio. DM drohen. 1998 wurden die Bestimmungen in die Novellierung sowohl des BNatSchG als auch des BayNatSchG aufgenommen. Allerdings war die Übernahme lückenhaft, so dass die EU-Kommission die Bundesregierung im Jahr 2000 erneut aufforderte, nachzubessern, 2003 Klage einreichte (C-98/03, 2003/C-124/07) und der EuGH Deutschland 2006 erneut **verurteilte**. Daraufhin wurde das BNatSchG 2007 novelliert. Allerdings ist es bis heute rechtlich strittig, ob die Regelungen zum Artenschutz, die die sogenannte „gute fachliche Praxis“ in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft von den Artenschutzbestimmungen ausnimmt (§44 (5) BNatSchG) mit EU-Recht vereinbar ist. Bereits früh haben Urteile klargestellt, dass keine Nutzungsform soweit sie nicht unmittelbar als Erhaltungsmaßnahme dient von den Schutzbestimmungen und der Notwendigkeit einer Verträglichkeitsprüfung freigestellt ist. Dies gilt auch für die „gute fachliche Praxis“ in der aktuellen Definition, wie es jüngste Urteile und auch der überarbeitete Leitfaden der EU-Kommission⁴¹ betonen. Für hohe Aufmerksamkeit haben insbesondere jüngere Urteile gesorgt, die Eingriffe in Natura 2000-Wälder, die als „gute fachliche Praxis“ deklariert und ohne FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt wurden, verurteilt haben (v.a. EuGH C-441/17 vom 17.04.2018, OVG Sachsen 4 B 126/19 vom 09.06.2020).

In einzelnen Punkten nicht EU-konform war auch eine im Jahr 2000 von den bayerischen Staatsministerien erlassene „Gemeinsame Bekanntmachung“⁴² zu Natura 2000, die neben Zuständigkeiten auch eigene Vorgaben für die FFH-Verträglichkeitsprüfungen bei Eingriffen enthielten und die Umsetzung des Natura 2000-Rechts in den Verwaltungsvollzug brachten. Es dauerte viele Jahre, bis die zu weitreichenden Bestimmungen – auch in Anerkennung klarer Gerichtsurteile – aus dem Behördenalltag verschwanden.

4.2. Die Bayerische Natura 2000-Verordnung

Ein zentrales Defizit ist der nach wie vor unzureichende rechtsverbindliche Schutz der Natura 2000-Gebiete. Die FFH-Gebiete müssen als „Besondere Erhaltungsgebiete“ (Special Areas of Conservation/SAC) und die Vogelschutzgebiete als „Besondere Schutzgebiete“ (Special Protection Areas/SPA) per Verordnung ausgewiesen werden, laut FFH-Richtlinie bis 1998. In Bayern erfolgte dies für die SPAs **2006** (mit Ergänzungen 2008), für die SACs **2016**, nachdem die EU-Kommission 2015 ein **Vertragsverletzungsverfahren** gegen Deutschland wegen mangelhafter nationaler Unterschut­z­stellung mit Kritik auch an Bayern eingeleitet hatte⁴³ (siehe 4.3.). Die „Bayerische Verordnung über die NATURA 2000-Gebiete (Bayerische NATURA 2000-Verordnung – BayNat2000V)“ vom 19. Februar 2016⁴⁴ ist aber nur eine sogenannte **Sammel-Verordnung**, da sie nicht spezifisch für jedes

41 EU-KOMMISSION, 2021: Bekanntmachung C (2021) 6913 final: Prüfung von Plänen und Projekten in Bezug auf Natura 2000-Gebiete (Art. 6(3) und (4)). 130 S. + Anhang, https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm.

42 Schutz des Europäischen Netzes „Natura 2000“ (791-U), Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Landesentwicklung und Umweltfragen, des Innern, für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen vom 4. August 2000, Az. 62-8645.4-2000/21 (AllMBl. S. 544).

43 INFR (2014) 2262, fortgeführt als Klage C-116/22.

44 <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVoGEV06> (Verordnung von 2006, zuletzt geändert am 26.03.2019, gültig ab 01.05.2019).

Gebiet ist. Sie listet alle Gebiete mit ihren Lebensraumtypen und Arten auf und enthält im Anhang für die Lebensraumtypen und Arten standardisierte pauschale Erhaltungsziele für den „Erhalt, ggf. Wiederherstellung“ (Abb. 11). Auch die für die einzelnen Gebiete seit 2001 formulierten und per Vollzugshinweise vom 29. Februar 2016⁴⁵ festgesetzten sogenannten „gebietsbezogenen konkretisierten Erhaltungsziele“ sind nur allgemein ohne gebietsspezifische Ge- und Verbote und nicht auf das Vorkommen und den Zustand im einzelnen Gebiet bezogen formuliert. Weder sie noch die Verordnung enthalten somit die für einen wirksamen Schutz und effektive Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustandes nötig konkrete detaillierte Quantifizierung und Zeitvorgaben zur Erreichung der notwendigen Ziele und Vorgaben. Deren Festlegung soll in den Managementplänen erfolgen, die aber – wie auch die Vollzugshinweise – keine nach außen wirkende Rechtsverbindlichkeit haben, sondern nur behördenverbindlich sind. Ganz abgesehen davon, dass die Managementpläne auch inhaltlich vielfach nicht die nötige Konkretetheit aufweisen (s.u. 5.1.).



Abb. 11: Alpenbock (*Rosalia alpina*), FFH II*, IV, RL BY 2, in Bayern v.a. in alpiner Region, ungünstiger Erhaltungszustand. Braucht stehendes starkes Totholz von Rotbuche, Bergahorn oder Bergulme in lichten wärmebegünstigten Bergwäldern. Die Bayerische Natura 2000-VO enthält als Verpflichtung: „Gewährleistung eines günstigen Erhaltungszustands durch Erhalt, gegebenenfalls Wiederherstellung lichter Wald- und Baumbestände auf sonnigen Standorten mit einem dauerhaften Angebot von Alt- und Totholz (vor allem von Bergahorn und Rotbuche)“, ohne jeglichen Gebietsbezug und konkrete quantifizierte Ziele. Auch gebietsbezogene konkretisierte Erhaltungsziele, z.B. im Managementplan für das FFH-Gebiet 8433-301 (Karwendel mit Isar) bzw. 8034-371 (Oberes Isartal)⁴⁶ bleiben allgemein: „Erhaltung bzw. Wiederherstellung der Populationen des Alpenbocks (prioritär), des Gestreiften Bergwald-Bohrkäfers sowie des Scharlachkäfers und ihrer jeweiligen Lebensräume mit artspezifisch geeigneten Bruthabitaten.“ (Foto: W. Willner).

⁴⁵ https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVV_7912_U_556>true.

⁴⁶ https://www.lfu.bayern.de/natur/natura2000_managementplaene/8027_8672/index.htm?id=8034_371: Teil Fachgrundlagen.

Der BN und andere hatten diese Sammel-Verordnung von Beginn an als fachlich und rechtlich unzureichend kritisiert und gebietsbezogene Verordnungen mit konkreten Vorgaben gefordert. So haben beispielsweise neben dem Bundesland Niedersachsen auch die Bundesländer in Österreich für die meisten Natura 2000-Gebiete Einzel-Verordnungen erlassen, die neben dem Schutzzweck auch auf das Gebiet bezogene konkrete Verbote und teilweise weitere Regelungen wie Gebietsbetreuer oder Beiräte erhalten. Hinsichtlich der Konkretetheit der Erhaltungsziele sind sie aber ebenfalls unzureichend.

Dass die Erhaltungsziele der bayerischen Natura 2000-Verordnung nicht den nötigen Anforderungen entsprechen, hat inzwischen auch die EU-Kommission festgestellt. Sie hat das 2015 eingeleitete Vertragsverletzungsverfahren daher am 18.02.2022 als Klage gegen Deutschland eingereicht (C 116/22), weil die Bundesregierung und die Bundesländer nicht bereit waren, auf die seit 2015 vorgebrachten Kritikpunkte einzugehen.

4.3. Klage der EU-Kommission gegen Deutschland für wirksame Erhaltungsziele und -Maßnahmen

Bereits 2015 hat die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet, weil sie ein systematisches grundsätzliches Defizit bei der Qualität der Erhaltungsziele in den Verordnungen und entsprechend auch der Erhaltungs-Maßnahmen in den Managementplänen (s.u.) sieht. Es fehlen hinreichend konkrete, messbare, verbindliche und damit überprüfbare Zielvorgaben und eine Trennung in Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen. Kritisiert hat die EU zudem speziell für Bayern, dass die Bewertungen in den Managementplänen systematisch zu gut sind, unter anderem weil nur vom aktuellen Bestand an Arten und Lebensräumen ausgegangen wird, auch wenn diese seit Ausweisung der Gebiete stark abgenommen haben, wie z.B. für zahlreiche artenreiche Wiesen oder Wiesenbrüter dokumentiert.

