



Ausarbeitung

Nutzungsverbote in FFH/Natura 2000-Gebieten

Nutzungsverbote in FFH/Natura 2000-Gebieten

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 100/18
Abschluss der Arbeit: 22. Mai 2018
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht,
Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Europarechtliche Grundlagen für Natura 2000-Gebiete	4
3.	Umsetzung in nationales Recht	5
3.1.	Zuständigkeit für die Umsetzung in deutsches Recht	5
3.2.	Schutz und Management der Gebiete	6
3.3.	Stand der Umsetzung	6
3.4.	Sonder-/Spezialfall: Umsetzung in der deutschen AWZ	7
3.4.1.	Auswahl und Meldung der Schutzgebiete	7
3.4.2.	Schutzgebietsverordnungen für die deutsche AWZ	8
3.4.3.	Verbot der Fischerei in der deutschen AWZ	9
4.	Vorgaben in den EU-Richtlinien zu pauschalen Angelverboten	10
5.	Vereinbarkeit der Schutzvorkehrungen mit der Intention des EU-Gesetzgebers	10
5.1.	Angelverbote	10
5.2.	Betretungsverbote	11
6.	Fazit	12

1. Einleitung

Die Ausweisung von Natura 2000-Gebieten kann zu Konflikten zwischen dem Naturschutz und den Erholungs- und Freizeitaktivitäten der Bevölkerung, einschließlich des Tourismus, in diesen Bereichen führen.¹

Vor diesem Hintergrund werden Natura 2000-Gebiete europarechtlich definiert (2.) und deren Umsetzung in deutsches Recht erläutert (3.).

Danach werden die Beschränkungen für Erholungs- und Freizeitaktivitäten in diesen ausgewiesenen Gebieten näher beleuchtet (4.), um anschließend die Vereinbarkeit von insbesondere Angel- und Betretungsverboten mit der Intention des Gesetzgebers der Europäischen Union (EU) zu behandeln (5.).

Nach seinen Verfahrensgrundsätzen werden vom Wissenschaftlichen Dienst keine Rechtsauskünfte im Einzelfall erteilt.

2. Europarechtliche Grundlagen für Natura 2000-Gebiete

Bei Natura 2000-Gebieten handelt es sich um Teile eines EU-weiten Netzes von Schutzgebieten zur Erhaltung gefährdeter oder typischer Lebensräume und Arten. Dieses EU-weite Netz wird auf Grundlage der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie 92/43/EWG)² errichtet. In dieses Netz werden auch die nach der Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 2009/147/EG)³ geschützten Gebiete einbezogen. Geschützt werden nicht nur Flächen an Land, sondern auch Lebensräume und Arten im Meer.⁴ In Deutschland sind über 4500 FFH-Gebiete und über 740 Vogelschutzgebiete ausgewiesen worden.

Nach Art. 6 der FFH-Richtlinie haben die Mitgliedsstaaten die nötigen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen, die ggf. auch Entwicklungs- und Bewirtschaftungspläne oder andere Maßnahmen sowohl rechtlicher, administrativer als auch vertraglicher Art umfassen können, um einen bestimmten Lebensraum oder eine bestimmte Art zu schützen. Die konkreten Maßnahmen können den Anhängen I und II der FFH-Richtlinie entnommen werden. Art. 3 der Vogelschutzrichtlinie

1 Vgl. bspw. Volksstimme v. 19.04.2018, Natura 2000 – Mehr Naturschutz, mehr Ärger, <https://www.volksstimme.de/sachsen-anhalt/natura-2000-mehr-naturschutz-mehr-aerger> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

2 Richtlinie 92/43/EWG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) – ABl. L 206 v. 22.7.1992, S. 7, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/ELI/?eliuri=eli:dir:1992:43:oj> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

3 Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie) – ABl. L 20 v. 26.1.2010, S. 7, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/ELI/?eliuri=eli:dir:2009:147:oj> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

4 Siehe Themenseite des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU), abrufbar unter: <https://www.bmu.de/themen/natur-biologische-vielfalt-arten/naturschutz-biologische-vielfalt/gebietschutz-und-vernetzung/natura-2000/> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

enthält eine dem Art. 6 der FFH-Richtlinie entsprechende Vorschrift. Die im Einzelnen zu schützenden Vogelarten sind im Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführt.

