

Rechtsexpertise

**Forstwirtschaftliche Maßnahmen in
Natura 2000 Gebieten**



Rechtsexpertise

Forstwirtschaftliche

Maßnahmen in Natura 2000

Gebieten

Eine Rechtsexpertise im Auftrag von Greenpeace

Veröffentlichung: Februar 2022

Herausgeber

Greenpeace e.V.

Hongkongstraße 10

20457 Hamburg

Tel 040-30618-0

Fax 040-30618-0

www.greenpeace.org

mail@greenpeace.de

Autorin

Dr. Cornelia Ziehm

Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace ist eine internationale Umweltorganisation, die mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen kämpft. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie. Mehr als 600.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18 - 0 **Pressestelle** Tel. 040/3 06 18 - 340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de **Politische Vertretung Berlin** Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99 - 0 **V.i.S.d.P.** Sandra Hieke **Foto** © Thomas Victor / Greenpeace.

Greenpeace e.V.
Honkong Str. 10
20457 Hamburg

Forstwirtschaftliche Maßnahmen in Natura 2000-Gebieten - Erfordernis vorheriger FFH-Verträglichkeitsprüfungen

In Natura 2000-Gebieten sind forstwirtschaftliche Maßnahmen nicht von vornherein ausgeschlossen. Forstwirtschaftliche Maßnahmen in diesen Gebieten dürfen jedoch - wie alle anderen potenziell beeinträchtigenden Maßnahmen - erst und nur dann durchgeführt werden, wenn zuvor ihre Vereinbarkeit mit dem geltenden FFH-Recht und den konkret für das jeweilige Gebiet festgelegten Erhaltungs- und Entwicklungszielen geprüft und festgestellt wurde.

Das FFH-Recht verlangt dafür regelmäßig die Durchführung vorheriger FFH-Verträglichkeitsprüfungen. Besteht nach dem Ergebnis dieser Prüfungen die Möglichkeit erheblicher Beeinträchtigungen, sind die beabsichtigten Maßnahmen grundsätzlich unzulässig.

Jede forstliche Bewirtschaftung, die geeignet ist, die Erhaltungs- und Entwicklungsziele zu beeinträchtigen, bedarf einer solchen Verträglichkeitsprüfung. Zu den forstlichen Bewirtschaftungsmaßnahmen, die einer FFH-Verträglichkeitsprüfungspflicht unterliegen, gehören dementsprechend nicht nur Art und Ausmaß eines lange oder länger geplanten Holzeinschlags, sondern ebenso besondere Maßnahmen etwa bei Windbruch oder Käferbefall.

Für (groß)flächige Räumungen scheidet die Inanspruchnahme einer Ausnahmemöglichkeit von der Pflicht zur Durchführung von FFH-Verträglichkeitsprüfungen aus, es handelt sich insoweit insbesondere regelmäßig nicht um Maßnahmen der originären Schutzgebietsverwaltung.

1. Umfassendes Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland

Die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie)¹ erfolgt in der Bundesrepublik Deutschland bis heute in hohem Maße defizitär. Das betrifft alle Ebenen:

- Bis heute gibt es für Natura 2000-Gebiete in Deutschland teils noch nicht einmal verbindliche Ausweisungen durch entsprechende Schutzgebietsverordnungen.
- Flächendeckend fehlt es bis heute für sämtliche Natura 2000-Gebiete in Deutschland an in quantitativer und qualitativer Hinsicht hinreichend konkreten, messbaren und verbindlich festgelegten Erhaltungs- und Entwicklungszielen,
- weshalb auch Managementpläne, sofern sie überhaupt existieren, unzureichend sind, weil sie - zwangsläufig - nicht auf die Erreichung in quantitativer und qualitativer Hinsicht hinreichend konkreter, messbarer und verbindlich festgelegter Erhaltungs- und Entwicklungsziele ausgerichtet sind.

Die Europäische Kommission hat vor diesem Hintergrund am 18. Februar 2021 ein umfassendes Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland eingeleitet.²

¹ Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen v. 21. Mai 1992, ABl. 1992 L 206, 7.

² Vgl. *Europäische Kommission*, Pressemitteilung v. 18. Februar 2021, IP/21/412.