Am 18.02.2022 hat die Kommission Klage beim Europäischen Gerichtshof eingereicht, weil Deutschland bisher nicht nachbessert. Damit bestätigt die EU-Kommission zentrale und seit Jahren vorgebrachte Kritikpunkte der Naturschutzverbände. Sollte es zu einer Verurteilung Deutschlands kommen und damit eine Ergänzung der Natura 2000-Verordnung und der Managementpläne nötig werden, bedeutet dies erneut eine nötige Abkehr von bisherigen fachlich nicht haltbaren Vorgehensweisen in Bayern. Um zu vermeiden, dass dadurch wieder Proteste, Missverständnisse und Verunsicherung ausgelöst werden (s.o. 3.2.), ist eine von intensiver positiver Erklärung und Kommunikation begleitete Umsetzung nötig – damit nicht erneut die Natur darunter leidet, dass die Bayerische Staatsregierung Natura 2000 nicht von Anfang an offensiv, positiv, kommunikativ und naturschutzfachlich, sondern nur auf Druck und in Raten umsetzt.

Die o.g. Klage der EU-Kommission beinhaltet folgende Punkte (Auszüge aus der Klageschrift⁴⁷):

- „Die Bundesrepublik Deutschland verstößt gegen Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie, indem sie ... bei der Festlegung von **Erhaltungszielen** eine allgemeine Praxis verfolgt, die nicht den rechtlichen Anforderungen dieser Vorschrift genügt.“ Dies betrifft folgende Punkte: „(1) Fehlen quantifizierter und messbarer

47 Europäische Kommission, 18.02.22: Klageschrift an den Gerichtshof gegen die Bundesrepublik Deutschland wegen Verstoßes gegen die Verpflichtungen aus Art. 4(4) und 6(1) der FFH-Richtlinie (ID C-116/22). 38 S.

Elemente ... (2) Fehlende Differenzierung zwischen „Wiederherstellung“ und „Erhaltung“ ... (3) fehlende rechtliche Verbindlichkeit“. Die Erhaltungsziele, die erst auf Ebene der Bewirtschaftungspläne spezifiziert werden, sind gegenüber Dritten nicht rechtlich verbindlich.

- „Die Bundesrepublik Deutschland verstößt gegen Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie, indem sie ... bei der Festlegung von **Erhaltungsmaßnahmen** allgemein und strukturell eine Praxis verfolgt, die nicht den rechtlichen Anforderungen dieser Vorschrift genügt.“
„Diese allgemeine Praxis besteht darin, dass die Erhaltungsmaßnahmen auf Erhaltungszielen beruhen, die ... ihrerseits nicht den Anforderungen der Richtlinie genügen. ... Wie oben dargelegt ... können die Maßnahmen in einem Gebiet nur dann verlässlich zu einem günstigen Erhaltungszustand auf nationaler Ebene beitragen, wenn der Mitgliedstaat diesen Gesamtzustand mit einem Referenzwert beziffert und anhand quantifizierter Erhaltungsziele festlegt, welchen spezifischen Beitrag jedes relevante Gebiet zum Erreichen dieses angestrebten Zustands leisten soll. Erst auf Grundlage solch hinreichend spezifischer Erhaltungsziele können im Gebiet dann die nötigen Erhaltungsmaßnahmen kalibriert werden, um die Erhaltungsziele zu verwirklichen und so den ökologischen Erfordernissen der fraglichen Lebensraumtypen oder Arten gerecht zu werden.“

Deutschland hat dieser Auffassung der Kommission in einer abschließenden Stellungnahme widersprochen, der Ausgang des Klageverfahrens bleibt abzuwarten.

4.4. Unvollständigkeit der Standarddatenbögen

Die fachliche Grundlage für die formalen und rechtsverbindlichen Erhaltungsziele und Maßnahmen und damit für Erheblichkeitsprüfungen und das Verschlechterungsverbot ist der sogenannte „Standarddatenbogen“⁴⁸ jedes Natura 2000-Gebietes, der der Gebietsmeldung zugrunde liegt. Er enthält neben zahlreichen weiteren Angaben auch Arten und Lebensräume des Gebietes mit einer Bewertung des Erhaltungszustandes und der Signifikanz. Da bei der Ausweisung der Natura 2000-Gebiete keine Kartierung des quasi Null-Zustandes erfolgt und daher die Datenlage unvollständig war, beruhen die meisten Angaben auf Schätzungen und damit nicht immer der Realität. Sie müssen daher bei Vorliegen detaillierter Daten (v.a. aus der Managementplanung) nachgebessert werden. Fehlende Arten und Lebensraumtypen müssen ergänzt werden. Eine Aktualisierung darf jedoch nicht dazu führen, seit der Ausweisung erfolgte Verluste als Bestand zu übernehmen, denn solche Verluste ziehen die Pflicht zur Wiederherstellung nach sich.

In den Standarddatenbögen zu den Natura 2000-Gebieten sind zudem als Folge des Fehlens von Kartierungen nicht immer alle tatsächlich vorkommenden Arten und Lebensraumtypen aufgeführt. Doch auch systematische Gründe führten zur Unvollständigkeit der Standarddatenbögen, z.B. in Bezug auf häufige Arten in Vogelschutzgebieten (vgl. Beispiel Abb. 12). Dabei ist der pauschale Ausschluss (heute) häufiger Arten fachlich nicht gerechtfertigt, da gerade ihre Missachtung bei Schutzbemühungen zu ihrer Abnahme und künftigen Gefährdung führen kann. Ein Ausschluss einzelner

48 Veröffentlicht für Bayern unter: https://www.lfu.bayern.de/natur/natura2000_datenboegen/index.htm . Europaweite für alle Natura 2000-Gebiete im Natura 2000-Viewer der European Environment Agency (EEA): <https://natura2000.eea.europa.eu/>.

Arten und Lebensräume ist auch rechtlich nicht korrekt, da ein Beschluss der EU-Kommission zum Ausfüllen des Standarddatenbogens vom 30.07.2011⁴⁹ unmissverständlich klarstellt:

„Geben Sie für die Gebiete gegebenenfalls die Gruppe, den Code und die wissenschaftliche Bezeichnung sämtlicher Vogelarten an, die unter Artikel 4 Absätze 1 und 2 der Richtlinie 2009/147/EG fallen, sowie aller Tier- und Pflanzenarten gemäß Anhang II der Richtlinie 92/43/EWG, die in dem Gebiet anzutreffen sind;“ (S. 60, eigene Unterstreichung). Analoges gilt für die Lebensraumtypen. Erst in einem zweiten Schritt sind die Arten und Lebensräume danach zu beurteilen, welche Bedeutung das Gebiet für ihren Erhalt hat (Signifikanz), wobei ein Vorkommen nur dann als „nicht signifikant“ bezeichnet werden kann (und auf Erhaltungsziele verzichtet werden kann), wenn die Art „nur selten beobachtet“ wird bzw. wenn ein Lebensraum „von geringem Erhaltungswert“ ist.

5. Maßnahmen zur Bewahrung und Erreichung des günstigen Erhaltungszustands

5.1. Managementpläne

Eine zentrale Grundlage für die Festlegung nötiger Maßnahmen sind FFH-Managementpläne. Die dafür nötigen Bestandserfassungen, Bewertungen und Wiederherstellungsziele sind auch eine wichtige Basis für die Einhaltung des Verschlechterungsverbot, für die Definition verträglicher Nutzungen, für finanzielle Anreize für Bewirtschafter, für die Beurteilung von Eingriffen, für Planungssicherheit und grundsätzlich für weitere Entwicklung und Maßnahmen anderer Fachbereiche (z.B. Wasserwirtschaft, Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie) sowie auch für das Monitoring.

Seit 2001 wurde an sogenannten „Test-Managementplänen“ gearbeitet, von denen 2002 die ersten fertig gestellt wurden (FFH-Gebiet „Hienheimer Forst“/Lkr. Kelheim, verschiedene Fledermausquartiere). Der 2003 im Entwurf vorgelegte Plan für das FFH-Gebiet „Moor- und Drumlinlandschaft zwischen Hohenkasten und Antdorf“/Lkr. Weilheim-Schongau führte jedoch zu starken Protesten des Bauernverbandes, in dessen Folge es zu politischem Eingreifen und zu einem Stillstand bei der Erarbeitung der Managementpläne im Offenland kam. Erst ab 2006 wurden weitere Managementpläne erstellt, nach einheitlichen Vorgaben des Ministeriums und durch eine Begleitung mit „Runden Tischen“ und Öffentlichkeitsbeteiligung. **Mit Stand 2022 sind immer noch für ca. 180 Gebiete Bayerns keine Managementpläne fertig gestellt.** Auch werden die Managementpläne erst seit 2020 auf Druck der EU veröffentlicht⁵⁰.

Als Folge der massiv verspäteten Erstellung der Managementpläne sind reale Verluste und Verschlechterungen seit der Gebietsmeldung nicht quantifiziert, da in den Standarddatenbögen nur

49 Amtsblatt der Europäischen Union L 198/39 vom 30.07.2011: Durchführungsbeschluss der Kommission vom 11. Juli 2011 über den Datenbogen für die Übermittlung von Informationen zu Natura 2000-Gebieten (AZ K (2011) 4892) (2011/484/EU). <https://eur-lex.europa.eu/homepage.html>.

50 https://www.lfu.bayern.de/natur/natura2000_managementplaene/index.htm.





