



EUROPÄISCHE KOMMISSION

Brüssel, den 12.2.2020

2014/2262

C(2020) 261 final

MIT GRÜNDEN VERSEHENE STELLUNGNAHME

gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
gerichtet an die Bundesrepublik Deutschland
wegen Nichtumsetzung der Artikel 4 Absatz 4 und 6 der Richtlinie 92/43/EWG zur
Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (im
Folgenden „Richtlinie 92/43/EWG“ oder „Habitat-Richtlinie“) und von Artikel 7 Absatz
1 der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen
(im Folgenden „Richtlinie 2003/4/EG“).

MIT GRÜNDEN VERSEHENE STELLUNGNAHME

gemäß Artikel 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
gerichtet an die Bundesrepublik Deutschland
wegen Nichtumsetzung der Artikel 4 Absatz 4 und 6 der Richtlinie 92/43/EWG zur
Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (im
Folgenden „Richtlinie 92/43/EWG“ oder „Habitat-Richtlinie“) und von Artikel 7 Absatz
1 der Richtlinie 2003/4/EG über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen
(im Folgenden „Richtlinie 2003/4/EG“).

1. Rechtsrahmen

In Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie heißt es: *„Diese Richtlinie hat zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten, für das der Vertrag Geltung hat, beizutragen.“*

In Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie heißt es: *„Die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen.“*

In Artikel 3 Absatz 1 der Richtlinie heißt es: *„Es wird ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung „Natura 2000“ errichtet. Dieses Netz besteht aus Gebieten, die die natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I sowie die Habitate der Arten des Anhangs II umfassen, und muss den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten. (...)“*

In Artikel 3 Absatz 2 heißt es: *„Jeder Staat trägt im Verhältnis der in seinem Hoheitsgebiet vorhandenen in Absatz 1 genannten natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten zur Errichtung von Natura 2000 bei. Zu diesem Zweck weist er nach den Bestimmungen des Artikels 4 Gebiete als besondere Schutzgebiete aus, wobei er den in Absatz 1 genannten Zielen Rechnung trägt.“*

In Artikel 4 Absatz 1 der Richtlinie heißt es: *„Anhand der in Anhang III (Phase 1) festgelegten Kriterien und einschlägiger wissenschaftlicher Informationen legt jeder Mitgliedstaat eine Liste von Gebieten vor, in der die in diesen Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und einheimischen Arten des Anhangs II aufgeführt sind.“*

In Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 1 der Richtlinie heißt es: *„Auf der Grundlage der in Anhang III (Phase 2) festgelegten Kriterien und im Rahmen der neun in Artikel 1 Buchstabe c) Ziffer iii) erwähnten biogeographischen Regionen sowie des in Artikel 2 Absatz 1 genannten Gesamtgebietes erstellt die Kommission jeweils im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten aus den Listen der Mitgliedstaaten den Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, in der die Gebiete mit einem oder mehreren*

prioritären natürlichen Lebensraumtyp(en) oder einer oder mehreren prioritären Art(en) ausgewiesen sind.“

In Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Richtlinie heißt es: *„Die Liste der Gebiete, die als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung ausgewählt wurden und in der die Gebiete mit einem oder mehreren prioritären natürlichen Lebensraumtyp(en) oder einer oder mehreren prioritären Art(en) ausgewiesen sind, wird von der Kommission nach dem Verfahren des Artikels 21 festgelegt.“*

In Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie heißt es: *„Ist ein Gebiet aufgrund des in Absatz 2 genannten Verfahrens als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung bezeichnet worden, so weist der betreffende Mitgliedstaat dieses Gebiet so schnell wie möglich - spätestens aber binnen sechs Jahren – als besonderes Schutzgebiet aus und legt dabei die Prioritäten nach Maßgabe der Wichtigkeit dieser Gebiete für die Wahrung oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes eines natürlichen Lebensraumtyps des Anhangs I oder einer Art des Anhangs II und für die Kohärenz des Netzes Natura 2000 sowie danach fest, inwieweit diese Gebiete von Schädigung oder Zerstörung bedroht sind.“*

In Artikel 6 der Richtlinie heißt es:

„(1) Für die besonderen Schutzgebiete legen die Mitgliedstaaten die nötigen Erhaltungsmaßnahmen fest, die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der Arten nach Anhang II entsprechen, die in diesen Gebieten vorkommen.

(2) Die Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten.

(3) Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, erfordern eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich des Absatzes 4 stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden dem Plan bzw. Projekt nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem sie gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört haben.

(4) Ist trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art ein Plan oder Projekt durchzuführen und ist eine Alternativlösung nicht vorhanden, so ergreift der Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt ist. Der Mitgliedstaat unterrichtet die Kommission über die von ihm ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen.

Ist das betreffende Gebiet ein Gebiet, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, so können nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden.“

In Artikel 7 Absatz 1 und 2 der Richtlinie 2003/4 heißt es:

„(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen die notwendigen Maßnahmen, um sicherzustellen, dass Behörden die für ihre Aufgaben relevanten und bei ihnen vorhandenen oder für sie bereitgehaltenen Umweltinformationen aufbereiten, damit eine aktive und systematische Verbreitung in der Öffentlichkeit erfolgen kann, insbesondere unter Verwendung von Computer-Telekommunikation und/oder elektronischen Technologien, soweit diese verfügbar sind.

Die unter Verwendung von Computer-Telekommunikation und/oder elektronischen Technologien zugänglich gemachten Informationen müssen nicht Daten umfassen, die vor Inkrafttreten dieser Richtlinie erhoben wurden, es sei denn, diese Daten sind bereits in elektronischer Form vorhanden.

Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Umweltinformationen zunehmend in elektronischen Datenbanken zugänglich gemacht werden, die der Öffentlichkeit über öffentliche Telekommunikationsnetze leicht zugänglich sind.

(2) Die Informationen, die zugänglich zu machen und zu verbreiten sind, werden gegebenenfalls aktualisiert und umfassen zumindest Folgendes:

[...]

b) Politiken, Pläne und Programme mit Bezug zur Umwelt;“

2. Sachverhalt

Die Listen der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (im Folgenden „GGB“) in der alpinen, atlantischen und kontinentalen biogeografischen Region wurden von der Kommission mit der Entscheidung 2004/69/EG vom 22. Dezember 2003 (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2003)4957), mit der Entscheidung 2004/813/EG vom 7. Dezember 2004 (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2004)4032) und mit der Entscheidung 2004/798/EG vom 7. Dezember 2004 (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2004)4031) festgelegt. Somit liefen die Fristen für die Einhaltung von Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie am 22. Dezember 2009 für die alpine biogeografische Region und am 7. Dezember 2010 für die atlantische und die kontinentale biogeografische Region ab.

Diese Listen der GGB wurden durch Entscheidungen und Beschlüsse der Kommission regelmäßig auf den neuesten Stand gebracht. Für den Zweck dieser begründeten Stellungnahme sind auch die Entscheidung 2008/23/EG vom 12. November 2007

(bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2007)5396) zur Verabschiedung einer ersten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der atlantischen biogeografischen Region, die Entscheidung 2008/25/EG vom 13. November 2007 (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2007)5403) zur Verabschiedung einer ersten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung für die kontinentale biogeografische Region und die Entscheidung 2008/218/EG vom 25. Januar 2008 (bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2008)271) zur Verabschiedung einer ersten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung für die alpine biogeografische Region von Bedeutung. Die Fristen für die Ausweisung der zusätzlichen Gebiete in diesen aktualisierten Listen liefen am 12. November 2013, 13. November 2013 und 25. Januar 2014 ab.

3. Verfahren

Mit Schreiben vom 13. Juni 2012 (ARES(2012)707955) bat die Kommission die deutschen Behörden um Informationen über den Stand der Ausweisung besonderer Schutzgebiete (BSG) in den Mitgliedstaaten. Deutschland hat am 28. Februar 2013 seine Antwort übermittelt (N I 2 – 70162/2).

Mit Schreiben vom 17. Februar 2014 (EU-PILOT Ref.-Nr. 6117/14/ENVI) forderte die Kommission die deutschen Behörden auf, mitzuteilen, welche Maßnahmen ergriffen wurden, um Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 6 der Richtlinie nachzukommen, d. h. die BSG auszuweisen und die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen.

Die deutschen Behörden antworteten am 26. Juni 2014 und teilten mit, dass die Verpflichtung zur Ausweisung der BSG bis zum Jahre 2020 vollständig erfüllt werde. Die Verpflichtung zur Festlegung der nötigen Erhaltungsmaßnahmen werde bis 2022 erfüllt.

Am 2. Mai 2015 schickte die Kommission ein Aufforderungsschreiben an Deutschland, da sie den von Deutschland vorgeschlagenen Zeitplan als nicht annehmbar bewertete, weil die Fristen für die Ausweisung der Gebiete auf den ursprünglichen Listen bereits 2010 abgelaufen waren.

In seiner Antwort vom 26. Juni 2015 auf das Aufforderungsschreiben teilte Deutschland mit, dass es seine Anstrengungen verstärken werde, um zu gewährleisten, dass die Verpflichtungen bis 2018 bzw. bis 2020 erfüllt werden.

Am 3. August 2018 übermittelte Deutschland eine Mitteilung zu den erzielten Fortschritten bei der Ausweisung von BSG und bei der Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen. Da es in einem bestimmten Bundesland zu Verzögerungen gekommen sei, werde die Ausweisung aller BSG erst 2020 abgeschlossen, und die Erhaltungsmaßnahmen erst bis 2023 festgelegt werden. Dies gelte für 787 der 4606

Gebiete, die als BSG ausgewiesen, sowie für 1320 der insgesamt 4606 Gebiete, für die Erhaltungsmaßnahmen festgelegt werden müssen.

Am 10. September 2018 fand eine Fachbesprechung der Generaldirektion Umwelt mit Vertretern der deutschen Behörden statt, um die Umsetzung von Erhaltungsmaßnahmen in Deutschland zu erörtern. In dieser Sitzung stellte sich heraus, dass die deutschen Behörden ein anderes Verständnis der Erfordernisse von Erhaltungszielen als Grundlage für die Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen hatten. Außerdem wurde festgestellt, dass nicht alle Bewirtschaftungspläne, die in Deutschland vorwiegend als Instrument zur Festlegung der nötigen Erhaltungsmaßnahmen verwendet werden, im Internet veröffentlicht werden und öffentlich verfügbar sind.

Am 26. Januar 2019 übermittelte die Kommission ein ergänzendes Aufforderungsschreiben an die Bundesrepublik Deutschland, welches zur Schlussfolgerung kam, dass Deutschland seine Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie 92/43/EWG noch immer nicht erfüllt hatte, als dass sie nicht alle GGB als BSG ausgewiesen hatte, für die die Frist zur Ausweisung gemäß Artikel 4 Absatz 4 bereits abgelaufen war. Die Kommission kam ferner zu dem Schluss, dass Deutschland allgemein und strukturell gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 6 der Richtlinie 92/43/EWG verstoßen hatte, ausreichend detaillierte, gebietspezifische Erhaltungsziele festzulegen. Insbesondere wies die Kommission darauf hin, dass die von den deutschen Behörden festgelegten Erhaltungsziele nicht systematisch zwischen dem Ziel „Wiederherstellung“ und „Erhaltung“ des Erhaltungszustands der betreffenden Art oder des betreffenden Lebensraumtyps unterschieden. Die Kommission kritisierte ferner, dass die festgelegten Erhaltungsziele nicht hinreichend quantifiziert und messbar seien.

Ausgehend von der Annahme fehlender detaillierter gebietspezifischer Erhaltungsziele machte die Kommission in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben ebenfalls geltend, dass Deutschland auch allgemein und strukturell gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG verstoßen habe, die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen. Im Falle eines Bundeslands (Bayern) beanstandete die Kommission die Methode zur Bewertung des Erhaltungszustands der Schutzgüter in den Schutzgebieten als Grundlage für nötigen Erhaltungsmaßnahmen.

Schließlich kam die Kommission zu dem Schluss, dass Deutschland gegen seine Verpflichtungen aus Artikel 7 Absatz 1 der Richtlinie 2003/4/EG verstoßen hat, indem es nicht sichergestellt hat, dass die Behörden in mehreren Bundesländern Bewirtschaftungspläne im Sinne des Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 92/43/EWG aktiv und systematisch auf Grundlage einer internetbasierten Lösung in der Öffentlichkeit verbreiten.

Am 26. April 2019 übermittelte Deutschland eine erste Antwort auf das ergänzende Aufforderungsschreiben der Kommission, in der es bestätigte, dass es die Ausweisung von 99,3 % seiner Natura-2000-Gebiete bis Ende 2019 und den gesamten

Ausweisungsprozess bis Ende 2020 abschließen werde. In Bezug auf die Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen im Wege der Annahme von Bewirtschaftungsplänen erklärte Deutschland, dass der diesbezügliche Prozess spätestens im Jahr 2023 abgeschlossen sein werde. Was die aktive Verbreitung der Bewirtschaftungspläne anbelangt, so hat Deutschland den Standpunkt der Kommission in Bezug auf die Verpflichtung zur aktiven Verbreitung und Veröffentlichung der angenommenen Bewirtschaftungspläne im Internet anerkannt. Für die meisten Bundesländer, die bislang keinen internetbasierten Zugang zu den Plänen anboten, wurde ein Zeitplan für die Gewährung des Zugangs vorgelegt.

In Bezug auf die Schlussfolgerung der Kommission, dass Deutschland allgemein und strukturell keine hinreichend detaillierten gebietsspezifischen Erhaltungsziele gesetzt und festgelegt habe und damit auch die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen nicht festgelegt worden seien, erklärte Deutschland, dass es nicht in der Lage sei, innerhalb der verlängerten Frist eine Antwort zu geben.

Anschließend übermittelte Deutschland am 11. Juni 2019 nach Ablauf der bis zum 25. April 2019 gewährten Fristverlängerung eine zusätzliche Antwort auf das ergänzende Aufforderungsschreiben. Die deutschen Behörden machten geltend, dass die in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben seitens der Kommission vertretene Auslegung der spezifischen Anforderungen an die festgelegten Erhaltungsziele über das hinausgehe, was zur Erreichung der Ziele der Richtlinie erforderlich sei. Da die Richtlinie nicht ausdrücklich die Festlegung von Erhaltungszielen in der von der Kommission gewünschten Detailtiefe vorschreibe, sei es Sache der Mitgliedstaaten, zu entscheiden, wie die Ziele der Richtlinie am besten erreicht werden könnten. Indem die Kommission solche spezifischen Erhaltungsziele verlange, habe sie ihre Kompetenzen überschritten. Nach Angaben der deutschen Behörde verfolgt Deutschland bei der Umsetzung der Anforderungen der Artikel 4 Abs. 4 und Artikel 6 einen zweistufigen Ansatz. In einem ersten Schritt werde in den Verordnungen, die das GGB als BSG ausweisen, zunächst die allgemeinen Erhaltungsziele normiert. In einem zweiten Schritt würden die Erhaltungsziele spezifiziert, erforderlichenfalls im Kontext des Bewirtschaftungsplans für die einzelnen Gebiete. Nach Angaben der deutschen Behörden gewährleiste dieses Verfahren einerseits die notwendige Rechtssicherheit und biete andererseits genügend Flexibilität für eine effektive Gebietsbewirtschaftung.

Deutschland bestreitet auch die Auffassung der Kommission, dass die Erhaltungsmaßnahmen auf detaillierten gebietsspezifischen Erhaltungszielen beruhen sollten und Erhaltungsmaßnahmen nur dann wirksam durchgeführt werden könnten, wenn sie präzise, quantifiziert und hinreichend klar seien, um zu gewährleisten, dass die für die einzelnen Gebiete festgelegten Erhaltungsziele erreicht werden, und dass sie zur Verwirklichung des übergeordneten Ziels der Richtlinie beitragen („wer tut was, wann, wo und wie“) (S. 12¹). Hinsichtlich der Methode zur Bewertung des Erhaltungszustands

¹ Seitenangaben ohne weitere Zusätze beziehen sich auf das Antwortschreiben der deutschen Behörden vom 11. Juni 2019.

der Schutzgüter in Bayern argumentiert Deutschland, dass diese Methode mit der Richtlinie in Einklang stehe.

4. Rechtliche Würdigung

4.1 Mangelnde Ausweisung besonderer Schutzgebiete

4.1.1 Rechtlicher Rahmen

Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie bestimmt: *„Nach der Annahme eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung nach dem Verfahren des Absatzes 2 weist der betreffende Mitgliedstaat dieses Gebiet so bald wie möglich, spätestens aber binnen sechs Jahren, als besonderes Schutzgebiet aus (...).“*

Diese Bestimmung bestimmt eindeutig, dass die Mitgliedstaaten Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung innerhalb von höchstens sechs Jahren nach der Annahme der Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung durch die Kommission als besondere Schutzgebiete ausweisen müssen.

Die Mitgliedstaaten verfügen über einen weiten Ermessensspielraum hinsichtlich der Art und Weise, wie Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung als besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden.

Eingeschränkt wird dieser Ermessensspielraum jedoch durch die ständige Rechtsprechung des Gerichtshofs, der zufolge *„die Bestimmungen einer Richtlinie [...] mit unbestreitbarer Verbindlichkeit und mit der Konkretheit, Bestimmtheit und Klarheit umgesetzt werden müssen, die notwendig sind, um den Erfordernissen der Rechtssicherheit zu genügen [...]. Der Grundsatz der Rechtssicherheit verlangt eine angemessene Bekanntmachung der aufgrund einer Gemeinschaftsregelung eingeführten nationalen Maßnahmen, damit die von diesen Maßnahmen betroffenen Rechtssubjekte den Umfang ihrer Rechte und Pflichten in dem besonderen gemeinschaftsrechtlich geregelten Bereich erkennen können.“* (Rechtssache C-415/01, Kommission/Belgien, EU: C: 2003: 118, Randnr. 21 mit weiteren Verweisen).

Der Gerichtshof vertrat die Auffassung, dass dies für die besonderen Schutzgebiete im Rahmen der Vogelschutzrichtlinie bedeutet, dass *„[w]as die Bewertung der Karten zur Abgrenzung der besonderen Schutzgebiete anbelangt, [sie][...] zwingend unbestreitbare Verbindlichkeit aufweisen [müssen]. Andernfalls könnte nämlich die räumliche Abgrenzung der besonderen Schutzgebiete jederzeit in Frage gestellt werden. Zudem bestünde die Gefahr, dass das in Randnummer 17 dieses Urteils dargelegte Schutzziel des Artikels 4 der Vogelschutzrichtlinie nicht voll erreicht würde.“* (Rechtssache C-415/01, Kommission/Belgien, EU: C: 2003: 118, Randnr. 22). Der Gerichtshof forderte, dass Karten, mit denen besondere Schutzgebiete abgegrenzt wurden, in einem Amtsblatt des Mitgliedstaats veröffentlicht werden, was *„die unwiderlegliche Vermutung begründet, dass Dritte von dieser Maßnahme Kenntnis haben“* (Randnummer 23).

Der Gerichtshof verlangte das Gleiche hinsichtlich der Identifizierung der Arten für die das BSG ausgewiesen wurde: „*Zur Bestimmung der in jedem BSG geschützten Arten und Lebensräume ist festzustellen, dass die Bestimmung der Arten, die die Ausweisung des betreffenden BSG gerechtfertigt haben, ebenso wie die Abgrenzung eines BSG (vgl. Urteil Kommission/Belgien, Randnr. 22) unbestreitbare Verbindlichkeit aufweisen muss. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass das aus Art. 4 Abs. 1 und 2 der Vogelschutzrichtlinie sowie aus Art. 6 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 7 der Habitatrichtlinie resultierende Schutzziel nicht vollständig erreicht würde.*“ (Rechtssache C-535/07, Kommission/Österreich, EU: C: 2010: 602, Randnr. 64).

Nach Ansicht der Kommission gelten die dieser Rechtsprechung zu entnehmenden Erwägungen zur Vogelschutzrichtlinie auch für SACs, die gemäß der Richtlinie ausgewiesen sind, da beide Richtlinien dasselbe Ziel der Erhaltung wild lebender Arten verfolgen (siehe Artikel 1 Absatz 1 der Vogelschutzrichtlinie und Artikel 2 Absatz 1 der Richtlinie).

Demzufolge schreibt Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie vor, dass Karten, mit denen besondere Schutzgebiete abgegrenzt werden, sowie die Liste der Arten und natürlichen Lebensraumtypen, für die das besondere Schutzgebiet ausgewiesen ist, mit unbestreitbarer Verbindlichkeit angelegt werden. Auch die BSG-Bezeichnungen müssen hinreichend spezifisch, präzise und eindeutig sein, um die Anforderungen der Rechtssicherheit zu erfüllen.

Der Leitfaden der Kommission zur Ausweisung von BSG schließt aus dem Erfordernis der Rechtssicherheit auf die Notwendigkeit einer klaren Rechtsgrundlage für die Ausweisung als BSG und der eindeutigen Benennung der Bezeichnung und der Lage des Gebiets, der Arten und Lebensraumtypen, für die das BSG ausgewiesen wurde, der Abgrenzung des Gebiets (eine Karte mit verbindlicher Kraft, die sich nicht von der des zugrunde liegenden GGB unterscheidet), den Zweck der Ausweisung und einen Querverweis auf die Schutzmaßnahmen für BSG (d. h. die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung von Artikel 6 der Richtlinie) (Vermerk der Kommission zur über die Ausweisung besonderer Schutzgebiete, Dok. Hab. 12-04/05 vom 14. Mai 2012, abrufbar unter http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note_DE.pdf (S. 4-6)).

4.1.2 Anwendung auf den vorliegenden Fall

Nach den Vorschriften, mit denen eine sechsjährige Frist für die Ausweisung von BSG festgelegt wurde, hätte Deutschland die GGB in der mit der Entscheidung 2004/69/EG vom 22. Dezember 2003 festgelegten alpinen biogeografischen Region bis zum 22. Dezember 2009 und in den mit der Entscheidung 2008/218/EG vom 25. Januar 2008 zusätzlich in diese Liste aufgenommenen GGB bis zum 25. Januar 2014 ausweisen müssen.

Für die Gebiete in der atlantischen biogeografischen Region, die mit der Entscheidung 2004/813/EG vom 7. Dezember 2004 festgelegt und mit der Entscheidung 2008/23/EG vom 12. November 2007 zusätzlich in die Liste der GGB aufgenommen wurden, hätte Deutschland dieser Verpflichtung bis zum 7. Dezember 2010 bzw. bis zum 12. November 2013 nachkommen müssen.

Und für die Gebiete in der kontinentalen biogeografischen Region, die mit der Entscheidung 2004/798/EG vom 7. Dezember 2004 festgelegt und mit der Entscheidung 2008/25/EG vom 13. November 2007 zusätzlich in die Liste der GGB aufgenommen wurden, hätte Deutschland dieser Verpflichtung bis zum 7. Dezember 2010 bzw. bis zum 13. November 2013 nachkommen müssen.

Für die Zwecke dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme vertritt die Kommission die Auffassung, dass die 4606 Gebiete, die in der Excel-Tabelle im Anhang zur Antwort Deutschlands vom 26. April 2019 zwecks Darlegung des aktuellen Stands der SAC-Ausweisung aufgelistet sind, diejenigen sind, für die die Frist bereits abgelaufen ist (siehe Anhang).

Aus der deutschen Mitteilung vom 26. April 2019 und insbesondere aus der beigefügten Tabelle geht hervor, dass Deutschland noch immer nicht alle seine Verpflichtungen aus Artikel 4 Abs. 4 für 129 von 4606 Gebiete erfüllt hat, für die die oben genannten Fristen bereits abgelaufen sind (siehe Anhang). Das Antwortschreiben enthält einen Zeitplan für die vollständige Umsetzung dieser Vorschriften in jedem einzelnen Bundesland. Selbst wenn die Kommission anerkennt, dass Deutschland in der Folgezeit des ergänzenden Aufforderungsschreibens bei dem Ausweisungsprozess Fortschritte erzielt hat, nimmt sie zur Kenntnis, dass laut der Antwort der Ausweisungsprozess gemäß Artikel 4 Absatz 4 für alle betroffenen Gebiete erst im Jahr 2020 abgeschlossen sein soll.

Nach Auffassung der Kommission ist dieser Zeitplan nicht akzeptabel, da die Fristen für die Ausweisung der Gebiete in den ursprünglichen Listen mit Ablauf des Jahres 2010 abgelaufen sind, was bedeutet, dass Deutschland seit über 10 Jahren gegen Artikel 4 Absatz 4 der Richtlinie verstößt.

4.2. Keine Festlegung gebietsspezifischer Erhaltungsziele

4.2.1 Rechtlicher Rahmen

Wie bereits in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben vom 25. Januar 2019 ausgeführt, sieht die Richtlinie nicht ausdrücklich eine Verpflichtung zur Festlegung spezifischer Erhaltungsziele für jedes besondere Schutzgebiet vor. Die Kommission ist jedoch nach wie vor der Ansicht, dass ein solches Erfordernis aus einer kontextuellen Auslegung von Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 6 im Lichte des Ziels der Richtlinie folgt. Durch die Auslegung der Richtlinie auf der Grundlage ihres Kontexts und ihres Anwendungsbereichs überschreitet die Kommission nicht ihre Befugnisse, wie dies seitens der deutschen Behörden in ihrer ergänzenden Antwort vom 11. Juni 2019 (S. 1) geltend gemacht wird.

Wie im Rahmen des ergänzenden Aufforderungsschreibens erläutert, ist die Kommission – im Gegensatz zu den deutschen Behörden (S. 2) – der Ansicht, dass Artikel 6 der Richtlinie ohne Erhaltungsziele nicht wirksam zur Anwendung kommen kann. Dieser Zusammenhang ist explizit in Artikel 6 Absatz 3 verankert, der vorschreibt, dass ein Plan oder ein Projekt *„eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen“* erfordert. Der zehnte Erwägungsgrund der Richtlinie bestätigt den Zusammenhang zwischen den Erhaltungszielen und Artikel 6 Absatz 3, wonach Pläne oder Programme, *„die sich auf die mit der Ausweisung eines Gebiets verfolgten Erhaltungsziele wesentlich auswirken könnten, einer angemessenen Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen“* sind. Ebenso setzt Artikel 6 Absatz 4 Erhaltungsziele voraus, da die Bewertung der Ausgleichsmaßnahmen eine Analyse der Auswirkungen des Plans oder Projekts auf die Erhaltungsziele des betreffenden Gebiets erfordert. Gleiches gilt für Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie, wonach *„die Mitgliedstaaten [...] die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festlegen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der Arten nach Anhang II entsprechen, die in diesen Gebieten vorkommen“*. Der Ausgangspunkt für die Ausgestaltung der erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen ist die Ermittlung der *„ökologischen Anforderungen“*, d. h. der Faktoren, die die betreffenden Lebensraumtypen und Arten für ihre Erhaltung benötigen.