Für Natura 2000-Wald-Gebiete in Deutschland ist - zusätzlich zu den soeben genannten grundsätzlichen Umsetzungsdefiziten - mit Blick auf die Forstwirtschaft festzustellen:

- In Natura 2000-Wald-Gebieten erfolgt in Managementplänen, sofern sie überhaupt existieren, regelmäßig keine integrative Gesamtbetrachtung, die Forstwirtschaft wird vielmehr in der Regel mehr oder weniger isoliert in eigenen „Fachbeträgen“ durch die Forstwirtschaft selbst betrachtet.
- Für forstwirtschaftliche Maßnahmen werden regelmäßig keine FFH-Verträglichkeitsprüfungen durchgeführt, weil es sich bei den forstwirtschaftlichen Maßnahmen angeblich nicht um so genannte Projekte oder Pläne im Sinne der FFH-Richtlinie handele oder die Maßnahmen angeblich unmittelbar der so genannten Gebietsverwaltung dienen und damit die Pflicht zur Durchführung von FFH-Verträglichkeitsprüfungen entfalle.

Das ist unzutreffend:

2. Grundsatz der FFH-Richtlinie: Verschlechterungsverbot

a) Art. 6 Abs. 2 der FFH-Richtlinie normiert ein allgemeines und verbindliches Verschlechterungsverbot für Natura 2000-Gebiete. Dieses Verschlechterungsverbot stellt einen dauerhaften rechtlichen Grundschutz für alle Natura 2000-Gebiete sicher.³

Spätestens seit 2018 ist mit der Bialowieza-Entscheidung des EuGH⁴ klar, dass die Waldbewirtschaftung in den Schutzgebieten dem dort geltenden Rechtsregime unterliegt und keine Sonderstellung genießt.⁵ Das Verschlechterungsverbot gilt mithin uneingeschränkt auch in Bezug

³ Heugel, in: Lütke/Ewer (Hrsg.), BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 33 Rn. 3; Gellermann, in: Landmann/Rohmer (Hrsg.), Umweltrecht, Stand: September 2021, § 33 BNatSchG Rn. 1; Lüttgau/Kockler, in: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.), BeckOK Umweltrecht, Stand: Oktober 2021, § 33 BNatSchG Rn. 1.

⁴ EuGH, Ur. v. 17. April 2018 - C-441/17, NuR 2019, 548 ff. (Bialowieza).

⁵ Fischer-Hüftle, Projektbegriff, Verträglichkeitsprüfung, Öffentlichkeitsbeteiligung und Vereinsklagerecht bei der Waldbewirtschaftung in Natura 2000-Gebieten, EurUP 2021, 42, 52.

auf forstwirtschaftliche Maßnahmen.

b) Auf nationaler Ebene erfolgt die Umsetzung des Verschlechterungsverbots in § 33 Abs. 1 S. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG).

Das Verschlechterungsverbot gilt für Handlungen aller Art.⁶ § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG begründet im Hinblick auf die für die Verwirklichung gebietsbezogener Erhaltungsziele bzw. Schutzzwecke maßgeblichen Gebietsbestandteile ein grundsätzlich umfassend angelegtes Veränderungs- und Störungsverbot.⁷

Nach § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG sind mithin grundsätzlich alle Veränderungen und Störungen untersagt, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können. Das gilt auch mit Blick auf forstwirtschaftliche Maßnahmen.

c) Unter einer Veränderung im Sinne von § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG ist jede Handlung zu verstehen, deren Vornahme den bisherigen Zustand maßgeblicher Gebietsbestandteile beeinflusst. Neben den natürlichen Lebensraumtypen und Arten, deretwegen das jeweilige Gebiet als Natura 2000-Gebiet ausgewiesen wurde, zählen zu diesen Bestandteilen auch weitere Komponenten, Strukturen und Elemente des Gebietes, die für die Verwirklichung der dort verfolgten Erhaltungsziele bzw. Schutzzwecke maßgeblich sind.⁸ Ob deren Veränderung durch direkte Einwirkungen erfolgt oder auf indirektem Wege herbeigeführt wird, ist nicht von Belang.⁹

Da die Verbotsvorschrift ergebnis- bzw. wirkungsbezogen auf den unerwünschten Erfolg der Veränderung bzw. des Eintritts einer Störung abhebt, spielt es für die Erfüllung des Verbotstatbestandes zudem keine Rolle, ob die dies bewirkende Handlung innerhalb der räumlichen Kulisse

⁶ *Fischer-Hüftle*, Rechtliche Anforderungen an die Forstwirtschaft in Natura 2000-Gebieten, NuR 2020, 84.