Abb. 12 a, b, c: Im Natura 2000-Gebiet „Allgäuer Hochalpen“ (Schrecksee/südöstl. Hinterstein, FFH-Gebiet DE 8528-301 bzw. SPA-Gebiet DE 8528-401) mit einer Fläche von ca. 21.000 ha sind nur 22 Vogelarten im Standarddatenbogen (<https://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=DE8528401>) genannt, obwohl das Gebiet „bedeutende Populationen fast aller in der Verbreitung auf die Alpen beschränkten Anhang I-Vogelarten sowie weiterer hochalpiner Arten“ enthält, so z.B. auch das nicht im Standarddatenbogen enthaltene Alpenschneehuhn (*Lagopus muta*) (LBV*) (oben, Henne im Sommerkleid). Unten das im Standarddatenbogen gelistete Steinhuhn (*Alectoris graeca*).

* www.lbv.de/naturschutz/standpunkte/biologische-vielfalt/eu-vogelschutzrichtlinie/vogelschutzgebiete-in-bayern/allg%C3%A4uer-hochalpen/.

Schätzungen gemacht wurden (s.o.). Unklarheit über nötige Maßnahmen führt zu Unsicherheit bei Landnutzern. Soweit nicht vorhandene Fachplanungen existieren, fehlt die Planungsgrundlage für gezielte Naturschutz-Maßnahmen bzw. für die Bewertung anderer Planungen und auch Eingriffe. Zur Vermeidung negativer Auswirkungen von Eingriffen werden Kohärenzsicherungsmaßnahmen durchgeführt, die eigentlich verpflichtende Erhaltungsmaßnahmen (sogenannte Sowieso-Maßnahmen) und damit als Kohärenzmaßnahmen nicht zulässig wären.

Inhaltlich entsprechen die Managementpläne sowie die ihnen zugrundeliegenden Vorgaben und Kartieranleitungen in vielen Punkten nicht den fachlichen Notwendigkeiten, wie sie beispielsweise die Naturschutzverbände BUND und NABU aufgestellt haben⁵¹. Die Maßnahmen sind vielfach zu unkonkret, zu wenig weitreichend und nicht quantifiziert. Die Bewertungen zwischen Offenland und Wald unterscheiden sich infolge der getrennten Zuständigkeiten (Naturschutzverwaltung/Forstverwaltung) oft erheblich, die Wald-Lebensräume werden meist aggregiert mit „gutem Zustand“ bewertet. Bewertungen können generell systematisch zu gut sein, weil nur der aktuelle Bestand erfasst wird, nicht aber Verluste seit der Gebietsmeldung. Wiederherstellungsmaßnahmen sind nicht bzw. nicht getrennt von Erhaltungsmaßnahmen bzw. als „wünschenswerte Erhaltungsmaßnahmen“ (für Arten/ Lebensraumtypen in ungünstigem und in günstigem Erhaltungszustand) enthalten. *„Dabei unterscheiden sich Erhaltungsmaßnahmen, die den Zustand des Schutzgutes im Gebiet bewahren wollen, fundamental von jenen, die auf dessen Wiederherstellung angelegt sind. Erstere sichern den status quo in Bezug auf das Schutzgut. Letztere erfordern erheblich intensivere Anstrengungen, wie z. B. die Schaffung neuer Flächen des fraglichen Lebensraumtyps. Daher müssen bereits die Erhaltungsziele, auf deren Grundlage dann die Erhaltungsmaßnahmen zu entwickeln sind, eindeutig festlegen, ob Wiederherstellung oder Erhaltung angestrebt wird.“* (EU-Kommission, 2022)⁵².

Die EU-Kommission hat in ihrem Vertragsverletzungsverfahren 2015, fortgesetzt in der Klage 2022 (s.o. 4.3), auch die Defizite in der Formulierung der Erhaltungsmaßnahmen aufgenommen. Die Anforderung an Maßnahmen ist, dass sie aus konkreten, gebietsbezogenen, quantifizierten Erhaltungs- und davon getrennt formulierten Wiederherstellungszielen abgeleitet sind, die in Bayern jedoch so nicht formuliert sind. Auch Erhaltungsmaßnahmen müssen konkret, messbar, quantifiziert und überprüfbar sein.

Positiv zu bewerten sind die mit der Managementplanung begonnenen gebietsbezogenen „Runden Tische“ und damit verbundene Öffentlichkeitsbeteiligung. Sie haben sicher stark dazu beigetragen, dass sich bei den meisten Beteiligten ihre Einstellung zu Natura 2000 deutlich verbessert hat, da die abstrakte Richtlinie aus dem fernen Brüssel nun endlich konkret vor Ort verständlich wird. Dabei wurde auch klar, dass viele der während der Gebietsausweisung propagierten Behauptungen (s.o. 3.2.) nicht der Realität entsprechen und es möglich ist, gemeinsam an geeigneten und wirksamen Maßnahmen zu arbeiten, wie es in vielen Gebieten zwischen örtlichen Akteuren vielfach eh schon erfolgt.

51 BUND, NABU, 2008: Leitfaden zum Management von Natura 2000-Gebieten. 20 S. www.bund.net/service/publikationen/detail/publication/leitfaden-zum-management-von-natura-2000-gebieten/?wc=22705.

52 Klageschrift EU-Kommission gegen Deutschland C-116-22 vom 18.02.2022 wegen unzureichender Umsetzung der FFH-Richtlinie.

5.2. Naturschutz-Projekte: Wertschätzung und Wertschöpfung

Für den Erhalt, die Wiederherstellung und die Vermeidung von Verschlechterungen der Arten und Lebensraumtypen verpflichtet die FFH-Richtlinie die Mitgliedstaaten, in den Natura 2000-Gebieten die notwendigen, geeignete und wirksame Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen durchzuführen.

Viele Lebensräume und Arten sind Teil unserer Kulturlandschaft und brauchen bzw. verlangen eine sie bewahrende Nutzung. Auch die Lebensräume und Arten, die keine Nutzung brauchen (wie Flüsse, Wälder, Moore) sind aktuell stark beeinträchtigt und brauchen zur Erreichung des günstigen Erhaltungszustandes erst einmal Entwicklungs- und Renaturierungsmaßnahmen. **Dabei ist die FFH-Richtlinie keineswegs so statisch, wie vielfach behauptet.** Beispielsweise ist der dauerhafte Erhalt von Auwäldern (LRT 91E0*) und alpinen Flüssen mit Lavendelweide (LRT 3240) oder Tamariske (LRT 3230) mit ihrer gesamten Artenvielfalt nur möglich, wenn wieder die für die Lebensräume grundlegende, möglichst natürliche Dynamik ermöglicht wird – auch wenn sich die Fläche der einzelnen LRT in einem dynamischen Fluss nach einem Hochwasser und Umlagerungen stetig ändern kann. Entscheidend ist der ökosystemare funktionale Ansatz und ausreichend Fläche.

In vielen Natura 2000-Gebieten finden bereits und teilweise auch schon vor 1992 viele praktische Schutzmaßnahmen für Arten und Lebensräume statt. Viele davon werden zusammen mit Landwirten umgesetzt, die entweder mit extensiver Beweidung, artenschutzgerechter Wiesennutzung oder mit Pflege-Maßnahmen Geld verdienen und sich damit auch ein wirtschaftliches Standbein aufgebaut haben. Hier arbeiten Landnutzer, Eigentümer, Kommunen, Naturschützer und Behörden vor Ort erfolgreich und kooperativ zusammen. Die Wasserwirtschaftsämter tragen mit der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie z.B. durch Fluss- und Auenrenaturierung zur Entwicklung der FFH-Lebensräume bei. Die aus Klimaschutzgründen in den letzten Jahren realisierten Moornaturierungen durch Wasserstandsanehebungen sind auch für den Erhalt und die Wiederherstellung der moortypischen FFH-Arten und Lebensraumtypen zentral. Für besonders gefährdete Arten werden Artenhilfsprogramme umgesetzt. Zur Umsetzung des Bayerischen Arten- und Biotopschutz-Programmes, des Biotopverbundes und der Bayerischen Biodiversitätsstrategie gibt es seit 1986 bis heute mehr als 400 „BayernNetzNatur-Projekte“⁵³. In einigen Gebieten finden Groß-Projekte statt, die vom Bayerischen Naturschutzfonds, dem Bund (z.B. Biodiversitätsprogramm) oder der EU (LIFE-Programm = seit 1992 europäischer Umweltfonds zur Umsetzung von Natura 2000, EU-Strukturfonds) gefördert werden und z.B. von Kommunen, Landkreisen, Naturschutzverbänden, Landschaftspflegeverbänden (vielfach gemeinsam) getragen werden (Abb. 13).

53 https://www.stmuv.bayern.de/themen/naturschutz/bayerns_naturvielfalt/umsetzungsprojekte/bayernnetznatur/index.htm.



Abb. 13 a, b: Das Murnauer Moos/Lkr. Garmisch-Partenkirchen ist ein Natura 2000-Gebiet mit herausragender Bedeutung für den Moorschutz in Bayern, für die Bundesrepublik Deutschland ein Gebiet von gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung, ein Mosaik einer Natur- und Kulturlandschaft. Von Naturschutzprojekten hat nicht nur die moortypische Artenvielfalt und Natura 2000 profitiert, sondern auch der Klimaschutz, der Hochwasserschutz, die Naherholung und zahlreiche Landwirte, die hier moorverträglich weiter wirtschaften. Bildmitte Estergebirge, davor Eschenlohe. (Foto oben: K. Leidorf, 2012, Foto unten: LRA Garmisch-Partenkirchen).