Die Mitgliedstaaten müssen jedoch auf dieser Grundlage auch gebietsspezifische Erhaltungsziele festlegen, um den gewünschten Erhaltungszustand der in den Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen und Arten zu bestimmen. Daher müssen sie die Erhaltungsmaßnahmen auf die jeweiligen gebietsspezifischen Erhaltungsziele stützen. Dieser Zusammenhang zwischen den Erhaltungsmaßnahmen und den Erhaltungszielen wird durch den achten Erwägungsgrund der Richtlinie bestätigt, in der es heißt: *„In jedem ausgewiesenen Gebiet sind entsprechend den einschlägigen Erhaltungszielen die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen.“*

Schließlich bleibt die Kommission bei ihrer Auffassung, dass Artikel 6 Absatz 2 zwecks Anwendbarkeit Erhaltungsziele erforderlich macht, auch wenn dies in der Bestimmung nicht ausdrücklich erwähnt wird. Störungen und Verschlechterungen sind im Hinblick auf ihre Auswirkungen auf einen günstigen Erhaltungszustand (siehe Artikel 1 der Richtlinie) zu beurteilen, der wiederum von dem geplanten Beitrag des Gebiets zu diesem Gesamtziel der Richtlinie abhängt. Dieser Beitrag wird in den jeweiligen Erhaltungszielen für das jeweilige Gebiet ausgedrückt.

Auch für das in Artikel 2 Absatz 2 niedergelegte, übergeordnete Ziel der Richtlinie, „*einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu bewahren oder wiederherzustellen*“ sind gebietsspezifische Erhaltungsziele entscheidend. So hat der Gerichtshof die Verpflichtungen und Verfahren des Artikel 6 mit dem in Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie verfolgten Ziel und dem übergeordneten Ziel der Richtlinie, einen hohen Grad an Umweltschutz für die geschützten Gebiete zu gewährleisten, verknüpft (C-290/18, Rn. 50). Gebiete können nur dann zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands beitragen, wenn dieses übergeordnete Ziel auch im Rahmen der gebietsbezogenen Erhaltungsziele umgesetzt wird.

Aus diesen systematischen und teleologischen Gründen werden im Leitfaden der Kommission gebietsspezifische Erhaltungsziele als notwendig erachtet, um gebietsbezogene Erhaltungsmaßnahmen zu bestimmen und angemessene Bewertungen der Auswirkungen von Plänen und Projekten auf ein Gebiet durchzuführen (Vermerk der Kommission über die Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete, Dok. Hab. 12-04/06 vom November 2012, abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_DE.pdf, S. 2).

Deutschland macht in seinem Schreiben vom 11. Juni 2019 geltend, dass Artikel 4 Absatz 5 der Richtlinie ein Indiz dafür sei, dass detaillierte und gebietsspezifische Erhaltungsziele für die Anwendung von Artikel 6 Absatz 2 bis 4 nicht erforderlich seien. Die Bestimmung besage, dass in dem Moment, in dem ein Gebiet in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufgenommen wird, Artikel 6 Absätze 2, 3 und 4 bereits gelten würden. Da Artikel 4 Absatz 4 den Mitgliedstaaten sechs Jahre für die Ausweisung von GGB als BSG gewährt, vertritt Deutschland die Auffassung, dass der Gesetzgeber bereits davon ausgegangen ist, dass eine Verträglichkeitsprüfung ohne detaillierte gebietsspezifische Erhaltungsziele durchgeführt werden kann.

Die Kommission teilt diese Auffassung nicht. Zunächst einmal bezieht sich Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie ausdrücklich auf eine Verträglichkeitsprüfung anhand der in dem jeweiligen Gebiet festgelegten Erhaltungsziele. Da die Einhaltung der gebietsspezifischen Erhaltungsziele rechtlich und praktisch betrachtet notwendig für die Einhaltung von Artikel 6 Absatz 3 ist, der für die in die Liste der Kommission eingetragenen Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung Anwendung findet (siehe Artikel 4 Absatz 5 der

Richtlinie), sollten sie jedenfalls spätestens dann festgelegt werden, sobald das jeweilige Gebiet seitens der Kommission in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufgenommen worden ist. Eine entsprechende Anforderung der Richtlinie ist auch nicht unangemessen, da die Mitgliedstaaten gemäß Artikel 4 Absatz 1 drei Jahre seit Bekanntgabe dieser Richtlinie Zeit hatten, um die geeigneten Gebiete für das Natura-2000-Netzwerk auszuwählen zu können.

Deutschland argumentiert weiter, dass die Kommission in ihren Leitlinien darauf hingewiesen habe, dass die für jedes Gebiet im Standarddatenbogen enthaltenen Daten ausreichend sein könnten, um eine angemessene Verträglichkeitsprüfung durchzuführen (S. 16).

Zwar trifft es zu, dass die Kommission in dem Leitfaden zur Bewirtschaftung von Natura 2000 vorgeschlagen hat, das Standarddatenformular zu verwenden, das Informationen über die Art und den Lebensraumtyp in den einzelnen Gebieten enthält, um eine Verträglichkeitsprüfung vorzunehmen, solange keine Erhaltungsziele festgelegt sind. Die Kommission ging jedoch nie davon aus, dass ein Standarddatenbogen die Verpflichtung zur Festlegung detaillierter gebietsspezifischer Erhaltungsziele ersetzen könne.

Schließlich argumentiert Deutschland, dass sein zweistufiger Ansatz, nämlich die Einführung allgemeiner Erhaltungsziele in der Verordnung über besondere Schutzgebiete (erster Schritt) und gegebenenfalls die weitere Spezifizierung der Erhaltungsziele, wenn die Erhaltungsmaßnahmen in den Bewirtschaftungsplänen (zweiter Schritt) festgelegt sind, mit der Richtlinie in Einklang stehe (S. 2). Die deutschen Behörden führen in diesem Zusammenhang das im Jahr 2016 veröffentlichte Kommissionsdokument „Natura 2000 und Wälder“ an, welches suggeriere, dass Erhaltungsziele in Managementplänen formuliert werden könnten (S. 11).

Im Rahmen der Beurteilung der Angemessenheit der Erhaltungsziele berücksichtigt die Kommission zwei verschiedene Aspekte. Erstens Inhalt und Detailliertheit der spezifischen Erhaltungsziele im Hinblick auf die jeweiligen Schutzgüter in einem bestimmten Gebiet; und zweitens die rechtliche Qualität des Rechtsakts, in dem die Erhaltungsziele festgelegt sind. Die inhaltlichen Anforderungen werden nachstehend erläutert. Was die formelle Annahme der detaillierten gebietsspezifischen Erhaltungsziele anbelangt, so müssen sie nicht zwangsläufig in demselben Rechtsakt aufgenommen werden, der der Ausweisung des jeweiligen Gebiets als besonderes Schutzgebiet dient. Erhaltungsziele sollten jedoch „mit unbestreitbarer Verbindlichkeit“ festgelegt werden, damit sie im Einklang mit dem Schutzziel der Richtlinie zu keinem Zeitpunkt in Frage gestellt werden können (Vergleiche Rechtssache C-415/01 Kommission/Belgien, EU:C:2003:118, Abs. 22, in Bezug auf Rechtsakte zur Ausweisung von BSG). Ihre Form muss Rechtssicherheit gewährleisten, damit sie die zuständigen Behörden bei der Festlegung der erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen leiten kann. Ihre Form muss auch sicherstellen, dass sie als Maßstab für die entsprechenden Verträglichkeitsprüfungen nach Artikel 6 Absatz 3 dienen können.

Die in Deutschland verabschiedeten Bewirtschaftungspläne erfüllen diese Anforderungen nicht. Sie sind nicht bindend, richten sich nicht gegenüber Dritten und können somit nicht durchgesetzt werden². Nach Ansicht der Kommission können Erhaltungsziele in der Tat in einem Bewirtschaftungsplan festgelegt werden, sofern der Plan bindend ist.

Inhaltliche Anforderungen

Wie in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben erläutert, besteht die Funktion von Erhaltungszielen darin, zu spezifizieren, welchen Erhaltungszustand Arten und Lebensraumtypen in einem Gebiet erreichen sollen, so dass das Gebiet zu dem übergeordneten Ziel eines günstigen Erhaltungszustands dieser Arten und Lebensraumtypen (siehe Artikel 2 Absatz 2 der Richtlinie) auf nationaler, biogeografischer oder europäischer Ebene beitragen kann.³ Auf der Grundlage des in den Erhaltungszielen zum Ausdruck gebrachten, anvisierten Zustands müssen die Mitgliedstaaten die Erhaltungsmaßnahmen festlegen.

Um diese Funktion erfüllen zu können, müssen die Erhaltungsziele

- *gebietspezifisch*, d. h. auf Gebietsebene festgelegt werden (aber möglicherweise durch ein breiteres Spektrum von Erhaltungszielen auf höherer, z. B. nationaler, regionaler oder biogeografischer Ebene ergänzt werden müssen);

² Siehe beispielsweise:

Für Bayern: §4, Abs. 2 der Bayerische Verordnung über die Natura 2000-Gebiete (Bayerische Natura 2000-Verordnung – BayNat2000V), <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayVoGEV06-4>: „(2) Die Managementpläne werden unter Beteiligung der Betroffenen erstellt und bei Bedarf fortgeschrieben. **Für private Grundeigentümer und Nutzungsberechtigte begründen die Managementpläne keine Verpflichtungen.** Das Verschlechterungsverbot nach den §§ 33 und 34 BNatSchG bleibt unberührt.

Für Hamburg, Schleswig-Holstein und Niedersachsen: Integrierten Bewirtschaftungsplans (IBP) für das Elbeästuar:

„Rechtscharakter des IBP: Der integrierte Bewirtschaftungsplan ist Leitlinie des staatlichen Handelns. Er soll Klarheit und Planungssicherheit schaffen, **hat jedoch keine rechtliche Bindungswirkung für Nutzungen, die auf der Basis des Grundeigentums ausgeübt werden. Für Privatpersonen ergeben sich aus dem IBP keine unmittelbaren Verpflichtungen**“. https://www.natura2000-unterelbe.de/media/ibp_endfassung/A-Gesamtraum-Schirm-2012-08-09.pdf

Für Sachsen: Informationen zu Natura 2000 auf der offiziellen Website von Sachsen: „Definition: Der Managementplan ist ein Fachplan des Naturschutzes, der für die zum Geschäftsbereich des SMUL zählenden Behörden bindend ist, soweit sie an seiner Erstellung mitgewirkt oder ihm zugestimmt haben. **Dagegen sind enthaltene Festlegungen für Privatpersonen nicht verbindlich.** Gegenüber diesen bedarf es immer einer Umsetzung über Verträge oder Verwaltungsakte.“ <https://www.wald.sachsen.de/natura-2000-4045.html#a-6050>

³ Dies bedeutet, dass die Mitgliedstaaten festlegen, was einen günstigen Erhaltungszustand für einen bestimmten Lebensraumtyp oder eine bestimmte Art auf nationaler/biogeografischer Ebene auf der Grundlage der besten verfügbaren Daten und Informationen und durch die Etablierung sogenannter „günstiger Referenzwerte“ gemäß Artikel 17 darstellen würde (siehe die Leitlinien zu Artikel 17 unter http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17).

- *umfassend* sein, d.h. alle⁴ Arten und Lebensraumtypen von gemeinschaftlicher Bedeutung erfassen, die in einem Natura-2000-Gebiet in bedeutendem Umfang vorhanden sind (wie in dem entsprechendem Natura-2000-Standarddatenbogen angegeben);
- *spezifiziert im Hinblick auf das Schutzgut*, d.h. eindeutige Identifizierung einzelner Lebensraumtypen oder Arten in dem Gebiet
- *spezifiziert im Hinblick auf den anvisierten Erhaltungszustand*, d.h. eindeutig den Erhaltungszustand identifizieren, den der Lebensraumtyp und die Arten in dem Gebiet erreichen sollen; der gewünschte Zustand muss:
 - quantifiziert und messbar (quantitative Ziele müssen gegebenenfalls durch qualitative Ziele ergänzt werden, wie etwa durch die Beschreibung eines guten Erhaltungszustands eines Lebensraumtyps oder einer Populationsstruktur) sowie berichtspflichtig (Ermöglichung der Überwachung)
 - realistisch (angemessener Zeitrahmen und angemessener Einsatz von Ressourcen), konsequent im Ansatz (Verwendung ähnlicher Strukturen und Bedingungen für die gleichen Schutzgüter in den Gebieten)
 - umfassend (Bedingungen und Zielwerte müssen die Eigenschaften der Schutzgüter abdecken, die zur Beschreibung ihres Erhaltungszustands als günstig oder ungünstig notwendig sind) (siehe Vermerk der Kommission über die Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete, Dok. Hab. 12-04/06 vom November 2012, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_DE.pdf, S. 7-8);
 - eindeutig dahingehend sein, ob die „Wiederherstellung“ oder „Erhaltung“ des Erhaltungszustands der relevanten Schutzgüter des Gebiets anvisiert ist (die jeweiligen Zielvorgaben bestimmten die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen vorher).
- *den ökologischen Erfordernissen* der in dem jeweiligen Gebiet vorzufindenden, in Anhang I aufgeführten natürlichen Lebensraumtypen und in Anhang II aufgeführten Arten *entsprechen* (siehe Vermerk der Kommission zur Festlegung der Erhaltungsziele für Natura-2000-Gebiete vom November 2012, abrufbar unter http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/commission_note2_EN.pdf, S. 3).
- *die Bedeutung des Gebiets* für die Erhaltung oder Wiederherstellung widerspiegeln, hinsichtlich eines günstigen Erhaltungszustand der in dem Gebiet vorhandenen Lebensraumtypen und Arten und für die Kohärenz von Natura 2000.

⁴ Wohl folgt aus den Artikeln 4 (4) und 6 der Richtlinie ein strengerer Ansatz für die Erhaltungsziele in den besonderen Schutzgebieten als dies im Rahmen von Artikel 4 der Vogelschutzrichtlinie für die Erhaltungsziele in den besonderen Schutzgebieten der Fall ist, die nach Auffassung des Gerichtshofs „nicht ... für jede Art gesondert angegeben werden müssen“, „nicht ... in dem Rechtsakt enthalten sein müssen, der auch die geschützten Arten und Lebensräume eines bestimmten BSG betrifft“ (vgl. Urteil Kommission/Österreich, C-535/07, Randnr. 65).

In seiner ergänzenden Antwort vom 11. Juni 2019 auf das ergänzende Aufforderungsschreiben macht Deutschland insbesondere geltend, dass die Anforderungen an spezifische Erhaltungsziele in dem Sinne, dass sie klar zwischen dem Ziel „Wiederherstellung“ oder „Erhaltung“ unterscheiden müssen, sich nicht im Richtlinien text wiederfinden würden. Deutschland argumentiert, dass der Begriff „Wiederherstellung“ keine eigenständige Bedeutung in der Richtlinie habe, und verweist insbesondere auf die Definition des Begriffs „Erhaltung“ in Artikel 1 Buchstabe a der Richtlinie und weist darauf hin, dass eine Definition des Begriffs „Wiederherstellung“ fehle. Nach Auffassung der deutschen Behörden spricht dieser Umstand dafür, dass eine klare Unterscheidung zwischen „Erhaltung“ und „Wiederherstellung“ eines günstigen Erhaltungszustands auf der Ebene der Erhaltungsziele nicht erforderlich sei (S. 5).

Das Argument der deutschen Behörden ignoriert jedoch, dass Artikel 1 Buchstabe a klar zwischen den spezifischen Verpflichtungen "Erhaltung" und "Wiederherstellung" eines günstigen Erhaltungszustands unterscheidet. Diese Unterscheidung spiegelt sich gut in allen Sprachfassungen wider, wie der folgende Vergleich des deutschen, englischen und französischen Textes von Artikel 1 Buchstabe a zeigt.

Artikel 1 Buchstabe a lautet in der deutschen Fassung: *„Erhaltung“: alle Maßnahmen, die erforderlich sind, um die natürlichen Lebensräume und die Populationen wildlebender Tier- und Pflanzenarten in einem günstigen Erhaltungszustand im Sinne des Buchstabens e) oder i) zu erhalten oder diesen wiederherzustellen.*

In der englischen Fassung der Richtlinie wird der Begriff „*Conservation*“ definiert als *“meaning a series of measures required to maintain or restore the natural habitats and the populations of species of wild fauna and flora”*.

Der französische Text definiert ebenfalls in Artikel 1 Buchstabe a : *conservation: un ensemble de mesures requises pour maintenir ou rétablir les habitats naturels et les populations d'espèces de faune et de flore sauvages dans un état favorable.*

Wie bereits in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben erläutert, vertritt die Kommission die Auffassung, dass die Richtlinie die Verpflichtung impliziert, dass die Erhaltungsziele „spezifisch“ auszugestalten sind, was auch bedeutet, dass klar zwischen dem Ziel der „Wiederherstellung“ oder der „Erhaltung“ des Erhaltungszustands des relevanten Schutzguts des Gebiets unterschieden werden muss. Die Kommission ist der Ansicht, dass diese Unterscheidung essentiell ist, um die Erhaltungsmaßnahmen festzulegen, die erforderlich sind, um den Beitrag zu leisten, der einem bestimmten Gebiet im Hinblick auf die Erreichung des Gesamtziels der Richtlinie zugewiesen wird. Durch Erhaltungsmaßnahmen, mit denen ein Erhaltungszustand „bewahrt“ wird, wird der Status quo in Bezug auf Qualität und Quantität eines Schutzguts innerhalb des Gebiets gesichert. Erhaltungsmaßnahmen zur „Wiederherstellung“ des Erhaltungszustands erfordern erheblich intensivere Anstrengungen, um das angestrebte Ziel zu erreichen, wie z. B. die Schaffung einer neuen Fläche mit einem bestimmten Lebensraumtyp. Daher

müssen sich die zuständigen Behörden bei der Festlegung der nötigen Erhaltungsmaßnahmen gemäß Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie über die jeweilige Zielsetzung hinsichtlich des angestrebten Erhaltungszustands der einzelnen Schutzgüter in dem Gebiet im Klaren sein.

Die vorbezeichnete Unterscheidung ist auch für die Bewertung von Tätigkeiten, Plänen oder Projekten gemäß Artikel 6 Absatz 3 der Richtlinie wichtig. Ob eine Auswirkung auf das Gebiet erheblich ist, hängt von dem geplanten Beitrag des Gebiets zum Natura-2000-Netz ab. Wenn das Erhaltungsziel lediglich darin besteht, den Erhaltungszustand einer Art oder eines Lebensraumtyps „zu erhalten“, ist davon auszugehen, dass die Bewertung der Auswirkungen von Projekten, Plänen oder anderen Tätigkeiten auf das Gebiet eine andere sein wird, als wenn das Ziel die „Wiederherstellung“ und Verbesserung des Erhaltungszustands ist. Im letzteren Fall könnten Pläne, Projekte oder andere Tätigkeiten im Widerspruch zu solchen, höheren Ambitionen für das Gebiet stehen, beispielsweise, wenn zusätzliche Flächen eines Lebensraumtyps innerhalb des Gebiets benötigt werden oder wenn die bestehende Fläche aktiver gepflegt und geschützt werden muss, um die angestrebten Ziele zu erreichen.

Deutschland bestreitet auch die Auffassung der Kommission, dass die gebietsspezifischen Erhaltungsziele „quantifiziert“ und „messbar“ sein müssten, um den Beitrag des Gebiets zur Verwirklichung des übergeordneten Ziels der Richtlinie zu bestimmen. In ihrer ergänzenden Antwort vom 11. Juni 2019 auf das ergänzende Aufforderungsschreiben argumentieren die deutschen Behörden, dass der von der Kommission bevorzugte Weg über Erhaltungsziele, die gesetzlich oder von den Regulierungsbehörden quantifiziert werden, nicht der einzig gangbare Weg sei. Nach Auffassung der deutschen Behörden könne das Ziel der Richtlinie, einen günstigen Erhaltungszustand der relevanten Schutzgüter zu erhalten oder wiederherzustellen, auch durch ein System erreicht werden, in dem die in dem betreffenden Gebiet zu schützenden Güter benannt und einer qualitativen Bewertung unterzogen werden. Die nötigen Maßnahmen und Verbote könnten dann von der qualitativen Einstufung abhängig gemacht werden. Die qualitative Klassifizierung bestimme dann für die zuständige Behörde Anforderungen und Intensität im Hinblick auf die in den Bewirtschaftungsplänen beschriebenen Erhaltungsmaßnahmen (S. 5).

Die Kommission bleibt jedoch bei ihrer Auffassung, dass Erhaltungsziele auch quantifiziert (und nicht nur qualifiziert), messbar und berichtsfähig sein müssen. Wie bereits im ergänzenden Aufforderungsschreiben ausgeführt, verlangt Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie nicht nur Maßnahmen, die für die betroffenen Arten oder Lebensraumtypen „nutzbringend“ sind, sondern die „nötigen“ Maßnahmen, die es den Gebieten ermöglichen würden, das übergeordnete Ziel der Richtlinie, also die Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der natürlichen Lebensraumtypen und Arten, insgesamt zu erreichen. Die Situation, die einen günstigen Erhaltungszustand für einen Lebensraumtyp oder eine Art auf nationaler Ebene darstellen würde, muss von den Mitgliedstaaten auf bestmögliche Weise und auf der Grundlage der besten

verfügbaren Daten und Informationen festgelegt werden, unter anderem durch die Einführung sogenannter Referenzwerte für den günstigen Erhaltungszustand (siehe Leitlinien in den Artikel-17-Leitlinien und Beispiele des Artikel-17-Referenzportals⁵). Die Referenzwerte sollten nach Möglichkeit von den Mitgliedstaaten quantifiziert und im Rahmen der nationalen Berichte nach Artikel 17 mitgeteilt werden. Wie bereits dargelegt, sollten solche quantitativen (und folglich messbaren) Gesamtziele den Rahmen für die Festlegung von Erhaltungszielen für einzelne Gebiete schaffen, um festzulegen, welcher spezifische Beitrag von den jeweiligen Gebieten zwecks Erreichen des Gesamtziels geleistet werden soll. Diese quantitativen Zielvorgaben können durch qualitative ergänzt werden, wie z. B. die Beschreibung eines guten Erhaltungszustands eines Lebensraumtyps oder einer Art.

Die Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands ist das übergeordnete Ziel der Richtlinie und muss für alle in den Anhängen der Richtlinie aufgeführten Lebensraumtypen und Arten von gemeinschaftlichem Interesse erreicht werden. Er kann als eine Situation beschrieben werden, in der ein Lebensraumtyp oder eine Art sowohl in Bezug auf Qualität als auf Umfang/Population floriert und gute Aussichten aufweist, dies auch in Zukunft zu tun⁶.

Die Richtlinie definiert, wann der Erhaltungszustand von Arten und Lebensraumtypen als günstig betrachtet werden kann:

Gemäß Artikel 1 Buchstabe i der Richtlinie wird der Erhaltungszustand als „günstig“ betrachtet, wenn: *aufgrund der Daten über die Populationsdynamik der Art anzunehmen ist, dass diese Art ein lebensfähiges Element des natürlichen Lebensraumes, dem sie angehört, bildet und langfristig weiterhin bilden wird, und - das natürliche Verbreitungsgebiet dieser Art weder abnimmt noch in absehbarer Zeit vermutlich abnehmen wird und - ein genügend großer Lebensraum vorhanden ist und wahrscheinlich weiterhin vorhanden sein wird, um langfristig ein Überleben der Populationen dieser Art zu sichern.*

Gemäß Artikel 1 Buchstabe e der Richtlinie wird der Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraums in der Richtlinie als „günstig“ bezeichnet, wenn: *sein natürliches Verbreitungsgebiet sowie die Flächen, die er in diesem Gebiet einnimmt, beständig sind oder sich ausdehnen und die für seinen langfristigen Fortbestand notwendige Struktur und spezifischen Funktionen bestehen und in absehbarer Zukunft wahrscheinlich weiterbestehen werden und der Erhaltungszustand der für ihn charakteristischen Arten im Sinne des Buchstabens i) günstig ist.*

⁵http://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17;

⁶ Siehe “Reporting under Article 17 of the Habitats Directive - Explanatory Notes and Guidelines for the period 2013–2018”, Seite 7, siehe Fußnote 3.

Die Definitionen verbinden qualitative mit quantitativen Elementen, um zu bestimmen, ob ein günstiger Erhaltungszustand erreicht ist. Dementsprechend einigten sich die Mitgliedstaaten und die Kommission im Rahmen der Berichte nach Artikel 17 auf spezifischere Bewertungskriterien für den günstigen Erhaltungszustand.

Die vereinbarte Methode für die Bewertung des Erhaltungszustands beurteilt gesondert alle Parameter des Erhaltungszustands mit Hilfe einer Bewertungsmatrix und kombiniert anschließend diese Beurteilungen zwecks Gesamtbewertung des Erhaltungszustands. Für die Bewertung des Erhaltungszustands von Arten gelten folgende Parameter: Natürliches Verbreitungsgebiet, Population, Habitat für die Art und Zukunftsaussichten. Parameter für die Bewertung des Erhaltungszustands von Lebensraumtypen sind: Natürliches Verbreitungsgebiet, Fläche, Struktur und Funktionen, Zukunftsaussichten. Mit den Kriterien der „Population“ und der „Fläche“ für Arten bzw. Lebensraumtypen weist die Definition eines günstigen Erhaltungszustands eine eindeutig quantitative Komponente auf.

Dementsprechend übermitteln die Mitgliedstaaten in ihrem Artikel 17-Bericht einen Referenzwert, den sie als Indikator für die Feststellung heranziehen, ob der günstige Erhaltungszustand hinsichtlich der Population (im Fall von Arten) oder der Fläche (bei Lebensraumtypen) erreicht wird oder wie weit sie davon entfernt sind (U1 oder U2).

4.2.2 Anwendung auf den vorliegenden Fall

Die Kommission ist der Ansicht, dass Deutschland seine vorgenannte Verpflichtung aus Artikel 4 Absatz 4 und Artikel 6 der Richtlinie im Hinblick auf die Festlegung von gebietsspezifischen und ausreichend detaillierten Erhaltungszielen für Natura 2000-Gebiete allgemein und strukturell verletzt hat. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs kann die Kommission nach Art. 258 AEUV die Feststellung eines Verstoßes gegen die Bestimmungen einer Richtlinie beantragen, wenn die Behörden eines Mitgliedstaats eine der Richtlinie entgegenstehende allgemeine Praxis angenommen haben, die gegebenenfalls durch besondere Beispiele veranschaulicht wird (Rs C-494/01 - Kommission gegen Irland, Randnr. 27).

Für 129 von 4606 Gebieten,⁷ für die die einschlägige Frist von sechs Jahren schon abgelaufen ist, ergibt sich das systematische Versäumnis, Erhaltungsziele festzulegen, bereits aus der Tatsache, dass diese Gebiete noch nicht als besondere Schutzgebiete ausgewiesen wurden, da die Festlegung von Erhaltungszielen für ein Gebiet erfordert, dass die Ausweisung dieses Gebiet als besonderes Schutzgebiete im deutschen System erfolgt. Den Angaben in der ersten Antwort vom 26. April 2019 auf das ergänzende Aufforderungsschreiben zufolge haben die Bundesländer Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen sowie der Bund (zuständig für die Natura-2000-Gebiete in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ)), die die Erhaltungsziele für ihre Gebiete in den

⁷ siehe Anhang.

