

**HOCHSCHULE FÜR
ÖFFENTLICHE VERWALTUNG UND FINANZEN
LUDWIGSBURG**

UNIVERSITY OF APPLIED SCIENCES

**DIE AUSWIRKUNGEN DER FFH-SCHUTZGEBIETE
AUF DIE KOMMUNALE BAULEITPLANUNG**

DIPLOMARBEIT

zur Erlangung des Grades einer
Diplom-Verwaltungswirtin (FH)

vorgelegt von:

Susanne Trost

Wahlpflichtfach
im Verwaltungszweig:
Bauen in Baden-Württemberg
Studienjahr: 2008/2009

Erstgutachter: Prof. Dr. Hans-Jörg Birk
Zweitgutachter: Prof. Dr. Hans Büchner

„Wenn wir bewahren wollen, was wir haben, müssen wir vieles ändern.“

Johann Wolfgang von Goethe

Inhaltsverzeichnis

1	Natura 2000 – eine Herausforderung für die Gemeinden.....	1
1.1	Einführung und Problemstellung.....	1
1.2	Ziel dieser Arbeit.....	5
2	Die FFH-Schutzgebiete und ihr Schutzregime	7
2.1	Die Grundlagen im europäischen Gemeinschaftsrecht.....	7
2.2	Die Umsetzung der FFH-Richtlinie in deutsches Recht	10
2.3	Ziel und Struktur der FFH-Richtlinie.....	12
2.4	Die Errichtung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000.....	14
2.5	Aktuelle Betrachtung zu den potenzielle FFH-Gebieten	21
2.6	Die Abgrenzung des Gebietsschutzes vom Artenschutz	23
2.6.1	Das gebietsbezogene FFH-Schutzregime	23
2.6.2	Das gebietstunabhängige FFH-Schutzregime	27
2.6.3	Das Verhältnis zwischen Gebiets- und Artenschutz	28
3	Der FFH-Gebietsschutz in der Bauleitplanung	30
3.1	Einschränkung der kommunalen Planungshoheit.....	30
3.2	Inhaltliche Verankerung des Gebietsschutzregimes	33
3.3	Verfahrensrechtliche Verankerung der FFH-Prüfung.....	36
4	Die FFH-Prüfung in der Bauleitplanung	39
4.1	Die Verträglichkeitsprüfung.....	39
4.1.1	Prüfungsrelevante Bauleitpläne	39
4.1.2	Erheblichkeit der Beeinträchtigungen	40
4.1.3	Vorrang der Schutzgebietsverordnung	42
4.1.4	Verfahrensablauf der Vorprüfung.....	43
4.1.5	Verfahrensablauf der Verträglichkeitsprüfung.....	45
4.1.6	Schutz- und Kompensationsmaßnahmen	48
4.1.7	Zulässigkeitsentscheidung.....	50
4.2	Die Abweichungsprüfung	51
4.2.1	Abweichungsprüfung bei einfachen FFH-Gebieten	51
4.2.2	Abweichungsprüfung bei prioritären FFH-Gebieten	55
4.3	Zwischenergebnis und Wertung	59
5	Zusammenfassung der Auswirkungen.....	62
6	Fazit	66

Anlagen.....	IV
Anlage 1 - Aktueller Stand der FFH-Gebietsmeldungen	IV
Anlage 2 - Verfahrensrechtliche Verankerung der FFH-Prüfung	V
Anlage 3 - Ablaufschema zur FFH-Prüfung.....	VI
Anlage 4 – Schreiben der EU-Kommission: Stellungnahme zur A 44	VII
Literaturverzeichnis.....	IX
Erklärung nach § 36 Abs. 3 AprOVw gD	XII

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Ansicht
ABl.	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften
Abs.	Absatz
a.F.	alte Fassung
Art.	Artikel
BauGB	Baugesetzbuch
BauGB-DVO	Verordnung der Landesregierung und des Wirtschaftsministeriums zur Durchführung des Baugesetzbuchs
BauR	Baurecht, Zeitschrift für das gesamte öffentliche und zivile Baurecht
BauROG	Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung
Beschl.	Beschluss
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege
BNatSchGÄndG	Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BW	Baden-Württemberg
bzw.	beziehungsweise
Ds.	Drucksache
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EAG-Bau	Europarechtsanpassungsgesetz-Bau
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FFH-RI	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
gem.	gemäß

GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
i.d.S.	in diesem Sinne
i.S.d.	im Sinne des
i.V.m.	in Verbindung mit
Kap.	Kapitel
LUBW	Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg
LV	Verfassung des Landes Baden-Württemberg
MaP	Managementplan
MLR	Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden- Württemberg
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NatSchG	Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft
n.F.	neue Fassung
Nr.	Nummer
NuR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
PEPI	Pflege- und Entwicklungsplan
S	Satz
S.	Seite
sog.	sogenannte, -n, -s
v.	vom
vgl.	vergleiche
VSRI	Vogelschutzrichtlinie
VwV Naturschutz 2000	Gemeinsame Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für Er- nährung und Ländlichen Raum, des Wirtschaftsministeriums und des Ministeriums für Umwelt und Verkehr zur Durchfüh- rung der §§ 19a bis 19f des Bundesnaturschutzgesetzes
UAbs.	Unterabsatz
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
Urt.	Urteil
z.B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Vergaberecht
zit.	zitiert
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

1 Natura 2000 – eine Herausforderung für die Gemeinden

1.1 Einführung und Problemstellung

Die europäischen Natur- und Kulturlandschaften¹ bieten die unterschiedlichsten Lebensräume für wildlebende Tier- und Pflanzenarten. Von den borealen Nadelwäldern in Skandinavien bis zu den mediterranen Pinienwäldern in Südeuropa, von den osteuropäischen Steppen- und Graslandschaften bis zu den atlantischen Felsenküsten - Europa besitzt eine reichhaltige Naturlandschaft. Aber das europäische Naturerbe ist gefährdet.

Allein in Deutschland gelten 36 Prozent der hier vorkommenden Tierarten und 29 Prozent der Pflanzen- und Pilzarten als in ihrem Bestand gefährdet. Hinzu kommen weitere Arten, die in einer Vorwarnliste stehen, extrem selten oder bereits ausgestorben sind.²

Die Gefährdung und das Sterben von Arten ist hauptsächlich die Folge menschlichen Handelns, durch welches die natürlichen Lebensräume verändert, zerstört oder zergliedert werden. Der Hauptverursacher ist dabei die intensive Landwirtschaft, gefolgt von Straßen- und Siedlungsbau, Verkehr, Tourismus und Rohstoffabbau.³

Dieser Entwicklung Einhalt zu bieten und das europäische Naturerbe für künftige Generationen zu bewahren, bedarf weitgehender Veränderungen. Die EG hat auf den sich stets verschlechternden Zustand der natürlichen Lebensräume und die damit einhergehend zunehmende Bedrohung der wildlebenden Tiere und Pflanzen im Jahre 1992 mit dem Erlass der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, kurz der FFH-Richtlinie⁴, reagiert.⁵

Mit dieser Richtlinie verfolgt die EG das Ziel durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der wildlebenden Tiere und Pflanzen auf dem

¹ Naturlandschaften sind die urwüchsigen Landschaften. Kulturlandschaften sind dagegen diese, die erst durch die menschliche Nutzung entstanden sind.

² Vgl. Statistisches Bundesamt, S. 403.

³ Ebenda, S. 401.

⁴ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7), zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/105/EG (ABl. L 363 vom 20.12.2006, S. 368).

⁵ Vgl. 4. Begründungserwägung der Richtlinie 92/43/EWG.

Gebiet der EU-Mitgliedsstaaten einen Beitrag zur Sicherung der Artenvielfalt zu leisten. Um dieses Ziel zu verwirklichen enthält die Richtlinie neben artenschutzrechtlichen Regelungen auch die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, Gebiete, die bestimmten naturschutzfachlichen Kriterien entsprechen, an die Europäische Kommission zu melden und sie als besondere Schutzgebiete auszuweisen. Diese Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung bilden gemeinsam mit den Europäischen Vogelschutzgebieten, die auf die Vogelschutzrichtlinie⁶ der EG aus dem Jahre 1979 zurückgehen, ein kohärentes europäisches ökologisches Schutzgebietsnetz mit der Bezeichnung „Natura 2000“. Zur Sicherung des Netzes Natura 2000 enthält die FFH-Richtlinie ein strenges Gebietsschutzregime. Nach diesem müssen in den Gebieten Erhaltungsmaßnahmen ergriffen sowie Verschlechterungen bzw. Störungen der jeweils enthaltenen geschützten Lebensräume und geschützten Arten vermieden werden. Pläne und Projekte, die geeignet sind ein Natura 2000-Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, müssen vor ihrem Vollzug auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des Schutzgebietes geprüft werden.