Auch die in den letzten beiden Jahren neu in der Naturschutzverwaltung eingestellten Biodiversitätsberater*Innen wirken an der Umsetzung mit. Auch beim BN liegt ein Schwerpunkt der BN-Aktiven vor Ort in der praktischen Umsetzung von Schutzmaßnahmen in den Natura 2000-Gebieten. Zahlreiche Arten- und Naturschutz-Projekte des BN liegen in Natura 2000-Gebieten (Beispiele siehe MARGRAF, 2017⁵⁴). Viele der Projekte und Aktivitäten beziehen zunehmend auch die Umsetzung der FFH-Managementpläne bzw. die zugrundeliegenden Ziele mit ein.

Mit Exkursionen, Informationen vor Ort, Angeboten für das naturnahe Erleben von Natura 2000-Gebieten⁵⁵ werden die Gebiete der Bevölkerung bekannter, der Wert, aber auch die Empfindlichkeit verständlicher. Ein vom Bayerischen Naturschutzfonds und zahlreichen Akteuren getragenes Netz von GebietsbetreuerInnen ist seit 2002 in 60 besonders schützenswerten Gebieten (darunter auch zahlreiche Natura 2000-Gebiete) als AnsprechpartnerIn und Kümmerer vor Ort tätig⁵⁶.

Die staatlichen Förderprogramme wie Vertragsnaturschutzprogramm und für Maßnahmen nach der Landschaftspflege-Richtlinie wurden in den letzten Jahren deutlich erhöht und sind ein wichtiger Anreiz für freiwillige Maßnahmen. **In Verbindung mit dem Aufbau von Absatzmärkten für naturverträglich in Natura 2000-Gebieten erzeugte Produkte können Natura 2000-Gebiete Kernflächen und Anstoß für Regionalvermarktung und Regionalentwicklung sein.**

Auch der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU hat 2001 in einer einstimmig verabschiedeten Stellungnahme auf diese positiven Auswirkungen von Natura 2000 und die nötige Aufklärung darüber hingewiesen: *„Der Ausschuss appelliert an die Kommission und die Mitgliedstaaten, für mehr Aufklärung zu sorgen. ... Es muss deutlich gemacht werden, dass eine Politik für den Naturschutz kein ausschließlicher Selbstzweck ist, sondern im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung auch eine positive wirtschaftliche und soziale Funktion hat, z.B. indem sie neue Arbeitsplätze schafft. Viele, beispielsweise durch LIFE geförderte Projekte zeigen, dass die FFH-Richtlinie kein Hemmschuh ist, sondern oft Anlass positiver Entwicklungen. Solche positiven Beispiele müssen intensiver kommuniziert und ausgetauscht werden.“*⁵⁷

All diese Projekte und Aktivitäten machen die vielfältigen positiven Auswirkungen und Chancen von Natura 2000 vor Ort für alle erlebbar. Sie schaffen dringend nötige Akzeptanz und positives Image von Natura 2000. Dies ist auch das Ziel eines sehr wichtigen LIFE-Projektes der Bayerischen Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL) seit 2017 zur positiven Kommunikation für Natura 2000⁵⁸ mit dem Motto: „Natura 2000 sehen – verstehen – erleben – mitgestalten“ und dem Ziel der Vernetzung, dem Aufbau von Partnerschaften, der Darstellung von Erfolgen und dem positiven Nutzen – was ebenso bzw. noch viel dringender 25 Jahre früher in der Phase der

54 MARGRAF, 2017: Der BUND Naturschutz in Bayern e.V. hat Natura 2000 entscheidend geprägt und treibt die Umsetzung voran. In: ANLiegen Natur 39(2), S. 159–164. Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.), Laufen.

55 Z.B. Natura-Trails der Naturfreunde: <https://www.naturfreunde.de/natura-trails/> / z.B. Wanderführer des BN: <https://www.bund-naturschutz.de/natur-und-landschaft/natura-2000/natura-2000-touren>.

56 <https://gebietsbetreuung.bayern/>.

57 EWSA, Sitzung 30.Mai 2001: Stellungnahme CES721-2001 zum Thema „Die Situation der Natur und des Naturschutzes in Europa“ https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/ces721-2001_ac_de.doc/content.

58 https://www.anl.bayern.de/projekte/life_projekt/index.htm sowie <https://www.ganz-meine-natur.bayern.de/>.

Gebietsmeldung nötig gewesen wäre. Das Projekt endet 2022 – doch die positive Darstellung von Natura 2000 darf nicht enden, sie ist eine Daueraufgabe und muss angesichts der nötigen stärkeren Umsetzung von allen relevanten Stellen fortgeführt werden.

So ist in den vergangenen 30 Jahren vor Ort viel Wertschätzung und Wertschöpfung in den Natura 2000-Gebieten entstanden. Hier ist Natura 2000 vor Ort erfolgreich und sind hervorragende Grundlagen gelegt für die Verbesserung und das Ziel des günstigen Erhaltungszustandes, der Sicherung der Biodiversität und funktionaler Ökosysteme.

5.3. Flächige Umsetzung

Diese vor Ort erfolgreichen Projekte konnten jedoch den aktuellen Zustand der Arten und Lebensräume alleine noch nicht im nötigen Umfang verbessern. **Um eine Trendwende im Verlust der biologischen Vielfalt zu erreichen und die für den Schutz von Natura 2000 nötigen Maßnahmen (FFH-Managementpläne und weitere damit eng verknüpfte Naturschutz-Fachpläne) umzusetzen, müssen die wirksamen und positiven Erfahrungen und Projekte in die Fläche kommen.** Derzeit herrscht ein sehr starkes Umsetzungsdefizit nicht nur bei Natura 2000, sondern auch bei zahlreichen anderen guten, bayerischen Fachprogrammen wie Auenprogramm, Moorentwicklungsprogramm, Arten- und Biotopschutzprogramm mit Biotopverbundplanungen und der für Gewässer bedeutsamen europäischen Wasserrahmenrichtlinie. **Hierfür braucht es neben den nötigen verbindlichen Grundlagen (s.o.) ausreichende personelle Kapazitäten, effektive Strukturen, attraktive finanzielle Anreize, verbesserte Rahmenbedingungen in der Agrarpolitik und einen ernsthaften Schutz vor Verschlechterungen und weiteren Zerstörungen.**

Nach wie vor werden Verschlechterungen von Arten und Lebensräumen (z. B. im Rahmen der „guten fachlichen Praxis“, bestehender Entwässerungen u.a.) amtlicherseits toleriert, ohne dass verbindliche Gegenmaßnahmen ergriffen werden. Die Möglichkeit der Untersagung weiterer Verschlechterungen, der Anordnung einer Wiederherstellungsverpflichtung oder von verbindlichen Bewirtschaftungsvorgaben für die streng geschützten Arten gemäß § 44 (4) Satz 3 BNatSchG wird in Bayern nur äußerst selten genutzt. Genauso wird aber auch die für eine flächige Verbesserung nötige Neudefinition der „guten fachlichen Praxis“ in Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft bisher nicht durchgeführt. Beispielsweise gilt nach wie vor die aus Klimaschutzgründen besonders kritische und mit dem Ziel der Wiedervernässung von Mooren nicht vereinbare Ackernutzung und andauernde Entwässerung organischer Böden nach wie vor als „gute fachliche Praxis“. Es ist zu hoffen, dass dies im Rahmen der aktuellen Überarbeitung der Moorschutzstrategie des Bundes geändert wird.

In Einzelfällen machen engagierte Privatpersonen oder Naturschutzverbände Anzeigen nach Umweltschadengesetz, damit die Behörden tätig werden müssen. Diese können aber am schwierigen Nachweis der eingetretenen Verschlechterung und der eindeutigen Zuordnung eines Verursachers scheitern, wie es beispielsweise der BN bei der gravierenden Verschlechterung durch forstliche Einschläge im vermeintlichen Rahmen der „guten fachlichen Praxis“ in der Pähler Schlucht (im FFH-Gebiet „Moränenlandschaft zwischen Ammersee und Starnberger See“/Lkr. Weilheim-Schongau) erleben musste⁵⁹. Mit einer nicht Natura 2000-verträglichen Forstwirtschaft haben sich in jüngster

59 BUND-Waldreport 2016: <https://www.bund.net/service/publikationen/detail/publication/bund-waldreport-2016/>.

Zeit Gerichts-Urteile auf verschiedenen Ebenen beschäftigt und festgestellt, dass eine forstliche Nutzung, die nicht als Erhaltungsmaßnahme dient, einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen ist. In Bayern wird dies noch nicht beachtet.

Im Falle des bundesweiten Rückganges von Mähwiesen hat die Europäische Kommission nun eine Klage gegen Deutschland wegen unzureichendem Schutz beschlossen (5.3.1.). Ein zentrales Instrument, um beim Schutz der landwirtschaftlich genutzten Lebensräume und deren Arten voranzukommen, ist die Agrarförderung (5.3.2.).