⁷ *Gellermann*, a.a.O., § 33 Rn. 4.

⁸ *Gellermann*, a.a.O., § 33 Rn. 8.

⁹ *Gellermann*, a.a.O., § 33 Rn. 8.

des jeweiligen Gebietes oder außerhalb derselben vorgenommen wird.¹⁰
§ 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG begründet vielmehr den unionsrechtlich durch Art. 6 Abs. 2 FFH-Richtlinie geforderten Umgebungsschutz. Es sind sowohl unmittelbare als auch mittelbare Auswirkungen relevant.

Für die Verbotswirkung des § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG ist es schließlich ausreichend, dass nicht mit hinreichender Sicherheit ausgeschlossen werden kann, dass die in Rede stehende Veränderung oder Störung nachteilige Auswirkungen auf die im jeweiligen Gebiet verfolgten Erhaltungsziele bzw. Schutzzwecke hat.¹¹ Ein lückenloser wissenschaftlicher Beweis nachteiliger Auswirkungen ist nicht erforderlich.

Maßgebliches Instrument, um die Einhaltung des Verschlechterungsverbots zu gewährleisten, ist die FFH-Verträglichkeitsprüfung:

3. Maßgebliches Instrument: FFH-Verträglichkeitsprüfung

Ergibt eine nach dem Ergebnis einer Vorprüfung erforderliche Prüfung der Verträglichkeit, dass ein Projekt oder Plan zur erheblichen Beeinträchtigung des Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutz maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist es bzw. er nach § 34 Abs. 2 BNatSchG unzulässig.

Abweichend hiervon darf ein Projekt oder Plan gemäß § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG nur unter den dort beschriebenen Voraussetzungen zugelassen werden. Die Zulassung im Rahmen dieses „Abweichungsergebnisses“ setzt ihrerseits voraus, dass zuvor eine den Anforderungen des § 34 Abs. 1 BNatSchG genügende FFH-

¹⁰ Heugel, a.a.O., § 33 Rn. 5; Ewer, in: Lütke/Ewer (Hrsg.), BNatSchG, 2. Aufl. 2018, § 34 Rn. 7; Gellermann, a.a.O., § 33 Rn. 8; Lüttgau/Kockler, a.a.O., § 33 Rn. 5; siehe auch bereits OVG Schleswig, Urt. v. 19. Februar 1992 - 1 L 2/91, BeckRS 1992, 10055.

¹¹ Gellermann, a.a.O., § 33 Rn. 9.

Verträglichkeitsprüfung durchgeführt wurde.¹²

Als präventive Maßnahme gegen Verschlechterungen¹³ sind Pläne und Projekte mithin einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen (Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-Richtlinie, § 34 Abs. 1 BNatSchG).

a) Projekte im Sinne der FFH-Richtlinie

aa) Der Projektbegriff wird in der FFH-Richtlinie nicht definiert. Der EuGH orientiert sich zunächst an Art. 1 Abs. 2 UVP-Richtlinie.¹⁴ Neben den in den Anhängen der UVP-Richtlinie genannten Vorhaben und Anlagen sind daher Projekte ganz allgemein „sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft“, also sämtliche Handlungen, die bei abstrakter Betrachtung die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck eines Natura 2000-Gebietes gefährden können.¹⁵ Auszugehen ist von einem grundsätzlich sehr weiten Projektbegriff,¹⁶ der wirkungsbezogen und nicht vorhabenbezogen ist.¹⁷

„Projekte“ in dem vorliegenden Zusammenhang sind deshalb nicht nur Flächeninanspruchnahmen in Waldgebieten für Straßenbauvorhaben oder Umwandlungen von Wald für Wohn- oder Gewerbegebiete, vielmehr können „herkömmliche Waldbewirtschaftungsmaßnahmen“ ebenso den Tatbestand des Projektes erfüllen.¹⁸

Die Projekteigenschaft entfällt auch nicht etwa deshalb, weil die fraglichen Tätigkeiten seit vielen Jahren regelmäßig im betreffenden Gebiet ausgeübt und jährlich neu genehmigt werden müssten¹⁹ oder weil

¹² OVG Bautzen, Beschl. v. 9 Juni 2020 - 4 B 126/19, NuR 2020, 471 Rn. 49.

¹³ EuGH, Urt. v. 17. April 2018 - C-441/17, NuR 2019, 548 Rn. 118 (Białowieża).