Verordnungen über die Ausweisung von BSG festlegen⁸, den Ausweisungsprozess noch nicht vollständig abgeschlossen. Die Kommission geht davon aus, dass für die Gebiete ohne Ausweisung als BSG in diesen Regionen noch keine gebietsspezifischen Erhaltungsziele festgelegt wurden⁹. Deutschland hat diese Annahme in der Antwort auf das ergänzende Aufforderungsschreiben nicht bestritten. Dies betrifft 129 von 4606 Gebieten¹⁰.

Für die verbleibenden 4477 Gebiete, für die Erhaltungsziele festgelegt wurden, stellt die Kommission fest, dass nach wie vor keine hinreichend detaillierten gebietsspezifischen Erhaltungsziele festgelegt wurden. Dieser Mangel ergibt sich zum einen aus der Anwendung eines Ansatzes, der sich im Wesentlichen darauf beschränkt, den qualitativen Erhaltungszustand der Schutzgüter in einem Gebiet zu definieren, ohne konkrete Ziele festzulegen, die das Erreichen eines günstigen Erhaltungszustands sicherstellen sollen. Zweitens zeigt die konkrete Analyse zahlreicher Erhaltungsziele in allen Bundesländern und auf Bundesebene, dass die Festlegung hinreichend detaillierter gebietsspezifischer Erhaltungsziele allgemein und systematisch versäumt wird.

4.2.2.1 Systemische Defizite des Ansatzes basierend auf dem qualitativen Erhaltungszustand

Die deutschen Behörden sind der Ansicht, dass ein rein qualitativer Ansatz bei der Festlegung der Erhaltungsziele ausreichen könne, um das übergeordnete Ziel der Richtlinie zu erreichen. Ihrer Ansicht nach reiche es aus, das Schutzgut, das in einem Gebiet geschützt werden soll, aufzulisten und seinen individuellen Erhaltungszustand zu bezeichnen, was wiederum der zuständigen Behörde gegenüber die Verpflichtung zur Durchführung der erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen und die Intensität der Umsetzung aufzeigen würde. Der Antwort der deutschen Behörden zufolge wird der Erhaltungszustand der Schutzgüter eines Gebiets auf der Grundlage eines Bewertungsrahmens bestimmt, der entwickelt wurde, um die Überwachungspflichten gemäß Artikel 11 der Richtlinie (S. 19) zu erfüllen. Die einzelnen Schutzgüter der Gebiete werden nach folgender Regelung klassifiziert: A (hervorragende Ausprägung), B (guter Ausprägung) C (mittlere bis schlechte Ausprägung)¹¹.

Die Bewertung erfolgt anhand von Kriterien, die zwischen Bund und Ländern vereinbart wurden. Die Bewertungskriterien für die Arten sind (1) Zustand der Population,

⁸ Siehe nachstehende Analyse.

⁹ Für Baden-Württemberg:

<https://rp.baden-wuerttemberg.de/Themen/Natur/Seiten/FAQ-FFH-VO.aspx#RECHTSVO>

¹⁰ siehe Anhang

¹¹ Methodik der Managementplanung für die Schutzgebiete in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone der Nord- und Ostsee P. 46,

<https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript478.pdf>

(2) Habitatqualität (3) Beeinträchtigungen. Für die Lebensraumtypen sind die Bewertungskriterien (1) Vollständigkeit der lebensraumtypischen Habitatstrukturen, (2) Vollständigkeit des lebensraumtypischen Arteninventars, (3) Beeinträchtigungen. Diese Kriterien können in Unterkategorien aufgeteilt werden. Die Bewertungskategorien A und B stehen für einen günstigen Erhaltungszustand einer Art oder eines Lebensraumtyps in einem Gebiet, während Arten und Lebensraumtypen der Kategorie C einen ungünstigen Erhaltungszustand aufweisen.¹² Auf dieser Grundlage haben die deutschen Behörden für jede Art und jeden Lebensraumtyp einen Bewertungsrahmen entwickelt, der es ermöglicht, ihren Erhaltungszustand in einem Gebiet auf der Grundlage der Bewertungskategorien A, B und C zu bewerten¹³.

So gelten beispielsweise für die Pflanzenart *Oenanthe conioides* (Schierlings-Wasserfenchel) folgende Bewertungskriterien¹⁴:

¹² S. 47

¹³ Bewertungsschemata für die Bewertung des Erhaltungsgrades von Arten und Lebensraumtypen als Grundlage für ein bundesweites FFH-Monitoring Teil I: Arten nach Anhang II und IV der FFH-Richtlinie <https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript480.pdf>
Bewertungsschemata für die Bewertung des Erhaltungsgrades von Arten und Lebensraumtypen als Grundlage für ein bundesweites FFH-Monitoring Teil II: Lebensraumtypen nach Anhang I der FFH-Richtlinie <https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript481.pdf>

¹⁴ BfN-Skripten 480 (s. Fußnote 13): S. 65.

Zustand der Population	Hervorragend	Gut	Mittel bis schlecht
Bestandsgröße/Abundanz: Individuenzahl	≥ 500 Rosetten und Adulte	≥ 50 bis < 500 Rosetten und Adulte	< 50 Rosetten und Adulte
Altersstruktur/Reproduktion: Populationsstruktur (Expertenvotum)	Verhältnis Adulte zu Rosetten zur Zeit der Blüte günstig (über 1 : 10)	Verhältnis Adulte zu Rosetten zur Zeit der Blüte nicht günstig (1 : 10 bis 1 : 30)	Verhältnis Adulte zu Rosetten zur Zeit der Blüte ungünstig bis schlecht (< 1 : 30), in manchen Jahren Adulte fehlend
Anzahl der Vorkommen in einer Population	≥ 6 Vorkommen	≥ 2 bis < 6 Vorkommen	Einzelnes Restvorkommen
Anzahl aktueller Standorte im Umkreis von bis zu 3 km	≥ 11 Standorte	≥ 1 bis < 11 Standorte	Keine Standorte
Habitatqualität	Hervorragend	Gut	Mittel bis schlecht
Standort (Expertenvotum)	Standorte an Prielen oder im ausreichend tidebeeinflussten Bereich a) im Röhricht-/ Hochstaudengürtel oder b) im Halbschatten von Weidengebüsch/ Baumweiden	Standorte am strömungsberuhigten Elbufer	Strömungsexponierte Standorte an der Stromelbe
Vegetation ¹⁾ (Expertenvotum)	Eingebettet in typische Gesellschaften und Vegetationsstruktur mit zahlreichen charakteristischen Arten	Begleitvegetation mit wenigen charakteristischen Arten, Pioniervegetation der Treibselstandorte	Typische Gesellschaften fragmentarisch oder aktuell nicht mehr vorhanden
Abstand der Wuchsorte zu MThw; Schätzung anhand im Gelände sichtbarer Mittelwasserlinie	Wuchsorte 1,3 m bis 0,4 m unter MThw	Die Einstufung B entfällt für dieses Merkmal	Wuchsorte mehr als 1,3 m oder weniger als 0,4 m unter MThw
Bodenart (Geländeansprache; Expertenvotum)	Schlick (Schluff/Ton), schlickiger Sand	Überschlickter Sand	Sehr weicher Schlick, Sand oder zwischen Schüttsteinen
Beeinträchtigungen	Keine bis gering	Mittel	Stark
Uferbefestigungen (Schüttsteine, Deckwerk, ggf. weitere Arten des Uferverbaus nach Augenschein vor Ort, direkt bezogen auf den Standort; Expertenvotum)	Nicht vorhanden	Die Einstufung B entfällt für dieses Merkmal	Vorhanden
Wellenschlag durch Schiffsverkehr (nach Augenschein im Gelände; Expertenvotum)	Kein Wellenschlag	Geringer Wellenschlag	Starker Wellenschlag
Strömungsgeschwindigkeit (nach Augenschein im Gelände; Expertenvotum)	Sehr gering bis gering	Mäßig	Hoch
Erosion (nach Augenschein im Gelände; Expertenvotum mit Begründung): Erosion der Kleilage geht oft einher mit nachfolgender Aufspülung von Sand zu steilerem Ufer	Sehr gering bis gering	Mäßig	Stark

Beeinträchtigungen	Keine bis gering	Mittel	Stark
Sedimentation (nach Augenschein im Gelände; Expertenvotum mit Begründung): in strömungsberuhigten Bereichen zunehmend weicher, tiefgründiger Schlick	Sehr gering bis gering	Mäßig	Stark
Weitere Beeinträchtigungen durch Beweidung, Müllablagerungen, Pflanzungen oder sonstige Eingriffe/Nutzungen (Expertenvotum mit Begründung)	Sehr gering bis gering	Mäßig	Stark
Weitere Beeinträchtigungen für <i>Oenanthe conioides</i> (Expertenvotum mit Begründung)	Keine	Mittlere bis geringe	Starke

- 1) *Oenanthe conioides* wächst am Rande von Röhrichten bzw. in schlickigen oder treibselbedeckten Freiflächen des Röhrichts und in offenen Bereichen der Weichholzaue zusammen mit Röhrichtarten der Phragmitetea und Pionierarten der Bidentetea. Deckungen der Begleitvegetation in der Regel nicht über 80 %, meistens darunter. Typische Begleitarten: *Nasturtium officinale*, *Polygonum hydropiper*, *Veronica catenata*, *Ranunculus repens*, *Phragmites australis*, *Rorippa amphibia*, *Callitriche spec.*, *Caltha palustris*, *Lythrum salicaria* u.a.

Für den Lebensraumtyp 6510 Magere Flachland-Mähwiesen gelten folgende Bewertungskriterien¹⁵:

¹⁵ BfN-Skripten 481 (s. Fußnote 13): S. 117.

Kriterien/Wertstufen	A	B	C
Vollständigkeit der lebensraumtypischen Habitatstrukturen	hervorragende Ausprägung	gute Ausprägung	mittlere bis schlechte Ausprägung
Vegetationsstruktur (Expertenvotum)	Wiesennarbe gleichmäßig aus Ober-, Mittel- und Untergräsern aufgebaut ¹⁾	Obergräser zunehmend, Mittel- und Untergräser weiterhin stark vertreten	durch Dominanz weniger Arten monoton bzw. faziell strukturiert
Gesamtdeckungsanteil [%] Kräuter (je nach Basenversorgung der Standorte, ohne Störungszeiger)	basenreich: $\geq 40\%$ basenarm: $\geq 30\%$	basenreich: ≥ 30 bis $< 40\%$ basenarm: ≥ 15 bis $< 30\%$	basenreich: $< 30\%$ basenarm: $< 15\%$
Vollständigkeit des lebensraumtypischen Arteninventars	vorhanden	weitgehend vorhanden	nur in Teilen vorhanden
Flora: s. Anhang			
Arteninventar	lebensraumtypisches Arteninventar vorhanden	lebensraumtypisches Arteninventar weitgehend vorhanden	lebensraumtypisches Arteninventar nur in Teilen vorhanden
Magerkeitszeiger (Gesamtdeckung [%] angeben) ²⁾	$\geq 25\%$ Deckung	≥ 5 bis $< 25\%$ Deckung	$< 5\%$ Deckung
Beeinträchtigungen	gering	mittel	stark
Deckungsanteil Störungszeiger (z. B. Eutrophierungs-/Brache-, Beweidungs- u. Bodenverdichtungszeiger, Neophyten) (Artenliste erstellen, Gesamtdeckungsanteil [%] nennen)	$\leq 5\%$ und keine invasiven Neophyten ³⁾	> 5 bis $\leq 10\%$	$> 10\%$
direkte Schädigung der Vegetation (z. B. durch Tritt) (betroffener Flächenanteil [%], außerdem Angabe zur Ursache der Schädigung)	$\leq 5\%$	> 5 bis $\leq 20\%$	$> 20\%$
Deckungsgrad Verbuschung	$\leq 5\%$	> 5 bis $\leq 25\%$	$> 25\%$
Aufforstung bzw. angepflanzte Gehölze (betroffener Flächenanteil [%]; Bezugsraum: Erstabgrenzung des Vorkommens)	0 %	> 0 bis $\leq 5\%$ (Einzelgehölze)	$> 5\%$
Nutzungs-/Pflegedefizite (Expertenvotum)	1-2-schürige Wirtschaftswiese oder optimaler Pflegezustand ohne Streuauflagen, keine vorjährigen, überständigen Aufwuchsreste vorhanden	Wirtschaftsgrünland in Nutzung als Mähweide oder junge Brache (1-3 Jahre) oder mäßiger Pflegezustand mit Streuauflagen und vorjährigem Aufwuchs	durch langjährige Weidenutzung, Über- oder Unternutzung bzw. Nutzungsaufgabe degenerierter Bestand und/oder mit starken (≥ 5 cm) Streuauflagen und -verfilzung und reichlich vorjährigem Aufwuchs
weitere Beeinträchtigungen für LRT 6510 (Expertenvotum mit Begründung)	keine	geringe bis mittlere	starke

Der Antwort der deutschen Behörden zur Folge geben die Bewertungskategorien Aufschluss darüber, ob und inwieweit Erhaltungsmaßnahmen festzulegen sind. So würden zum Beispiel Schutzgüter, die in die Kategorie A und B eingeordnet werden, nur Maßnahmen erfordern, die ihren Status quo garantieren. Im Hinblick auf Schutzgüter, die sich in der Kategorie C befinden, seien die Behörden verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, die den Status des betreffenden Schutzguts verbessern, wie z. B. Maßnahmen zur Wiederherstellung des Zustands (siehe z. B. S. 87). Werde ein Ziel für bestimmte Schutzgüter festgelegt, z. B. Verbesserung von Kategorie B zu A, so würden die

erforderlichen Maßnahmen anhand der Kriterien für die jeweilige Kategorie, in diesem Fall für die Kategorie A, bestimmt. Nach Ansicht der deutschen Behörden werden die Erhaltungsziele mit diesem Konzept hinreichend spezifiziert (S. 19).

Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass die Festlegung der detaillierten gebietsspezifischen Erhaltungsziele durch die deutschen Behörden auf der Grundlage eines Ansatzes, der hauptsächlich auf dem durch ein nationales Bewertungsschema festgelegten qualitativen Erhaltungsgrad der Schutzgüter in den betreffenden Gebieten beruht, nicht ausreicht, um die Verpflichtungen zur Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands auf biogeografischer Ebene zu erfüllen.

Zunächst besteht keine Verpflichtung, einen günstigen Erhaltungszustand aller Schutzgüter in allen Gebieten zu erreichen. Das Ziel ist vielmehr, dass der günstige Erhaltungszustand eines Schutzguts auf biogeografischer Ebene erhalten und wiederhergestellt wird. Dadurch können die Mitgliedstaaten Prioritäten für die einzelnen Gebiete festlegen. Nicht alle Gebiete eignen sich gleichermaßen für ein Schutzgut, das dort vorhanden ist. Die Regel, dass alle Schutzgüter in der Kategorie C mindestens auf B zu verbessern sind, ist nicht notwendig und manchmal sogar kein realistisches Ziel, beispielsweise wenn das Gebiet für eine größere Population zu klein ist.

Zweitens stellen die Kriterien, die die deutschen Behörden heranziehen, um den Erhaltungszustand der einzelnen Schutzgüter auf Gebietsebene zu beurteilen, und die den Behörden zufolge die Grundlage für die Ermittlung und Festlegung der erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen bilden, nicht sicher, dass mit den Erhaltungsmaßnahmen so weit sie festgesetzt werden, das Natura-2000-Netz „den Fortbestand oder gegebenenfalls die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitate der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleistet“.(Art. 3 (1) der Richtlinie).

Dies soll durch folgende Beispiele veranschaulicht werden:

Beispiel 1: Schierlings-Wasserfenchel (*Oenanthe conioides*):

Diese Pflanze ist eine der in Anhang II aufgeführten prioritären Arten und existiert nur im Ästuar des Flusses Elbe in Deutschland, welches unter dem Gezeiteneinfluss des Meeres steht. In Europa gibt es keine andere Region, in der diese Pflanzenart existiert. Daher hat Deutschland eine besondere Verpflichtung, diese Art zu schützen. Alle gemeldeten Gebiete in dem Bericht nach Artikel 17 korrespondieren mit den bestehenden Natura-2000-Gebieten für diese Art¹⁶. Es gibt neun Gebiete, die diese Art beherbergen¹⁷.

¹⁶ Diese Pflanzenart befindet sich damit zu 100 % im Natura-2000-Netzwerk.

¹⁷ DE2323-392: Schleswig-Holsteinisches Elbästuar und angrenzende Flächen
DE2527-391: Besenhorster Sandberge und Elbinsel
DE2424-302: Mühlenberger Loch/Neßsand

Dem Bericht nach Artikel 17 der Richtlinie zufolge befindet sich die Art in einem ungünstig-schlechten Erhaltungszustand. Der Bericht nach Artikel 17 aus dem Jahr 2012 sieht als Referenzwert eine Anzahl von 5025 Individuen vor, dessen Erreichung erforderlich wäre, um die Populationsgröße als günstig zu betrachten. Das bedeutet, dass im Durchschnitt jedes Gebiet mindestens ca. 550 Individuen beherbergen müsste. Das nationale Bewertungsschema für diese Pflanze (siehe nachstehende Tabelle) bestimmt jedoch, dass ein guter Populationszustand („B“) bereits mit einer Population von nur 50 Individuen beginnt.

Zustand der Population	Hervorragend	Gut	Mittel bis schlecht
Bestandsgröße/Abundanz: Individuenzahl	≥ 500 Rosetten und Adulte	≥ 50 bis < 500 Rosetten und Adulte	< 50 Rosetten und Adulte
Altersstruktur/Reproduktion: Populationsstruktur (Expertenvotum)	Verhältnis Adulte zu Rosetten zur Zeit der Blüte günstig (über 1 : 10)	Verhältnis Adulte zu Rosetten zur Zeit der Blüte nicht günstig (1 : 10 bis 1 : 30)	Verhältnis Adulte zu Rosetten zur Zeit der Blüte ungünstig bis schlecht (< 1 : 30), in manchen Jahren Adulte fehlend
Anzahl der Vorkommen in einer Population	≥ 6 Vorkommen	≥ 2 bis < 6 Vorkommen	Einzelnes Restvorkommen
Anzahl aktueller Standorte im Umkreis von bis zu 3 km	≥ 11 Standorte	≥ 1 bis < 11 Standorte	Keine Standorte

Dies bedeutet, dass theoretisch alle neun Gebiete, die 50 Individuen dieser Pflanzenart beherbergen, nach dem nationalen Bewertungssystem in die Kategorie „gut“ („B“) eingestuft werden könnten, obwohl die Zahl der Individuen insgesamt nur $9 \times 50 = 450$ betragen würde, was weit unter dem Referenzwert von 5025 Individuen liegen würde, wie in dem Artikel 17-Bericht festgelegt. Wenn die Einstufung eines Gebiets unter den nationalen Status „B“ zur Folge hat, dass der Status nur erhalten werden muss, ist es sehr unwahrscheinlich, dass die Ziele in Form der Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands dieser Pflanzenart erreicht werden.

Beispiel 2: 6510 Magere Flachland-Mähwiesen:

Dem Bericht nach Artikel 17 zufolge befindet sich dieser Lebensraumtyp in einem ungünstig-schlechten Zustand. Der im Bericht nach Artikel 17 genannte Referenzwert für Deutschland besagt, dass „viel mehr Fläche“ erforderlich ist, um einen günstigen Erhaltungszustand zu erreichen.

Bei der deutschen Bewertungsmethode für Lebensraumtypen wird die tatsächliche Fläche des betreffenden Lebensraumtyps jedoch nicht berücksichtigt. Das bedeutet, dass, wenn die Qualität des Lebensraumtyps sehr gut ist, einem Gebiet mit einer relativ kleinen Fläche gleichermaßen ein guter oder hervorragender Zustand (A oder B) attestiert werden

-
- DE2526-302: Heuckenlock/Schweenssand
 - DE2526-305: Hamburger Unterelbe
 - DE2527-303: Borghorster Elbland
 - DE2627-301: Zollenspieker/Kiebitzbrack
 - DE2018-331: Unterelbe
 - DE2526-332: Elbe zwischen Geesthacht und Hamburg

kann, wie einem Gebiet, welches eine größere Fläche des Lebensraumtyps gleicher Qualität aufweist. Dies hat zur Folge, dass Gebiete, die im Laufe der Zeit nach den Daten des Standarddatenbogens erhebliche Flächenverluste zu verzeichnen hatten, im Hinblick auf das Schutzgut im Rahmen des nationalen Bewertungsschemas nach wie vor als A- und B-Fläche eingestuft werden können. Siehe nachstehend einige Beispiele für Gebiete mit diesem Lebensraumtyp, in denen dies praktiziert wird:

Natura-2000-Gebiet	Name + Jahr des MP	Fläche (ha)	LRT 6510 im SDB (ha)	Erhaltungszustand im SDB	Lebensraumtyp im MP (ha)	Erhaltungszustand im Managementplan (MP)
7433-371	Paar und Ecknach (2016)	2.947,93	558	C	18,47	A + B
7029-371	Wörnitztal (2015)	3.847,41	1.520	B	58,21	A + B
7328-303	Dattenhauser Ried (2009)	299,55	50	B	2,56	B
7328-305	Wittislinger Ried (2008)	89,48	30	B	1,81	B
7628-301	Riedellandschaft-Talmoore (2014)	325,26	30	C	2,44	B
7629-371	Zusamtal von Ziemetshausen bis Schönebach (2010)	344,60	110	C	6,84	B —
7630-371	Schmuttertal (2018)	897,84	585	C	24,12	Bewertung läuft
7726-372	Obenhausener Ried und Muschelbäche im Rothtal (2014)	404,47	98	C	4,98	B
8329-303	Sulzschneider Moore (2009)	1.793,24	100	B	1,19	B
Insgesamt			3.081		120,62	Verlust: 96 % = 2 960,38 ha

Quelle: Mitteilung der Regierung der Bundesrepublik Deutschland an die Europäische Kommission vom 12.10.2018: Pilotverfahren der Europäischen Kommission zu der Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie); Verfahren: EUP(2018)9300 Mähwiesen [Legende: MP ... Managementplan/Bewirtschaftungsplan, SDB ... Standarddatenbogen, LRT ... Lebensraumtyp].

Wenn eine A- und eine B-Bewertung dazu führen, dass der Zustand eines Lebensraumtyps nur aufrechterhalten, aber nicht notwendigerweise verbessert werden muss, so ist es unwahrscheinlich, dass diese Lebensraumtypen, die gemäß dem Bericht nach Artikel 17 zur Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands mehr Fläche benötigen, diese übergeordneten Ziele erreichen, da die Behörden nicht verpflichtet sind, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Um sicherzustellen, dass ein Natura-2000-Gebiet einen wesentlichen Beitrag zu den übergeordneten Zielen der Richtlinie leistet, müssen daher die einzelnen geplanten Beiträge der Gebiete, die sich in den detaillierten Erhaltungszielen widerspiegeln, auch eine quantitative Komponente enthalten, die möglicherweise über ein Niveau hinausgehen muss, welches im Rahmen eines nationalen Bewertungsschemas erforderlich ist, um einem Gebiet einen günstigen Erhaltungszustand zu attestieren.

4.2.2.2 Systemische Mängel der Erhaltungsziele auf Bundes- und Länderebene im Detail

- *Bund*

Um die systemischen Mängel der Erhaltungsziele auf Bundesebene zu illustrieren, hatte die Kommission in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben die Erhaltungsziele in den folgenden drei Gebieten analysiert:

- (1) „Sylter Außenriff (DE1209-301)“¹⁸;
- (2) „Borkum Riffgrund (DE2104-301)“¹⁹;
- (3) „Doggerbank (DE1003-301)“²⁰.

Die Kommission kam in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben zu der Schlussfolgerung, dass die Erhaltungsziele in den vorgenannten Gebieten die in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehene Stellungnahme genannten Anforderungen nicht erfüllen. Weder werden die jeweiligen Schutzgüter der einzelnen Gebiete individuell berücksichtigt, noch unterscheiden die Erhaltungsziele zwischen dem Ziel der „Wiederherstellung“ oder „Erhaltung“ des Erhaltungszustands jedes Schutzguts. Darüber hinaus sind die Ziele weder quantifiziert noch messbar.

Die Antwort der deutschen Behörden vom 11.6.2019 lieferte keine neuen Erkenntnisse, welche eine Änderung dieser Beurteilung rechtfertigen würde. Deutschland erklärt, dass die in der Verordnung festgelegten Erhaltungsziele sehr allgemein gehalten seien. Weitere Spezifikationen würden in die Bewirtschaftungspläne für das Gebiet der AWZ aufgenommen, für die der Bund zuständig sei. Diese Bewirtschaftungspläne seien jedoch noch nicht verfügbar. Die Kommission kommt daher zu dem Schluss, dass für diese drei Gebiete und alle anderen Gebiete, die in die Zuständigkeit des Bundes fallen, keine gebietsspezifischen Erhaltungsziele festgelegt wurden.

¹⁸ § 3 (NSGSylV) vom 22. September 2017.

¹⁹ § 3 (NSGBRgV) vom 22. September 2017.

²⁰ § 3 (NSGDgbV) vom 22. September 2017.

- *Bayern*

Um die systemischen Mängel der Erhaltungsziele in Bayern zu illustrieren, hatte die Kommission in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben die Erhaltungsziele für spezifische Schutzgüter der folgenden drei Gebiete analysiert:

- (1) Gebiet DE 5630-371 „Rodachau mit Bischofsau westlich Bad Rodach“, das u. a. den Lebensraumtyp „*Magere Flachland-Mähwiesen (6510)*“²¹ beherbergt.
- (2) Gebiet DE 7145-371 „Wiesengebiete u. Wälder um den Brotjackelriegel und um Schöllnach“, das u.a. die Lebensraumtypen „*Luzulo-Fagetum*“ (9110), „*Asperulo-Fagetum*“ (9130) und „*Schlucht- und Hangmischwälder*“ (9180*)²² beherbergt.
- (3) Gebiet DE 8423-301 „Bayerisches Bodenseeufer“, welches u.a. die Art „*Cottus gobio*“ (1163)²³ beherbergt.

In ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben kam die Kommission zu dem Schluss, dass die für diese besonderen Schutzgüter²⁴ in diesen drei Gebieten festgelegten Erhaltungsziele zu allgemein und unspezifisch sind, ohne dass zwischen den Zielen der „Erhaltung“ oder der „Wiederherstellung“ des Erhaltungszustands jedes Schutzguts eine eindeutige Wahl getroffen worden ist. Ferner sind die Ziele nicht quantifiziert oder messbar.

Nach Auffassung der Kommission beinhaltet die Antwort vom 11. Juni 2019 keine neuen Anhaltspunkte dafür, dass die Erhaltungsziele in Bayern mit den in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme beschriebenen Anforderungen in Einklang stehen. Die Behörden bestätigen die Einschätzung der Kommission, dass die Erhaltungsziele für die jeweiligen Gebiete sehr allgemein in den BSG-Ausweisungsverordnungen festgelegt sind. Das Ministerium für Umwelt und Verbraucherschutz hat Vollzugshinweise für die Umsetzung veröffentlicht, in denen insbesondere die ökologischen Anforderungen an die betreffenden Arten und Lebensräume festgelegt sind (S. 17). Nach Angaben der Behörden bilden diese Leitlinien die Grundlage für die Entwicklung von Erhaltungsmaßnahmen. Weder die BSG-Ausweisungsverordnungen noch die Durchführungsrichtlinien, die nicht in einem

²¹https://www.lfu.bayern.de/natur/natura_2000_vollzugshinweise_erhaltungsziele/datenboegen_5526_5938/doc/5630_371..pdf

²² Nach dem Standarddatenbogen gilt die Fläche für diese Lebensraumtypen als unzureichend, siehe Standarddatenbogen <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=DE7145371>.