5.3.1. Klage der EU-Kommission gegen Deutschland zum Wiesenschutz

Zwei Lebensräume, die in ganz Deutschland besonders stark zurückgegangen sind, sind die Flachland- und Bergmähwiesen (LRT 6510, 6520). Sie haben hohe Bedeutung für die Biodiversität und sind in ungünstigem Erhaltungszustand. Hohe Gefährdungsgrade weisen auch wiesenbrütende Vogelarten, Grünland-Insekten und andere Wiesen-Arten auf. Der Schwerpunkt der Verbreitung der Mähwiesen in der EU liegt in Deutschland, hier haben insbesondere Bayern und Baden-Württemberg bedeutende Vorkommen und daher große Verantwortung.



Abb. 14: Artenreiche Mähwiesen, wie hier bei Oberammergau/Obb., sind seit Verabschiedung der FFH-Richtlinie stark zurückgegangen (Foto M. Drobny, 2007).

Diese Wiesen sind einerseits von landwirtschaftlicher Nutzung abhängig, andererseits aber bei zu intensiver Nutzung durch diese gefährdet. Obwohl hier das Verschlechterungsverbot greifen und der Staat den Landwirten entsprechend attraktive Anreize für den Erhalt setzen bzw. Bewirtschaftungsvorgaben erlassen müsste, sind gerade bei den Wiesen-Lebensraumtypen seit Ausweisung der FFH-Gebiete hohe Verluste aufgetreten und toleriert worden. Die Verluste sind für einzelne Gebiete sowohl staatlicherseits als auch von Naturschutzverbänden wie BN und NABU dokumentiert. Beispielsweise hatten Bestandsaufnahmen von 9 schwäbischen Natura 2000-Gebieten gezeigt, dass im Vergleich mit der Bestandsschätzung des Standarddatenbogens 2004 real 2010 nur weniger als 3 % vorkommen (von ca. 3100 ha nur 85 ha)⁶⁰. In ganz Bayern wurden alleine zwischen 2005–2012 in Vogelschutzgebieten 1.349,46 ha, in FFH-Gebieten 2.160,65 ha Grünland in Ackerland umgewandelt⁶¹. Wie hoch der Anteil des Lebensraumtyps war, ist dabei nicht bekannt, ebenso nicht die Verluste als Lebensraumtyp durch Nutzungsintensivierung. Auch 2020 war das Bayerische Umweltministerium noch nicht in der Lage, eine aktuelle Gesamt-Bilanz des Bestands und Verlustes des Lebensraumtyps zu geben, da die Managementplanungen noch nicht abgeschlossen sind (Antwort auf eine Anfrage im Bayerischen Landtag⁶²).

Angestoßen durch eine Beschwerde des NABU aus dem Jahr 2014 hat die EU-Kommission 2019 ein **Vertragsverletzungsverfahren** gegen Deutschland eingeleitet und Ende 2021 das Einreichen einer **Klage** wegen Verstoßes gegen die Verpflichtungen aus Artikel 6 (2) FFH-Richtlinie beschlossen, weil die bisherigen Bemühungen Deutschlands nicht ausreichen und keine geeigneten Maßnahmen zur Vermeidung einer Verschlechterung der Lebensraumtypen 6510 und 6520 in den FFH-Gebieten festgelegt worden sind⁶³. Sie listet beispielhaft 597 FFH-Gebiete mit FFH-Flachland-Mähwiesen und 107 FFH-Gebiete mit Berg-Mähwiesen auf, in denen es nach Auswertung der veröffentlichten Managementpläne zu Verlusten gekommen ist. Für Bayern werden 48 FFH-Gebiete aufgeführt, in denen ein Verlust von 84,8 % der insgesamt fast 6.000 ha Mähwiesen-Fläche (LRT 6510) gegenüber der Meldung von 2010 dokumentiert ist. Welcher Anteil davon auf einen realen Verlust fällt und welcher nur eine Abweichung von einer überhöhten Schätzung bei der Gebietsausweisung (s.o. 4.4) darstellt, bleibt dabei unklar.

Da der dramatische Verlust der Mähwiesen die Quittung für eine verfehlte Agrarpolitik auf EU-, Bundes- und Landesebene ist, die zu einer Nutzungsintensivierung mit hohem Dünger- und Pestizideinsatz oder zu einer Flächenumnutzung (Umbruch, aber auch Nutzungsaufgabe) geführt hat, ist für einen besseren Schutz vor allem eine Änderung der Agrarzahungen (s.u. 5.3.2.) mit einer deutlich höheren Honorierung für Landwirte für eine artenreiche Grünlandbewirtschaftung nötig. Zudem müssen Verluste durch Bebauung künftig besser vermieden werden.

In Bayern ist dank des erfolgreichen „Volksbegehrens Artenvielfalt“ seit 01.08.2019 im Bayerischen Naturschutzgesetz ein stärkerer Schutz der Mähwiesen verankert: Arten- und strukturreiches Dauergrünland, wozu auch die beiden Mähwiesen-Lebensraumtypen zählen, ist nun gemäß Art. 23 (1) Satz 1 Nr. 7 BayNatSchG als gesetzlich geschütztes Biotop geschützt. Zudem führen die Bezirksregierungen seit kurzem in ausgewählten Projektgebieten, vor allem bestehenden FFH-Gebieten, Kartierungen, Beratungen von Bewirtschaftern und Öffentlichkeitsarbeit für Erhalt und Wiederherstellung der Mähwiesen durch.

60 OTTO, A. (Bayerisches Landesamt für Umwelt), 2010: Vortrag bei der Wiesentagung des BUND Naturschutz.

61 Antworten des StMLF auf Anfragen im Bayerischen Landtag: Drs. 16/1328 vom 08.06.2009, 16/8198 vom 27.04.2011, 16/15572 vom 04.03.2013.

62 Drs. 18/7358 vom 13.05.2020.

63 INFR (2019)2145 vom 25.07.2019.

5.3.2. Herausforderung Landwirtschaft – zentrale Rolle der Agrarpolitik

Rund 365.000 ha landwirtschaftlich genutzte Fläche liegen in Bayern in Natura 2000-Gebieten (EPLR⁶⁴), das sind 11% der landwirtschaftlichen Nutzfläche. Die Verträglichkeit der landwirtschaftlichen Nutzung mit den Natura 2000-Zielen spielt in vielen Gebieten eine zentrale Rolle. Gerade die meisten der landwirtschaftlich genutzten Lebensräume (Flachlandmähwiesen, Bergmähwiesen, Streu-, Moor- und Brenndoldenwiesen) und viele Arten der Agrarlandschaft sind in schlechtem Erhaltungszustand, hier besteht besonders dringender Handlungsbedarf. Eine Schlüsselrolle spielen hierbei die Agrarförderungen und die Definition der sogenannten „guten fachlichen Praxis“.

In Bayern sind die zentralen Förderprogramme der Vertragsnaturschutz mit zahlreichen Einzel Förderungen für naturverträgliche Nutzungen (VNP) und das Landschaftspflege- und Naturpark-Programm (LNPR). Sie dienen *auch* dem Erhalt und der Verbesserung von Arten und Lebensräumen von Natura 2000. Über 50% der Vertragsnaturschutz-Flächen Bayerns liegen in Natura 2000-Gebieten (GÜTHLER, 2017⁶⁵). Jedoch gibt es nur in Ausnahmefällen speziell darauf zugeschnittene Förderprogramme, die noch dazu wie im Falle des in Bayern kurz vor dem Aussterben stehenden Feldhamsters (eine FFH Anhang IV-Art, die demnach eine „streng zu schützende Tierart von gemeinschaftlichem Interesse“ darstellt) nicht immer ausreichend wirken. In der Programmplanung für den Ländlichen Raum Bayern 2014–2022 (Stand Januar 2022, siehe Fußnote 65) wird bei sechs Einzelmaßnahmen (Nr. 16–21 der Maßnahme M10.1) für die naturschutzfachliche Nutzung bzw. Brachlegung von Wiesen, Weiden oder Äckern *auch* eine positive Wirkung auf feldbrütende Vogelarten, Wiesenbrüter, Wiesen-Lebensraumtypen der FFH- bzw. Vogelschutz-Richtlinie festgestellt. Lediglich für Wiesen wurde 2007 die Förderung einer erfolgsorientierten Grünlandnutzung *speziell* für den Erhalt der FFH-Lebensraumtypen 6510 und 6520 eingeführt, die jedoch nur mindestens 6 Kennarten umfasst und den massiven Schwund der Flachlandmähwiesen nicht aufhalten konnte. Auch die Ausgleichszahlungen für Berggebiete und andere aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligte Gebiete (Maßnahme M13) können sich positiv auf Natura 2000-Gebiete auswirken, jedoch sind Natura 2000-Gebiete nicht per se in der Kulisse.

Die von der EU in den Förderprogrammen zur Entwicklung des ländlichen Raumes eröffnete Möglichkeit einer eigenen Natura 2000-Ausgleichszahlung für zusätzliche Leistungen nutzt die Bayerische Staatsregierung nur zögerlich und zu Beginn im Jahr 2000 nur formal: *„Die Ausgleichszahlung [150 DM/ha] wurde allerdings nur rein vorsorglich angemeldet und wird nicht praktiziert. ... ergäbe sich das Problem [!], dass mit der Zahlung Landwirte innerhalb und außerhalb von FFH-Gebieten unterschiedlich behandelt würden ...“* (Antwort des damaligen Umweltministers Schnappauf auf eine Frage in der Plenarsitzung des Bayerischen Landtags am 13.12.2000⁶⁶). Inzwischen wird sie gar nicht mehr angeboten: *„da Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 bereits in der Förderperiode 2007–2013 kaum angewandt wurden, wird diese Maßnahme gem. Art. 30 zukünftig nicht mehr angeboten.“* (EPLR, S. 285⁶⁷)

64 Entwicklungsprogramm für den Ländlichen Raum (EPLR) Bayern 2020 – Gesamtfassung (Stand 31.01.22), S. 67, www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/099468/index.php.