¹⁴ EuGH, Urt. v. 14. Januar 2010 - C-226/08, NuR 2010, 114 Rn. 38 f.; EuGH, Urt. v. 7. September 2004 - C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 Rn. 24 ff. (Waddenzee; Herzmuschelfischerei).

¹⁵ *Fischer-Hüftle*, NuR 2020, 84.

¹⁶ *Europäische Kommission*, Natura 2000 - Gebietsmanagement; Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, ABl. C 33 v. 25. Januar 2019, S. 24 ff.

¹⁷ BVerwG, Urt. v. 12. November 2014 - 4 C 34.13, BVerwGE 150, 294 Rn. 29 (Müggelsee-Flugroute); *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42.

¹⁸ Siehe auch *Endres*, BWaldG, 2014, § 11 Rn. 5.

¹⁹ EuGH, Urt. v. 7. September 2004 - C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482 Rn. 23 ff. (Waddenzee; Herzmuschelfischerei); EuGH, Urt. v. 14. Januar 2010 - C-226/08,

beispielsweise ein Wald seit jeher aktiv von Menschenhand bewirtschaftet und dadurch geprägt worden ist.²⁰

Die Projekteigenschaft einer Handlung hängt ebenso wenig davon ab, ob überhaupt eine Genehmigung erforderlich ist. Denn Projekte dürfen nicht allein deshalb von der Verpflichtung zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung befreit werden, weil sie nicht genehmigungspflichtig sind.²¹

bb) Forstwirtschaftliche Tätigkeiten kommen daher dann als Projekt in Betracht, wenn die Möglichkeit besteht, sie unter anderem anhand von Planungen, Konzepten oder einer feststehenden Praxis auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des Schutzgebietes zu überprüfen.²² Beispielsweise bilden die üblichen Bewirtschaftungshandlungen und ihr Turnus (etwa jährlich festgesetzte „Hiebsätze“) ein solches Konzept und eine geübte Praxis, so dass es auch nicht entscheidend darauf ankommt, ob sie Gegenstand einer längerfristigen Planung sind.²³

Ein Forstwirtschaftsplan ist demnach beispielsweise als Projekt im Sinne von § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG anzusehen.²⁴ Er unterliegt damit einer Prüfung auf seine Verträglichkeit mit den für das Schutzgebiet festgelegten Erhaltungszielen, weil er geeignet sein kann, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen.

Diese Eignung ist unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips schon dann gegeben, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass das Projekt das fragliche Gebiet erheblich

ECLI:EU:C:2010:10, Rn. 38 f. (Stadt Papenburg); OVG Bautzen, Beschl. v. 9 Juni 2020 - 4 B 126/19, NuR 2020, 471 Rn. 57.

²⁰ *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 43.

²¹ EuGH, Urt. v. 10. Januar 2016 - C-98/03, NuR 2006, 166 Rn. 43 ff.; *Fischer-Hüftle*, NuR 2020, 84, 85.

²² BVerwG, Urt. v. 8. Januar 2018 - 9 A 4.13, NuR 2014, 413 Rn. 55.

²³ *Fischer-Hüftle*, NuR 2020, 84, 85.

²⁴ Siehe OVG Bautzen, Beschl. v. 9 Juni 2020 - 4 B 126/19, NuR 2020, 471 Rn. 58.

beeinträchtigt.²⁵ Dabei sind vorgesehene Abmilderungsmaßnahmen in der Vorprüfungsphase nach Art. 6 Abs. 3 S. 1 FFH-Richtlinie nicht zu berücksichtigen.²⁶

Die FFH-Verträglichkeitsprüfungspflicht ist aber nicht auf Forstwirtschaftspläne beschränkt. Das FFH-Schutzregime macht sowohl künftige Bewirtschaftungstätigkeiten als auch die Beibehaltung einer früher genehmigten Praxis²⁷ von der Beachtung der Verpflichtungen aus den Richtlinien abhängig und erfordert damit eine Verträglichkeitsprüfung.²⁸

*Der weite Projektbegriff hat insgesamt zur Folge, dass in Wäldern von Natura 2000-Gebieten jede Bewirtschaftung, die geeignet ist, die Erhaltungsziele zu beeinträchtigen, der Verträglichkeitsprüfung unterliegt.*²⁹