²³https://www.lfu.bayern.de/natur/natura_2000_vollzugshinweise_erhaltungsziele/datenboegen_8027_8672/doc/8423_301.pdf

²⁴https://www.lfu.bayern.de/natur/natura_2000_vollzugshinweise_erhaltungsziele/datenboegen_8027_8672/doc/8423_301.pdf

Rechtsakt verankert sind, unterscheiden zwischen „Erhaltung“ oder „Wiederherstellung“ des Erhaltungszustands des betreffenden Lebensraumtyps oder der betreffenden Art.

In ihrer Antwort vom 11. Juni 2019 legen die Behörden folgendes Beispiel vor, um zu illustrieren wie die Erhaltungsziele in Bayern festgelegt werden:

LRT 6210 Naturnahe Kalktrockenrasen im FFH-Gebiet DE7537-301 Isarauen von Unterföhring bis Landshut

Es werden die folgenden Erhaltungsziele festgelegt:

Erhaltungsziel: Erhalt ggfs. Wiederherstellung der weitgehend gehölzfreien Naturnahen Kalk-Trockenrasen und deren Verbuschungsstadien (Festuco-Brometalia), insbesondere der Bestände mit bemerkenswerten Orchideen (...) sowie ihrer Vernetzung mit Magerstandorten auf Dämmen und entlang von Säumen. Erhalt der Trockenstandorte insbesondere in den Bereichen Dietersheimer Brenne, Freisinger Buckel, Pförrerhof, nördlich und westlich Gaden sowie Grünseiboldsdorfer Au, östlich Moosburg, Volkmannsdorferau. Erhalt der Verzahnung mit Hochstaudenfluren und Auenwäldern²⁵.

Den Behörden zufolge sind in dem Bewirtschaftungsplan für dieses Gebiet folgende Maßnahmen vorgesehen (Auszug):

Fortführung und Optimierung der Pflege von bedeutenden, regelmäßig gepflegten Kalkmagerrasenflächen (i.d.R. Mahd im Herbst und Entfernung des Mähguts, kein Mulchen, Berücksichtigung mahdsensibler Tierarten bei Auswahl des Mähtermins)

Ausweitung bzw. Wiederaufnahme der Pflege bei stark in Verbuschung befindlichen bzw. mit Neophyten durchsetzten Stadien.

Die Behörden machen geltend, dass die Erhaltungsmaßnahmen, die in den Gebieten durchgeführt wurden, zu einer Verbesserung der betreffenden Schutzgüter beigetragen haben. Die Behörden führen ferner an, dass sie ein System eingeführt haben, mit dem die Erhaltungsmaßnahmen ordnungsgemäß entwickelt, umgesetzt und überwacht werden.

Die Kommission bestreitet nicht, dass Bayern Maßnahmen eingeführt und umgesetzt hat, die für die betreffenden Schutzgüter förderlich sind²⁶. Sie kritisiert vielmehr, dass ohne konkrete Erhaltungsziele im oben genannten Sinn nicht klar ist, ob die Maßnahmen ausreichen, um das übergeordnete Ziel der Erhaltung oder Wiederherstellung des

²⁵https://www.lfu.bayern.de/natur/natura_2000_vollzugshinweise_erhaltungsziele/datenboegen_7028_7942/doc/7537_301.pdf

²⁶ Der Erhaltungszustand des Lebensraumtyps 6210 „Naturnahe Kalktrockenrasen“ wird allerdings auch im aktuellen Artikel 17 von Deutschland für den Berichtszeitraum 2013 bis 2018 immer noch als ungünstig eingestuft.

günstigen Erhaltungszustands der betreffenden Schutzgüter zu erreichen. So ist beispielsweise der für diesen Lebensraumtyp im Artikel 17 Bericht angegebene Erhaltungszustand immer noch „ungünstig“. Das von den Behörden vorgelegte Beispiel bestätigt, dass in keinem Stadium Erhaltungsziele festgelegt werden, die klar zwischen dem Ziel „Wiederherstellung“ oder „Erhaltung“ unterscheiden und dass quantifizierte, messbare und berichtsfähige Ziele fehlen.

- *Baden-Württemberg*

Zum Zeitpunkt der Ausarbeitung des ergänzenden Aufforderungsschreibens hatte Baden-Württemberg die Schutzverordnungen für die Gebiete in seinem Hoheitsgebiet noch nicht erlassen. Die Kommission konnte ihre Bewertung nur auf der Grundlage der Verordnungsentwürfe vornehmen.

In ihrem Schreiben vom 11. Juni 2019 erläuterte die deutschen Behörden, dass Baden-Württemberg nunmehr vier Sammelverordnungen erlassen habe, in denen die GGB dieser Region als BSG ausgewiesen seien und die für jedes Gebiet allgemeine Erhaltungsziele festlegten (S. 21). Den deutschen Behörden zufolge tragen diese Erhaltungsziele den ökologischen Erfordernissen der betreffenden Schutzgüter Rechnung (S. 22), die für ihre Erhaltung erforderlich sind (Schritt 1). Auf der Grundlage dieser Erhaltungsziele hätten die zuständigen Behörden für jedes Gebiet spezifische Bewirtschaftungspläne entwickelt oder seien noch in der Entwicklungsphase, die weitere spezifische Erhaltungsziele und Maßnahmen zur Erhaltung oder Wiederherstellung des günstigen Erhaltungszustands der Lebensraumtypen umfassen werde (Schritt 2) (S. 23). Nach Angaben der deutschen Behörden werde bei der Umsetzung aller Maßnahmen ein günstiger Erhaltungszustand für alle Schutzgüter eines Gebiets erreicht (S. 23).

Deutschland legt folgende Beispiele vor, um zu illustrieren, wie die Erhaltungsziele in Baden-Württemberg festgelegt werden:

Beispiel: FFH-Gebiet DE 8020-341 „Ablach, Baggerseen und Waltere Moor“ - Lebensraumtyp 6510 „Magere Flachland-Mähwiese“

Erhaltungsziele werden auf der Ebene der BSG-Ausweisungsverordnung (Stufe 1) festgelegt:

- *Erhaltung von mäßig nährstoffarmen bis mäßig nährstoffreichen sowie mäßig trockenen bis mäßig feuchten Standorten*
- *Erhaltung einer mehrschichtigen, durch eine Unter-, Mittel- und Obergrasschicht geprägte Vegetationsstruktur und einer lebensraumtypischen Artenausstattung, insbesondere mit Arten der Tal-Fettwiese, planaren und submontanen Glatthaferwiesen und einem hohen Anteil an Magerkeitszeigern*
- *Erhaltung einer an den Lebensraumtyp angepassten Bewirtschaftung.*

Den deutschen Behörden zufolge werden die Erhaltungsziele für den Lebensraumtyp Mähwiesen in dem Natura-2000-Gebiet DE 8020-341 im Bewirtschaftungsplan für das

Gebiet wie folgt weiter spezifiziert (Schritt 2):

Für die bestehende FFH-Mähwiese ist als Erhaltungsmaßnahme die „Beibehaltung der extensiven Nutzung“ festgelegt und mit hoher Dringlichkeit wie folgt konkretisiert:

- *Ein- bis zweimalige Mahd ohne Düngung*
- *Erster Schnitt ab 1. Juli (...)*
- *Umwandlung von Acker in Grünland.*

Das für Baden-Württemberg übermittelte Beispiel bestätigt die ursprüngliche Bewertung der Kommission auf der Grundlage des Verordnungsentwurfs, wonach die in den Verordnungen in Baden-Württemberg festgelegten Erhaltungsziele nicht ausreichen, um als hinreichend quantifiziert, messbar und berichtsfähig zu gelten. In den Verordnungen werden lediglich allgemein die ökologischen Bedingungen festgelegt, die für die Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands erforderlich sind. Das konkrete Erhaltungsziel wird nicht mithilfe quantifizierter, messbarer und berichtsfähiger Parameter definiert. Die Erhaltungsziele für die einzelnen Schutzgüter werden auch nicht im Bewirtschaftungsplan ausreichend quantifiziert.

- *Berlin*

Um die systemischen Mängel bei der Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete in Berlin zu illustrieren, hatte die Kommission in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben die Erhaltungsziele für spezifische Schutzgüter in den folgenden drei Gebieten analysiert:

(1) Natura 2000-Gebiet „Baumberge“ (DE-3445-304)²⁷, das den Lebensraumtyp 9190 „*Alte bodensaure Eichenwälder auf Sandebenen*“ beherbergt;

(2) Natura 2000-Gebiet „Schlosspark Buch“ (DE 3347-303)²⁸, welches u.a. die Arten *Osmoderma eremita* und *Cerambyx cerdo* schützt;

(3) Natura-2000-Gebiet „Teufelsseemoor Köpenick“ (DE 3547-302)²⁹, das den Lebensraumtyp 9190 „*Alte bodensaure Eichenwälder auf Sandebenen*“ beherbergt;

Die Kommission kam zu der Schlussfolgerung, dass die Erhaltungsziele für diese drei Gebiete den Anforderungen an die Erhaltungsziele, wie sie in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme dargelegt werden, nicht genügen. Sie definieren nicht den gewünschten Zustand der Lebensraumtypen oder Arten in dem Gebiet, um den Beitrag der Gebiete zu einem günstigen Erhaltungszustand auf breiterer Basis zu maximieren. Die Verordnungen regeln vielmehr Maßnahmen, die als notwendig erachtet

²⁷https://www.berlin.de/senuvk/natur_gruen/naturschutz/natura2000/download/gebiete/bekanntmachung_natura2000_2005.pdf

²⁸https://www.berlin.de/senuvk/natur_gruen/naturschutz/natura2000/download/gebiete/bekanntmachung_natura2000_2005.pdf

²⁹https://www.berlin.de/senuvk/natur_gruen/naturschutz/natura2000/download/gebiete/bekanntmachung_natura2000_2005.pdf

werden, um den Erhaltungszustand der Lebensräume oder Arten wiederherzustellen oder zu erhalten. Es werden keine spezifischen, quantifizierten oder messbaren Ziele für die betreffenden Lebensraumtypen und Arten festgelegt. Letztlich ist nicht klar, ob diese Arten oder Lebensraumtypen im derzeitigen Zustand „erhalten“ oder „wiederhergestellt“ werden sollen.

Nach Auffassung der Kommission liefert die Antwort vom 11. Juni 2019 keine neuen Belege dafür, dass die Erhaltungsziele in Berlin den in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme niedergelegten Anforderungen entsprechen. Die Behörden bestätigen die Einschätzung der Kommission, dass die Erhaltungsziele für das Gebiet in Berlin sehr allgemein in den BSG-Ausweisungsverordnungen festgelegt sind, die auf einer früheren Mitteilung beruhen. Nach Angaben der Behörden wurden spezifischere Erhaltungsziele in detaillierteren Bewirtschaftungsplänen festgelegt, die spezifische Maßnahmen für bestimmte Feldblöcke enthalten. In Anhang 4 der ergänzenden Antwort vom 11. Juni 2019 auf das ergänzende Aufforderungsschreiben hat Deutschland eine Karte für das Natura-2000-Gebiet „Baumberge“ (DE-3445-304) als Beispiel angefügt, in dem die angestrebte Qualität der einzelnen Feldblöcke des Gebiets durch Zuweisung der Qualitätsziele „A“, „B“ oder „C“ beschrieben wird.

Wie oben beschrieben, reicht die Festlegung eines Qualitätsziels auf der Grundlage des nationalen Bewertungsprogramms zur Bewertung des Erhaltungszustands eines Schutzguts in Natura 2000 nicht aus, um die Anforderungen eines quantifizierten und messbaren Ziels zu erfüllen.

- *Brandenburg*

Um die systemischen Mängel bei der Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete in Brandenburg zu illustrieren, hatte die Kommission in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben in den folgenden drei Gebieten die Erhaltungsziele für bestimmte Schutzgebiete analysiert:

- (1) Natura-2000-Gebiet „Dorchetal“ (DE 3953-302)³⁰, welches des Lebensraumtyp „9130 *Waldmeister-Buchenwald (Asperulo-Fagetum)*“ aufweist;
- (2) Natura-2000-Gebiet „Grosse Hölle“ (DE 2751-302), welches den Lebensraumtyp „6240* *Subpannonische Steppen-Trockenrasen*“³¹ beinhaltet;
- (3) Natura-2000-Gebiet „Dammer Moor“ (DE 3951-303), in dem die Art „*Fischotter (Lutra lutra)*“ vorhanden ist³².

³⁰ http://bravors.brandenburg.de/verordnungen/19_erhzhv

³¹ http://bravors.brandenburg.de/verordnungen/19_erhzhv

³² https://bravors.brandenburg.de/verordnungen/24_erhzhv

Die Kommission kam zu der Schlussfolgerung, dass die Erhaltungsziele für die genannten Gebiete die in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme genannten Anforderungen nicht erfüllen. Sie legen keine spezifischen Ziele fest, die klar zwischen dem Ziel „Wiederherstellung“ oder „Erhaltung“ des Erhaltungszustands des betreffenden Lebensraumtyps oder der betreffenden Art unterscheiden. Auch legen sie keine quantifizierten und messbaren Zielvorgaben fest.

Nach Auffassung der Kommission liefert die Antwort von 11. Juni 2019 keine neuen Anhaltspunkte dafür, dass die Erhaltungsziele in Brandenburg den Anforderungen in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme entsprechen. Die deutschen Behörden führen das folgende Beispiel als Nachweis auf, um die Festlegung der Erhaltungsziele in Brandenburg zu erläutern (S. 45):

Für den prioritären Lebensraumtyp 6240* „Subpannonische Steppen-Trockenrasen“ in dem Natura-2000-Gebiet „Große Hölle“ (DE 2751-302)³³ werden die folgenden Erhaltungsziele festgelegt:

„Kontinental getönte Steppen-Trockenrasen und Halbtrockenrasen auf wärmebegünstigten, trockenen Sonderstandorten in Hanglagen, vor allem auf kalkhaltigen Geschiebemergel- und Sandflächen der Jungmoränenlandschaften; Lokalklima subkontinentaler Prägung (trockenwarme Sommer und trocken-kalte Winter); typische Vegetationszusammensetzung bei fehlender oder geringer Verbuschung (Gehölzanteil kleiner als 10 Prozent). Zum Erhalt des Lebensraumtyps ist eine fortlaufende extensive Nutzung und Pflege erforderlich.“

Die deutschen Behörden räumen ein, dass nicht ausdrücklich zwischen dem Ziel „Erhaltung“ oder „Wiederherstellung“ unterschieden wird. Nach Angaben der Behörden könne diese Unterscheidung aus dem Kontext des jeweils für die einzelnen Schutzgüter ermittelten Status abgeleitet werden und zwar auf der Grundlage der Einstufung nach dem Standarddatenformular. Eine „Wiederherstellungspflicht“ ergebe sich für Schutzgüter, die sich in einem ungünstigen Erhaltungszustand befinden. Eine „Erhaltungspflicht“ werde begründet, wenn sich das Schutzgut in einem günstigen Erhaltungszustand befindet (S. 46).

Den Behörden zufolge werden die Erhaltungsziele in den Bewirtschaftungsplänen näher erläutert. Für das genannte Beispiel des prioritären Lebensraumtyps 6240* „Subpannonische Steppen-Trockenrasen“ in dem Natura-2000-Gebiet „Große Hölle“ (DE 2751-302)³⁴ würden sie wie folgt lauten (Auszug):

³³ [Von der Europäischen Kommission wurden die Gebiete „Dorchetal“ \(DE 3953-302\), „Große Hölle“ \(DE 2751-302\) und „Dammer Moor“ \(DE 3951-303\) als Beispiele ausgeführt. Die Gebiete „Dorchetal“ in der 11. und „Dammer Moor“ in der 24. Erhaltungszielverordnung vom 04.09.2017 in der 24. Errichtungszielverordnung vom 03.09.2018. Die „die Fertigstellung der Managementpläne für diese Gebiete erfolgt 2020“.](#)

³⁴ <https://ifu.brandenburg.de/cms/detail.php/bb1.c.426645.de>, Kapitel 4.2.2, S. 40 ff.

„Erhalt und Wiederherstellung struktur- und artenreicher Halbtrocken- und Steppenrasen auf basenreichen, wärmebegünstigten und niederschlags- und nährstoffarmen Standorten in Hanglagen mit abwechslungsreichem Mikrorelief, offenen Bodenstellen sowie typischen Gräsern, konkurrenzarmen Kräutern, Moosen und Flechten“.

Auf dieser Grundlage werden spezifische Erhaltungsmaßnahmen festgelegt (Auszug)³⁵:

Maßnahme	Bezeichnung	Beginn	Ziel- EHZ	Bemerkung
B18	LRT-spezifische Behand-	Kurzfristig	B	Siehe Behandlungsgrundsätze Kapitel 4.2.2, S. 40f
O59	Entbuschung von Trockenrasen	Mittelfristig	B	Beseitigung der starken Verbuschung (Maßnahme)

In der Antwort vom 11. Juni 2019 wird bestätigt, dass die Ziele für ein Gebiet sehr allgemein für jedes Gebiet in den Schutzverordnungen und den Erhaltungszielverordnungen festgelegt sind. In letzteren werden die ökologischen Anforderungen für die betreffenden Schutzgüter aufgeführt, ohne jedoch das für die einzelnen Gebiete vorgesehene quantitative Ziel festzulegen (S. 45).

Außerdem ist das Konzept in Brandenburg zur Spezifizierung der Pflicht zur Erhaltung oder Wiederherstellung nicht überzeugend. Wie bereits ausgeführt, besteht keine Pflicht, alle Schutzgüter eines Gebiets, das sich in einem ungünstigen Erhaltungszustand befindet, wiederherzustellen. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, Prioritäten zu setzen. Einige Schutzgüter könnten sogar zu keinem Zeitpunkt einen günstigen Erhaltungszustand in einem bestimmten Gebiet erreichen, da beispielsweise die Gesamtfläche in dem Gebiet zu gering sein könnte. Zum anderen könnte es angesichts des übergeordneten Ziels der Richtlinie, einen günstigen Erhaltungszustand auf geografischer oder zumindest nationaler Ebene zu erreichen, sinnvoll sein, die Menge oder die Qualität eines Schutzguts durch weitere Sanierungsmaßnahmen in einem Gebiet weiter zu verbessern, auch wenn das Schutzgut in dem betreffenden Gebiet bereits einen günstigen Erhaltungszustand aufweist.

- *Bremen*

Um die systemischen Mängel bei der Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete in Bremen zu illustrieren, hatte die Kommission in dem ergänzenden

³⁵ Auszug der Maßnahmentabelle Tab. 19: „Erhaltungsmaßnahmen für den LRT 6240* im FFH-Gebiet „Große Hölle“ (425)“. <https://mlul.brandenburg.de/n/natura2000/managementplanung/425/mp425.pdf> Kapitel 4.2.2, S. 41.

Aufforderungsschreiben in den folgenden drei Gebieten die Erhaltungsziele für bestimmte Schutzgebiete analysiert:

(1) Natura-2000-Gebiet „Krietes Wald (Im Holze)“ (DE 2919-370), das u. a. die prioritäre Art *Osmoderma eremita*³⁶ beherbergt;

(2) Die Verordnung für das Natura-2000-Gebiet „Luneplate“ (DE 2417-401)³⁷, das die Lebensraumtypen 1130 „Ästuarien“ und 1140 „Vegetationsfreies Schlick-, Sand- und Mischwatt“ beherbergt;

(3) Das Natura-2000-Gebiet „Hollerland“³⁸ (DE 2819-370) , welches unter anderem den Lebensraumtyp 6430 „*Feuchte Hochstaudensäume der planaren bis alpinen Höhenstufe inklusive Waldsäume*“ aufweist

Im dem ergänzenden Aufforderungsschreiben kam die Kommission zu der Schlussfolgerung, dass die Erhaltungsziele in den drei genannten Gebieten die in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme genannten Anforderungen nicht erfüllen. Sie definieren nicht den gewünschten Zustand der Lebensraumtypen oder Arten in dem Gebiet, um den Beitrag des Gebiets zu einem günstigen Erhaltungszustand auf breiterer Basis zu maximieren. Letztlich ist nicht klar, ob der Erhaltungszustand der Arten und Lebensräume in diesem Gebiet im derzeitigen Zustand „erhalten“ oder „wiederhergestellt“ werden soll.

Nach Auffassung der Kommission liefert die Antwort vom 11. Juni 2019 keine neuen Anhaltspunkte dafür, dass die Erhaltungsziele in Bremen den Anforderungen in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme entsprechen.

Die deutschen Behörden führen das folgende Beispiel auf, um aufzuzeigen, wie die Erhaltungsziele in Bremen festgelegt werden:

Für den prioritären Lebensraumtyp 1340* im Natura-2000-Gebiet „Hollerland“ werden folgende Erhaltungsziele festgelegt:

- *Erhalt und Entwicklung der Lebensraumtypen 1340 („Salzwiesen im Binnenland“) und 6430 („feuchte Hochstaudenfluren“),*
- *Erhalt und Entwicklung des großflächigen Feuchtgrünlands mit der Binnensalzstelle „Pannlake“,*
- *Erhalt und Entwicklung des engmaschigen, vielfältigen Grabensystems als Lebensraum*

[Einführung in die Managementplanung erst mit dem überarbeiteten „Handbuch zur Managementplanung für](#)

³⁶ Lebensraumtyp in der „Verordnung über das Naturschutzgebiet ‚Krietes Wald (Im Holze)‘“ in der Gemeinde Bremen vom 26. Mai 2015 (Brem.GBl.2015, 325) https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.68286.de&asl=bremen203_tpge setz.c.55340.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d

³⁷https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.68633.de&template=00_html_to_pdf_d

³⁸https://www.transparenz.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen2014_tp.c.72212.de&template=20_gp_ifg_meta_detail_d#jlr-WestlHollNatSchGEbVBRahmen

von Populationen der naturraumtypischen Kleinfischarten, insbesondere des Schlammpeitzgers, sowie von aquatischen Wirbellosen wie dem Schmalbindigen Breitflügel-Tauchkäfer und der Zierlichen Tellerschnecke, u.a. über die Durchführung einer naturverträglichen Grabenräumung.

Den deutschen Behörden zufolge werden die Erhaltungsziele ferner in einem Bewirtschaftungsplan von 2007 wie folgt näher erläutert (S. 51, Auszug):

- *LRT 1340**: Erhalt der abiotischen Standortbedingungen (Wasserhaushalt und Salinität); Erhalt typischer Habitatstrukturen durch gezielte Pflegemaßnahmen und Förderung extensiver Beweidung
- *Schlammpeitzger*: Extensive, über große zeitliche Intervalle pausierende Grabenräumung zur Erhaltung verschiedener Sukzessionsstadien der Vegetationsentwicklung und Verlandung.

Dieses in der Antwort vom 11. Juni 2019 aufgeführte Beispiel bestätigt, dass die Erhaltungsziele zwar rechtlich verbindlich, aber nur ganz allgemein im Anhang zum Naturschutzgesetz von Bremen festgelegt sind, ohne die Erhaltungsziele zu quantifizieren oder klar zwischen dem Ziel, den Erhaltungszustand eines Schutzguts in dem betreffenden Gebiet zu erhalten oder wiederherzustellen, zu unterscheiden. Aus der Antwort geht hervor, dass die ökologischen Anforderungen eines Schutzguts in nachfolgenden Bewirtschaftungsplänen festgelegt sind, die jedoch auch keine quantifizierten, messbaren und berichtsfähigen Erhaltungsziele enthalten.

- *Hamburg*

Um die systemischen Mängel bei der Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete in Hamburg zu illustrieren, hatte die Kommission in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben in den folgenden drei Gebieten die Erhaltungsziele für bestimmte Schutzgebiete analysiert:

(1) Das Natura-2000-Gebiet „Hamburger Unterelbe“, DE 2526-305³⁹, das u. a. den Lebensraumtyp 3270 „Flüsse mit Schlammböden“ beherbergt;

(2) Die Verordnung für das Natura-2000-Gebiet „Heuckenlock/Schweenssand“ DE 2526-302⁴⁰, in der die prioritäre Art *Oenanthe conioides* (Schierlings-Wasserfenchel) angesiedelt ist;

³⁹ Verordnung über das Naturschutzgebiet Auenschaft Upper Tideelbe of 16 February HmbGVBl.2010, p. 207 <http://www.landesrecht-hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psml?nid=3&showdoccase=1&doc.id=jlr-AueNElbeNatSchGebVHAV4P2&st=null>

(3) Das Natura-2000-Gebiet „Kirchwerder Wiesen“ DE 2526-304⁴¹ mit dem Lebensraumtyp 6510 „Magere Flachland-Mähwiesen (*Alopecurus pratensis*, *Sanguisorba officinalis*)“.

Die Kommission kam zu der Schlussfolgerung, dass die Erhaltungsziele für die drei genannten Gebiete die in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme genannten Anforderungen nicht erfüllen. In den Zielen ist nicht klar festgelegt, ob das Ziel die „Erhaltung“ oder die „Wiederherstellung“ des Erhaltungszustands des betreffenden Lebensraumtyps oder der betreffenden Art sei. Außerdem werden keine quantitativen oder messbaren Ziele gesetzt.

Nach Auffassung der Kommission liefert die Antwort von 11. Juni 2019 keine neuen Anhaltspunkte dafür, dass die Erhaltungsziele in Hamburg den Anforderungen in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme entsprechen.