65 GÜTHLER, W., 2017: Fördermittel für Naturschutzmaßnahmen in Natura 2000-Gebieten. In: ANLIEGEN NATUR 39(2), S. 125–130. Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (Hrsg.), Laufen.

66 Bayerischer Landtag, Plenarprotokoll 14/54 vom 13.12.2000, S. 3753.

67 EPLR Bayern 2020 – Gesamtfassung (Stand 31. Januar 2022): <https://www.stmelf.bayern.de/agrarpolitik/foerderung/099468/index.php>.

Das größte Defizit bleibt zudem die grundlegend fehlorientierte Masse der flächenbezogenen Agrarzahlungen (sog. 1. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)). Die EU-Agrarpolitik der vergangenen 30 Jahre hat die Landwirtschaft in eine Sackgasse manövriert und die Industrialisierung befördert. Kleine Bauernhöfe sind dadurch genauso verschwunden und vom Aussterben bedroht wie viele Arten und Lebensräume von Natura 2000. Der Wirtschafts- und Sozialausschuss der EU hat hierzu 2001 treffend festgestellt: *„Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU folgte bislang allerdings einer Agrarökonomie, die vorrangig auf betriebswirtschaftliche Optimierung und Rationalisierung setzt. Ökologische Fragestellungen wurden dabei häufig ebenso ausgeblendet wie soziale bzw. gesellschaftspolitische Fragen ... Die finanziellen Instrumente der GAP sollten in Richtung einer ergebnisorientierten Förderung ökologischer und soziokultureller Belange (Biodiversität, Arbeitsplatzwirksamkeit) entwickelt werden.“*⁶⁸ Diese und viele andere entsprechende Empfehlungen z. B. im Bayerischen ELER-Begleitausschuss⁶⁹ haben jedoch bisher nicht zu den nötigen Veränderungen der alle sechs Jahre neu aufgestellten Agrarförderungen (derzeitige Periode 2023–2027) geführt. Gerade der Zustand der – früher vielfach häufigen – Arten der Agrarlandschaft verschlechtert sich weiter. Ohne eine grundlegende Neuorientierung der Agrarzahlungen weg von der Fläche hin zur Honorierung von Gemeinwohl-Leistungen wird sich der Zustand des Natura 2000-Netzes nicht im nötigen Umfang verbessern.

Hoffnungsvoll stimmt eine neue Verständigung zwischen Landwirtschaft, Naturschutz und anderen gesellschaftlichen Gruppen im Rahmen der „Zukunftskommission Landwirtschaft“ auf Bundesebene⁷⁰. Wichtig sind auch Bestrebungen der neuen Bundesregierung und der EU zur Reduzierung der Pestizidbelastung (siehe 6.1.).

5.3.3. Ökologische Kohärenz

Neben dem Schutz der Natura 2000-Gebiete als Kernflächen muss auch die Durchgängigkeit und **ökologische Kohärenz** zwischen den Gebieten gesichert und verbessert werden. Die FFH-Richtlinie enthält hierzu einen eigenen Artikel, der bisher wenig beachtet wird, aber den nationalen Verpflichtungen und Zielen des Biotopverbundes entspricht, nur eben bezogen auf Natura 2000: gefördert werden soll die Pflege von Landschaftselementen, *„die aufgrund ihrer linearen, fortlaufenden Struktur (z. B. Flüsse mit ihren Ufern oder herkömmlichen Feldrainen) oder ihrer Vernetzungsfunktion (z. B. Teiche oder Gehölze) für die Wanderung, die geographische Verbreitung und den genetischen Austausch wildlebender Arten wesentlich sind“* (Art. 10 FFH-RL). Eine Zielsetzung, die angesichts der Auswirkungen der Klimakrise aktueller und bedeutender ist denn je.

Dieser Regelung fehlt jedoch ein verbindlicher Mechanismus, der zu einem konsistenten europäischen Biotopverbundsystem führen würde.

68 EWSA, Sitzung 30.Mai 2001: Stellungnahme CES721-2001 zum Thema „Die Situation der Natur und des Naturschutzes in Europa“ https://webapi2016.eesc.europa.eu/v1/documents/ces721-2001_ac_de.doc/content.

69 <https://www.stmelf.bayern.de/eler>.

70 <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/zukunftskommission-landwirtschaft.html>.

5.4. Schutz vor Zerstörungen von Natura 2000-Gebieten: Eingriffe sollten Ausnahme bleiben

Die Schutzbestimmungen und Prüfvorgaben der FFH-Richtlinie für Pläne und Projekte (Art. 6 (3), (4) FFH-RL) sind im Vergleich zu nationalen Schutzbestimmungen strenger, da sie keine allgemeine Abwägung kennen, die meist zur Wegwägung der Naturschutz-Argumente führt. Eingriffe in Natura 2000-Gebiete sollten die Ausnahme sein und nur zugelassen werden, wenn negative Auswirkungen auf die Erhaltungsziele des Natura 2000-Gebietes nach den besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen ausgeschlossen werden können. Die Beweislast besteht darin, das Nichtvorhandensein von Auswirkungen nachzuweisen, nicht deren Vorhandensein. Dabei gilt ein Summationsprinzip, um Salamitaktiken und Verschlechterungen durch viele kleine Eingriffe zu verhindern. Können erhebliche negative Auswirkungen durch einen Eingriff nicht ausgeschlossen werden, sind Ausnahmen nur bei Vorliegen von in der Richtlinie vorgegebenen Ausnahmegründen möglich: zum einen müssen überwiegende zwingende Gründe des öffentlichen Interesses vorliegen, zum zweiten darf keine bessere Alternative vorliegen und zum dritten müssen Kohärenzsicherungsmaßnahmen durchgeführt werden, die bereits vor dem Eingriff wirksam sein müssen, um eine Verschlechterung des Erhaltungszustandes zu verhindern. Sind prioritäre Arten oder Lebensräume betroffen, sind Ausnahmen sogar nur im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit möglich, bei Geltendmachung anderer zwingender Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses muss die EU-Kommission dazu Stellung nehmen.

Dies hat grundsätzlich dazu geführt, dass **Natura 2000-Gebiete besser vor Eingriffen geschützt** sind als die außerhalb liegende Landschaft. Projekte in Natura 2000-Gebieten bedeuten einen erhöhten Planungs- und Rechtfertigungsaufwand einer FFH-Verträglichkeitsprüfung und ggf. Ausnahmeprüfung, bis hin zur Einholung einer Stellungnahme der EU-Kommission bei prioritären Arten und Lebensräumen. So manche Idee eines zerstörenden Projektes scheitert daran bereits im frühen Stadium.

Dennoch ist leider die Ausnahme zur Regel geworden, finden noch viel zu viele Eingriffe in Natura 2000-Gebieten statt, wie auch die umfangreichen Listen der FFH-Verträglichkeitsprüfungs-Datenbank des Bayerischen Umweltministeriums für einzelne Natura 2000-Gebiete zeigt. Diese Datenbank dokumentiert Beeinträchtigungen und Verluste durch Pläne und Projekte, für die Verträglichkeitsabschätzungen bzw. -prüfungen durchgeführt werden und ist eine wichtige Grundlage zur Beurteilung der Summationswirkung.

Ermöglicht werden die Eingriffe zum einen dadurch, dass ihre Auswirkung unterschätzt und mit fragwürdigen Methoden und mangelhaften Untersuchungen und Bewertungen unter die Erheblichkeitsschwelle gedrückt wird. Zum anderen wird bei erheblichen Eingriffen der Begriff der Alternativen viel zu eng angewandt, um Alternativen ausschließen zu können, der Begriff des öffentlichen Interesses aber viel zu weit ausgelegt und auch auf eindeutig privatwirtschaftliche Interessen angewandt. Um Schäden und Verschlechterungen zumindest formal zu vermeiden, werden ökologisch-fachlich vielfach fragwürdige Maßnahmen zur Schadensbegrenzung beziehungsweise zur Sicherung der Kohärenz festgesetzt, die aber in der Realität oft nicht wie geplant funktionieren oder die zur Erreichung der Erhaltungsziele verpflichtend umgesetzt werden müssten und daher keine Ausgleichsmaßnahmen sein dürfen. Statt ökologisch komplexer Zusammenhänge steht vielfach nur ein formalistisches Hin- und Herschieben von Arten im Vordergrund, nicht selten sollen Arten einfach nur in andere Lebensräume ausweichen. Fachliche Unsicherheiten werden zunehmend in ein

Monitoring verschoben, die Summationsprüfung nur selten wirklich umfassend durchgeführt und die Auswirkung auf nötige Wiederherstellungs-Maßnahmen nur sehr oberflächlich behandelt (auch als Folge der Defizite hierzu in den FFH-Managementplänen, siehe 4.3, 5.1.). Und immer noch werden nicht bei allen relevanten Tätigkeiten überhaupt FFH-Verträglichkeitsprüfungen durchgeführt.