Zu den FFH-verträglichkeitsprüfungspflichtigen Bewirtschaftungshandlungen gehören folglich nicht nur Art und Ausmaß des geplanten Holzeinschlags, sondern auch besondere Maßnahmen bei Windbruch oder Käferbefall, ferner Bodenkalkung, Wegebau usw.³⁰

b) Pläne im Sinne der FFH-Richtlinie

Für Pläne im Sinne des FFH-Rechts gilt das im Ergebnis ebenso:

Das Bundesnaturschutzgesetz enthält keine Legaldefinition des Planbegriffs. Die Vorschrift des § 36 S. 1 Nr. 2 BNatSchG erfasst nach

²⁵ Siehe EuGH, Urt. v. 20. Oktober 2005 - C-6/14, ECLI:EU:C:2005:626, Rn. 54 (Kommission ./I. Vereinigtes Königreich); EuGH, Urt. v. 7. September 2004 - C-127/02, ECLI:EU:C:2004:482, Rn. 43 f.; *Schumacher/Schaper*, Rechtliche Aspekte für das Borkenkäfermanagement in Natura 2000-Gebieten, EurUP 2021, 88, 90.

²⁶ EuGH, Urt. v. 11. April 2013 - C-258/11, ECLI:EU:C:2013:220, Rn. 28 f. (Sweetman I); EuGH, Urt. v. 12. April 2018 - C-323/17, ECLI:EU:C:2018:244, Rn. 35 ff. (Sweetman II).

²⁷ EuGH, Urt. v. 29. Juli 2019 - C-411/17, NuR 2019, 548 Rn. 127; OVG Bautzen, Beschl. v. 9 Juni 2020 - 4 B 126/19, NuR 2020, 471 Rn. 57.

²⁸ *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 43.

²⁹ EuGH, Urt. v. 17. April 2018 - C-441/17, NuR 2019, 548 Rn. 122 ff., 128; *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 43.

³⁰ *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 43; *ders.*, NuR 2020, 84, 85.

ihrem Wortlaut Pläne, die bei behördlichen Entscheidungen zu beachten oder zu berücksichtigen sind. Dies sind Pläne, die für die Zulassung schutzgebietsrelevanter Bodennutzungen bedeutsam sein können und deren Festlegungen nachfolgende Zulassungsverfahren beeinflussen.³¹

Erfasst sind auch Planungen mit lediglich verwaltungsinterner Verbindlichkeit. Hierzu zählen etwa die in § 36 S. 2 BNatSchG ausdrücklich genannten Raumordnungspläne.³²

Entsprechendes gilt für die mehrjährigen periodischen Betriebspläne in Gestalt von Forsteinrichtungen.³³ Denn eine Forsteinrichtung ist keine bloße Absichtserklärung, sondern eine zehn oder 20 Jahre umfassende Planung, an ihren Vorgaben ist die konkrete Bewirtschaftung sodann auszurichten.

Die Auswirkungen einer Forsteinrichtung auf die Landnutzung sind damit unmittelbar und offensichtlich.³⁴ Forsteinrichtungen unterfallen folglich dem Planbegriff des FFH-Rechts.

Das heißt, kann nach einer Vorprüfung nicht ausgeschlossen werden, dass die in der Forsteinrichtung vorgesehenen Bewirtschaftungen zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können, ist auch die Forsteinrichtung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen.

c) Möglichkeit erheblicher Beeinträchtigungen

Der EuGH bejaht bei Maßnahmen der aktiven Waldbewirtschaftung wie des Einschlags einer nicht unerheblichen Zahl von Bäumen bereits auf Grund der Art der Maßnahme die Gefahr, dass die ökologischen Merkmale des Gebietes dauerhaft beeinträchtigt werden, da sie zum

³¹ *Gellermann*, a.a.O., § 36 Rn. 5.

³² *Meßerschmidt*, Bundesnaturschutzrecht, Stand: August 2020, § 36 BNatSchG Rn. 18, 33.

³³ Siehe auch OVG Bautzen, Beschl. v. 9 Juni 2020 - 4 B 126/19, NuR 2020, 471 Rn. 51.

³⁴ *Fischer-Hüftle*, NuR 2020, 84, 85.

Verschwinden oder zu einer teilweise irreparablen Zerstörung der in dem Gebiet vorkommenden geschützten Lebensräume und Arten führen könnten.³⁵ Darüber hinaus kann schon die Fällung eines einzigen Habitatbaumes zum Verschwinden einer Art beitragen.