Diese Prüfpflicht erstreckt sich auch auf die kommunalen Bauleitpläne. Hieraus können sich für Gemeinden, über deren Hoheitsgebiet sich das Natura 2000-Netz erstreckt oder die sich zumindest in der Nähe solcher Schutzgebiete befinden, unter Umständen beachtliche Einschränkungen ihrer Bauleitplanung ergeben: denn falls die Verträglichkeitsprüfung im Aufstellungsverfahren eines Bauleitplans zu dem Ergebnis führt, dass mit der beabsichtigten Planung erhebliche Beeinträchtigungen für ein Natura 2000-Gebiet einhergehen können, führt dies grundsätzlich zur Unzulässigkeit. Die Folge ist, dass das gemeindliche Planungsinteresse nicht realisiert werden darf. Ausnahmen sind nur möglich, sofern bestimmte Voraussetzungen die Bauleitplanung dennoch rechtfertigen.

⁶ Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie 91/244/EWG (ABl. L 115 vom 8.5.1991, S. 41).

Obwohl die FFH-Richtlinie bereits 1992 in Kraft getreten ist, hat es dennoch längere Zeit gedauert, bis erkannt wurde, dass dessen Gebietschutzregime für die Gemeinden gravierenden Auswirkungen haben kann. Nicht zuletzt eine ganze Reihe einschlägiger Urteile haben mit dazu beigetragen, dass viele Gemeinden mehr denn je verunsichert sind, was die FFH-Schutzgebiete für ihre kommunale Bauleitplanung bedeuten.⁷ Auf einige dieser Urteile soll in dieser Arbeit eingegangen werden.

Inzwischen wurden die europäischen Vorgaben der FFH-Richtlinie in das BNatSchG und in die Naturschutzgesetze der Länder transformiert.

Die Europäische Kommission hat Ende 2007 die aktualisierten Listen über die deutschen Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung veröffentlicht. Infolgedessen kommt das Gebietsschutzregime in den FFH-Gebieten nun unmittelbar zur Anwendung.

Trotzdem ergeben sich für die Gemeinden noch immer Fragen, z.B.:

- Wie wirkt sich das Gebietsschutzregime auf die kommunale Bauleitplanung aus?
- Können die beabsichtigten Planungen trotz einer FFH-Relevanz in Zukunft noch realisiert werden?
- Welche zusätzlichen Prüfverfahren sind notwendig? Wie sind diese in die Bauleitplanung integriert und welche Anforderungen gilt es dabei zu erfüllen, damit der Bauleitplan einer gerichtlichen Überprüfung standhalten kann?
- Darf die EG mit überhaupt die verfassungsrechtlich gesicherte Planungshoheit der Gemeinden beschränken?
- Gibt es, nachdem die Europäische Kommission die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung für Deutschland bekannt gegeben hat, noch immer potentielle FFH-Gebiete?

⁷ Vgl. Kador, S. 11.

Die Stadt R. steht exemplarisch für diese Situation. Sie ist in der reizvollen Auenlandschaft der Donau gelegen. Besonders charakteristisch für diese Landschaft sind die regelmäßig überfluteten Feuchtwiesen, die Röhricht- und die Auwaldflächen. Vielen Tier- und Pflanzenarten bietet sich hier ein sehr seltener Lebensraum. So leben hier beispielsweise gefährdete und stark gefährdete Arten wie der Biber, das Große Mausohr, das Bachneunauge, die Groppe und die vom Aussterben bedrohte Mopsfledermaus.⁸ Auch der in Baden-Württemberg stark bedrohte Flussregenpfeifer findet auf den Kiesbänken und an den Ufern der Donau noch geeignete Brutmöglichkeiten.⁹

Über das gesamte Gemeindegebiet spannen sich 5 FFH-Gebiete. Diese nehmen etwa ein Viertel der gesamten Gemeindefläche ein.