Bereits 2002 hat der Sachverständigenrat für Umweltfragen festgestellt: *„In der [Verwaltungs-] praxis leidet der FFH-Schutz unter einer zu engen Auslegung des Erheblichkeitsbegriffes. Auch innerhalb der Rechtsprechung bestehen Differenzen bei der Auslegung des Erheblichkeitsbegriffes, die letztendlich zu einer Schwächung der FFH-VP führen.“*⁷¹

Zahlreiche Fälle landeten vor Gerichten, deren Urteile vielen zu weitgehenden Auslegungen klare Grenzen setzen. Insbesondere Urteile des Europäischen Gerichtshofs haben hohe Bedeutung. In einem – viel zu wenig beachteten – Leitfaden stellt die EU-Kommission die Vorgaben und neuesten Gerichtsurteile zusammen (zuletzt aktualisierte Fassung 2021)⁷².

Naturschutzverbände haben eine wichtige Rolle, um auf Defizite in Erhebungen und unzutreffende Bewertungen hinzuweisen und einen effektiven Schutz von Natura 2000 einzufordern. Auch der BN kämpft in besonders gravierenden Fällen vor Gericht oder mit Beschwerden bei der EU-Kommission für den tatsächlichen Schutz von Natura 2000-Gebieten. Eine der erfolgreichen Beschwerden und Klagen war der Einsatz gegen die Erschließung des Geigelsteins/Obb. (Abb. 15). Aktuelle gravierende Bedrohungen sind z.B. die von der Bayerischen Staatsregierung verfolgten Pläne für eine Wasserkraftnutzung an der Salzach (Abb. 16) oder die Ausbauten von Seilbahnen.

71 SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN (SRU), 2002: Sondergutachten: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. 211 S. www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2000_2004/2002_SG_Staerkung_Naturschutz.html?nn=400260.

72 EU-Kommission, 28.09.2021: Prüfung von Plänen und Projekten in Bezug auf Natura-2000-Gebiete – Methodik-Leitlinien zu Artikel 6 Absätze 3 und 4 der FFH-Richtlinie 92/43/EWG. https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm.



Abb. 15: Durch eine erfolgreiche Beschwerde bei der EU-Kommission und eine Klage konnte der BN zusammen mit den Aktiven vor Ort den Bau einer Straße zur Roßalm im NSG und Natura 2000-Gebiet Geigelstein (Oberbayern) verhindern. Das Gericht bestätigte die Einwände des BN bezüglich der fachlichen Unzulänglichkeit der FFH-Verträglichkeitsprüfung und der unzureichenden und teilweise falschen Begründung des Vorhabens (Foto: K. Leidorf, 2012).



Abb. 16: Die Salzach – hier die Salzachauen mit Blick nach Laufen a.d. Salzach (li.) und Oberndorf bei Salzburg (re.) (die Landesgrenze zwischen Bayern und dem Bundesland Salzburg verläuft in Flussmitte) – hat ein bayernweit einmaliges Potential, durch Renaturierungsmaßnahmen wieder weitgehend ein Naturfluss zu werden. Die Bayerische Staatsregierung jedoch will Wasserkraftwerke bauen, was fachlich und rechtlich unzweifelhaft ein erheblicher Eingriff im Natura 2000-Gebiet (auf bayerischer Seite: Natura 2000-Gebiet „Salzach und unterer Inn“, auf österreichischer Seite: Natura 2000-Gebiet „Salzachauen, Salzburg“) wäre. Eine Genehmigung müsste an der Alternativenprüfung und am fehlenden überwiegenden öffentlichen Interesse scheitern, da nur sehr wenig Strom produziert werden könnte (Alternative: 2–3 Windräder). (**Foto-Montage/Vision:** Andreas Zangl/ Land Salzburg, <https://www.sciencevision.at/de/produktionen/vision-naturpark-salzachauen/>).

6. Nötige Schritte

6.1. Aktuelle Entwicklungen

Auf EU- und Bundesebene können folgende aktuelle, ergänzende Strategien und Vorgaben sich sehr positiv auf die Umsetzung und den Schutz von Natura 2000 auswirken und hohe Synergien haben – sofern sie umgesetzt werden. Sie können hier nur mit wenigen Schlagworten erwähnt werden, auch ohne auf die aus Sicht der Umweltverbände jeweils nötigen inhaltlichen Verbesserungen einzugehen:

- EU-Biodiversitätsstrategie 2030⁷³ und insbesondere das Ziel, auf mindestens 30% der europäischen Land- und Meeresgebiete wirksam bewirtschaftete Schutzgebiete einzurichten, aufbauend auf den Natura 2000-Gebieten. 10% davon sollen streng geschützt sein. Die Mitgliedstaaten haben bis Ende 2023 Zeit, „erhebliche Fortschritte bei der gesetzlichen Ausweisung neuer Schutzgebiete und der Integration ökologischer Korridore nachzuweisen“. Ein Aktionsplan Schutzgebiete für Deutschland ist derzeit in Erstellung⁷⁴.
- EU-Restoration Law⁷⁵ (Entwurf): Renaturierung von mindestens je 20% der EU-Land- und Meeresfläche bis 2030, aller Ökosysteme bis 2050. Das Gesetz ist eine große Chance, aus Sicht der Umweltverbände sind jedoch noch Verbesserungen nötig⁷⁶.
- EU: Farm-to-Fork-Strategie („Vom Hof auf den Tisch“)⁷⁷, beispielsweise mit dem Ziel, den Pestizideinsatz bis 2030 um 50% zu senken.
- EU-Strategie Green Infrastructure⁷⁸ zum Aufbau eines und damit Ergänzung des in Art. 10 der FFH-Richtlinie angelegten ökologischen Verbundes („ökologische Kohärenz von Natura 2000“).
- EU-Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Bewirtschaftungszyklus 2021–2027: hohe Synergien bei der Erreichung günstiger Zustände der Wasserkörper, also auch der als Natura 2000-Gebiete ausgewiesenen Gewässer und grundwasserabhängigen Landlebensräume⁷⁹ – jedoch bestehen auch hier erhebliche Umsetzungsdefizite⁸⁰.
- Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz (ANK) des Bundesumweltministeriums (Entwurf)⁸¹: „Ziel des Programms ist es, Ökosysteme zu stärken, wiederherzustellen und zu bewahren, damit sie gleichzeitig Klimaschützer und Lebensraum für Pflanzen und Tiere bleiben. Bis 2026 stellt die Bundesregierung hierfür vier Milliarden Euro für den Natürlichen Klimaschutz bereit.“ Natürliche Lebensräume wie Wälder, Auen, Moore, Gewässer und Meere – viele davon in Natura 2000-Gebieten liegend – sind nicht nur für den Arten- und Naturschutz elementar, sondern auch für den Hochwasserschutz, die Kohlenstoffspeicherung und eine höhere Widerstandsfähigkeit der Landschaft gegen Dürre und gegen Erwärmung.

Die sich verschärfende Klimakrise verdeutlicht mehr denn je die Notwendigkeit intakter, resilienter, möglichst großflächiger Ökosysteme mit intaktem Landschaftswasserhaushalt und damit die Wiederherstellungsforderung der FFH-Richtlinie.

73 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/qanda_20_886.

74 <https://www.bfn.de/publikationen/bfn-schriften/bfn-schriften-611-grundlagen-und-bausteine-fuer-einen-aktionsplan>.

75 https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/nature-restoration-law_de.

76 <https://www.dnr.de/aktuelles-termine/aktuelles/eu-wiederherstellungsgesetz-analyse-aus-umweltsicht>.

77 <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/from-farm-to-fork/>.

78 https://ec.europa.eu/environment/nature/ecosystems/strategy/index_en.htm.

79 https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm („Frequently Asked Questions on links with the Water Framework Directive“ (2011) sowie „Case studies“).

80 Umsetzung in Bayern: <https://www.lfu.bayern.de/wasser/wrrl/index.htm>.

81 <https://www.bmu.de/download/aktionsprogramm-natuerlicher-klimaschutz>.

Andererseits erhöht die Klimakrise den Druck auf Natura 2000 sowohl direkt durch die zusätzliche Belastung zahlreicher Lebensräume und Arten als auch indirekt durch steigende Wasserentnahmen oder den steigenden Flächenbedarf für die dringend nötige vermehrte Erzeugung von Erneuerbaren Energien. Auch die EU-Kommission plant Vorgaben für einen schnelleren Ausbau der Erneuerbaren Energien und die Ausweisung von „Go-to-areas“ für den Ausbau erneuerbarer Energien, wobei nach bisher vorliegenden Informationen (Entwurf der Richtlinie vom Mai 2022) Natura 2000-Gebiete aufgrund ihrer besonders hohen Bedeutung auszunehmen sind, mit Ausnahme künstlicher und bebauter Flächen. Kritisch ist insbesondere eine undifferenzierte Höhergewichtung aller erneuerbarer Energien als im „zwingenden überwiegenden öffentlichen Interesse“ oder wie im deutschen EEG im Sommer 2022 erfolgt als im „überragenden Interesse“ für die Versorgungssicherheit. Dies kann in Bayern insbesondere dem Ausbau der kleinen und mittleren Wasserkraft Vorschub leisten, obwohl dieser bedeutungslos ist für das Erreichen der Klimaschutzziele und des Ziels 100% Erneuerbare Energie-Versorgung in Bayern. Sollten Wasserkraftwerke in Natura 2000-Gebieten wie der Salzach (siehe Abb. 16) genehmigt werden, werden diese Gerichte beschäftigen.