Zudem gilt: Ohne aktuelle Daten über die geschützten Lebensraumtypen und Arten im betreffenden Gebiet kann die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung selbst bei vermeintlich geringfügigen Bewirtschaftungsmaßnahmen nicht ausgeschlossen werden.³⁶ Zur Aktualität gehört dabei auch die Einbeziehung der Auswirkungen des Klimawandels auf Bäume, Boden und Wasserhaushalt.

Und: Im nationalen Recht vorhandene Vorschriften über die gute fachliche Praxis der Forstwirtschaft (§ 5 Abs. 3 BNatSchG) sind ebenso wenig wie Verwaltungsvorschriften aller Art oder der allgemeine Verweis auf eine (angeblich) „ordnungsgemäße Forstwirtschaft“ geeignet, die Geltung des europarechtlichen Schutzregimes abzuschwächen und erhebliche Beeinträchtigungen von vornherein und pauschal auszuschließen.³⁷

4. (Groß)Flächige Räumungen: keine Maßnahmen der „Gebietsverwaltung“

a) Artikel 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie nimmt Projekte von der Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung aus, die unmittelbar mit der Verwaltung des Gebiets in Verbindung stehen oder hierfür notwendig sind. Diese Ausnahme beruht *„darauf, dass sie die Verwirklichung der Erhaltungs- und Wiederherstellungsziele für dieses Gebiet zum Gegenstand haben ... Eine Verträglichkeitsprüfung dieser Maßnahmen würde daher auf eine*

³⁵ EuGH, Urt. v. 17. April 2018 - C-441/17, NuR 2019, 548 Rn. 164.

³⁶ Fischer-Hüftle, a.a.O., S. 85.

³⁷ Vgl. EuGH, Urt. v. 4. März 2010, C-241/08, BeckRS 2010, 90243 (Kommission ./ Frankreich); Fischer-Hüftle, a.a.O., S. 86; Schumacher/Schaper, a.a.O., S. 91; siehe auch OVG Bautzen, Beschl. v. 9 Juni 2020 - 4 B 126/19, NuR 2020, 471 ff. Rn. 59.

*Doppelprüfung hinauslaufen.*³⁸

Die „unmittelbare Verbindung“ in dem oben genannten Sinne besteht dem EuGH³⁹ zufolge aber nur, wenn ein Plan Erhaltungsziele oder Erhaltungsmaßnahmen beschreibt. Für einen Plan, der ausschließlich eine Erhöhung des Hiebsatzes unter Durchführung von Maßnahmen der aktiven Waldbewirtschaftung in einem Natura 2000-Gebiet zum Gegenstand hat, hat der EuGH dies zutreffend verneint.⁴⁰

b) Überträgt man das Erfordernis der unmittelbaren Verbindung auf ein (nicht beschreibendes, sondern planausführendes) Projekt, so muss es selbst eine Erhaltungsmaßnahme darstellen. Die Maßnahme muss für die Verwirklichung der Erhaltungsziele unmittelbar erforderlich sein.⁴¹

aa) Sieht beispielsweise der Managementplan keine Räumungen oder „Sanitärhiebe“ vor, so folgert das OVG Bautzen daraus zutreffend, dass diese im Unterschied zu den sonstigen forstwirtschaftlichen Maßnahmen, die unter anderem entsprechend den Erhaltungszielen auf die Herstellung eines altersgemischten Waldes abzielen, nicht der Gebietsverwaltung dienen und der Forstwirtschaftsplan daher einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen ist.⁴²

bb) Sofern gegen die Beschränkung von Maßnahmen der „Gebietsverwaltung“ auf im Managementplan vorgesehene Maßnahmen teils eingewandt wurde,⁴³ dass § 32 Abs. 5 BNatSchG und Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie nicht zur Aufstellung von Managementplänen

³⁸ Vgl. die Darstellung der ratio legis durch *Generalanwältin Kokott*, Schlussanträge vom 25. Juni 2009 - Rs. C-241/08 Rn. 70.

³⁹ EuGH, Urt. v. 17. April 2018 - Rs. C-441/17, EurUP 2020, 45 Rn. 123.

⁴⁰ EuGH, Urt. v. 17. April 2018 - Rs. C-441/17, EurUP 2020, 45 Rn. 123.

⁴¹ OVG Bautzen, Beschl. v. 9. Juni 2020 - 4 B 126/19, NuR 2020, 471, 477 unter Hinweis auf EuGH, Urt. v. 17. April 2018 - Rs. C-441/17, EurUP 2020, 45 und die Schlussanträge der *Generalanwältin Kokott* v. 25. Juni 2009 - Rs. C-241/08 Rn. 70 ff.