Die deutschen Behörden führen das folgende Beispiel auf, um aufzuzeigen, wie Erhaltungsziele in Hamburg festgelegt werden:

Für den Lebensraumtyp 3270 „*Flüsse mit Schlammflächen*“ in dem Natura-2000-Gebiet „Hamburger Unterelbe“ ist in der Schutzverordnung festgestellt worden, dass der günstige Erhaltungszustand dieses Lebensraumtyps erhalten und entwickelt werden muss: „*als naturnaher, von den dynamischen Prozessen der Tideelbe geprägter Lebensraumkomplex aus vollständig zonierten Schlammuferfluren, Tief- und Flachwasserzonen der Tide-Elbe, von Prielen durchzogenen süßwasserbeeinflussten Sand- und Schlickwatten, Spülsäumen, Tide-Röhrichten und Hochstaudenfluren, einschließlich seiner charakteristischen Pflanzen- und Tierarten, insbesondere der Fische und Vögel*“

Den deutschen Behörden zufolge beschreibt der entsprechende Bewirtschaftungsplan⁴² in Kapitel 6.7 (S. 45ff) die Schutzziele allgemein und in Kapitel 7.2.1 (S. 54ff.) spezifische Erhaltungsziele und -maßnahmen u. a. für diesen Habitattyp (Auszug):

- *Sicherung eines Wasserzustands der Tiefwasserbereiche und Flachwasserzonen der Elbe, der den ökologischen Ansprüchen der Lebensgemeinschaften des Ästuars entspricht, d.h. Einhaltung der chemischen und physikalischen Zielwerte gem. Oberflächengewässerverordnung, Gewährleistung der Durchgängigkeit etc.*

⁴⁰<http://www.landesrecht-hamburg.de/naturschutz/135282/gesetze/hamburg.de/jportal/portal/page/bshaprod.psml?nid=0&showdoccase=1&doc.id=jlr-HeuckNatSchGebVHArahmen&st=lr>

⁴¹<http://www.landesrecht-hamburg.de/juris.de/jportal/portal/page/bshaprod.psml?showdoccase=1&doc.id=jlr-KirchNatSchGebVHApELS&doc.part=X&doc.origin=bs&st=lr>

⁴² <https://www.hamburg.de/auenlandschaft-obere-tideelbe/>

- *Für den Bereich der Flachwasserzonen, Schlenzen, Priele und Watten Sicherung eines möglichst vielfältigen und verzweigten Prielsystems, dessen Ausbildung insbesondere von der Ausdehnung des Vorlandes und den Geländegegebenheiten abhängt. Ausgedehnte Prielsysteme sind ausgebildet mit dauerhaft wasserführenden Bereichen, mit Nebenprielelen und mit seitlichen Wattflächen, die bei jedem Tidegeschehen trockenfallen. In den sehr schmalen Vorlandbereichen bereichern Schlenzen, Senken und kleine Priele, die bei jedem Tidegeschehen trockenfallen, die Strukturvielfalt. Die Strukturen unterliegen aufgrund der Tidedynamik und den damit verbundenen Sedimentationen und Erosionen stetigen Veränderungen. Die dauerhaft und periodisch wasserführenden Bereiche besitzen eine wichtige Funktion als Rückzugsraum und Aufwuchsgebiet wie auch Nahrungsfläche für Fische (z.B. Rapfen (*Aspius aspius*)). Die mit dem täglichen Tidegeschehen trockenfallenden Bereiche (Priele, Schlenzen, Watten) sind vegetationsfrei bzw. im Übergang zum Röhricht von Pioniervegetation eingenommen. Sie sind Lebensraum u.a. für Schnecken, Muscheln, Krebstiere und Nahrungsraum für Brut- und Rastvögel. Hier können sich auch der Lanzettblättrige Froschlöffel (*Alisma lanceolatum*), die Wibel-Schmiele (*Deschampsia wibeliana*) oder der Schierlings-Wasserfenchel (*Oenanthe conioides*) einstellen.*

Die Antwort vom 11. Juni 2019 bestätigt, dass die Erhaltungsziele zwar rechtlich verbindlich, aber nur sehr allgemein festgelegt sind. Den Behörden zufolge sind in den einzelnen BSG Schutzverordnungen die betreffenden Schutzgüter und ihre ökologischen Anforderungen aufgeführt. Aus der Antwort geht hervor, dass nach Ansicht der Behörden die Anforderung, dass Erhaltungsziele spezifisch, quantifizierbar und messbar sein müssen, in den Bewirtschaftungsplänen erfüllt sei, da diese - nach Angaben der Behörden - die Ziele für das jeweilige Gebiet spezifizieren würden, was sich wiederum in den spezifischen Bewirtschaftungsmaßnahmen widerspiegeln würde. Das Beispiel der Behörden in ihrer Antwort vom 11. Juni 2019 zeigt jedoch, dass auch die Ziele des Bewirtschaftungsplans nicht quantifiziert werden, z. B. hinsichtlich des in einer bestimmten Qualität zu erhaltenden oder wiederherzustellenden Fläche.

- *Hessen*

Um die systematischen Mängel bei der Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete in Hessen zu illustrieren, hat die Kommission in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben die Erhaltungsziele für spezifische Schutzgüter in den folgenden drei Gebieten analysiert:

(1) Das Natura-2000-Gebiet DE 4422-307 „Kalkmagerrasen entlang der Diemel“, in dem der prioritäre Lebensraumtyp 6110 „Lückige basophile oder Kalk-Pionierrasen“ angesiedelt ist;

(2) Das Natura-2000-Gebiet DE 5116-305 „Extensivgrünland bei Ober- und Niederhörten“, in dem der Lebensraumtyp 6410 „Pfeifengraswiesen auf kalkreichem Boden, torfigen und tonig-schluffigen Böden (*Molinion caeruleae*)“ angesiedelt ist⁴³;

(3) Natura-2000-Gebiet DE 6018-305 „Kranichsteiner Wald mit Hegbachau, Mörsbacher Grund und Silzwiesen“, in dem die Art „*Myotis bechsteinii* (*Bechsteinfledermaus*)“ angesiedelt ist⁴⁴.

In ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Erhaltungsziele für die drei genannten Gebiete die Anforderungen, wie sie in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme dargelegt werden, nicht erfüllen. Die Verordnungen enthalten lediglich Maßnahmen, die als notwendig erachtet werden, um die entsprechenden Lebensraumtypen oder Arten zu erhalten oder wiederherzustellen. Die Verordnung legt keine spezifischen, quantifizierten oder messbaren Ziele für die Lebensraumtypen oder Arten fest.

Nach Auffassung der Kommission liefert die Antwort vom 11.6.2019 keine neuen Anhaltspunkte dafür, dass die Erhaltungsziele in Hessen den Anforderungen in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme entsprechen.

In ihrer Antwort legen die deutschen Behörden folgendes Beispiel vor, um die Festlegung der Erhaltungsziele in Hessen zu erläutern:

Für die Art Bachmuschel (*Unio crassus*) in dem Natura-2000-Gebiet DE 4917-350 „Obere Eder“ wurden im Bewirtschaftungsplan folgende Erhaltungsziele festgelegt (S. 64) (Auszug):

⁴³ [Http://natura2000-verordnung.rp-giessen.de/Anlagen1-3-4/FFH/5116-305.html](http://natura2000-verordnung.rp-giessen.de/Anlagen1-3-4/FFH/5116-305.html)

⁴⁴ [Http://www.rpda.de/01%20Natura%202000-Verordnung/Natura2000-VO-RPDA/Anlagen1-3-4/FFH/6018-305.html](http://www.rpda.de/01%20Natura%202000-Verordnung/Natura2000-VO-RPDA/Anlagen1-3-4/FFH/6018-305.html)

Erhaltungsziele, Beeinträchtigungen & Störungen sowie korrespondierende Schutzmaßnahmen für die		
Erhaltungsziel	Beeinträchtigungen & Störungen	Schutzmaßnahmen
Erhaltung eines natürlichen, einheimischen Fischbestandes (Weißfische)		Verzicht auf Besatz mit nichteinheimischen Fischarten im anstehenden
Erhaltung von strukturreichen, unverbauten Fließgewässern mit sandig-kiesigem Sediment, guter Sauerstoffversorgung im Lückensystem der Gewässersohle und einer den ökologischen Ansprüchen der Art förderlichen Gewässergüte	Verschüttungsgefahr der Muschel-Standorte durch Mobilisierung von Kies-Anlagen bei Schmittlotheim; mangelnde Feinsediment-Ablagerung durch fehlende diverse GewässerDynamik;	Kiesentnahme bei Schmittlotheim mit Profilierung der angrenzenden Insel, Strukturverbesserung der Habitate im Bereich der „Baggerlöcher“ (Gewässer-Aufweitungen) zur Verbesserung der Feinsediment-Ablagerung, Sohlräumungen statt Ausbaggerung bei Niederorke,
Erhalabilitätsziele ,Beerungen sowie correspondierende Schutzmaßnahmen für die		
Baschmuschel (<i>Unio crassus</i>) im FFH-Gebiet 4917-350 „Obere Eder“		
Erhaltungsziel	Besiegungen & Störungen	Schutzmaßnahmen
Erhaltung eines natürlichen Ursprungs		Befassung auf Besatz mit anderen Hegeilan
Erhalt von Strukturproblemen, Erschließung von strukturierendem Material mit sandig-kiesigem Sediment, Guter Sauerstoffversorgung im Lücken-System der Gewässergüche und einer den betrieblichen förderungswürdigen Ordnung	„Verschüttungsgefahr der Muschel-Stand“ durch Mobilisierung von Kies-Anlagen bei Schmittlotheim; Mangelnde Feinsediment-abgerung durch fhly Dynamic; Beschaffung der Sohle durch	Kiesentnahme bei Schmitt bei Schmittage mit Profilung der Gewöhmen im Bereich der „Schachtanlagen“ Bei Niederorke, Strukturverbesserung am Mühlgraben bei Niederorke,

Darüber hinaus enthält der Bewirtschaftungsplan eine Prognose für die Erhaltung der Art.

Entwicklungsprognosen von überwiegend gewässerbezogenen FFH-Schutzgütern des Mittelfristigen Maßnahmenplans für das FFH-Gebiet 4917-350 „Obere Eder“					
EU Code	Name	Erhaltungszustand			
		Ist (2016)	.3-6 Jahre	7-11 Jahre	>12 Jahre
1032	Bachmuschel (<i>Unio crassus</i>)	B	B	B	A

Tabelle 2: Auszug aus den Tabellen 6 und 8 der Entwicklungsprognosen von überwiegend gewässerbezogenen FFH- Schutzgütern des Mittelfristigen Maßnahmenplans für das FFH-Gebiet 4917-350 „Obere Eder“

Die Antwort bestätigt, dass die Erhaltungsziele in den drei Sammelverordnungen sehr allgemein festgelegt wurden, ohne die Erhaltungsziele hinsichtlich der Quantifizierbarkeit, Messbarkeit und Berichtsfähigkeit festzulegen. Den Behörden zufolge werden in den Bewirtschaftungsplänen die Ziele genannt, die beispielsweise ein Entwicklungsziel für einzelne Schutzgüter von „B“ und „A“ vorsehen (siehe S. 63). Den Behörden zufolge enthalten die Bewirtschaftungspläne auch eine Prognose für jedes weitere Schutzgut in der Zukunft (S. 65), mit der sichergestellt wird, dass der Erfolg der Maßnahmen auch messbar sei.

Die Kommission ist jedoch wie oben in Abschnitt 4.2.2.1 beschrieben der Ansicht, dass die Festlegung eines Qualitätsziels auf der Grundlage des nationalen Bewertungsschemas zur Bewertung des Erhaltungszustands eines Schutzguts in Natura 2000 nicht ausreicht, um die Anforderungen eines quantifizierten und messbaren Erhaltungsziels zu erfüllen.

- *Mecklenburg-Vorpommern*

Um die systematischen Mängel bei der Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete in Mecklenburg-Vorpommern aufzuzeigen, hat die Kommission in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben die Erhaltungsziele für spezifische Schutzgüter in den folgenden drei Gebieten analysiert:

- (1) Das Gebiet „Steilküste und Blockgründe Wittow“ (DE 1346-301) mit dem Lebensraumtyp 1330 „Atlantische Salzwiesen (*Glauco-Puccinellietalia maritimae*)“;
- (2) Das Gebiet „Randowtal bei Grünz und Schwarze Berge“ (DE 2750-306), in dem sich der Lebensraumtyp 91U0 „Kiefernwälder der sarmatischen Steppe“ befindet;
- (3) Das Gebiet „Nordrügensche Boddenlandschaft“ (DE 1446-302), in dem sich die Art „Flussneunauge (*Lampetra fluviatilis*)“ befindet.

Die Kommission kam in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben zu dem Schluss, dass die Erhaltungsziele für die drei oben genannten Gebiete die in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme genannten Anforderungen nicht erfüllen. Es wird nicht festgelegt, ob das Ziel dieser Gebiete darin besteht, den Erhaltungszustand des betreffenden Lebensraums oder der betreffenden Arten zu erhalten oder wiederherzustellen. Darüber hinaus werden keine quantitativen oder messbaren Ziele festgelegt.

Nach Auffassung der Kommission bietet die Antwort vom 11.6.2019 keine neuen Anhaltspunkte dafür, dass die Erhaltungsziele in Mecklenburg-Vorpommern mit den in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme beschriebenen Anforderungen in Einklang stehen.

Die deutschen Behörden legen u.a. folgendes Beispiel vor, um die Festlegung der Erhaltungsziele in Mecklenburg-Vorpommern zu erläutern:

Für die Art 1210 „*Vertigo angustior*“ in dem Natura-2000-Gebiet DE 1446-302 „Nordrügenschel Boddenlandschaft“ erklären die deutschen Behörden, dass die allgemeinen Erhaltungsziele für die Schutzgüter in den spezifischen Schutzgebieten in der Natura-2000-Verordnung festgelegt sind, die auch die einschlägigen ökologischen Anforderungen auführt (S. 73). Den Behörden zufolge werden die Erhaltungsziele im Bewirtschaftungsplan näher ausgeführt. Für die oben genannten Arten werden die Erhaltungsmaßnahmen zum Beispiel wie folgt beschrieben (Auszug) (S. 77):

Tabelle 5: Aktueller und anzustrebender Erhaltungszustand der Habitate der Arten nach Anhang II

FFH-RL

Art	Status lt. SDB	Erhaltungszustand der Habitate SDB	aktueller Erhaltungszustand der Habitate	angestrebter Erhaltungszustand, kurzfristig bis 2018	angestrebter Erhaltungszustand, mittelfristig bis 2024	langfristig erreichbarer Erhaltungszustand
Schmale Windelschnecke (<i>Vertigo angustior</i>)	P	B	A	A	A	A
				(Erhalt 01,0%)	(Erhalt)	(Erhalt)
				B		
				(Erhalt 0,0%)		

Die Antwort vom 11. Juni 2019 bestätigt, dass die Erhaltungsziele in der Natura-2000-Verordnung von Mecklenburg-Vorpommern nur sehr allgemein festgelegt sind, indem in ihrem Anhang lediglich die in den Gebieten befindlichen Schutzgüter und ihre ökologischen Erfordernisse aufgeführt werden.

Wie bereits in Abschnitt 4.2.2.1 dargelegt, ist die Kommission der Ansicht, dass die Festlegung eines Qualitätsziels auf der Grundlage des nationalen Bewertungsschemas zur Bewertung des Erhaltungszustands eines Schutzguts in einem Natura-2000 Gebiet, wie im Beispiel aufgezeigt, nicht ausreicht, um die Anforderungen eines quantifizierten und messbaren Erhaltungsziels zu erfüllen.

- *Niedersachsen*

Um die systematischen Mängel bei der Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete in Niedersachsen aufzuzeigen, hatte die Kommission in ihrem Ergänzenden Aufforderungsschreiben die Erhaltungsziele für spezifische Schutzgüter in den folgenden drei Gebieten analysiert:

- (1) Das Natura-2000-Gebiet „Tinner Dose, Sprakeler Heide“ (DE 3110-301)⁴⁵, in dem sich der prioritäre Lebensraumtyp 91D0 „Moorwälder“ befindet;
- (2) Das Natura-2000-Gebiet „Balksee und Randmoore, Nordahner Holz“ (DE 2220-301)⁴⁶, in dem sich der prioritäre Lebensraumtyp 91D0 „Moorwälder“ befindet;
- (3) Natura-2000-Gebiet „Goldenstedter Moor“ (DE 3216-301)⁴⁷, in dem sich der Lebensraumtyp 91D0 „Moorwälder“ befindet.

In ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Erhaltungsziele in den genannten Gebieten die Anforderungen wie in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme dargelegt nicht erfüllen. Die Ziele sind sehr allgemein und unspezifisch gehalten, ohne klar zwischen dem Ziel der „Erhaltung“ oder der „Wiederherstellung“ zu unterscheiden. In den Erhaltungszielen werden auch keine quantifizierten oder messbaren Ziele festgelegt.

Nach Auffassung der Kommission liefert die Antwort vom 11.6.2019 keine neuen Anhaltspunkte dafür, dass die Erhaltungsziele in Niedersachsen den Anforderungen in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme entsprechen.

Die deutschen Behörden legen u.a. das folgende Beispiel vor, um die Festlegung der Erhaltungsziele in Niedersachsen zu erläutern (S. 85):

In der Schutzverordnung für das Natura-2000-Gebiet „Wolfmeer“ (DE 2710-331) sind die Erhaltungsziele für den Lebensraumtyp 91D0 „Moorwälder“ wie folgt festgelegt (S. 68):

„Erhaltungsziele des FFH-Gebietes im NSG sind die Erhaltung und Wiederherstellung günstiger Erhaltungszustände der maßgeblichen Lebensraumtypen insbesondere des prioritären Lebensraumtyps (Anhang I FFH-Richtlinie) 91D0“*

⁴⁵http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/schutzgebiete/einzelnen_naturschutzgebiete/naturschutzgebiet-tinner-dose-sprakeler-heide-125300.html

⁴⁶[Http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/schutzgebiete/einzelnen_naturschutzgebiete/verordnungs-text-zum-naturschutzgebiet-balksee-und-randmoore-basmoor-und-nordahner-holz-41525.html](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/schutzgebiete/einzelnen_naturschutzgebiete/verordnungs-text-zum-naturschutzgebiet-balksee-und-randmoore-basmoor-und-nordahner-holz-41525.html)

⁴⁷[Http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/schutzgebiete/einzelnen_naturschutzgebiete/amtliche-verordnung-zum-naturschutzgebiet-goldenstedter-moor-43911.html](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/schutzgebiete/einzelnen_naturschutzgebiete/amtliche-verordnung-zum-naturschutzgebiet-goldenstedter-moor-43911.html)

Moorwälder, als, naturnahe, strukturreiche, auf nassen bis morastigen, nährstoffarmen bis mäßig nährstoffreichen Standorten mit weitgehend stabilem Wasserhaushalt sowie natürlichem Relief und intakter Bodenstruktur, mit seinen charakteristischen Tier- und Pflanzenarten wie Torfmoose (Sphagnum ssp.), Glockenheide (Erica tetralix), Schmalblättrigem (Eriophorum angustifolium) und Scheidigem Wollgras (Eriophorum vaginatum), Pfeifengras (Molinia caerulea) und Gagelstrauch (Myrica gale)".

In dem Bewirtschaftungsplan für das Gebiet ist die Fläche und der Erhaltungszustand dieses Lebensraumtyps festgelegt. (S. 58 der Anlage 8 der Antwort vom 11.6.2019):

Erhaltungszustand des Lebensraumtyps 91 DO im FFH-Gebiet 216

FFH — Code	Flächenausdehnung nach Erhaltungszustand							Summe ohne E (ha)	Anteil Summe ohne
	A ha	A %	B ha	B%	C ha	C%	E ha		
LDO 91 DO „Moorwälder“									
TG 1	0,42	1,28	2,89	8,78	15,05	45,75	0,39	18,36	55,81
Gesamt	0,42	1,28	2,89	8,78	15,05	45,75	0,39	18,36	55,81

Nach Angaben der Behörden gilt für die Gebiete, welche in einem ungünstigen Zustand „C“ sind, das Ziel „Wiederherstellung“.

Die Antwort der deutschen Behörden vom 11. Juni 2019 bestätigt, dass die Erhaltungsziele für die Gebiete in Niedersachsen nur sehr allgemein in den Schutzverordnungen für die einzelnen Gebiete festgelegt sind. Sie beschreiben lediglich die durch das Gebiet geschützten Schutzgüter und ihre ökologischen Anforderungen. Sie legen für das jeweiligen Schutzgüter keine konkreten quantifizierten Ziele fest. Der rechtlich nicht bindende Bewirtschaftungsplan, der als Beispiel in der Antwort angeführt wird, enthält ebenfalls keine konkreten Ziele, z. B. in Bezug auf die Fläche eines bestimmten Lebensraums oder einer bestimmten Populationsgröße einer bestimmten Art, die in dem Gebiet zu erreichen ist. Der Plan definiert lediglich den Status quo der Schutzgüter ohne Festlegung konkreter Ziele.

Wie bereits in Abschnitt 4.2.2.1 erläutert, ist die Kommission der Ansicht, dass die Festlegung eines Qualitätsziels auf der Grundlage des nationalen Bewertungsschemas zur Bewertung des Erhaltungszustands eines Schutzguts in Natura 2000 nicht ausreicht, um die Anforderungen eines quantifizierten und messbaren Erhaltungsziels zu erfüllen.

- *Nordrhein-Westfalen*

Um die systematischen Mängel bei der Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete in Nordrhein-Westfalen aufzuzeigen, hat die Kommission in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben die Erhaltungsziele für spezifische Schutzgüter in den folgenden drei Gebieten analysiert:

(1) Das Natura-2000-Gebiet „Grosse Aue“ (DE 3517-302)⁴⁸ mit dem prioritären Lebensraumtyp 91E0* „Auen-Wälder mit *Alnus glutinosa* und *Fraxinus excelsior*“⁴⁹;

(2) Das Natura-2000-Gebiet „Wulsenberg, Hasental und Kregenberg“ (DE4519-303) wurde unter anderem für die Erhaltung des Lebensraumtyps 4030 „*Trockene europäische Heiden*“ ausgewiesen⁵⁰;

(3) Das Natura-2000-Gebiet „Siebengebirge“ (DE 5309-301), das unter anderem die prioritäre Art 1078* „*Spanische Flagge (Euplagia quadripunctaria)*“ beherbergt.

In ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Erhaltungsziele für die drei genannten Gebiete die Anforderungen wie in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme dargelegt nicht erfüllen. Sie unterscheiden nicht klar zwischen dem Ziel der „Wahrung“ und der „Wiederherstellung“ des günstigen Erhaltungszustands. Die Ziele sind ferner nicht quantifiziert oder messbar.

Nach Auffassung der Kommission liefert die Antwort vom 11.6.2019 keine neuen Anhaltspunkte dafür, dass die Erhaltungsziele in Nordrhein-Westfalen den Anforderungen in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme entsprechen.

In der Antwort vom 11.6.2019 räumen die Behörden selbst ein, dass die Erhaltungsziele in NRW nicht hinreichend spezifiziert wurden, um deutlich zwischen dem Ziel der „Erhaltung“ oder der „Wiederherstellung“ des Erhaltungszustands der betreffenden Schutzgüter zu unterscheiden.

Die Kommission nimmt zur Kenntnis, dass das Land NRW angekündigt hat, seine Erhaltungsziele zu überprüfen, um der Auffassung der Kommission zu den Anforderungen an detaillierte Erhaltungsziele Rechnung zu tragen. Die Behörden kündigen ferner die Verabschiedung von Maßnahmenkonzepten an, welche die Anforderung berücksichtigen sollen, für jedes Schutzgut ein Erhaltungsziel festzulegen, das quantifiziert und messbar ist. Die Behörden liefern in ihrem Antwortschreiben jedoch kein Beispiel für ein solches Maßnahmenkonzept. Sie erläutern ebenfalls nicht den rechtlichen Status dieser Konzepte.

⁴⁸<http://natura2000-meldedok.naturschutzinformationen.nrw.de/natura2000-meldedok/web/babel/media/zdok/DE-3517-302.pdf>

⁴⁹<http://natura2000-meldedok.naturschutzinformationen.nrw.de/natura2000-meldedok/web/babel/media/zdok/DE-3517-302.pdf>

⁵⁰<http://natura2000-meldedok.naturschutzinformationen.nrw.de/natura2000-meldedok/web/babel/media/zdok/DE-4519-303.pdf>

- *Rheinland-Pfalz*

Um die systematischen Mängel bei der Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete in Rheinland-Pfalz aufzuzeigen, hat die Kommission in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben die Erhaltungsziele für spezifische Schutzgüter in den folgenden drei Gebieten analysiert:

- (1) Das Natura-2000-Gebiet „Gedbelwald“ (DE 5113-302)
- (2) Das Natura-2000-Gebiet „Unterwesterwald bei Herschbach“ (DE 5312-301)
- (3) Das Natura-2000-Gebiet „Wälder zwischen Linz und Neuwied“ (DE 5410-301)⁵¹

In ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Erhaltungsziele für die drei genannten Gebiete die Anforderungen an die Erhaltungsziele wie in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme dargelegt nicht erfüllen. Sie unterscheiden nicht zwischen dem Ziel der „Erhaltung“ und der „Wiederherstellung“ des günstigen Erhaltungszustands. Die Erhaltungsziele sind ferner nicht quantifiziert oder messbar.

Nach Auffassung der Kommission liefert die Antwort vom 11.6.2019 keine neuen Anhaltspunkte dafür, dass die Erhaltungsziele in Rheinland-Pfalz den Anforderungen in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme entsprechen. Die deutschen Behörden legen u.a. folgendes Beispiel als Nachweis für die Festlegung der Erhaltungsziele in Rheinland-Pfalz vor (S. 99):

Für die Arten Gelbbauchunke (*Bombina variegata*) und Kammmolch (*Triturus cristatus*) des Natura-2000-Gebiets (DE 5413-301) Westerwälder Kuppenland ist in Anlage 1 des § 1 Abs. 1 Erhaltungszieleverordnung legt als Erhaltungsziel Folgendes fest:

„Erhaltung oder Wiederherstellung eines Systems aktiver Abgrabungsstätten als Lebensräume für Gelbbauchunke und Kammmolch in ausgewiesenen Abgrabungsflächen. Ergänzend bestimmt Anlage 2 zu § 1 Abs. 1 Erhaltungszieleverordnung die Lebensraumansprüche der beiden Amphibienarten als Kleinstgewässer in und außerhalb von Abgrabungen.“

Nach Angaben der deutschen Behörden führt der Bewirtschaftungsplan die Erhaltungsziele weiter auf, indem Folgendes festgelegt wird (S. 100):

- *Erhaltung einer stets ausreichenden Anzahl geeigneter Wasserflächen für beide Amphibienarten in den Abbauflächen. (Für die Gelbbauchunke werden 6-10, für den Kammmolch 1-2 größere Wasserflächen jeweils pro 10 ha als Wert für eine ausreichende Anzahl angesehen. Auch zu Größe, Tiefe und Lage der Wasserflächen enthält der Bewirtschaftungsplan Angaben.)*

⁵¹ Erster Erlass zur Änderung der Landesverordnung über die Festlegung der Erhaltungsziele in den Natura-2000-Gebieten von 22.12.2008 http://www.natura2000.rlp.de/pdf/erhaltungsziele_natura2000.pdf

- *Erhaltung von geeigneten Landhabitaten*
- *Vernetzung der Vorkommen.*

Die Antwort vom 11.6.2019 bestätigt, dass die Erhaltungsziele in den Schutzverordnungen für die einzelnen Gebiete nur sehr allgemein festgelegt sind. Die Verordnungen listen die von den Gebieten geschützten Schutzgüter lediglich auf. Den Behörden zufolge werden die Ziele in dem Bewirtschaftungsplan für das Gebiet genauer festgelegt. Die von den Behörden vorgelegten Beispiele zeigen jedoch, dass die Bewirtschaftungspläne keine detaillierten und spezifischen Erhaltungsziele enthalten und, die insbesondere nicht quantifiziert, messbar und berichtsfähig sind. Die angeführten Erhaltungsziele stellen eher allgemeingehaltene Erhaltungsmaßnahmen dar, die auf den ökologischen Anforderungen des betreffenden Schutzguts beruhen.

- *Saarland*

Um die systematischen Mängel bei der Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete im Saarland aufzuzeigen, hat die Kommission in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben die Erhaltungsziele für spezifische Schutzgüter in den folgenden drei Gebieten analysiert:

- (1) Das Natura-2000-Gebiet „Löstertal“ (DE 6407-305)⁵²
- (2) Das Natura-2000-Gebiet „Himklamm“ (DE 6809-307)⁵³:
- (3) Das Natura-2000-Gebiet „Altarme der Saar“ (DE 6606-309)⁵⁴

In ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Erhaltungsziele für die drei genannten Gebiete die in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme genannten Anforderungen nicht erfüllen.