3. Umsetzung in nationales Recht

3.1. Zuständigkeit für die Umsetzung in deutsches Recht

Gesetzliche Vorschriften zu Natura 2000-Gebieten fallen als Maßnahmen zum Naturschutz unter die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 des Grundgesetzes (GG)⁵. Hat der Bund von seiner Kompetenz Gebrauch gemacht, können die Länder davon abweichende Regelungen gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG treffen. Diese Abweichungsbefugnis erstreckt sich allerdings nicht auf die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes. Vom Bund sollen in diesen Bereichen Standards gesetzt bzw. ein Schutzniveau definiert werden können, das auch die Länder einhalten müssen.⁶

Die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) wird in den Katalogen der Art. 73, 74 GG über die ausschließliche sowie konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes nicht erwähnt. Inwiefern der Bund zu einer gesetzlichen Regelung auf dem Gebiet der AWZ befugt ist, hängt also davon ab, ob der Bund für die jeweils betroffene Materie sachlich zuständig ist. Bei der AWZ handelt es sich nach Art. 55 des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen (SRÜ)⁷ um ein jenseits der Küstengewässer eines Staates gelegenes Gebiet, in dem der Küstenstaat nach Art. 56 Abs. 1 SRÜ besondere Rechte und Befugnisse hat. Hierzu zählen die Bewirtschaftung (z. B. Fischerei), aber auch der Schutz und die Bewahrung der Umwelt des Gebiets.

Nach § 32 Abs. 1 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)⁸ wählen die Länder die Gebiete aus, die der EU-Kommission als FFH- oder Vogelschutzgebiete zu melden sind. Demzufolge sind diese für die Umsetzung von Natura 2000 an Land und in den deutschen Hoheitsgewässern (Zone bis 12 Seemeilen vor der Küste, Art. 3 SRÜ) zuständig. In der AWZ (anschließend an die Hoheitsgewässer, Zone von bis zu 200 Seemeilen vor der Küste, Art. 57 SRÜ) ist dagegen der Bund für die Meldung der Gebiete zuständig (§ 32 Abs. 6 BNatSchG). Dies wird durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) und das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) umgesetzt, welche die Umsetzung von Natura 2000 verantworten.

5 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/index.html> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

6 Fischer-Hüftle, Zur Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet „Naturschutz und Landschaftspflege“ nach der Föderalismusreform, Natur und Recht (NuR) 2007, 78 (79 ff.).

7 Vgl. hierzu das Gesetz zum Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 – Vertragsgesetz Seerechtsübereinkommen vom 2. September 1994 (BGBl. II 1994, S. 1798).

8 Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. September 2017 (BGBl. I S. 3434), abrufbar unter: http://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/ (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

3.2. Schutz und Management der Gebiete

Die Mitgliedsstaaten müssen gemäß Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie nach Aufnahme der gemeldeten Gebiete in die sog. Gemeinschaftsliste diese unter Schutz stellen und ggf. entsprechende Erhaltungsmaßnahmen, wie beispielsweise Managementpläne, erarbeiten. Innerstaatlich bestimmt sich die Zuständigkeit nach den unter Punkt 3.1 genannten Erwägungen.

Der Schutz der Natura 2000-Gebiete erfolgt auf der Grundlage von Rechtsverordnungen (Schutzgebietsverordnungen), in denen das betreffende Gebiet beispielsweise zu einem Natur- oder Landschaftsschutzgebiet erklärt wird. Die Ermächtigungsgrundlage hierfür bildet § 22 Abs. 2 BNatSchG zusammen mit Bestimmungen des jeweiligen Landesrechts. Für zu schützende Gebiete in der deutschen AWZ ist § 57 Abs. 2 BNatSchG entscheidend.

In den Schutzgebietsverordnungen werden der Schutzzweck des Gebietes definiert und weitere grundsätzliche Regelungen getroffen. Diese Maßnahmen sind erforderlich, um einen „günstigen Erhaltungszustand“ geschützter Lebensraumtypen und Arten zu erreichen und um diese auch langfristig zu sichern.⁹ Die Fischerei in den Natura 2000-Gebieten kann jedoch nur auf europäischer Ebene geregelt/beschränkt werden, da die ausschließliche Regelungskompetenz für die gemeinsame Fischereipolitik (GFP) nach Art. 3 Abs. 1 lit. d und Art. 38 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV)¹⁰ bei der EU liegt.