Die Stadt profitiert von seiner idyllischen landschaftlichen Lage. Gleichzeitig aber ist ein Teil der Bevölkerung von Verkehrslärm und Abgasen auf Grund einer Bundesstraße geplagt, die nahe der Innenstadt verläuft. Eine Umgehungsstraße könnte Entlastung für die Anwohner bringen. Doch die FFH-Schutzgebiete durchziehen die Stadt wie ein Band, so dass eine Umgehungsstraße unweigerlich ein Schutzgebiet durchqueren würde.

Ob dieses Vorhaben, sei es im Wege eines Bebauungsplans oder als Planfeststellung, jemals realisiert werden kann, ist fraglich und kann auch nicht im Rahmen dieser Arbeit beantwortet werden.

Die Stadt R. soll in dieser Arbeit lediglich als Beispiel dienen, denn so wie R. sind viele Gemeinden von den Auswirkungen der FFH-Schutzgebiete in ihrer Bauleitplanung betroffen.

⁸ MLR, Gebietsinformationen zu Gemeinde R.

⁹ Vgl. <http://www.rp-karlsruhe.de/servlet/PB/show/1157659/rpt-53-1-01-idp-faltblatt.pdf>
Stand: 10.2.2009

1.2 Ziel dieser Arbeit

Die vorliegende Arbeit wird untersuchen, wie sich das FFH-Schutzregime auf die Bauleitplanung der Gemeinden auswirkt, auf deren Hoheitsgebiet sich FFH-Gebiete¹⁰ befinden.

Die Arbeit könnte von Gemeinden im Vorfeld eines Bebauungsplan- oder Flächennutzungsplanverfahrens herangezogen werden, um besser einschätzen zu können, was es bedeutet einen Bauleitplan mit FFH-Relevanz aufzustellen und welcher Prüfungsaufwand zu erwarten ist.

Bevor auf die entsprechenden deutschen Regelungen Bezug genommen wird, sollen im ersten Teil der Arbeit die gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben aus der FFH-Richtlinie beleuchtet werden, denn diese stellen die Grundlage für die Anwendung und Auslegung der nationalen Vorschriften dar. Anschließend befasst sich die Arbeit mit dem Gebietsmelde- und Ausweisungsverfahren, auf dessen aktuellen Stand und auf die Möglichkeiten der Einflussnahme durch die Gemeinden in dem Verfahren. Außerdem wird der Gebietsschutz, auf den das Hauptaugenmerk dieser Arbeit gerichtet ist, vom FFH-Artenschutz abgegrenzt.

Im zweiten Teil der Arbeit wird untersucht, weshalb die EG in die Planungshoheit der Gemeinde mit dem FFH-Gebietsschutzregime eingreifen kann und wie das Schutzregime inhaltlich und verfahrensrechtlich in die Bauleitplanung integriert ist.

Der folgende Teil der Arbeit dient der Analyse der FFH-Prüfung und findet vor dem Hintergrund statt, dass die Vorgaben, die die FFH-Richtlinie hierzu enthält, zunächst klar und eindeutig erscheinen. Eine umfangreiche einschlägige Rechtsprechung, insbesondere des EuGH und des BVerwG, hat in den letzten Jahren aber verdeutlicht, welche hohen Anforderungen die EG-Umweltschutzpolitik an diese Prüfung knüpft, die von den Gemeinden als Planungsträger bewältigt werden müssen.

¹⁰ Damit sind die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung gemeint, in Abgrenzung zu den potenziellen FFH-Gebieten, den i.S.d. § 22 Abs. 1 BNatSchG ausgewiesenen Schutzgebieten und den Europäischen Vogelschutzgebieten. Aber auch auf diese soll am Rande Bezug genommen werden.

Dazu werden Begriffe klargestellt, die dem Europarecht entstammen und von entscheidender Bedeutung sind. Auf die Vor-, die Verträglichkeits- und die Abweichungsprüfung wird jeweils einzeln eingegangen. Anhand von Gerichtsentscheidungen und Fachliteratur sollen die Probleme offengelegt und einer Lösung zugeführt werden. Es soll gleichfalls aufgezeigt werden, unter welchen Voraussetzungen ein Bauleitplan, dessen Darstellungen oder Festsetzungen unverträglich mit den Erhaltungszielen eines FFH-Gebiets sind, als Abweichung dennoch verwirklicht werden kann.

Den Abschluss der Arbeit bilden eine Zusammenfassung der Auswirkungen und die Beantwortung der in Kapitel 1.1 aufgeworfenen kommunalen Fragestellungen.