Die Erhaltungsziele für die bezeichneten Lebensraumtypen und Arten unterscheiden nicht eindeutig zwischen dem Ziel, einen günstigen Erhaltungszustand „wiederherzustellen“ oder „beizubehalten“. Die Ziele sind weder quantifiziert noch messbar. Schließlich müssen die Erhaltungsziele für jeden Lebensraumtyp und jede Art einzeln festgelegt werden, was in den Schutzverordnungen für diese drei Gebiete nicht der Fall ist.

Nach Auffassung der Kommission liefert die Antwort vom 11.6.2019 keine neuen Anhaltspunkte dafür, dass die Erhaltungsziele im Saarland mit den in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme beschriebenen Anforderungen in Einklang stehen.

⁵² https://www.saarland.de/dokumente/res_umwelt/Verordnung_LSG_Loestertal_L_6407-305.pdf

⁵³ https://www.saarland.de/dokumente/thema_naturschutz/VO_N_6809-307_Himklamm_vom_4.12.2014.pdf

⁵⁴ https://www.saarland.de/dokumente/thema_naturschutz/VO_L_6606-309_Altarme_der_Saar_vom_4.12.2014.pdf

Die deutschen Behörden liefern folgendes Beispiel, um darzustellen wie die Erhaltungsziele im Saarland festgelegt werden:

Den Behörden zufolge sind die Erhaltungsziele für das Natura-2000-Gebiet DE 6606-309 „Altarme der Saar“ in dem Bewirtschaftungsplan festgelegt (S. 102). Als allgemeine Erhaltungsziele werden in dem Plan folgende Ziele genannt:

Erhaltung und Gewährleistung der Nicht-Verschlechterung des aktuellen Zustandes der im Gebiet vorkommenden FFH-Lebensraumtypen nach Anhang I der FFH-Richtlinie (einschließlich der lebensraumtypischen Arten) sowie der Arten nach Anhang II der FFH-Richtlinie (Art. 2 u. 3 der FFH-RL);

Wiederherstellung und/oder Entwicklung eines günstigen Erhaltungszustandes der im Gebiet seit dem Meldezeitpunkt nachgewiesenen FFH-Lebensraumtypen nach Anhang I der FFH-Richtlinie (einschließlich der lebensraumtypischen Arten) sowie der Arten nach Anhang II der FFH-Richtlinie (Art. 2 u. 3 der FFH-RL)

In dem Bewirtschaftungsplan werden die Erhaltungsziele für die einzelnen Arten wie folgt festgelegt:

Schutzgüter					
Code	Name	Priorität	Erhaltung	Wiederherstellung/ Entwicklung	Wiederherstellung/ Entwicklung
3150	Natürliche eutrophe Seen	Hoch	X		+
6510	Magere Flachland-Mähwiesen (Alopecurus pratensis, officinalis) Sanguisorba	Mittel	X		
91E0	* Weichholz-Auenwälder	Mittel	X		
1134	Bitterling (<i>Rhodeus amarus</i>)	Mittel	X		+
1060	Großer Feuerfalter (<i>Lycaena dispar</i>)	Gering	X		
1337	Biber (<i>Castor fiber</i>)	Mittel	X		
•					

Schutzgutspezifische Erhaltungsziele (Auszug)

Erhaltung der natürlichen meso- bis eutrophen Gewässer mit Vegetation (Altwässer ohne Anbindung) – LRT 3150

- Erhalt der lebensraumtypischen Gewässervegetation (Schwimm- und/oder Tauchblattstrukturen) und der Verlandungszonen mit ihrer charakteristischen Tierwelt
- Erhalt störungsfreier, ungenutzter Gewässerzonen und der unverbauten, unbefestigten bzw. unerschlossenen Uferbereiche einschließlich der natürlichen Verlandungszonen
- Erhalt von Gewässerchemismus und Nährstoffhaushalt, Verhinderung von Nährstoff- und Schadeinträgen
- Erhalt von Auwäldern, Hochstaudenfluren und Röhrichten als Verbund- und Rückzugsstrukturen und als Pufferzonen
- Erhalt der Gewässer durch Entlandung bzw. Gehölzentnahme
- Zulassen natürlicher Dynamik
- Erhalt eines ausgewogenen Fischbestandes
- Bei genutzten Gewässern: Sicherung einer an den Erhaltungszielen orientierten maßvollen fischereilichen und freizeithlichen Nutzung
- Bei ungenutzten Gewässern: Erhalt der Nutzungs- und Störungsfreiheit

Verbesserung und ggf. Wiederherstellung der lebensraumtypischen Funktionen Erhaltung der extensiv genutzten artenreichen mageren Flachlandmähwiesen (Glatthaferwiesen) – LRT 6510

- Erhalt der bestandserhaltenden und biotoprägenden extensiven Bewirtschaftung (auf Lebensraumtyp abgestimmtes Mahd-Regime).
- Erhalt der spezifischen Habitatelemente für charakteristische Tier- und Pflanzenarten

Verbesserung, Entwicklung und ggf. Wiederherstellung der lebensraumtypischen Funktionen

Erhaltung der bestehenden Populationen des Bitterlings

- Erhalt von Fließ- und Stillgewässern bzw. -abschnitten mit Großmuschelbeständen
- Erhalt der typischen Fischbiozönose mit geringen Dichten von Raubfischen
- Erhalt von reproduzierenden Muschelbeständen
- Erhalt einer naturraumtypischen Gewässerfauna mit allenfalls geringen Anteilen an Neozoen

Förderung bzw. Verbesserung und ggf. Wiederherstellung geeigneter Habitate

In der Antwort wird die Einschätzung der Kommission bestätigt, dass die Erhaltungsziele in den Schutzverordnungen nur sehr allgemein festgelegt sind, indem nur die von den Schutzgebieten geschützten Schutzgüter aufgeführt werden. Der angeführte Bewirtschaftungsplan umfasst operative Ziele, die auf den ökologischen Anforderungen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung der betreffenden Schutzgüter beruhen. Der

Bewirtschaftungsplan in dem Beispiel enthält jedoch keine quantifizierten, messbaren und berichtsfähigen Zielvorgaben für das betreffende Schutzgut.

Darüber hinaus stimmt die Kommission der Auffassung des Saarlands zu, dass nicht alle Schutzgüter dieselbe Priorität haben müssen (S. 102). Daher ist es äußerst wichtig, dass die Ziele für die spezifischen Schutzgüter quantitativ bestimmt werden, so dass die zuständige Behörde bei der Festlegung der Erhaltungsmaßnahmen ihre Mittel und Bemühungen auf diese für das jeweilige Gebiet besonders wichtigen Schutzgüter konzentrieren kann.

- *Sachsen*

Um die systematischen Mängel bei der Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete in Sachsen aufzuzeigen, hat die Kommission in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben die Erhaltungsziele für spezifische Schutzgüter in den folgenden drei Gebieten analysiert:

(1) Das Natura-2000-Gebiet „Scheibenberger Heide“ (DE 5443-302)⁵⁵, in dem u.a. der Lebensraumtyp 9410 „*Montane bis alpine bodensaure Fichtenwälder (Vaccinio-Piceetea)*“ vorhanden sind.

(2) Das Natura-2000-Gebiet „Tal der Großen Bockau“ (DE 5441-304)⁵⁶, das u. a. den Lebensraumtyp 9110 „*Luzulo-Fagetum-Buchenwälder*“ beherbergt,

(3) Das Natura-2000-Gebiet „Schwarzwassertal und Burkhardtswald“ (DE 5442-301)

In ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Erhaltungsziele für die drei genannten Gebiete die in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme genannten Anforderungen nicht erfüllen.

Bei den Erhaltungszielen in diesen Gebieten wird nicht klar zwischen den Zielen der „Wiederherstellung“ und der „Erhaltung“ des günstigen Erhaltungszustands unterschieden. Die Ziele wurden nicht quantifiziert und sind nicht messbar. Erhaltungsziele müssen für jeden Lebensraumtyp und für jede Art einzeln festgelegt werden. Auch dies ist in diesen Verordnungen nicht der Fall.

Die deutschen Behörden geben in ihrer Antwort vom 11.6.2019 folgendes Beispiel an, um darzustellen wie in Sachsen Erhaltungsziele festgelegt werden:

In der BSG-Verordnungen für das Natura-2000-Gebiet „Tal der Großen Bockau“ (DE 5441-304) sind die folgenden Schutzgüter aufgeführt, die durch das Gebiet geschützt sind (S. 107):

⁵⁵[HTTPS://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/11759-VO-Bestimmung-des-Gebietes-von-gemeinschaftlicher-Bedeutung-Scheibenberger-Heide-#xanl](https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/11759-VO-Bestimmung-des-Gebietes-von-gemeinschaftlicher-Bedeutung-Scheibenberger-Heide-#xanl)

⁵⁶<https://www.revosax.sachsen.de/vorschrift/11772-VO-Bestimmung-des-Gebietes-von-gemeinschaftlicher-Bedeutung-Tal-der-Grossen-Bockau-#xanl>

Lebensraumtyp (LRT) EU-Code und Kurzbezeichnung	Flächengrößen der Erhaltungszustände			Einheit
	A	B	C	
6430 Feuchte Hochstaudenfluren		0,45		ha
6520 Berg-Mähwiesen		41,77	2,09	ha
8220 Silikatfelsen mit Felsspaltvegetation		0,84		ha
9110 Halnsimsen-Buchenwälder	1,10	57,18	10,00	ha
91E0* Erlen-Eschen- und Weichholzaunenwälder		3,94	1,17	ha

Prior-Lebentyp

Zusätzlich werden die Bedeutung des Gebiets und seine Schutzgüter in einem zusammenhängenden Natura-2000-Netzwerk beschrieben (S. 109).

z. B.:

*„Für die Erhaltung von submontan bis montan geprägten Lebensraumtypen ist das FFH-Gebiet von großer Bedeutung. Besonders wertvoll im Gebiet sind die Vorkommen der Berg-Mähwiesen (LRT 6520) in der acidophilen Ausprägung der Bärwurz-Bergwiesen auf mageren Standorten mit einem guten Vorkommen des in Sachsen stark gefährdeten Großen Zweiblattes (*Listera ovata*) sowie teilweise seltener Orchideen-Arten, wie dem Breitblättrigen Knabenkraut (*Dactylorhiza majalis*) und dem Gefleckten Knabenkraut (*Dactylorhiza maculata*). Auch die Fichten-Tannen-Buchenwälder, welche Restbestände autochthoner Weiß-Tannen (Alttannen und Verjüngung) aufweisen, spielen im Südteil des FFH-Gebietes eine besondere Rolle.“*

Der Bewirtschaftungsplan beschreibt zudem, was zur Erreichung eines günstigen Erhaltungszustands notwendig ist, z. B. für die Art Bachneunauge:

Der günstige Erhaltungszustand der Populationsgröße ist beim Bachneunauge gegeben, wenn der Anteil der besetzten Habitate bei über 10 % (entspricht Präsenzklasse II) liegt. Es sollen mindestens zwei Größengruppen (Altersklassen) der Querder nachgewiesen werden können. Wanderbarrieren im Fließgewässer müssen mehr als 1 km entfernt sein. Bezüglich des Habitats sollen mehr als 4 % der Beprobungsstrecke potenzielle Querder-Habitate sein. In jedem nachgewiesenen Habitat sollen mindestens 2 Querder Vorkommen. Das Substrat soll sowohl aus kiesigen und sandigen als auch schlammigen Bereichen bestehen. Beeinträchtigungen dürfen nur in dem Sinne bestehen, dass eine geringe Gewässerbelastung nachzuweisen ist, der pH-Wert höher als 5,5 und niedriger als 8,3 ist. Im Heidelbach sollten keine Querverbauungen vorhanden sein.

Solche Gebiete, die der Kategorie C zugeordnet sind, müssen wiederhergestellt werden. Die Gebiete der Kategorien A und B sind zu erhalten.

Die Antwort der deutschen Behörden vom 11.6.2019 bestätigt die Einschätzung der Kommission, dass die Erhaltungsziele in den BSG-Verordnungen nur sehr allgemein festgelegt sind, indem nur die von den Schutzgebieten geschützten Schutzgüter aufgeführt und der Status quo des Schutzguts zur Zeit der Ausweisung beschrieben wird. Es wurden keine quantifizierten, messbaren oder berichtsfähigen Ziele festgelegt, die

zwischen „Erhaltung“ oder „Wiederherstellung“ des günstigen Erhaltungszustands unterscheiden. Im Bewirtschaftungsplan werden keine Erhaltungsziele festgelegt, die quantifiziert, messbar und berichtsfähig sind.

Wie bereits in Abschnitt 4.2.2.1 ausgeführt ist die Kommission ist der Ansicht, dass die Festlegung eines Qualitätsziels auf der Grundlage des nationalen Bewertungsschemas zur Bewertung des Erhaltungszustands eines Schutzguts in Natura 2000 nicht ausreicht, um die Anforderungen eines quantifizierten und messbaren Erhaltungsziels zu erfüllen.

- *Sachsen-Anhalt*

Um die systematischen Mängel bei der Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete in Sachsen-Anhalt aufzuzeigen, hat die Kommission in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben die Erhaltungsziele für spezifische Schutzgüter in den folgenden drei Gebieten analysiert:

(1) Natura-2000-Gebiet „Elbaue Beuster-Wahrenberg“ (DE 3036-301)⁵⁷:

(2) Natura-2000-Gebiet „Aland-Elbe-Niederung“ (DE 2935-401)⁵⁸:

(3) Natura-2000-Gebiet „Mittlere Oranienbaumer Heide“ (DE 4240-301)⁵⁹:

In ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben kommt die Kommission zu dem Schluss, dass die Erhaltungsziele für die drei genannten Gebiete die in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme genannten Anforderungen nicht erfüllen.

In den für die Gebiete erlassenen Rechtsverordnungen wird nicht zwischen den verschiedenen betroffenen Lebensraumtypen und Arten unterschieden und daher nicht für alle Schutzgüter individuelle Erhaltungsziele festgelegt. In den Rechtsverordnungen wird nicht zwischen dem Ziel der „Wiederherstellung“ und der „Wahrung“ des Erhaltungszustands der Schutzgüter in den Gebieten unterschieden. Die Erhaltungsziele sind ferner nicht quantifiziert und messbar.

In ihrem Antwortschreiben vom 11.6.2019 legen die deutschen Behörden folgendes Beispiel vor, um die Festlegung der Erhaltungsziele für Sachsen-Anhalt zu erläutern:

Beispiel: Landesverordnung zur Unterschützstellung der Natura 2000 Gebiete im Land Sachsen-Anhalt vom 20.

Dezember 2018, Amtsblatt LVwA S. 1, FFH Gebiet DE 3637-301, Elbaue bei Bertingen

⁵⁷ https://lau.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLU/LAU/Naturschutz/Natura2000/Gebietslisten/Dateien/SEZ/SEZ_3036-301.pdf

⁵⁸ https://lau.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLU/LAU/Naturschutz/Natura2000/Gebietslisten/Dateien/SEZ/SEZ_2935-401.pdf

⁵⁹ https://lau.sachsen-anhalt.de/fileadmin/Bibliothek/Politik_und_Verwaltung/MLU/LAU/Naturschutz/Natura2000/Gebietslisten/Dateien/SEZ/SEZ_4240-301-FFH.pdf

Allgemeiner Teil: § 5 Schutzzweck für die FFH-Gebiete

(1) Der Schutzzweck umfasst die durch diese Verordnung festgelegten Schutz- und Erhaltungsziele gemäß § 23 Absatz 2 NatSchG LSA.

(2) Der Schutzzweck umfasst die Gewährleistung der Kohärenz des Schutzgebietssystems NATURA 2000 und die Wahrung oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes

1. der LRT gemäß Anhang I FFH-RL einschließlich ihrer charakteristischen Tier- und Pflanzenarten als maßgebliche Bestandteile der besonderen Schutzgebiete, einschließlich der mit ihnen räumlich und funktional verknüpften und für die Erhaltung der ökologischen Funktionalität bedeutsamen Lebensräume im jeweiligen besonderen Schutzgebiet,
2. der Populationen wildlebender Tier- und Pflanzenarten gemäß Anhang II FFH-RL als maßgebliche Bestandteile der besonderen Schutzgebiete, einschließlich der mit ihren Habitatflächen räumlich und funktional verknüpften und für die Erhaltung der ökologischen Funktionalität bedeutsamen Lebensräume im jeweiligen besonderen Schutzgebiet.

(3) Die LRT und Arten sowie deren ökologische Erfordernisse und erforderliche Lebensraumbestandteile für einen günstigen Erhaltungszustand sind in § 1 der Anlage Nr. 2 gelistet.

(4) In § 2 der jeweiligen gebietsbezogenen Anlage sind die maßgeblichen Bestandteile des jeweiligen besonderen Schutzgebietes gelistet; darüber hinaus werden jeweils ergänzende Festlegungen zum gebietsbezogenen Schutzzweck getroffen.

Gebietsbezogener Teil: Gebietsbezogene Anlage Nr. 3.51 (FFH-Gebiet Elbaue bei Bertingen DE 3637-301)

Der Schutzzweck des Gebietes umfasst ergänzend zu Kapitel 1 § 5 dieser Verordnung:

(1) die Erhaltung eines Ausschnittes der Elbtalniederung nördlich von Magdeburg mit dem Mündungsbereich der Ohre und seinem Komplex gebietstypischer Lebensräume, insbesondere der naturnahen Fließ- und Stillgewässer, alt- und totholzreichen Auen- und Eichen-Hainbuchenwälder, artenreichen Auen- und Frischwiesen, blütenreichen Staudensäume sowie kleinflächigere Magerrasen- und Dünenstandorte,

(2) die Erhaltung oder die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes insbesondere folgender Schutzgüter als maßgebliche Gebietsbestandteile:

1. LRT gemäß Anhang I FFH-RL:

Prioritäre LRT: 91E0* Auen-Wälder mit *Alnus glutinosa* und *Fraxinus excelsior* (*Alno-Padion*, *Alnion incanae*, *Salicion albae*),

Weitere LRT: 3150 Natürliche eutrophe Seen mit einer Vegetation des Magnopotamions oder Hydrocharitions, 3270 Flüsse mit Schlammhängen mit Vegetation des *Chenopodium rubri* p.p. und des *Bidention* p.p., 6430 Feuchte Hochstaudenfluren der planaren und montanen bis alpinen Stufe, ...

einschließlich ihrer jeweiligen charakteristischen Arten, hier insbesondere ...; konkrete Ausprägungen und Erhaltungszustände der LRT des Gebietes sind hierbei zu berücksichtigen,

2. Arten gemäß Anhang II FFH-RL:

Biber (*Castor fiber*), Fischotter (*Lutra lutra*), Flussneunauge (*Lampetra fluviatilis*), Grüne Keiljungfer (*Ophiogomphus cecilia*), ...

Die Antwort der deutschen Behörden vom 11.6.2019 bestätigt die Einschätzung der Kommission, dass die Erhaltungsziele in Sachsen-Anhalt nicht den Anforderungen in

Abschnitt 4.2 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme entsprechen. Den Behörden zufolge werden in der Schutzverordnung die Erhaltungsziele für das Gebiet durch die Auflistung aller relevanten Schutzgüter und die Erfüllung ihrer ökologischen Anforderungen festgelegt. Die Verordnung enthält keine spezifischen, quantitativen, messbaren und berichtsfähigen Ziele für die betreffenden Arten und Lebensräume. Die Behörden erläutern, dass die Erhaltungsziele in den Bewirtschaftungsplänen näher ausgeführt werden, weisen jedoch gleichzeitig darauf hin, dass die Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen nicht erforderlich sei, um die Verpflichtungen gemäß Art. 6 Abs. 1 in Bezug auf die Festlegung der erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen zu erfüllen.

Die Kommission stimmt mit den deutschen Behörden darin überein, dass Bewirtschaftungspläne nur eine Option und keine Anforderung im Rahmen des Art. 6 Abs. 1 sind. Auch aus diesem Grund ist es wichtig, dass für jede Art und jeden Lebensraumtyp spezifische und detaillierte Erhaltungsziele festgelegt werden, um sicherzustellen, dass jedes Gebiet mit seinem vollen Potenzial zur Erreichung des übergeordneten Ziels der Richtlinie beiträgt.

- *Schleswig-Holstein*

Um die systematischen Mängel bei der Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete in Schleswig-Holstein aufzuzeigen, hatte die Kommission in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben die Erhaltungsziele für spezifische Schutzgüter in den folgenden drei Gebieten analysiert:

(1) Für das Natura-2000-Gebiet DE 0916-391 „Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer und angrenzende Küstengebiete“ (Teilgebiet Köge), das u. a. den Lebensraumtyp „*Feuchte Hochstaudenfluren der planaren und montanen bis alpinen Stufe*“ (6430) beherbergt.(2) Das Natura-2000-Gebiet DE 2026-303 „Osterautal“, in dem sind unter anderem der prioritären Lebensraumtyp „*Artenreiche montane Borstgrasrasen*“ (6230*) befindet.

(3) Das Natura-2000-Gebiet DE 1620-302 „Lundener Niederung“, in dem sich unter anderem der Lebensraumtyp „*Übergangs- und Schwinggrasemoore*“ (7140) befindet.

In dem ergänzenden Aufforderungsschreiben kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Erhaltungsziele nicht den angestrebten Zustand dieser Lebensraumtypen in den Gebieten definieren, um den Beitrag dieses Gebiets zu einem günstigen Erhaltungszustand im größeren Umfang zu maximieren. Die in den Verordnungen aufgeführten Punkte sind keine konkreten Ziele, sondern vielmehr Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, um den Erhaltungszustand des Lebensraumtyps zu wahren oder wiederherzustellen. Schließlich ist nicht eindeutig erkennbar, ob dieser Lebensraumtyp in den bezeichneten Gebieten im derzeitigen Zustand „erhalten“ oder „wiederhergestellt“ werden soll.

Die Antwort der deutschen Behörden vom 11.6.2019 bestätigt die Feststellungen der Kommission in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben, dass die Erhaltungsziele in den drei genannten Gebieten die in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme dargelegten Anforderungen nicht erfüllen.

Die deutschen Behörden legen folgendes Beispiel vor, um die Festlegung der Erhaltungsziele in Schleswig-Holstein darzustellen, wobei alle gebietsspezifischen Erhaltungsziele für alle Natura-2000-Gebiete in einer im Amtsblatt veröffentlichten Bekanntmachung festgelegt wurden⁶⁰:

Auszug aus dem Bewirtschaftungsplan DE 2026-303 „Osterautal“, in dem Erhaltungsziele für den prioritären Lebensraumtyp 6230* „Artenreiche montane Borstgrasrasen“ festgelegt sind:

Maßnahmenblatt Nr. 11:	Beweidung einführen bzw. beibehalten					
Natura 2000-Gebiet:	FFH 2026-3Ü3 Ostem Lital					
Teilgebiet:	Teilgebiet Nr. 5 Hailoher Moor. Nr 6: Stellbrookmoor					
LRT oder Arten	1. LRT 7120 noch reiatunemngsfähige degradierte Hochmoore, 7140 Übergangs- und Schwingrasen moore, 3210 Trockene Sandheiden mit Calluna und Genista (Dünen im Binnenland), 6230 Artenreiche montane					
Schutzziel der Maßnahme	Gehölzentwicklung und Vergrasung stoppen, Artenreichtum fördern					
Konflikte oder Analyse/Bewertung	Die Nutzung der Heide- und Moorflächen ist in früheren Jahrzehnten ausgeblieben. Der Grundwasserspiegel wurde abgesenkt. Aus diesen Gründen und aufgrund der allgemeinen Eutrophierung ist es zur Ausbreitung von Gräsern md zur Überalterung der Heiden im Bereich der Bnnendtnen gekommen. Dundi die zunehmende Vergrasung der Heideflächen sind u.a gefährdete Heideaden im Rückgang begriffen (auch in den Borstgrasrasen). Zudem breiten sich immer mehr Gehölzen wie Birken, Fichten und Kiefern in allen LRT aus. Die schleichende Entwässerung hat zur Dominanz von Pfeifengras in den Moorbereichen geführt					
Maßnahme als:	1 Priorität: 1					
notwendige Erhaltungsmaßnahme / Wiederherstellungsmaßnahme X	Im Stellbrookmoor soll die regelmäßige Schafbeweidung (Landesherde) auf den Offenlandlebensräumen wie bisher zweimal jährlich bzw. nach Bedarf durchgeführt werden.					
weltergehende Entwicklungsmaßnahme						
Zeitplan. Kosten. Zuständigkeit. Finanzierung:	ggf. Teilmaßnahmen	2012	20xx	Kosten	Zuständigkeit	Finanzierung
	1 Beweidung		1		Land SH t	FFH
Abstimmung mit Eigentümer	Betroffen sind private und öffentliche Eigentümer					
Sonstizes:	Die Maßnahme wirkt sich positiv auf die seltenen Vogelarten Heidelerche und Ziegenmelker aus welche nachtaktive Fluginsekten auf den artenreichen Trockenrasen und Heideflächen finden können. Ein Mosaik aus sandigen Offenbodenbereichen, die sich rasch erwärmen, niedrig wüchsigen Beständen und insektenreichen Beständen sind insbesondere als Neststandort und zur Nahrungssuche der Heidelerche notwendig.					

Die Behörden bestätigen mit dem Beispiel, dass in Schleswig-Holstein die Erhaltungsziele für die Natura-2000-Gebiete nicht bindend festgelegt sind. Der rechtliche Schutz beschränkt sich auf die Ausweisung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (GGB) als besondere Schutzgebiete (BSG). Schleswig-Holstein hat kein Beispiel dafür angeführt, auch nicht in den Bewirtschaftungsplänen, dass die Erhaltungsziele quantifiziert, messbar und berichtsfähig sind. Gemäß der Antwort der deutschen Behörden vom 11.6.2019 (S.116) konzentrierte sich Schleswig-Holstein

60

http://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/N/natura2000/Downloads/Amtsblatt_FFH_02102006_PDF.pdf?__blob=publicationFile

ferner auf die Umsetzung des Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2. Die Wiederherstellungsaspekte des Art. 6 Abs. 1 scheinen weitgehend unbeachtet zu bleiben. Dadurch wird der Zustand der Schutzgüter, auch wenn sie sich in einem ungünstigen Zustand befinden, lediglich erhalten.

- *Thüringen*

Um die systematischen Mängel bei der Festlegung von Erhaltungszielen für Natura-2000-Gebiete in Thüringen aufzuzeigen, hat die Kommission in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben die Erhaltungsziele für spezifische Schutzgüter in den folgenden drei Gebieten analysiert:

- (1) Für das Natura-2000-Gebiet Edelmannsberg (DE 5232-301)⁶¹
- (2) Für das Natura-2000-Gebiet „Standorfsberg-Bückenberg“ (DE 5225-306)⁶²
- (3) Für das Natura-2000-Gebiet „Kuppige Rhön südwestlich Dermbach“ (DE 5226-302)⁶³

In ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben kam die Kommission zu dem Schluss, dass die Erhaltungsziele für die drei oben genannte Gebiete die Anforderungen, wie sie in Abschnitt 4.2.1 dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme dargelegt sind, nicht erfüllen. Die Verordnungen sehen kein spezifisches quantifiziertes und messbares Ziel für die Schutzgüter vor. Es ist unklar, ob das Ziel darin besteht, den *Status quo* des Erhaltungszustands wiederherzustellen oder zu wahren.