3.3. Stand der Umsetzung

Durch Deutschland wurden insgesamt 4.557 FFH- und 742 Vogelschutzgebiete gemeldet, die sich teilweise auch überlagern.¹¹ Aus deutscher Sicht ist der Meldeprozess für Natura 2000-Gebiete abgeschlossen.¹² Gegen Deutschland ist ein Vertragsverletzungsverfahren (VVV 2014/2262) anhängig, weil die Bundesrepublik ihrer Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 4 der FFH-Richtlinie nicht

9 Vgl. hierzu auch BMU, Natura 2000 in der deutschen AWZ von Nord- und Ostsee, abrufbar unter: www.bmu.de/WS1284 (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

10 In der Fassung des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47), zuletzt geändert durch die Akte über die Bedingungen des Beitritts der Republik Kroatien und die Anpassungen des Vertrags über die Europäische Union, des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. EU L 112/21 vom 24.4.2012) m.W.v. 1.7.2013, abrufbar unter: <https://dejure.org/gesetze/AEUV> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

11 Themenseite des BfN zu Natura 2000-Gebieten, abrufbar unter: <https://www.bfn.de/themen/natura-2000/natura-2000-gebiete.html> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018); auf dieser Internetseite können auch verschiedene Karten mit den deutschen Natura 2000-Gebieten und Listen mit allen europäischen Natura 2000-Gebieten abgerufen werden.

12 Bericht Deutschlands zur Umsetzung der FFH-Richtlinie für den Zeitraum 2007-2012, abrufbar unter: http://cdr.eionet.europa.eu/Converters/run_conversion?file=de/eu/art17/envunipoa/DE_habitats_general_report.xml&conv=348&source=remote (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018); Bericht Deutschlands zur Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie für den Zeitraum 2008-2012, abrufbar unter: http://cdr.eionet.europa.eu/Converters/run_conversion?file=de/eu/art12/envuqxbpa/DE_birds_general_report.xml&conv=346&source=remote (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

nachgekommen sein soll, binnen sechs Jahren die erforderlichen Maßnahmen für die zu schützenden Gebiete zu treffen.¹³ Das Verfahren befindet sich derzeit im Stadium des Mahnschreibens (Stand: Mai 2018).

3.4. Sonder-/Spezialfall: Umsetzung in der deutschen AWZ

3.4.1. Auswahl und Meldung der Schutzgebiete

Das BMU hat hierzu ausgeführt¹⁴:

„Von den Lebensraumtypen des Anhangs I und den Arten des Anhangs II der FFH-Richtlinie, für deren Erhaltung Natura 2000-Gebiete ausgewiesen werden müssen, kommen in den deutschen Meeresgebieten der AWZ die Lebensraumtypen Riffe und Sandbänke, Säugetierarten (Schweinswale, Kegelrobben, Seehunde) sowie Fischarten (zum Beispiel Finte, Flussneunauge) vor. Hinzu kommen in der deutschen AWZ von Nord- und Ostsee Vogelarten (vor allem aus den Gruppen der Seetaucher und Meerestenten), die unter den Gebietsschutz der Vogelschutzrichtlinie fallen.

Da hinsichtlich dem Vorkommen und der Verbreitung der relevanten Arten und Lebensräume in der AWZ erhebliche Wissenslücken bestanden, wurde als Grundlage für die Gebietsauswahl zunächst ein umfangreiches Forschungsprogramm durchgeführt. Auf Grundlage der Ergebnisse wurden die besonders wertvollen Meeresgebiete im Sinne der FFH- und Vogelschutzrichtlinie abgegrenzt.