Den Schlusspunkt setzt ein persönliches Fazit.

2 Die FFH-Schutzgebiete und ihr Schutzregime

2.1 Die Grundlagen im europäischen Gemeinschaftsrecht

Anfang der 1970er Jahre begann die EG sich dem grenzübergreifenden Naturschutz auf europäischer Ebene anzunehmen.

Zunächst war der europäische Naturschutz Thema von Umweltaktionsprogrammen. Derartige Aktionsprogramme besitzen aber keine unmittelbare rechtliche Verbindlichkeit¹¹.

Erstmals verbindliches gemeinschaftliches Naturschutzrecht setzte die EG im Jahre 1979 mit dem Erlass der Vogelschutzrichtlinie¹².

Neuartig war einerseits die Rechtsform als EG-Richtlinie, die im Falle der Missachtung durch die Mitgliedsstaaten Sanktionsmöglichkeiten vorsah (vgl. Art. 228 i.V.m. 10 EGV, ex-Art. 171 i.V.m. 5 EWGV) und damit die Durchsetzbarkeit der Richtlinie ermöglichte. Darüber hinaus wurde erstmalig, neben dem Schutz der europäischen wildlebenden Vogelarten, ein umfassender Schutz bestimmter Gebiete gefordert.¹³ Die Vogelschutzrichtlinie basierte noch auf der damaligen allgemeinen Kompetenzvorschrift des Art. 235 EWGV¹⁴. An einer konkreten umweltrechtlichen Ermächtigungsgrundlage fehlte es der EG zu dieser Zeit noch in den Gründungsverträgen.¹⁵ Erst 1987, mit Inkrafttreten der Einheitlichen Europäischen Akte¹⁶, wurde dem EWGV mit Art. 130 r-t ein eigenständiges Kapitel „Umwelt“ und darin enthalten eine ausdrückliche Handlungsermächtigung auf dem Gebiet des Umweltrechts hinzugefügt.

¹¹ Vgl. Berkemann / Halama, S. 54.

¹² Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. L 103 vom 25.4.1979, S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie 91/244/EWG (ABl. L 115 vom 8.5.1991, S. 41).

¹³ Vgl. Koch, E., S. 41f.

¹⁴ Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25. März 1957

¹⁵ Vgl. Kador, S. 18.

¹⁶ Einheitliche Europäische Akte, unterzeichnet am 17.2.1986 in Luxemburg und am 28.2.1986 in Den Haag, in Kraft getreten am 1.7.1987 (ABl. L 169 vom 29.6.1987).

Gestützt auf Art. 130 s EWGV folgte 1992 durch die EG der Erlass der FFH-Richtlinie¹⁷. Sie ergänzt die Vogelschutzrichtlinie, da sie auf die Sicherung der biologischen Artenvielfalt insgesamt abzielt.¹⁸

Die heute gültige Fassung des EGV¹⁹ enthält, als europäisches Primärrecht, den Naturschutz als Teil des Umweltschutzes an mehreren Stellen. In Art. 2 EGV werden die Förderung eines hohen Maßes an Umweltschutz und die Verbesserung der Umweltqualität ausdrücklich als 2 der Aufgaben der EG bezeichnet.

Die umweltrechtliche Querschnittsklausel des Art. 6 EGV schreibt vor, dass die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Tätigkeiten der EG einbezogen werden müssen. Dabei ist die Politik auf dem Gebiet der Umwelt gem. Art. 3 Abs. 1 I) EGV eine der Tätigkeiten der EG.

Eine ausdrückliche umweltrechtliche Handlungsermächtigung, entsprechend dem Prinzip der begrenzten Einzelermächtigung aus Art. 5 EGV, bietet Art. 175 EGV, der es der EG ermöglicht, im Sinne der in Art. 174 Abs. 1 EGV genannten umweltpolitischen Ziele tätig zu werden. Dabei fällt der Schutz der natürlichen Lebensräume und der wildlebenden Tiere und Pflanzen laut der Ersten Begründungserwägung der FFH-Richtlinie unter das in Art. 174 EGV (Art. 130 r EWGV a.F.) enthaltene Ziel „Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität“.