In ihrer Antwort vom 11.6.2019 legen die deutschen Behörden keine neuen Anhaltspunkte dafür vor, dass die Erhaltungsziele in Thüringen den Anforderungen der Richtlinie in ihrer Auslegung durch die Kommission entsprechen. Die deutschen Behörden geben u.a, folgendes Beispiel an, um aufzuzeigen, wie die Erhaltungsziele in Thüringen festgelegt werden (S. 122):

Für das Schutzgebiet DE 5232-301 „Edelmannsberg“ sind die folgenden allgemeinen Erhaltungsziele in einer Erhaltungszieleverordnung (ThürN2000ErhZVO (Schritt 1)) festgelegt:

Erhaltung oder gegebenenfalls Wiederherstellung

- a) *der artenreichen Kalk-Halbtrockenrasen, Wacholderheiden und Frischwiesen sowie*
- b) *der Standorte des Frauenschuhs in einem strukturreichen, von süd- und westexponierten Steilhängen geprägten Ausschnitt der Ilm- Saale-Ohrdrüfer-Muschelkalkplatte.*

⁶¹§ 1 Nr. 64 ThürN2000ErhZVO

⁶²§ 1 Nr. 69 ThürN2000ErhZVO

⁶³§ 1 Nr. 77 ThürN2000ErhZVO

Darüber hinaus werden dort die Schutzobjekte des Gebietes genannt,

Schutzobjekte des FFH-Gebiets „Edelmannsberg“

Lebensraumtypen

Prioritäre:

6110 Basenreiche oder Kalk-Pionierrasen 8160* Kalkschutthalden der kollinen bis montanen Stufe 9180* Schlucht- und Hangmischwälder Weitere:*

3260 Fließgewässer mit flutender Wasservegetation

5130 Wacholderbestände auf Zwergstrauchheiden oder Kalkrasen

6210 Kalk-(Halb-) Trockenrasen und ihre Verbuschungsstadien

6510 Magere Flachland-Mähwiesen

9170 Labkraut-Eichen-Hainbuchenwälder

In Anhang 4 der Thür2000ErhZVO sind die folgenden spezifischen Erhaltungsziele für den Lebensraumtyp 5130 festgelegt (Auszug).

5130 Wacholderbestände auf Zwergstrauchheiden oder Kalkrasen

Erhaltung oder gegebenenfalls Wiederherstellung

a) der lockeren Wacholderbestände (maximal 30 Prozent) auf Kalk-Trocken- und -Halbtrockenrasen,

b) von vitalen, strukturreichen Wacholdergebüschchen aus verschiedenen Altersstufen, insbesondere auch mit alten, über drei Meter hohen Exemplaren,

Der Bewirtschaftungsplan⁶⁴ für das Gebiet legt Maßnahmen zur Wiederherstellung der Gebiete, die sich in einem ungünstigen Erhaltungszustand befinden, sowie Maßnahmen zur Erhaltung für Gebiete, in denen der Lebensraumtyp bereits einen günstigen Erhaltungszustand aufweist, fest.

⁶⁴ https://www.thueringen.de/mam/th8/tlug/content/ffh_068_kmap_ab.pdf

Festlegung der Maßnahmenart aufgrund des Erhaltungsgrades

Ist-Zustand und Ziel-Erhaltungsgrade	Maßnahmenart	Flächen-ID
A.>A, B>B, C>C	Erhaltungsmaßnahme	50000 - 59999
C>B, C>A, *B>A	Wiederherstellungsmaßnahme	60000 - 69999
E>C/B	Entwicklungsmaßnahme	70000 - 79999
	Übergreifende Maßnahme	80000 - 89999

Nach diesem Grundsatz wurden für diesen Lebensraumtyp auf 9,635 ha Erhaltungsmaßnahmen und auf 0,489 ha Sanierungsmaßnahmen festgelegt (S. 124).

In ihrer ergänzenden Antwort auf das ergänzende Aufforderungsschreiben vom 11.6.2019 vertreten die deutschen Behörden die Auffassung, dass durch die Verknüpfung zwischen Erhaltungsziele-Verordnung und Bewirtschaftungsplan die gebietsspezifischen Erhaltungsziele hinreichend spezifiziert seien (S. 125).

Durch die Vorlage dieses Beispiels bestätigen die deutschen Behörden, dass in Thüringen allgemeine Erhaltungsziele für die Natura-2000-Gebiete in einer spezifischen Verordnung (Erhaltungszielverordnung)⁶⁵ festgelegt sind. Sie werden erst in einem zweiten Schritt präzisiert, wenn die Erhaltungsmaßnahmen in gesonderten rechtlich nicht bindenden Bewirtschaftungsplänen festgelegt werden (S. 124). Die deutschen Behörden sind der Auffassung, dass sich durch die Verknüpfung der Erhaltungszielverordnung mit den Erhaltungsmaßnahmen in den Bewirtschaftungsplänen, spezifische, messbare und flächengenau bestimmte Erhaltungsziele für das gesamte Gebiet ableiten lassen (S. 125).

Die Kommission ist jedoch der Ansicht, dass die in der ersten Phase ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen, um die Anforderungen an die Erhaltungsziele zu erfüllen, da der Gesetzgebungsakt keine verbindlich quantifizierte, messbaren und berichtsfähige Zielvorgaben für die jeweiligen Schutzgüter enthält. Die Kommission teilt nicht die Auffassung der deutschen Behörden, dass es ausreiche, wenn die gebietsspezifischen Erhaltungsziele aus der Addition der in einem Bewirtschaftungsplan festgelegten einzelnen Erhaltungsmaßnahmen abgeleitet werden können.

⁶⁵Thüringer Natura-2000-Erholungsforschungse-Verordnung – ThürNEzVO
<http://landesrecht.thueringen.de/jportal/?quelle=jlink&query=NatErhZV+TH&psml=bsthueprod.psml&max=true&aiz=true>

Im Rahmen der Erhaltungsziele soll der Beitrag eines bestimmten Gebiets zu dem übergeordneten Ziel der Richtlinie, einen günstigen Erhaltungszustand der jeweiligen Schutzgüter zu erreichen, festgelegt werden. Aus diesem Grund müssen die Erhaltungsmaßnahmen auf den Erhaltungszielen des Gebiets beruhen und nicht umgekehrt. Andernfalls besteht die Gefahr, dass die Erhaltungsziele eines Gebiets nur durch die einfachsten und am wenigsten aufwendigen Maßnahmen, und nicht durch die zur Erreichung eines guten Erhaltungszustands der betreffenden Schutzgüter nötigen Maßnahmen bestimmt werden. Diese Reihenfolge, nämlich die Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen anhand spezifischer Erhaltungsziele, ist insbesondere für solche Schutzgüter von wesentlicher Bedeutung, die in ihrer biogeografischen Region, zu der das jeweilige Gebiet gehört, einen ungünstigen Erhaltungszustand aufweisen und für die weitere Wiederherstellungsmaßnahmen erforderlich sind.

Schlussfolgerung

In der Antwort auf das ergänzende Aufforderungsschreiben vom 11.6.2019 hat die Bundesrepublik Deutschland der Rechtsauffassung der Kommission widersprochen, dass die Richtlinie gebietsspezifische, quantifizierte, messbare und berichtsfähige Erhaltungsziele auf Gebietsebene verlangt. Deutschland bestreitet jedoch nicht, dass die Erhaltungsziele in Deutschland diesem rechtlichen Standard nicht entsprechen.

Die Auswertung der exemplarischen Gebiete in den verschiedenen Ländern und die Antwort der deutschen Behörden bestätigen dieses Versäumnis. Der Bund und alle Bundesländer verweisen, wenn es um die detaillierten und gebietsspezifischen Erhaltungsziele geht, auf rechtlich nicht bindende Bewirtschaftungspläne, was bereits nicht der Auffassung der Kommission hinsichtlich des rechtlichen Status der Erhaltungsziele entspricht. Aber auch die Art und Weise, wie die Erhaltungsziele in den Bewirtschaftungsplänen festgelegt werden, entspricht nicht den Anforderungen.

Nach Auffassung der Kommission können die Auslegung der Verpflichtungen aus der Richtlinie durch die deutschen Behörden und insbesondere das Verständnis der Anforderungen im Zusammenhang mit den Erhaltungszielen eine Erklärung dafür liefern, weshalb sich viele Lebensraumtypen und Arten, die durch die Richtlinie geschützt sind, weiterhin in einem ungünstigen Erhaltungszustand befinden, wobei in vielen Fällen sogar eine negative Entwicklung festzustellen ist.

Nach den jüngsten gemäß Art. 17 der Richtlinie an die Kommission übermittelten Daten für den Zeitraum 2013-2018 kann der Schluss gezogen werden, dass nach drei Berichterstattungsrounds, wodurch insgesamt 18 Jahre abgedeckt werden, ca 80 % der durch die Richtlinie geschützten Lebensraumtypen und Arten in Deutschland immer noch in einem ungünstigen Erhaltungszustand sind, obwohl sie sich weitgehend in Schutzgebieten befinden. Für die geschützten Arten stieg der Anteil der Arten, die sich in einem ungünstigen Erhaltungszustand befinden, seit 2001 sogar kontinuierlich an.

Tabelle 1: Erhaltungszustand von Lebensraumtypen in Deutschland

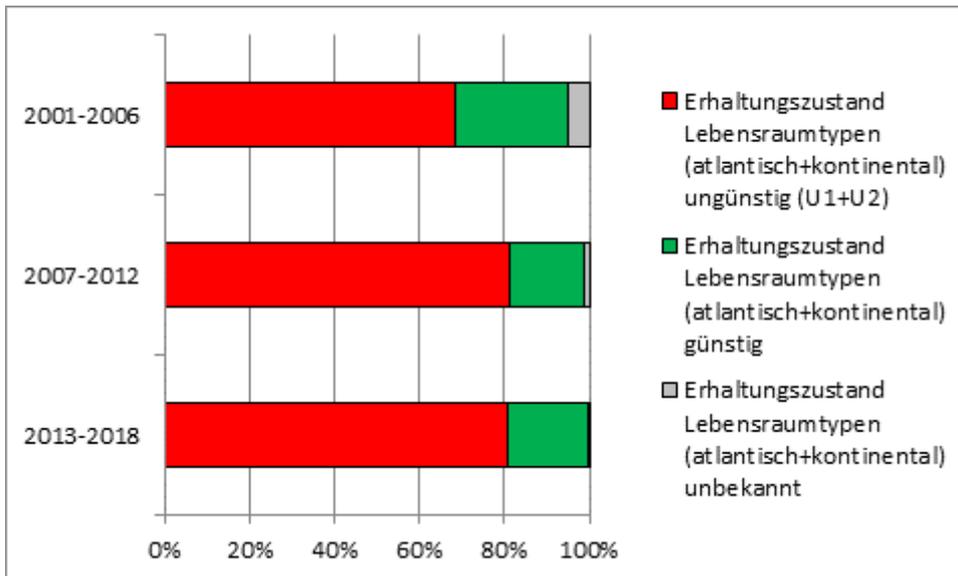
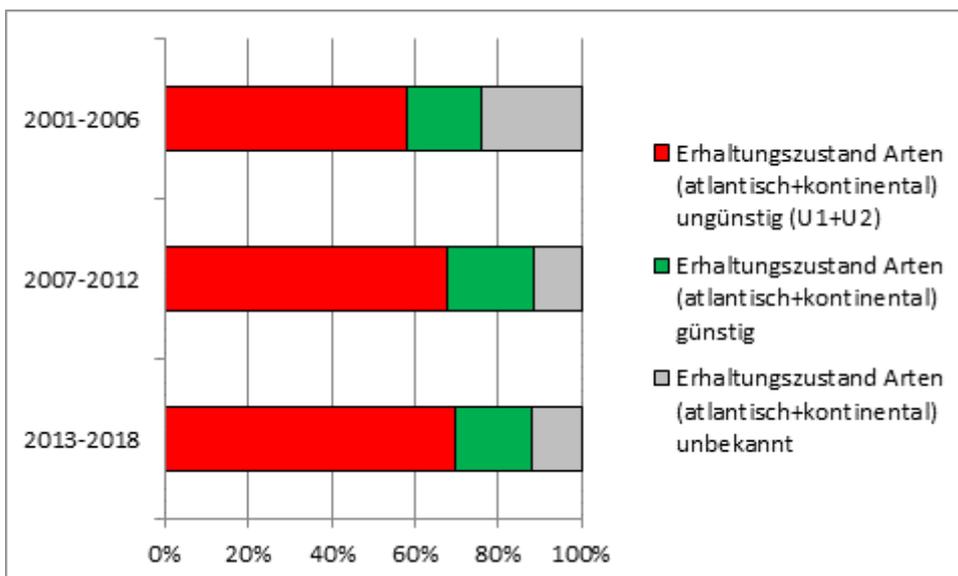


Tabelle 2: Erhaltungszustand der Arten in Deutschland



Die Kommission ist der Ansicht, dass ohne angemessene und detaillierte Erhaltungsziele für die einzelnen Gebiete, die erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen nicht festgesetzt werden konnten und tatsächlich auch nicht festgesetzt worden sind. Der Ansatz der deutschen Behörden konzentriert sich vielmehr auf die Sicherung des Status quo in den Gebieten, wodurch das Risiko besteht, dass das übergeordnete Ziel der Richtlinie nicht zu erreichen ist. Mit diesem Ansatz bleibt das Gesamtziel der Richtlinie, einen günstigen Erhaltungszustand aller geschützten Lebensraumtypen und Arten zu erreichen, weit entfernt.

Deutschland führt weiter aus, dass die Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6(3) der Richtlinie auf Grundlage der allgemeinen Erhaltungsziele in den Verordnungen erfolge, und, soweit diese noch nicht vorliegen auf der Grundlage der Standarddatenbögen (S. 16)⁶⁶.

Die beiden folgenden Beispiele zeigen, dass eine auf dieser Grundlage vorgenommene Naturverträglichkeitsprüfung, die Verpflichtung zur Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands, insbesondere durch das Natura-2000-Netz, nicht hinreichend berücksichtigt.

Das Natura-2000-Gebiet DE 5232-301 „Edelmannsberg“ in Thüringen gehört zur kontinentalen biogeografischen Region (siehe Beispiel oben). Gemäß des Standard-Datenbogens beträgt die Gesamtfläche des Gebiets 278 ha. In ihrer Antwort betonen die deutschen Behörden ihren Einsatz unter anderem für die in Anhang II der Richtlinie geschützte Art 1902 „*Frauenschuh (Cypripedium calceolus)*“.

Gemäß dieses von den deutschen Behörden angegebenen Beispiels kommt die Art 1902 in dem bezeichneten Gebiet regelmässig vor. Gemäß des Standard-Datenbogens, der zuletzt 5/2019 aktualisiert wurde, wird die Art auch als ständig vorkommende Art aufgeführt, ihre Population jedoch mit „0“ Individuen gemeldet⁶⁷.

Gemäß des letzten Berichts nach Art. 17 befindet sich die Art 1902 in einem ungünstigen Erhaltungszustand und weist weiterhin eine negative Entwicklung auf.

Ergebnisse nationaler FFH-Bericht 2019, Erhaltungszustände und Gesamttrends der Arten in der kontinentalen biogeografischen Region								
wissenschaftlicher Name	deutscher Name	Status	Verbreitungsgebiet	Population	Habitat	Zukunfts-aussichten	Erhaltungszustand	Gesamttrend
Höhere Pflanzen								
<i>Cypripedium calceolus</i>	Frauenschuh	PRE	U1	U1	U1	U1	U1	sich verschlechternd

Wenn der Standarddatenbogen, welcher den Status quo widerspiegelt, zusammen mit den unspezifischen Erhaltungszielen in den BSG-Verordnungen als Referenz für eine Verträglichkeitsprüfung gemäß Art. 6 Abs. 3 der Richtlinie herangezogen würde, gäbe es kein Projekt, welches sich negativ auf diese Art auswirken würde, da die Art (laut Standard-Datenbogen) nicht vorhanden ist. Nur mit quantifizierten, messbaren und berichtsfähigen Erhaltungszielen, die rechtlich bindend sind, müssten bei einem Projekt die Bedürfnisse der betreffenden Art berücksichtigt werden. Diese spezifischen Ziele

⁶⁶ Nach der Rechtsprechung der deutschen Gerichte sind die Erhaltungsziele für die FFH-Gebiete vor deren rechtsverbindlicher Festsetzung durch Auswertung der Standarddatenbögen (SDB) zu gewinnen, in denen die Schutzgüter des Gebiets beschrieben werden, die erhebliche ökologische Bedeutung für das Ziel der Erhaltung der FFH-Lebensraumtypen und -Arten haben (vgl. etwa BVerwG, Urteil vom 14. April 2010, 9 A 5/08, Rn. 30 mit weiteren Nachweisen). Die durch die Auswertung des SDB gewonnenen fachlichen Grundlagen bleiben weit hinter den jetzt geäußerten Forderungen der Europäischen Kommission zu den Inhalten der Erhaltungsziele zurück. Dennoch konnten auf dieser Grundlage Verträglichkeitsprüfungen durchgeführt werden, die weder von der nationalen Rechtsprechung noch vom EuGH, noch von der Europäischen Kommission selbst beanstandet wurden.(S.16).

⁶⁷ <http://natura2000.eea.europa.eu/Natura2000/SDF.aspx?site=DE5232301>

würden auch – anders als der Standard-Datenbogen – das Potenzial des Gebiets, den günstigen Erhaltungszustand dieser Art wiederherzustellen, berücksichtigen (z. B. mehr ökologische, geeignete Fläche für das Wachstum der Population).

Gleiches gilt in dem bezeichneten Gebiet für den Lebensraumtyp 6110* „*Basenreiche oder Kalk-Pionierrasen*“, einem prioritären Lebensraumtyp des Natura-2000-Gebiets DE 5231-301. Dem Standard-Datenbogen zufolge befinden sich bei einer Gesamtfläche von 278 ha tatsächlich nur 0,22 ha dieses Lebensraumtyps in diesem Gebiet. Gemäß des letzten Berichts nach Art. 17 befindet sich der Lebensraumtyp 6110* in einem ungünstigen Erhaltungszustand und weist weiterhin eine negative Entwicklung auf.

LRT	Status	prioritär	Name	Verbreitungsgebiet	Fläche	spez. Strukturen und Funktionen	Zukunfts-aussichten	Erhaltungszustand	Gesamttrend
6110	PRE	*	Basenreiche oder Kalk-Pionierrasen	U1	U1	U1	U1	U1	sich verschlechternd

Der bezeichnete prioritäre Lebensraum benötigt angesichts seiner kleinen Fläche in dem bezeichneten Gebiet vermutlich ein spezifisches Wiederherstellungsziel. Eine angemessene Bewertung auf Grundlage des Standard-Datenbogens und der allgemeinen Erhaltungsziele kann diesen Aspekt nicht in vollem Umfang berücksichtigen. Ohne detaillierte und rechtsverbindliche Erhaltungsziele besteht die Gefahr, dass für diesen Lebensraumtyp eine mögliche Wiederherstellung, etwa durch Projektgenehmigung in dem Gebiet, ausgeschlossen werden. Solch eine Wiederherstellung könnte jedoch zu den übergeordneten Zielen der Richtlinie beitragen, einen günstigen Erhaltungszustand auf der biogeografischen Ebene wiederherzustellen und zu erhalten.

Zusammenfassend stellt die Kommission fest, dass für 129 Gebiete das systematische Versäumnis bei der Festlegung detaillierter gebietsspezifischer Erhaltungsziele auf der Tatsache basiert, dass keinerlei Erhaltungsziele festgelegt wurden. Für die übrigen Gebiete zeigt die vorstehende Analyse ein allgemeines Muster der Festlegung von Erhaltungszielen, die nicht den rechtlichen Anforderungen der Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 der Richtlinie genügen.

4.4. Fehlende Festlegung der erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen

4.4.1 Rechtliche Anforderungen

Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie bestimmt: „Für die besonderen Schutzgebiete legen die Mitgliedstaaten die nötigen Erhaltungsmaßnahmen fest, die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der Arten nach Anhang II entsprechen, die in diesen Gebieten vorkommen.“

Grenzen des Ermessens

Der Gerichtshof stellte fest, dass „die Richtlinie [...] also das Ergreifen der nötigen Erhaltungsmaßnahmen vor[schreibt], so dass insoweit jeglicher Wertungsspielraum der Mitgliedstaaten ausgeschlossen ist, und [...] die etwaigen Regelungs- und

Entscheidungsmöglichkeiten der nationalen Behörden auf die im Rahmen dieser Maßnahmen einzusetzenden Mittel und die zu treffenden technischen Entscheidungen [beschränkt].“ (Rechtssache C-508/04, Kommission/Österreich, EU: C: 2007: 274, Randnr. 76). Dies bedeutet, dass der Ermessensspielraum der Mitgliedstaaten bei der Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen in Bezug auf die Mittel und zu treffenden technischen Entscheidungen beschränkt ist, insbesondere bei der Frage, ob ihrer Ansicht nach Bewirtschaftungspläne oder andere geeignete gesetzliche, administrative oder vertragliche Maßnahmen notwendig sind. Der Gerichtshof wies darauf hin, dass *„der Gemeinschaftsgesetzgeber mit der Formulierung des Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie den Mitgliedstaaten die Pflicht auferlegen wollte, die nötigen Erhaltungsmaßnahmen zu treffen, die den ökologischen Erfordernissen der natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der Arten nach Anhang II der Richtlinie entsprechen“* (siehe Rechtssache C-508/04, Kommission/Österreich, EU: C: 2007: 274, Randnr. 87). Das bedeutet, dass die Erhaltungsmaßnahmen in allen Fällen den ökologischen Anforderungen entsprechen müssen.

Formale Anforderungen

Der Gerichtshof betrachtete *„reine Verwaltungspraktiken, die ihrer Art nach auf Wunsch der Behörden veränderbar sind und nicht angemessen bekannt gemacht wurden“* für eine ordnungsgemäße Umsetzung von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie als nicht ausreichend (Kommission/Österreich, C-508/04, EU: C: 2007: 274, Rn. 80).

Materielle Anforderungen

Der Zweck von Erhaltungsmaßnahmen ist *„die Erhaltung oder die Wiederherstellung eines günstigen Zustands der natürlichen Lebensräume und/oder der Populationen der Arten, für die das Gebiet bestimmt ist“* (siehe Art. 1 Buchstabe a) der Richtlinie). Darüber hinaus hat der Gerichtshof ausgeführt, dass aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs hervorgehe, dass die den Mitgliedstaaten nach Artikel 6 der FFH-Richtlinie obliegenden Verpflichtungen, einschließlich der Verpflichtung zum Erlass der in Absatz 1 dieses Artikels vorgesehenen erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen, in wirksamer Weise und durch umfassende, klare und präzise Maßnahmen umgesetzt werden müssen. (C-290/18, Rn. 53 mit weiteren Verweisen)⁶⁸.

Daher müssen die Erhaltungsmaßnahmen

- Vollständig sein, d. h. alle natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und die in Anhang II genannten Arten umfassen⁶⁹; (siehe Rechtssache C-290/18, Rn. 55 und die

⁶⁸ Original in französischer Sprache: « il ressort de la jurisprudence de la Cour que les obligations qui incombent aux États membres en vertu de l'article 6 de la directive « habitats », y compris l'obligation d'adopter des mesures de conservation nécessaires prévue au paragraphe 1 de cet article, doivent être mises en œuvre d'une manière effective et par des mesures complètes, claires et précises »

⁶⁹ Es wird darauf hingewiesen, dass diese Anforderung strenger ist als die rechtlichen Anforderungen für BSG gemäß Art. 4 der Vogelschutzrichtlinie (siehe Rechtssache C-535/07 Kommission gegen Österreich, Rn.62-63 *„Der Erlass positiver Maßnahmen zur Erhaltung und Verbesserung des Zustands eines*

dort geäußerte Kritik an den in Rede stehenden Maßnahmen, die nur unvollständig seien, da sie nicht systematisch Erhaltungsmaßnahmen umfassen, die gemäß den ökologischen Anforderungen jeder Art und jedem in den jeweiligen SCIs vorhandenen Lebensraumtyp festgelegt wurden)⁷⁰.

- Klar und präzise sein; (siehe Rechtssache C-290/18, Rn. 55 und die dort geäußerte Kritik an den Maßnahmen, die nur von allgemeiner Natur seien und nur der Orientierung dienen)⁷¹.
- Endgültig sein, in dem Sinne, dass für die Wirksamkeit keine weiteren Maßnahmen benötigt werden; siehe Rechtssache C-290/18, Rn. 55, mit der Kritik, dass die in Rede stehenden Erhaltungsmaßnahmen in vielerlei Hinsicht noch weitere konkrete Maßnahmen für ihre wirksame Umsetzung bedürfen⁷².
- Hinreichend präzise, detailliert und quantifizierbar sind (bezüglich wer tut was, wo, wann und wie), damit sie umgesetzt werden können (siehe Rechtssache C-441/17 Kommission/Polen, Randnrn. 213-214: Erhaltungsmaßnahmen müssen nicht nur angenommen, *„sondern auch und vor allem, dass die Maßnahmen wirksam durchgeführt werden.“*):
 - quantifiziert;
 - Ausreichende Indikatoren enthalten, um die Umsetzung überwachen zu können; Siehe auch den Sonderbericht des Europäischen Rechnungshof im Rahmen einer Prüfung zur Umsetzung von Natura 2000 im Jahr 2017 der fordert, dass *„im Rahmen der Überwachungspläne festgelegt werden sollte, wie die Durchführung der in den Bewirtschaftungsplänen festgelegten Bestandserhaltungsmaßnahmen überprüft und gemessen werden soll“*; Der Rechnungshof stellte fest, dass *„auf Standortebene (...) Bewirtschaftungspläne keine geeigneten Indikatoren, quantifizierte Zielvorgaben und Etappenziele aufwiesen. Dies erschwert die wirksame Überwachung der Umsetzung der Erhaltungsmaßnahmen und beeinträchtigt damit die Erreichung der Erhaltungsziele.“*; Der Rechnungshof empfiehlt für den nächsten Programmplanungszeitraum (beginnend im Jahr 2021), dass die Mitgliedstaaten die *„tatsächlichen Ausgaben und den künftigen Finanzierungsbedarf (durch Einbeziehung der Kostenschätzungen für die Erhaltungsmaßnahmen in den Bewirtschaftungsplänen) genau und*

besonderen Schutzgebiets ist nicht systematisch, sondern hängt von der besonderen Situation in dem betreffenden BSG ab.“... „Es ist nicht ersichtlich, dass die Verwirklichung dieses Ziels [des Schutzes der besonderen Schutzgebiete vor Handlungen natürlicher Personen mit Verboten] zwingend ein Verbot für die einzelnen Gebiete oder (...) für jede bestimmte Art vorschreibt.“; vgl. auch bereits C-374/98 Kommission/Frankreich, Rn.20-21: die Unzulänglichkeit der Erhaltungsmaßnahmen kann nicht auf die bloße Tatsache gestützt werden, dass sie nur eines von mehreren relevanten Arten anvisieren, wenn die Kommission nicht belegt, dass die anderen Arten nicht von diesen Maßnahmen profitieren).