Auf Basis dieser Erkenntnisse wurden acht FFH- und zwei Vogelschutzgebiete vorgeschlagen. Diese wurden mit den fachlich betroffenen Bundesministerien und den angrenzenden Küstenbundesländern abgestimmt und öffentlich zur Diskussion gestellt. Unter Berücksichtigung einiger Verbesserungsvorschläge wurden die zehn Natura 2000-Meeresschutzgebiete im Mai 2004 der Europäischen Kommission gemeldet. Die Auswahl der geschützten Meeresflächen ist mit der Meldung an die Europäische Kommission abgeschlossen.“

Insgesamt sind etwa 32 % der Fläche der deutschen AWZ zu Natura 2000-Gebieten erklärt worden; werden andere Flächen in den Küstengewässern mit eingerechnet, ergibt sich ein Wert von etwa 45 %.¹⁵

13 Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der [REDACTED]; Vertragsverletzungsverfahren im Bereich des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit, BT-Drs. 18/10151, S. 3.

14 BMU, siehe Fußnote 9.

15 Themenseite des BfN zu den nationalen Meeresschutzgebieten, abrufbar unter: <https://www.bfn.de/themen/meeresnaturschutz/nationale-meeresschutzgebiete.html> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

3.4.2. Schutzgebietsverordnungen für die deutsche AWZ

Die zehn Natura 2000-Gebiete (acht FFH-, zwei Vogelschutzgebiete) in der AWZ sind als sechs Naturschutzgebiete seit dem 22. September 2017 unter Schutz gestellt. Grundlage hierfür sind Rechtsverordnungen des BMU, die eine einheitliche Eingangsformel enthalten:

„Auf Grund des § 57 Absatz 2 in Verbindung mit Absatz 1 und 3, § 56 Absatz 1, § 32 Absatz 2 und 3, § 20 Absatz 2, § 22 Absatz 1 sowie § 23 Absatz 1 und Absatz 2 Satz 1 des Bundesnaturschutzgesetzes vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), von denen § 57 Absatz 2 durch Artikel 421 Nummer 7 der Verordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474) geändert worden ist, verordnet das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit:“

Die durch Rechtsverordnungen geregelten Naturschutzgebiete heißen wie folgt:

- **Borkum Riffgrund¹⁶,**
- **Doggerbank¹⁷,**
- **Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht¹⁸,**
- **Fehmarnbelt¹⁹,**
- **Kadetrinne²⁰,**
- **Pommersche Bucht – Rönnebank²¹.**

16 Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Borkum Riffgrund“ (NSGBRgV) vom 22. September 2017 (BGBl. I S. 3395), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/nsgbrgv/> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

17 Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Doggerbank“ (NSGDgbV) vom 22. September 2017 (BGBl. I S. 3400), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/nsgdgbv/> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

18 Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht“ (NSGSylV) vom 22. September 2017 (BGBl. I 3423), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/nsgsylv/> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

19 Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Fehmarnbelt“ (NSGFmbV) vom 22. September 2017 (BGBl. I S. 3405), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/nsgfmbv/> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

20 Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Kadetrinne“ (NSGKdrV) vom 22. September 2017 (BGBl. I S. 3410), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/nsgkdrv/> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

21 Verordnung über die Festsetzung des Naturschutzgebietes „Pommersche Bucht – Rönnebank“ (NSGPBRV) vom 22. September 2017 (BGBl. I S. 3415), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/nsgpbrv/> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

3.4.3. Verbot der Fischerei in der deutschen AWZ

Das Verbot der Fischerei ist für die Naturschutzgebiete „Borkum Riffgrund“, „Doggerbank“, „Fehmarnbelt“ und „Kadetrinne“ in den § 4 Abs. 1, für das Naturschutzgebiet „Sylter Außenriff – Östliche Deutsche Bucht“ in § 6 Abs. 1 und für das Naturschutzgebiet „Pommersche Bucht – Rönnebank“ in § 8 Abs. 1 der jeweiligen Rechtsverordnung geregelt.

Für die Berufsfischerei gilt dieses Verbot aufgrund des jeweiligen Abs. 3 der Verbotsvorschrift nicht. Berufsfischer haben jedoch u. a. die EU-Verordnung 1380/2013²² zu beachten. Zwar hat die EU die ausschließliche Zuständigkeit für die gemeinsame Fischereipolitik, jedoch können die Mitgliedsstaaten im Bereich des Umwelt- und Naturschutzes daneben/alternativ Maßnahmen ergreifen.²³