⁴² OVG Bautzen, Beschl. v. 9. Juni 2020 - 4 B 126/19, NuR 2020, 471, 477 unter Hinweis auf EuGH, Urt. v. 17. April 2018 - Rs. C-441/17, EurUP 2020, 45 Rn. 122 -127; siehe auch *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 45.

⁴³ Siehe dazu *Czybulka*, Der Managementplan als multifunktionales Instrument des europäischen und deutschen Naturschutzrechts, EurUP 2016, 276, 278.

verpflichteten, ist dies spätestens nach der Begründung des von der Europäischen Kommission im Februar 2021 gegen Deutschland angestrebten Vertragsverletzungsverfahrens nicht mehr haltbar.⁴⁴

Aber auch unabhängig davon geht der genannte Einwand dann ins Leere, wenn ein Managementplan vorhanden ist. Für diesen streitet nämlich die Vermutung, dass er gemäß der Verpflichtung aus Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie *die, also alle* „nötigen Erhaltungsmaßnahmen“ festlegt. Im Umkehrschluss genießen andere Maßnahmen dieses Privileg nicht und unterliegen folglich der in Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie vorgeschriebenen Prüfung.⁴⁵

c) Gibt es - trotz Verpflichtung (siehe oben) - keinen Managementplan, gilt das Folgende: Der EuGH hat judiziert, dass die bloße Vereinbarkeit einer Maßnahme mit den Erhaltungszielen nicht ausreicht, um sie von der Verträglichkeitsprüfung auszunehmen. Denn die Bestimmung der Erhaltungs- und Wiederherstellungsziele im Rahmen von Natura 2000 kann es erfordern, Konflikte zwischen verschiedenen Zielen zu entscheiden.⁴⁶ Der Zielkonflikt ist dann aber gerade im Managementplan zu lösen.

Das wiederum bedeutet: Ist eine Maßnahme weder in der Schutzverordnung noch in einem Managementplan (und damit ausdrücklich als notwendig zur Erhaltung) festgelegt, kann sie nicht privilegiert sein und muss daher einer Verträglichkeitsprüfung unterworfen werden.⁴⁷

d) Sofern das OVG Münster auch lediglich „nützliche“, aber nicht „notwendige Maßnahmen“ des Gebietsmanagements in den Begriff der

⁴⁴ Vgl. *Europäische Kommission*, Pressemitteilung v. 18. Februar 2021, IP/21/412.

⁴⁵ *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 45.

⁴⁶ EuGH, Urt. v. 4. März 2010 - C-241/08, BeckRS 2010, 90243 Rn. 55 (Kommission ./. Frankreich).

⁴⁷ Vgl. *Czybulka/Francesconi*, Rechtliche Rahmenbedingungen der Managementplanung für Meeresschutzgebiete in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone, NuR 2017, 594, 602; *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 45.

Gebietsverwaltung einbeziehen wollte,⁴⁸ ist das mit europäischem Recht nicht vereinbar. Denn dadurch würde die gerade unzulässige (siehe soeben) Möglichkeit eröffnet, ohne Verträglichkeitsprüfung auch Maßnahmen durchzuführen, die nicht im Managementplan unter Bezug auf die Erhaltungsziele als erforderlich aufgeführt sind.⁴⁹

Die Entscheidung über die Nützlichkeit einer Maßnahme würde überdies dem, der sie durchführt, überlassen. Eine solche „Deutungshoheit“ für den jeweiligen Nutzer will das FFH-Regime gerade nicht, das FFH-Regime verlangt klare Maßstäbe durch die Benennung von Maßnahmen in Managementplänen.

Würde man Maßnahmen von der Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung entbinden, die durch „Auslegung“ der Erhaltungsziele und des Managementplans als nützlich für die Erhaltungsziele gewertet würden, so widerspräche das Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie ebenso wie die vom EuGH verworfene Privilegierung von Maßnahmen, die mit den Erhaltungszielen lediglich „vereinbar“ sind. Der Begriff des „Dienens“ in § 34 Abs. 1 BNatSchG muss in diesem europarechtskonformen Sinne vielmehr eng verstanden werden.⁵⁰

e) Stellen sich die im Managementplan festgelegten Maßnahmen als unzureichend oder überholt heraus, erweist sich also beispielsweise die Verwirklichung eines in einem Managementplan vorgesehenen Waldumbaus in der vorgesehenen zeitlichen Staffelung wegen Käferbefalls als unmöglich, muss der Plan von der zuständigen Naturschutzbehörde geändert, nicht aber durch Nutzer „ausgelegt“ werden.