6.2. Fazit und Ausblick

Das 30 Jahre-Jubiläum von Natura 2000 ist ein Grund zur Freude, ein Erfolg, aber auch Mahnung und ernüchternde Bilanz. Die Biodiversitätskrise ist akuter denn je, die Idee eines europaweiten sicheren Netzes für Arten und Lebensräume für den Erhalt des gemeinsamen europäischen Erbes ist sinnvoller denn je und hat nichts von ihrer Aktualität und Dringlichkeit verloren. Natura 2000 zeigt, dass wirksamer und von übergeordneter Stelle tatsächlich eingeforderter und auf seine Wirksamkeit überprüfter Naturschutz ein Umdenken in vielen Köpfen erfordert (hat). Dieses Umdenken ist jedoch angesichts der nötigen Transformation unseres gesamten Wirtschaftens in ein nachhaltiges, sozial gerechtes Wirtschaften mit der Natur innerhalb der planetarischen Leitplanken eh unabdingbar.

Trotz der Defizite und Schwierigkeiten der bisherigen Umsetzung hat Natura 2000 positive Auswirkungen. Zahllose Menschen machen mit und arbeiten an einem tragfähigen Netz, viele davon ehrenamtlich. Um dies in die Fläche zu bringen, muss – entsprechend den dargestellten Umsetzungsdefiziten – alles getan werden, um die Ursachen für die Defizite zu beseitigen. Zu einer solchen Umsetzungs- und Qualifizierungs-Offensive für Natura 2000 zählen insbesondere:

- Umsetzung der Ziele von Natura 2000 und der Managementpläne in allen Ressorts als interdisziplinäre Aufgabe v.a. im Hinblick auf naturnahe Nutzungsformen und die Renaturierung komplexer Ökosysteme.
- Strikterer Schutz vor Verschlechterungen und Zerstörungen (Eingriffe als echte *Ausnahme*, Umsetzung des Vorsorgeprinzips).
- Verstärkte Einbeziehung der Bevölkerung, frühzeitige und ehrliche Öffentlichkeitsarbeit, Kommunikation der Notwendigkeit und der positiven Wirkungen sowie Werbung für eine wirksame Umsetzung.
- Wirksame verbindliche Vorgaben, wenn Arten wie Feldhamster oder Brachvogel kurz vor dem Aussterben stehen oder andauernd schleichende Verschlechterungen in Lebensräumen stattfinden.
- Nachbesserung der bayerischen Natura 2000-Verordnung durch Einzelverordnungen mit quantifizierten, gebietsbezogenen, konkreten Zielen für Erhaltung und für Wiederherstellung für alle

Gebiete. Zeitnahe Vervollständigung der Natura 2000-Standarddatenbögen anhand vorliegender Daten und wo nötig rascher Kartierungen.

- Fachliche Optimierung der Managementplanung, höhere Wirksamkeit, Umsetzung und Verbesserung der ökologischen Kohärenz.
- Ausreichend finanzielle Mittel für Management und *attraktive* und *wirksame* an die Erfordernisse von Natura 2000 angepasste Förderprogramme.
- Schaffung eines eigenen EU-Finanzierungsinstrumentes für Natura 2000 und Biodiversität (im Februar 2022 auch von den europäischen Umweltministern gefordert).
- Ausreichend wirksame Umsetzungs- und Beratungsstrukturen sowie „Kümmerer“ für Natura 2000; dazu gehören auch mehr und langfristig gesicherte GebietsbetreuerInnen, interdisziplinäre Umsetzungs-Strukturen oder Natura 2000-Stationen nach dem Vorbild Thüringens⁸². Sie schaffen Vertrauen.
- Änderung kontraproduktiver Rahmenbedingungen, v.a. Neuorientierung der Agrarförderung (Gemeinwohl statt Fläche) und Abschaffung aller umweltschädlichen Subventionen, Aufstockung der Gelder für wirksame Maßnahmen des Vertragsnaturschutzprogrammes in Bayern. Neu-Definition von „guter fachlicher Praxis“ in Bezug auf die speziellen Anforderungen in Natura 2000-Gebieten, Anpassung der Vorgaben für den Landschaftswasserhaushalt (Wiederherstellung statt weiterer Entwässerung).
- Bessere Einbeziehung der Ziele der Naturschutzrichtlinien in umfassendere sozioökonomische Ziele und Maßnahmen, insbesondere in den Handlungsfeldern Energie, Landwirtschaft und Fischerei, von der EU- bis auf die Landesebene.

Festzuhalten ist nach 30 Jahren Natura 2000, dass die Naturschutzverbände eine zentrale Rolle gespielt haben, um Abschwächungen der Richtlinien abzuwehren, gegen rechtswidrige Anwendung vorzugehen und die wirksame Umsetzung voranzubringen sowohl durch fachliche und politische Arbeit überregional und mit der EU-Kommission als auch durch praktische Naturschutzmaßnahmen in den Gebieten vor Ort in Netzwerken mit Landwirten, Kommunen und anderen Partnern. Sie werden dies auch weiter tun.

Festzuhalten ist auch, dass Natura 2000 von vielen Beteiligten – zumindest in den ersten 15 Jahren – als Hemmschuh für die Entwicklung und Bauleitplanung, als Einschränkung und als unnötig abgelehnt wurde. In der Landwirtschaft war Natura 2000 sicher auch ein Sündenbock für andere Schwierigkeiten (Verdrängungswettbewerb). So berechtigt diese Sichtweise in Bezug auf Rohstoffabbau, Flächenverlust, Straßenbau oder Massentierhaltungsanlagen war bzw. ist, so unberechtigt war und ist sie für Land-, Forstwirte und Kommunen, die ihre Lebensgrundlage erhalten und naturverträglich nutzen wollen. Heute sind die Natura 2000-Gebiete nicht nur von Naturschutz und Land-, Forst- oder Wasserwirtschaft gemeinsam entwickelte Kernflächen der Natur, sondern auch beliebte Naherholungsgebiete, weicher Standortfaktor. Sie liefern in vielen kommunalen Werbeproschüren die schönsten Bilder.

Neben den formalen, rechtlichen und fachlichen Hausaufgaben wird es auch von zentraler Bedeutung sein, alle in den Natura 2000-Gebieten tätigen Akteure für eine verstärkte Umsetzung zu

82 <https://natura2000-thueringen.de/stationen.html>.

gewinnen und die positiven Wirkungen von Natura 2000 für Land- und Forstwirte genauso wie Kommunen, Trinkwasserversorger, den Tourismus oder andere Akteure zu vermitteln. Die bisherige „Strategie“, Notwendigkeiten zu ignorieren und auf Nachforderungen der EU-Kommission bzw. des EuGH zu warten, war nicht erfolgreich und rächt sich in den geringen Fortschritten. Es braucht Berichte über erfolgreiche Umsetzungen, gute Beispiele, begeisterte Akteure, von Natur faszinierte Menschen – sie stecken auch andere an und wecken Interesse und Freude am und Verständnis und Wertschätzung für den Schatz und das europäische Naturerbe Natura 2000. Natura 2000 lebt vom Mitmachen, von der Wertschätzung und Wertschöpfung (regionale Identität). Wir alle profitieren von Naturentwicklung, nachhaltiger Landwirtschaft in naturnahen Natura 2000-Gebieten und darauf aufbauender Regionalvermarktung und einem attraktiven Lebensumfeld, einem lebenswerten ländlichen Raum, natürlichem Hochwasserschutz und intaktem Trinkwasser. Die Wertschöpfung und Ökosystemleistungen eines intakten Natura 2000-Netzes sind ein wesentlicher Beitrag für Gutes Leben und Wirtschaften auch in Zukunft.

Anschrift der Verfasserin:

Dr. Christine Margraf
BUND Naturschutz in Bayern e.V. (BN), Landesfachgeschäftsstelle
Pettenkoflerstraße 10a/I
80336 München
E-Mail: Christine.margraf@bund-naturschutz.de

Die Autorin ist Artenschutzreferentin beim BUND Naturschutz in Bayern e.V. (BN) und seit 1994 mit Aktivitäten des BN zu Natura 2000 beschäftigt und hat unter anderem die BN-Gebietsliste koordiniert.

Für wertvolle Hinweise zu danken ist Dr. Klaus Lintzmeyer, Axel Ssymank und Lorenz Sankt-johanser.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt](#)

Jahr/Year: 2022

Band/Volume: [87_2022](#)

Autor(en)/Author(s): Margraf Christine

Artikel/Article: [30 Jahre Natura 2000 in Bayern: Chancen und Schwierigkeiten beim Schutz unseres Europäischen Naturerbes. Erfolgsgeschichte mit Nachholbedarf Ein Meilenstein des europäischen Naturschutzes: Hürdenlauf oder Zielgerade? 135-182](#)