In allen Schutzgebietsverordnungen, mit Ausnahme derjenigen über das Naturschutzgebiet „Doggerbank“, ist zudem die Freizeitfischerei entweder gänzlich, in bestimmten Teilen des Gebiets oder für bestimmte Zeiträume des Jahres verboten.²⁴ „Freizeitfischerei“ bezeichnet dabei nicht nur den vereinzelt Angler, der in Naturschutzgebieten fischt. Gemeint sind auch Gruppen von Anglern, die von hochmotorisierten Schiffen und Angelkuttern in diese Gewässer gebracht werden.²⁵ Freizeitfischer haben beispielsweise nach einer Untersuchung des Thünen-Instituts²⁶ der Ostsee in den Jahren 2005-2010 zwischen 34 und 70 % der Masse an Dorschen gefangen, die durch Berufsfischer gefangen wurde. Für das Jahr 2018 ist es allerdings auch den Freizeitfishern in der Ostsee nach Art. 7 Abs. 1 der EU-Verordnung 2017/1970 nur erlaubt, jeweils fünf Dorsche pro Tag zu fangen.²⁷

-
- 22 Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates, ABl. L 354 v. 28.12.2013, S. 22-61, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/ELI/?eliuri=eli:reg:2013:1380:oj> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).
- 23 Salomon/Schumacher, Natura 2000-Gebiete in der deutschen AWZ – Wann wird aus Schutzgebieten Schutz?, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2018, 84 (91).
- 24 § 4 Abs. 2 Nr. 3 NSGBRgV, § 6 Abs. 2 Nr. 3 NSGSylV, § 4 Abs. 2 Nr. 3 NSGFmbV, § 4 Abs. 2 Nr. 3 NSGKdrV, § 8 Abs. 2 Nr. 3 NSGPBRV.
- 25 Detloff, Echte Schutzgebiete sehen anders aus: Scharfe Kritik an Verordnungsentwürfen für Natura 2000-Netzwerk in Nord- und Ostsee, Waterkant Nr. 1/2016, 27 (29).
- 26 Thünen-Institut, Der Dorsch hängt an der Angel: Einfluss und Bedeutung der Freizeitfischerei, Wissenschaft erleben Nr. 2/2012, 12; abrufbar unter: <https://www.thuenen.de/media/publikationen/wissenschaft-erleben/wissenschaft-erleben-2012-2.pdf> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).
- 27 Verordnung (EU) 2017/1970 des Rates vom 27. Oktober 2017 zur Festsetzung der Fangmöglichkeiten für bestimmte Fischbestände und Bestandsgruppen in der Ostsee für 2018 und zur Änderung der Verordnung (EU) 2017/127, ABl. L 281 v. 31.10.2017, S. 1-10, abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/ELI/?eliuri=eli%3Areg%3A2017%3A1970%3Aoj> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

4. Vorgaben in den EU-Richtlinien zu pauschalen Angelverboten

In der FFH-Richtlinie selbst finden sich keine An- oder Vorgaben, nach denen die Anordnung eines pauschalen Fischereiverbotes vorgenommen werden kann. In Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie ist in diesem Zusammenhang von „nötigen Erhaltungsmaßnahmen“, in Art. 6 Abs. 2 von „geeigneten Maßnahmen“ die Rede.

Vorgaben in Bezug auf ein Angelverbot finden sich hingegen in den unmittelbar die Fischerei bzw. die gemeinsame Fischereipolitik der Union (GFP) betreffenden Verordnungen 1380/2013 und 2017/1970. In Art. 2 Abs. 2 der Verordnung 1380/2013 wird als Ziel der Fischereipolitik festgelegt, dass bis 2020 ein Maß der Befischung erreicht werden soll, welches den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht. „Höchst möglicher Dauerertrag“ bezeichnet dabei die Menge an Fischen, die entnommen werden können, ohne dadurch das Überleben des Fischbestandes als solchen zu gefährden. Nach Erwägungsgrund Nr. 22 dieser Verordnung soll es möglich sein, die Fischereitätigkeit in Schutzgebieten einzuschränken oder generell zu unterbinden, um eine in ihrem Bestand gefährdete Art zu schützen. Nach Art. 7 Abs. 2 lit. d der Verordnung können zu technischen Bestandserhaltungsmaßnahmen auch Verfügungen gehören, nach denen Fischereifahrzeuge vorübergehend ihre Tätigkeiten einzustellen haben, um vorübergehende Ansammlungen von gefährdeten Arten zu schützen. Gemäß Art. 8 Abs. 1 der Verordnung können für in ihrem Bestand bedrohte Arten unter Berücksichtigung der bestehenden Schutzgebiete solche Gebiete eingerichtet werden, in denen die Fischerei beschränkt oder gänzlich verboten werden kann.