Die Annahme, (groß)flächige Räumungen „dienten“ der Sicherung eines der Maßnahmenplanung entsprechenden Waldumbaus auf den

⁴⁸ So OVG Münster, Beschl. v. 19. Dezember 2019 - 21 B 1341/19, NuR 2020, 566 Rn. 25 f.

⁴⁹ *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 46; siehe auch OVG Weimar, Beschl. v. 2. Juli 2020 - 1 EO 150/20, NuR 2020, 572.

⁵⁰ *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 46; *Schaper/Schumacher*, Kahlschlagmaßnahmen als Gebietsverwaltung? NuR 2020, 524, 528.

verbleibenden, mit noch nicht befallenen Fichten bestandenen Flächen,⁵¹ obwohl diese Räumungen nicht, und zwar auch nicht als mögliche Alternativmaßnahme, im Managementplan vorgesehen sind, ist deshalb unzulässig.⁵²

Schlagen im Managementplan vorgesehene Maßnahmen fehl, so werden nicht etwa automatisch im Managementplan nicht vorgesehene Maßnahmen zulässig. Vielmehr wäre der Managementplan an die neue Situation anzupassen. Etwaige wegen Dringlichkeit vorab durchzuführende Alternativmaßnahmen wären einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen.⁵³

Von einer Verträglichkeitsprüfung abgesehen werden könnte nur dann, wenn die konkreten Hiebsätze oder sonstigen potenziell beeinträchtigenden Maßnahmen im Forsteinrichtungsplan vorgesehen wären, der FFH-Managementplan integrierter Bestandteil wäre (Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie, § 32 Abs. 5 BNatSchG) und diese Maßnahmen in vollem Umfang „unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen“ (§ 34 Abs. 1 BNatSchG). Lassen sich Erhaltungsmaßnahmen und sonstige Maßnahmen nicht trennen, ist der gesamte Plan einer Verträglichkeitsprüfung zu unterwerfen.⁵⁴

f) Der EuGH hat übrigens mit Blick auf Borkenkäferbefall ausdrücklich bereits 2018 auf den wissenschaftlichen Streit darüber hingewiesen, ob es überhaupt zweckmäßig ist, die Ausbreitung des Borkenkäfers einzudämmen, oder ob diese nicht vielmehr Teil eines natürlichen Zyklus ist, der periodischen Schwankungen entspricht, die mit den grundlegenden Eigenschaften des Gebiets zusammenhängen.⁵⁵ Wenn Bereiche mit besonders stark befallenen Bäumen aus dem

⁵¹ So OVG Münster, Beschl. v. 19. Dezember 2019 - 21 B 1341/19, NuR 2020, 566 Rn. 44 ff.

⁵² Vgl. *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 46; *Schaper/Schumacher*, a.a.O., S. 528 ff.

⁵³ Vgl. *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 46.

⁵⁴ OVG Bautzen, Beschl. v. 9. Juni 2020 - 4 B 126/19, NuR 2020, 471 478; *Fischer-Hüftle*, EurUP 2021, 42, 47.

⁵⁵ EuGH, Urt. v. 17. April 2018 - C-441/17, NuR 2019, 548 (Białowieża).

Gesamtbestand entfernt werden, mag dies nämlich die insgesamt vorhandene Zahl der Borkenkäfer reduzieren. Auf die Fortsetzung der Kalamität bei einem andauernden Stress der Bäume der verbliebenen Waldbestände kann dies jedoch keinen relevanten Einfluss haben. Denn die dennoch überall im Bestand verbliebenen Borkenkäfer reichen regelmäßig für die Fortsetzung der Massenvermehrung vollständig aus und der Fichtenbestand bleibt aufgrund der Wetterbedingungen geschwächt und daher ohne wirksame Käferabwehr. In einem gesunden Fichtenbestand dagegen kommt eine Käferkalamität auch selbstständig zum Erliegen.⁵⁶

Berlin, 15. Dezember 2021

Dr. Cornelia Ziehm
Rechtsanwältin

⁵⁶ Siehe auch *Schumacher/Schaper*, a.a.O., S. 93; *Schaper/Schumacher*, a.a.O., S. 529.