⁷⁰ Original in französischer Sprache: „« lacunaires en ce qu’elles ne comportent pas systématiquement des mesures de conservation établies en fonction des exigences écologiques de chaque espèce et de chaque type d’habitat présents dans chacun des SIC en cause »

⁷¹ Original in französischer Sprache: „caractère générique et d’orientation“;

⁷² Original in französischer Sprache „exigent, de plus, à bien des égards, des mesures de concrétisation en vue de leur mise en œuvre effective“;

vollständig auf Gebietsebene und für das Netz als Ganzes einzuschätzen und „um die Ergebnisse der Bestandserhaltungsmaßnahmen messen zu können, Überwachungspläne auf der Ebene der Gebiete erstellen, sie umsetzen und die Standarddatenformulare regelmäßig aktualisieren“⁷³;

- „den ökologischen Erfordernissen der in Anhang I aufgeführten natürlichen Lebensraumtypen und der in Anhang II aufgeführten Arten entsprechen (Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie); der Begriff „ökologische Anforderungen“ bezieht sich, wenn im Lichte des Kontexts und des Ziels von Art. 6 Abs. 1 ausgelegt, auf die ökologischen Erfordernisse der betreffenden Lebensraumtypen und Arten; daher müssen die Erhaltungsmaßnahmen auf wissenschaftlichen Erkenntnissen über Standortbedingungen, derzeitige Arten und Hauptbelastungen oder Bedrohungen basieren, die sie auf lokaler Ebene vor Ort beeinflussen könnten; der Standard-Datenbogen, der sich auf eine etablierte Bewertungsmethodik und anerkannte Parameter stützt (siehe Durchführungsbeschluss C(2011)4892 der Kommission vom 11. Juli 2011 über ein Informationsformat für Natura-2000-Gebiete in Natura-Gebieten, ABl. L 198 vom 30.7.2011, S. 39, Anhang „Standard-Datenbogen: Erläuterungen“) liefert den Ausgangspunkt für diese Bewertung.

Dazu gehört auch, dass die Erhaltungsmaßnahmen alle erheblichen Stressfaktoren und Bedrohungen umfassen, die sich auf die Arten oder Lebensraumtypen auswirken, die sich vor Ort befinden (siehe Vermerk der Kommission über die Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen für Natura-2000-Gebiete, Dok. Hab. 13-04/05, September 2013, abrufbar unter:

http://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/docs/commission_note/comNote%20conservation%20measures_DE.pdf, S. 7).

- Auf gebietsspezifischen Erhaltungszielen beruhen; Der Zusammenhang zwischen Maßnahmen und Zielen findet sich in der achten Begründungserwägung der Richtlinie wieder: „*In jedem ausgewiesenen Gebiet sind entsprechend den einschlägigen Erhaltungszielen die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen*“; die Gebiete können nur dann einen Beitrag zu dem übergeordneten Ziel leisten einen günstigen Erhaltungszustand zu erhalten oder wiederherzustellen (siehe Art. 2 Abs. 2 der Richtlinie), wenn die Mitgliedstaaten dieses Gesamtziel zu einem Erhaltungsziel auf Gebietsebene umsetzen, und anschließend die Maßnahmen zur Erreichung dieses Ziels festlegen;

Die Mitgliedstaaten müssen die Erhaltungsmaßnahmen innerhalb derselben Frist treffen, wie in Art. 4 Abs. 4 für die Ausweisung besonderer Schutzgebiete vorgesehen.

Dies ergibt sich aus einer kontextbezogenen Auslegung von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie im Lichte des Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie. Nach Art. 6 Abs. 1 müssen für „besondere Schutzgebiete“, die gemäß Art. 4 Abs. 4 ausgewiesen werden, Erhaltungsmaßnahmen festgelegt werden, ohne dass zusätzlich zu dem in Art. 4 Abs. 4 genannten Endtermin eine Frist gesetzt wird. Die Auslegung wird darüber hinaus durch die Tatsache gestützt, dass die Ziele der Art. 6 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 4, wie oben dargelegt, eng miteinander verknüpft sind.

⁷³ Sonderbericht des Europäischen Rechnungshofes Nr. 1/2017: Weitere Anstrengungen sind erforderlich, um das Potenzial des Netzes „Natura 2000“ voll auszuschöpfen — <http://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=40768>.

4.4.2 Anwendung auf den Sachverhalt

Die Kommission ist der Auffassung, dass Deutschland seine oben genannte Verpflichtung, für eine ordnungsgemäße Anwendung von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie in Bezug auf die Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen zu sorgen, allgemein und strukturell nicht erfüllt hat. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs kann sich die Kommission nach Art. 258 AEUV die Feststellung beantragen, dass gegen Bestimmungen einer Richtlinie verstoßen wurde, wenn die Behörden eines Mitgliedstaats eine der Richtlinie entgegenstehende allgemeine Praxis angenommen haben, die gegebenenfalls durch besondere Beispiele veranschaulicht wird (Rechtssache C-494/01, Kommission/Irland, ECLI:EU:C:2005:250 Randnr. 27).

Für eine bestimmte Anzahl von Gebieten, d. h. 1193 von 4606 Gebieten, ergibt sich diese systematische Nichteinhaltung von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie bereits aus dem Eingeständnis Deutschlands in seinem Schreiben vom 24.4.2019, wonach für diese Gebiete bisher keine Erhaltungsmaßnahmen festgelegt wurden.

Die Kommission ist jedoch der Auffassung, dass Deutschlands Versäumnis, Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie ordnungsgemäß anzuwenden, nicht auf diese 1193 Gebiete beschränkt ist. Die systemische Natur des Versäumnisses Deutschlands, gemäß Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie keine Erhaltungsmaßnahmen festzulegen, ergibt sich aus dem allgemeinen und strukturellen Verstoß der deutschen Behörden, ausreichend detaillierte gebietsspezifische Erhaltungsziele gemäß den Art. 4 Abs. 4 und 6 festzulegen. Da keine hinreichend detaillierten gebietsspezifischen Erhaltungsziele vorliegen, können die für die betreffenden Gebiete festgelegten Erhaltungsmaßnahmen nicht als den ökologischen Erfordernissen der Gebiete entsprechend angesehen werden und damit auch nicht die nötigen Erhaltungsmaßnahmen, welche im Sinne des Art. 6 Abs. 1 gefordert sind, darstellen.

Darüber hinaus leiden die Erhaltungsmaßnahmen für Gebiete in Bayern unter dem zusätzlichen systematischen Fehler, dass sie auf der Grundlage einer Methode beruhen, die nach Ansicht der Kommission mit Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie unvereinbar ist.

In der Antwort Deutschlands auf das ergänzende Aufforderungsschreiben bestätigt Deutschland, dass Bayern offenbar das einzige Bundesland in Deutschland ist, in der eine andere Methode zur Bewertung des Erhaltungszustands der Schutzgüter seiner Gebiete angewendet wird; diese Methode beruht auf einem Ansatz, der nicht mit der Methode vereinbar ist, nach der der Erhaltungszustand im Standard-Datenbogen des Gebiets bestimmt wurde. Die Antwort der deutschen Behörden bestätigt ferner, dass die in den Bewirtschaftungsplänen verwendeten quantitativen Angaben dazu, wie viel Fläche ein Habitat im Natura-2000-Gebiet abdeckt, nicht den Angaben im Standard-Datenbogen entsprechen. Deutschland argumentiert, dass dies auf die unterschiedlichen Methoden der Datenerhebung und Datenqualität für Bewirtschaftungspläne und Standard-Datenbögen in Bayern zurückzuführen sei.

Gemäß des Durchführungsbeschlusses der Kommission vom 11. Juli 2011 über das Formular für die Übermittlung von Informationen zu den Natura-2000-Gebieten (bekannt gegeben unter Aktenzeichen C (2011) 4892) sind die wichtigsten Ziele des Standarddatenbogens⁷⁴:

1. Bereitstellung der Informationen, die die Kommission benötigt, um in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten Maßnahmen zur Schaffung und Aufrechterhaltung eines kohärenten NATURA-2000-Netzes zu koordinieren und dessen Wirksamkeit für die Erhaltung der Lebensräume des Anhangs I, der Lebensräume der Arten nach Anhang II der Richtlinie 92/43/EWG sowie der Lebensräume von Vogelarten des Anhangs I und anderer Zugvogelarten, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie 2009/147/EG fallen, zu bewerten

2. Bereitstellung von Informationen, die die Kommission bei anderen Entscheidungen unterstützen, mit denen sichergestellt werden soll, dass das NATURA-2000-Netz in anderen Politikbereichen und in den Tätigkeitsbereichen der Kommission in vollem Umfang, insbesondere in den Bereichen Regionalpolitik, Landwirtschaft, Energie, Verkehr und Tourismus, berücksichtigt wird.

3. Unterstützung der Kommission und der einschlägigen Ausschüsse bei der Auswahl von Vorhaben zur Förderung durch LIFE + oder andere finanzielle Instrumente, wenn Informationen über die Erhaltung von Gebieten das Entscheidungsverfahren erleichtern können.

4. zur Schaffung einer Plattform für den Austausch und die gemeinsame Nutzung von Informationen über Lebensräume und Arten von gemeinschaftlichem Interesse zum Nutzen aller Mitgliedstaaten.

Wenn der Erhaltungszustand der Schutzgüter von Natura-2000-Gebieten in Bayern nach einer anderen Methode bewertet wird als in anderen Regionen Deutschlands, können weder die deutschen Behörden noch die Kommission die Maßnahmen zur Schaffung eines zusammenhängenden Natura-2000-Netzes vergleichen oder koordinieren und seine Wirksamkeit bewerten.

Die Kommission kommt zu dem Schluss, dass bei der Bewertung des Erhaltungszustands der Schutzgüter für den Zweck, diese in Bewirtschaftungsplänen und für den Standard-Datenbogen zu verwenden nicht den tatsächlichen Erhaltungszustand in dem jeweiligen Gebiet widerspiegelt, wofür der Standard-Datenbogen das einzige Kriterium sein sollte. Wie bereits in dem ergänzenden Aufforderungsschreiben festgestellt wurde, wird mit der in Bayern verwendeten Methode offenbar ein erheblich besserer Erhaltungszustand ermittelt als im Standard-Datenbogen angegeben. Dies bedeutet auch in einigen Fällen erhebliche Unterschiede bei der ermittelten Fläche der Lebensraumtypen.

Diese bessere Bewertung des Erhaltungszustands der Schutzgüter hat zwangsläufig Auswirkungen auf die Festlegung der Erhaltungsziele und der daraus folgenden Erhaltungsmaßnahmen, die dann tendenziell weniger anspruchsvoll sind.

⁷⁴ ABI EU L198, 307.2011, S.52.

Daher ist die Kommission der Auffassung, dass die bayerischen Behörden allgemein und strukturell das Gemeinschaftsrecht fehlerhaft angewendet haben, indem sie eine Methode zur Bewertung des Erhaltungszustands für die Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen verwendet haben, die nicht sicherstellt, dass die nötigen Erhaltungsmaßnahmen auf der Grundlage von wissenschaftlichen Erkenntnissen und qualitativen Informationen über den Zustand des betroffenen Schutzgebiets, den dort vorkommenden Arten und den wichtigsten lokalen Stressfaktoren und Bedrohungen festgelegt werden.

Daher ist die Kommission der Auffassung, dass Deutschland allgemein und strukturell das Gemeinschaftsrecht fehlerhaft angewendet hat, weil es der Verpflichtung zur Festlegung von nötigen Erhaltungsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie nicht nachgekommen ist

- Deutschland bestätigt, dass es keine Erhaltungsmaßnahmen für 1193 Schutzgebiete festgelegt hat (siehe Anhang).
- Die allgemeine und strukturelle Zuwiderhandlung folgt darüber hinaus aus dem Versäumnis, die Erhaltungsmaßnahmen nicht auf ausreichend detaillierte, gebietsspezifische Erhaltungsziele nach Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 der Richtlinie zu stützen und dabei nicht zu gewährleisten, dass die Maßnahmen nach den ökologischen Erfordernissen des Gebietes ausgerichtet sind und damit die nötigen Erhaltungsmaßnahmen gemäß Art. 6 Abs. 1 darstellen.
- Ein weiterer systematischer Fehler liegt in der allgemeinen und strukturellen Zuwiderhandlung, sicherzustellen, dass die Erhaltungsmaßnahmen in Bayern auf wissenschaftlicher Grundlage und tatsächlichen Gegebenheiten des Schutzgebietes entwickelt werden sowie auf Grundlage der wichtigsten Bedrohungen und Stressfaktoren, welche auf die Arten und Lebensraumtypen vor Ort einwirken.

5. Aktive Verbreitung der Bewirtschaftungspläne

Deutschland verstößt gegen seine Verpflichtung nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4/EG, da es nicht alle Bewirtschaftungspläne sowie die weiteren Erhaltungsmaßnahmen im Sinne des Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 92/43/EWG aktiv verbreitet.

Nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4/EG sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, Umweltinformationen im Sinne von Art. 2 Nr. 1 der Richtlinie aktiv zu verbreiten. Gemäß Art. 2 Abs. 1 Buchstabe c der Richtlinie 2003/4/EG werden Umweltinformationen wie folgt definiert:

1. „Umweltinformationen“ sämtliche Informationen in schriftlicher, visueller, akustischer, elektronischer oder sonstiger materieller Form über

a) den Zustand von Umweltbestandteilen wie Luft und Atmosphäre, Wasser, Boden, Land, Landschaft und natürliche Lebensräume einschließlich Feuchtgebiete, Küsten- und

Meeresgebiete, die Artenvielfalt und ihre Bestandteile, einschließlich genetisch veränderter Organismen, sowie die Wechselwirkungen zwischen diesen Bestandteilen,

(...)

c) Maßnahmen (einschließlich Verwaltungsmaßnahmen), wie z. B. Politiken, Gesetze, Pläne und Programme, Umweltvereinbarungen und Tätigkeiten, die sich auf die unter den Buchstaben a) und b) genannten Umweltbestandteile und -faktoren auswirken oder wahrscheinlich auswirken, sowie Maßnahmen oder Tätigkeiten zum Schutz dieser Elemente“

Art. 7 Abs. 2 Buchstabe b bezieht sich diesbezüglich ausdrücklich auf Pläne mit einem Bezug zur Umwelt.

Bewirtschaftungspläne im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie sind Pläne mit Bezug zur Umwelt. In Deutschland werden Bewirtschaftungspläne systematisch als Instrument zur Erfüllung der Verpflichtung nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie (d. h. zur Festlegung der nötigen Erhaltungsmaßnahmen) genutzt. Die Pläne sehen für das Management der Gebiete relevante Maßnahmen vor, um sicherzustellen, dass die für die jeweiligen Gebiete festgelegten Erhaltungsziele erreicht werden können. Die festgelegten Maßnahmen richten sich an verschiedene öffentliche Stellen, die im Rahmen ihrer Zuständigkeit zur Umsetzung der Maßnahmen verpflichtet sind. Aber auch Landwirte, Grundstückseigentümer und potenzielle Projektträger müssen leicht auf diese Informationen zugreifen können, da ihre Rechte und Pflichten von den in diesen Plänen vorgesehenen Maßnahmen betroffen sein könnten.

Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, Erhaltungsmaßnahmen durch geeignete rechtliche, administrative oder vertragliche Maßnahmen festzulegen. Diese Maßnahmen erfüllen die Definition von Umweltinformationen gemäß Art. 2 Abs. 1 Buchstabe c, da sie den in Art. 2 Abs. 1 Buchstabe a. genannten Zustand natürlicher Lebensräume und der biologischen Vielfalt beeinflussen. Rechtliche, administrative und vertragliche Maßnahmen zur Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie fallen daher auch in den Anwendungsbereich von Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4/EG.

Gesetzliche Maßnahmen sind zudem von Art. 7 Abs. 2 Buchstabe a erfasst, der bestimmt das nationale, regionale oder lokale Rechtsvorschriften über die Umwelt oder mit Bezug zur Umwelt zu der Art von Umweltinformationen gehören, die zumindest verbreitet werden müssen.

Nach Art. 7 Abs. 1 ist es nicht hinreichend, diese Pläne nur auf Verlangen (z. B. im Rahmen eines Antrags auf Zugang zu Umweltinformationen) zugänglich zu machen. Sie müssen vielmehr aktiv verbreitet werden. Daher ist auch nicht hinreichend, dass die Bewirtschaftungspläne zugänglich gemacht werden, indem in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde Zugang zu den Plänen gewährt wird. Die Verpflichtung zur aktiven Verbreitung der Pläne ist umfassender und bedeutet, dass die Behörden dafür sorgen müssen, dass die Pläne und ihre Inhalte der breiteren Öffentlichkeit bekannt sind. Nach Art. 7 Abs. 1 sollte dies durch die Nutzung moderner Telekommunikationsmittel sichergestellt werden; dies können heute nur internetbasierte Lösungen sein, die eine

wirksame Verbreitung der Informationen nach Maßgabe der Richtlinie gewährleisten und die Wahrscheinlichkeit einer Erfüllung dieser Verpflichtung zweifellos erhöhen.

Wenn die Informationen personenbezogene Daten beinhalten, die möglicherweise den EU-Datenschutzvorschriften unterliegen, könnten diese Daten für die Veröffentlichung geschwärzt werden. In keinem Fall können etwaige potenziell sensible Informationen in einem Bewirtschaftungsplan ein Grund dafür sein, regelmäßig nur eine Zusammenfassung zu veröffentlichen, da dann die wirksame Verbreitung von Informationen über die Erhaltungsmaßnahmen und über ihre Umsetzung nicht mehr gewährleistet wäre. Nach Art. 7 Abs. 5 der Richtlinie 2004/3/EG sind Umweltinformationen nur unter den Bedingungen von Art. 4 Abs. 1 und 2 dieser Richtlinie von der Verpflichtung zur aktiven Verbreitung ausgenommen.

Die folgenden Bundesländer erfüllen die Verpflichtung zur aktiven Verbreitung der Bewirtschaftungspläne für die Natura-2000-Gebiete nicht:

Bayern

Die bayerischen Behörden verbreiten die Bewirtschaftungspläne für die Natura-2000-Gebiete nach der Richtlinie nicht aktiv im Internet. Auf der Website des Ministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz wird nur darauf hingewiesen, dass die Pläne in den Räumlichkeiten der zuständigen Naturschutzbehörden eingesehen werden können⁷⁵. Ferner wird die aktive und systematische Verbreitung von Informationen für die Öffentlichkeit auch durch keine andere Behörde gewährleistet. Die Gewährung der Möglichkeit zur Einsichtnahme in die Bewirtschaftungspläne in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde ist nicht hinreichend, um die Verpflichtung nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4/EG zu erfüllen

Deutschland bestätigt in seinem Schreiben vom 26.4.2019, dass Bayern die notwendigen legislativen Schritte zur künftigen Veröffentlichung des Bewirtschaftungsplans unternehmen werde.

Berlin

Berlin hat die Bewirtschaftungspläne für seine Natura-2000-Gebiete nicht im Internet verbreitet. Den in der Sitzung mit den Kommissionsdienststellen am 10. September 2018 erteilten Auskünften zufolge hatte Berlin beabsichtigt, lediglich eine Kurzfassung der Bewirtschaftungspläne auf der Website der zuständigen Behörde zu veröffentlichen. Dadurch würde eine wirksame Verbreitung von Informationen über die Erhaltungsmaßnahmen und ihre Umsetzung jedoch nicht gewährleistet. Die Verbreitung nur einer Kurzfassung der Bewirtschaftungspläne ist nicht hinreichend zur Erfüllung der Verpflichtung nach Art. 7 Abs. 2 der Richtlinie 2003/4/EG.

⁷⁵ https://www.stmuv.bayern.de/service/faq/anzeige_x.php?id=303

Deutschland bestätigt jedoch in seinem Schreiben vom 26.4.2019, dass Berlin die vollständige Fassung seiner Bewirtschaftungspläne bis Ende 2019 veröffentlichen werde.

Nordrhein-Westfalen

Die Behörden in Nordrhein-Westfalen verbreiten gegenwärtig nur eine Zusammenfassung mit Informationen zu Erhaltungszielen und Erhaltungsmaßnahmen auf der Website der zuständigen Behörden. Den in der Fachbesprechung mit den Kommissionsdienststellen am 10. September 2018 erteilten Auskünften zufolge werden die detaillierten Bewirtschaftungspläne erst 2019 online veröffentlicht.

Die Verbreitung nur einer Zusammenfassung ist jedoch nicht hinreichend zur Erfüllung der Verpflichtung nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4/EG, da dadurch eine wirksame Verbreitung von Informationen über die Erhaltungsmaßnahmen und ihre Umsetzung nicht gewährleistet ist.

In seinem Schreiben vom 26.4.2019 kündigte Deutschland an, dass Nordrhein-Westfalen seine Bewirtschaftungspläne spätestens Ende 2019 in voller Länge veröffentlichen werde.

Sachsen

Die sächsischen Behörden verbreiten die Bewirtschaftungspläne nicht in vollem Umfang über das Internet. Auf den offiziellen Websites werden nur jeweils ein Kurzbericht für die Gebiete sowie die Standard-Datenbögen veröffentlicht⁷⁶. Den in der Fachbesprechung mit den Kommissionsdienststellen am 10. September 2018 von den sächsischen Behörden erteilten Auskünften zufolge können die detaillierten Bewirtschaftungspläne in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörden eingesehen oder auf individuelle Anfrage übermittelt werden.

Die Möglichkeit der Einsichtnahme in die Bewirtschaftungspläne in den Räumlichkeiten der zuständigen Behörde ist jedoch nicht hinreichend, um die Verpflichtung nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4/EG zu erfüllen. Außerdem ist die Verbreitung nur einer Zusammenfassung nicht hinreichend zur Erfüllung der Verpflichtung nach Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4/EG, da dadurch eine wirksame Verbreitung von Informationen über die Erhaltungsmaßnahmen und ihre Umsetzung nicht gewährleistet ist.

In dem Schreiben vom 26.4.2019 bestätigt Deutschland jedoch, dass Sachsen seine Bewirtschaftungspläne bis November 2019 in vollem Umfang veröffentlichen werde.

Niedersachsen

⁷⁶ <https://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/natur/18744.htm#19139>

Niedersachsen hat die Bewirtschaftungspläne für seine Natura-2000-Gebiete nicht auf einer offiziellen Website der Landesregierung im Internet veröffentlicht. Niedersachsen erfüllt die sich aus Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4/EG ergebende Verpflichtung daher nicht. In dem Schreiben vom 26.4.2019 bestätigt Deutschland, dass Niedersachsen seine Bewirtschaftungspläne künftig veröffentlichen werde.

Saarland

Die Behörden des Saarlands haben die Bewirtschaftungspläne für die Natura-2000-Gebiete nicht auf einer offiziellen Website der Regierung veröffentlicht. Den in der Fachbesprechung mit den Kommissionsdienststellen am 10. September 2018 von den Behörden erteilten Auskünften zufolge werden die detaillierten Bewirtschaftungspläne erst 2021 online veröffentlicht.

Deutschland bestätigt jedoch in seinem Schreiben vom 26.4.2019, dass das Saarland bereits 2019 seine Managementpläne veröffentlichen werde.

Die Kommission begrüßt die Absicht der Bundesrepublik die Bewirtschaftungspläne aller Regionen im Internet aktiv zu verbreiten. Bislang hat die Kommission jedoch keine Bestätigung seitens der deutschen Behörden erhalten, dass die Bewirtschaftungspläne der betroffenen Regionen nun vollständig online sind. Daher kommt die Kommission zu dem Schluss, dass Deutschland derzeit noch immer gegen seine Verpflichtung aus Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4/ECC verstößt, indem es einen großen Teil der im Rahmen von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie ausgefertigten Bewirtschaftungspläne nicht aktiv verbreitet.

6. Schlussfolgerung

Die Kommission ist der Auffassung, dass Deutschland

- gegen seine Verpflichtungen nach Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 92/43/EWG verstoßen hat, da es für 129 der 4606 GGB (siehe Anhang) auf seinem Territorium, für die die Frist zur Ausweisung nach Art. 4 Abs. 4 bereits abgelaufen ist, keine Ausweisung vorgenommen hat;
- allgemein und strukturell gegen seine Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 der Richtlinie 92/43/EWG verstoßen hat, ausreichend detaillierte, gebietsspezifische Erhaltungsziele festzulegen,
- allgemein und strukturell gegen seine Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 92/43/EWG verstoßen hat, die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen.
- gegen seine Verpflichtungen aus Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4/EG verstoßen hat, indem es nicht sichergestellt hat, dass die Behörden in Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Niedersachsen und im Saarland die Bewirtschaftungspläne im Sinne von Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 92/43/EWG aktiv und systematisch in der Öffentlichkeit verbreiten.

**AUS DIESEN GRÜNDEN GIBT
DIE EUROPÄISCHE KOMMISSION —**

nachdem sie der Bundesrepublik Deutschland mit Aufforderungsschreiben vom 2.5.2016 und 25.1.2019 Gelegenheit zur Äußerung gegeben hat und in Anbetracht der Antwort der Regierung der Bundesrepublik Deutschland vom 26.6.2015, 26.4.2019 und 11.6.2019,

gemäß Art. 258 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

FOLGENDE MIT GRÜNDEN VERSEHENE STELLUNGNAHME AB:

Die Bundesrepublik Deutschland hat dadurch, dass sie

— versäumt hat, 129 von 4.606 GGB als BSG auszuweisen (siehe Anlage), wofür die einschlägige Frist gemäß Art. 4 Abs. 4 der Richtlinie 92/43/EWG bereits abgelaufen ist;

— allgemein und strukturell gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 und Art. 6 der Richtlinie 92/43/EEC verstoßen hat, detaillierte und gebietsspezifische Erhaltungsziele festzulegen;

— allgemein und strukturell gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 92/43/EWG verstoßen hat, die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen;

— versäumt hat, sicherzustellen, dass die Behörden in Bayern, Berlin, Nordrhein-Westfalen, Sachsen, Niedersachsen und dem Saarland aktiv und systematisch Bewirtschaftungspläne im Sinne des Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie 92/43/EWG für die Öffentlichkeit verbreiten.

gegen ihre Verpflichtungen aus Art. 4 Abs. 4 und 6 der Richtlinie 92/43/EEC und Art. 7 Abs. 1 der Richtlinie 2003/4/EG verstoßen.

Die Kommission fordert die Bundesrepublik Deutschland gemäß Art. 258 Abs. 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf, die notwendigen Maßnahmen zu treffen, um dieser mit Gründen versehenen Stellungnahme binnen zwei Monaten nach Eingang dieses Schreibens nachzukommen.

Brüssel, den 12.2.2020

Für die Kommission

Virginijus SINKEVIČIUS

Mitglied der Kommission

BEGLAUBIGTE AUSFERTIGUNG
Für die Generalsekretärin

Jordi AYET PUIGARNAU
Direktor der Kanzlei
EUROPÄISCHE KOMMISSION