Nach den Vorgaben der Verordnung 1380/2013 könnte also bei akuter Bedrohung des Bestands einer bestimmten Art entweder die Fischerei in einem begrenzten Gebiet komplett oder nur für diese bedrohte Art verboten werden.

5. Vereinbarkeit der Schutzvorkehrungen mit der Intention des EU-Gesetzgebers

Nach Erwägungsgrund Nr. 3 der FFH-Richtlinie müssen bei der Förderung bzw. Erhaltung der biologischen Vielfalt auch wirtschaftliche, soziale, kulturelle und regionale Anforderungen berücksichtigt werden. Es wird vom EU-Gesetzgeber jedoch nicht erläutert, was hierunter konkret zu verstehen ist. Die Anforderungen können jedoch so ausgelegt werden, dass ein Ausgleich zwischen den Belangen des Naturschutzes und den im Erwägungsgrund Nr. 3 der FFH-Richtlinie genannten hergestellt werden soll.

5.1. Angelverbote

Zum einen müssen bei der Einführung von Angelverboten die Belange von Naturschutz und Allgemeinheit miteinander in Einklang gebracht werden. Ein geringes Maß an Naturschutz wird wahrscheinlich das zu schützende Gebiet gefährden. Andererseits kann ein sehr strenger Schutz der Natur dazu führen, dass vor allem die Fischerei in teils erheblichem Maße eingeschränkt wird. Hiervon sind besonders Berufsfischer betroffen. Die Regelungen bzw. Ermächtigungen in den diesbezüglichen EU-Vorschriften versuchen, die Interessen des Naturschutzes und der Fischerei aufeinander abzustimmen. Die Einführung von Fangquoten und die Ausrichtung der Fischereipolitik auf den höchstmöglichen Dauerertrag sollen gerade mit dazu beitragen, dass sich die Bestände von bedrohten Fisch- und anderen Tierarten in den Gewässern der deutschen AWZ

und außerhalb derselben langfristig erholen. Ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Anrainerstaaten bzw. den dortigen Fischern/Anglern wird auch darüber erzielt, dass die Gesamtfangmenge²⁸ je nach Land und unter Umständen auch nach Fanggebiet gesondert aufgeteilt wird.²⁹

Diese Abwägung spielt auch für Freizeitfischer eine Rolle. Maßnahmen wie beispielsweise eine Fangbegrenzung auf fünf Dorsche täglich in der Ostsee mag zwar durch Angler als Be- und/oder Einschränkung empfunden werden. Dies stellt jedoch eine weniger schwerwiegende Maßnahme als ein generelles Verbot der Fischerei für Freizeitfischer dar. Auch durch diese Beschränkung soll darauf hingewirkt werden, dass der Bestand an Fischen gleich bleibt bzw. sich bei bedrohten Arten sogar erholt.

Schutzmaßnahmen, insbesondere die mengen- und ortsmäßige Begrenzung des Fischfangs, sollen langfristig den Erhalt des Bestands der geschützten und bedrohten Fischarten sichern. Besonders schwerwiegende Maßnahmen, wie ein komplettes Verbot des Fischfangs in Bezug auf ein bestimmtes Gebiet oder einzelne Fischarten sollen nur dann ergriffen werden, wenn dies zur Erhaltung der Art nötig ist. Im Übrigen gelten die für die Natur- bzw. Meeresschutzgebiete geltenden Beschränkungen nur für diese und nicht in anderen Bereichen der AWZ.³⁰ Angelverbote und andere Beschränkungen der Fischerei können mit den oben genannten Anforderungen des EU-Gesetzgebers ermöglichen, beim Naturschutz auch gewisse Interessen der Allgemeinheit zu berücksichtigen.