Die sekundärrechtlichen Instrumente, die der EG zum Tätigwerden bereitstehen, werden in Art. 249 S 1 EGV benannt. Die EG-Richtlinie ist gem. Art. 249 S 3 EGV für die Mitgliedsstaaten hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich. Sie erfordert die Umsetzung in innerstaatliches Recht,

¹⁷ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 vom 22.7.1992, S. 7), zuletzt geändert durch Richtlinie 2006/105/EG (ABl. L 363 vom 20.12.2006, S. 368).

¹⁸ Siehe dazu Kap. 2.3.

¹⁹ Der EWG-Vertrag wurde durch den Vertrag von Maastricht in EG-Vertrag umbenannt. Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft in der konsolidierten Fassung des Vertrags von Nizza vom 26.2.2001 (BGBl. II S. 1666), geändert durch die Verträge von Athen vom 16.4.2003 (BGBl. II S. 1408), von Luxemburg vom 25.4.2005 (ABl. L 157 vom 21.6.2005, S. 11).

wobei die Wahl der Form und Mittel, um das verbindliche Ziel zu erreichen, jedem Mitgliedsstaat überlassen bleibt. In Deutschland wurden die FFH-Richtlinie und die Vogelschutzrichtlinie im BNatSchG und in den Naturschutzgesetzen der Länder in innerstaatliches Recht umgesetzt.²⁰

Art. 174 Abs. 2 EGV verlangt ein hohes Schutzniveau für die Umweltpolitik der EG, beruhend auf dem Prinzip der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Ursprungs- und auf dem Verursacherprinzip. Die zentrale europarechtliche Leitidee von einem „vorsorgenden Umweltschutz auf hohem Schutzniveau“²¹ wird auch in der FFH-Richtlinie verfolgt. Nicht erst konkret drohende Gefahren oder bereits eingetretene Schäden der natürlichen Lebensräume und heimischen Arten sollen beseitigt werden, sondern vordergründig werden in der FFH-Richtlinie präventive Maßnahmen gefordert um die Artenvielfalt zu erhalten. Umweltschutzregelungen, die allein darauf ausgerichtet sind Gefahren und Schäden erst abzuwarten bevor ein Eingreifen möglich ist, sind uneffektiv. Die erhebliche Beeinträchtigung von Erhaltungszielen eines FFH-Gebiets könnte beispielsweise dazu führen, dass Arten in dem entsprechenden Gebiet massiv in ihrer Population geschwächt werden oder sogar verschwinden könnten. Wäre eine endemische Art betroffen, könnte dies sogar das völlige Aussterben der Art bedeuten. Solche Schäden wären mit repressiven Maßnahmen schwer oder gar nicht zu beheben.

Die Beachtung der Leitidee vom vorsorgenden Umweltschutz auf hohem Schutzniveau spielt eine besonders wichtige Rolle um zu einer europarechtskonformen Auslegung und Anwendung der nationalen Regelungen über die FFH-Schutzgebiete zu gelangen.

²⁰ Siehe dazu Kap. 2.2.

²¹ Vgl. Berkemann / Halama, S. 38ff.

2.2 Die Umsetzung der FFH-Richtlinie in deutsches Recht

Die Rechtsetzung durch eine EG-Richtlinie folgt im Grundsatz stets einem zweistufigen Verfahren. Das ergibt sich aus Art. 249 S 3 EGV.²²

Auf erster Stufe legt die EG die Zielsetzungen verbindlich für die Mitgliedsstaaten fest. Die Umsetzung erfolgt auf zweiter Stufe durch die Mitgliedsstaaten, welche die dazu erforderlichen nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften zu erlassen haben. Diese Umsetzungsverpflichtung leitet sich aus Art. 249 S 3 i.V.m. Art. 10 Abs. 1 S 1 EGV ab.

Die FFH-Richtlinie der EG wurde daher zunächst an die Mitgliedsstaaten adressiert, denen sie verbindliche Ziele²³ vorgab. Die Umsetzung in deutsches Recht hatte gem. Art. 23 Abs. 1 S 1 FFH-RI innerhalb von 2 Jahren ab der Bekanntgabe am 5.6.1992²⁴, also bis zum 6.6.1994, zu erfolgen.

Allerdings wurde sie, gemeinsam mit der Vogelschutzrichtlinie, in Deutschland erst mit deutlicher Verspätung durch das am 9.5.1998 in Kraft getretene 2. BNatSchGÄndG²⁵ in das BNatSchG (§§ 19 a-f BNatSchG a.F., §§ 10, 32-38 BNatSchG n.F.) integriert.