5.2. Betretungsverbote

Zum anderen müssen die Belange Naturschutz und Interesse der Allgemeinheit bei möglichen Betretungsverböten in Naturschutzgebieten miteinander in Einklang gebracht werden. Eine gesetzliche Regelung in Bezug auf diese Abwägung ist der § 23 Abs. 2 Satz 2 BNatSchG. Demnach können Naturschutzgebiete der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden, wenn es dem Schutzzweck des Gebiets nicht widerspricht. Es muss also abgewogen werden zwischen dem Schutz des Gebiets und dem Interesse der Allgemeinheit, dieses Gebiet betreten, sich dort erholen oder es auf anderem Wege wahrnehmen zu können. Ersterem wird dabei vom Gesetzgeber ein Vorrang eingeräumt.³¹ Bei störungsempfindlichen Biotopen, Lebensgemeinschaften oder in der Kernzone eines Schutzgeböiets dürfte das Betreten des Schutzgeböiets dessen Zweck in der Regel zuwiderlaufen.³² Um Besucher auf den zugänglich gemachten oder weniger lärm- und störungsempfindlichen Bereichen zu halten, können auch Maßnahmen zur Besucherlenkung (z. B. Lehrpfade, Hinweistafeln, Absperrungen, etc.) angeordnet und verwendet werden.

28 Beweggrund 2 der Verordnung 2017/1970.

29 Siehe Anhänge der Verordnungen 1380/2013 und 2017/1790.

30 Stellungnahme des BMU auf eine Anfrage des Magazins Rute&Rolle, abrufbar unter: <https://ruteundrolle.de/2017/08/10/angelverbote-stellungnahme-des-bundesumweltministeriums/> (zuletzt abgerufen am 15. Mai 2018).

31 Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 84. Ergänzungslieferung Juli 2017, BNatSchG § 23 Rn. 23.

32 Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, Bundesnaturschutzgesetz, 2. Auflage 2010, § 23 Rn. 50.

Je lärm- und störungsempfindlicher das Schutzobjekt ist, umso eher wird ein generelles Betretungsverbot mit einer möglichen Sperrung von Wanderwegen gerechtfertigt sein. In den gebotenen Fällen und unter Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes sollte das Schutzgebiet der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden. Ein Ausgleich unter ausreichender Würdigung beider Interessenlagen kann auch durch Maßnahmen wie ein lediglich beschränktes Zugangsverbot oder eine gezielte Besucherlenkung erreicht werden. Ob und wie groß der abgesperrte bzw. von einem Betretungsverbot erfasste Bereich sein darf, um noch innerhalb der Zielsetzung des EU-Gesetzgebers zu liegen, hängt allerdings von den Umständen und Besonderheiten des einzelnen Gebiets und dessen Schutzbedürftigkeit ab.

6. Fazit

Die EU-Richtlinien zu Natura 2000-Gebieten (FFH- und Vogelschutzrichtlinie) treffen selbst keine direkten Aussagen zu einzelnen Maßnahmen, die im Sinne des Naturschutzes zu ergreifen sind. Es ist vielmehr, wie in Art. 6 Abs. 1 der FFH-Richtlinie, von „nötigen Erhaltungsmaßnahmen“ die Rede. Wie diese im Einzelfall auszusehen haben, hängt von den Besonderheiten des Schutzobjekts ab. Bei besonders gefährdeten Lebensräumen oder Tierarten kann es gerechtfertigt sein, dass das betreffende Gebiet von niemandem betreten wird oder dort nicht gefischt werden darf. In den anderen Fällen können bestimmte Beschränkungen eingeführt oder Besucher gezielt auf weniger lärm- und störungsempfindliche Wege gelenkt werden.

Es ist möglich, Angelverbote für ein bestimmtes Gebiet oder dessen Teile ganzjährig oder auf einzelne Monate beschränkt auszusprechen, um in ihrem Bestand bedrohte Fischarten zu schützen. Angel- und Betretungsverbote (einschließlich der Sperrung von Wanderwegen) können entsprechend der Intention des EU-Gesetzgebers ermöglichen, beim Naturschutz auch bestimmte Interessen der Allgemeinheit zu berücksichtigen. Ob diese Abwägung im Einzelfall in angemessener Weise durchgeführt wurde, ist allerdings von den jeweiligen Schutzanforderungen des Gebiets bzw. der zu schützenden Pflanzen- oder Tierart abhängig.