Kurz vorher wurde durch das am 1.1.1998 in Kraft getretenen BauROG²⁶ die Berücksichtigung des FFH-Schutzregimes als bauleitplanerischer Abwägungsbelang i.S.d. § 1 a Abs. 2 Nr. 4 BauGB a.F. (§ 1 a Abs. 4 BauGB n.F.) in das BauGB eingebracht.²⁷

Auf Grund dieser mehrjährigen Verspätung erhob die EU-Kommission Klage gem. Art. 226 EGV vor dem EuGH, der am 11.12.1997 die BRD wegen Verstoß gegen die Umsetzungsverpflichtung verurteilte.²⁸

Eine weitere Klage der EU-Kommission richtete sich gegen die Art der Umsetzung der FFH-Richtlinie. Der EuGH verurteilte die BRD daraufhin

²² Vgl. Berkemann / Halama, S. 50.

²³ Zu den Zielen Siehe Kap. 2.3.

²⁴ Zum Bekanntgabetermin der FFH-Richtlinie bestehen in der Literatur unterschiedliche Auffassungen. Ausführlich hierzu: Koch, E., S. 223.

²⁵ Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 30.4.1998 (BGBl. I S. 823).

²⁶ Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung vom 18.8.1997 (BGBl. I S. 2081)

²⁷ Zur unmittelbaren Wirkung der FFH-Richtlinie für Bauleitpläne nach dem 5.5.1994 bis zum 31.12.1997: Schladebach, 2000, S. 183 ff.

²⁸ EuGH Ur. v. 11.12.1997, C-83/97 = NVwZ 1998, S. 721, 721.

am 10.1.2006²⁹ wegen mangelhafter Umsetzung im zwischenzeitlich novellierten BNatSchG³⁰. Dabei brachte der EuGH 6 Rügen vor. Im Bereich des Gebietsschutzes monierte er den Projektbegriff aus § 10 Abs. 1 Nr. 11 b) und c) BNatSchG a.F. als nicht konform mit Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RI, weil er für bestimmte Projekte außerhalb von besonderen Schutzgebieten keine Pflicht zur Verträglichkeitsuntersuchung vorsieht, obwohl diese Projekte ein besonderes Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen könnten.³¹

Auf dieses Urteil reagierte der Bundesgesetzgeber gem. Art. 228 Abs. 1 EGV mit einer Korrektur der entsprechenden Regelungen im BNatSchG³² im Zuge der kleinen Bundesnaturschutzgesetz-Novelle des Jahres 2007.

Umstritten ist, ob diese Novellierung das Ziel einer richtlinienkonformen Umsetzung des EuGH-Urteils erreicht hat.³³

Das BNatSchG wurde als Rahmengesetz gem. Art. 75 GG erlassen. Die Rahmengesetzgebung wurde jedoch zum 1.9.2006 aufgegeben³⁴, woraufhin der Naturschutz gem. Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG der konkurrierenden Gesetzgebung übertragen wurde. Aber Art. 125b Abs. 1 GG beinhaltet ein Übergangsrecht für das auf Basis von Art. 75 GG erlassene Rahmenrecht. Danach gilt das BNatSchG als Bundesrecht fort, wobei die Länder abweichende Regelungen treffen können, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat, spätestens ab 1.1.2010.³⁵

Das BNatSchG enthält somit weiterhin, bis auf die in § 11 BNatSchG bezeichneten Ausnahmen, Rahmenvorschriften,³⁶ die der Landesgesetzgeber in BW gem. § 71 BNatSchG durch das NatSchG³⁷ ausgefüllt.

²⁹ EuGH Urt. v. 10.1.2006, C-98/03, NVwZ 2006, 319ff.

³⁰ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 25.3.2002 (BGBl. I S. 1193).

³¹ EuGH Urt. v. 10.1.2006, C-98/03, NVwZ 2006, 319ff.

³² Erstes Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 12. Dezember 2007 (BGBl. I S. 2873, ber. 2008 I S. 47) zuletzt geändert am 8. April 2008 (BGBl. I S. 686).

³³ Kritisch: Möckel, ZUR 2008 S. 57, 64.

³⁴ Schmidt-Bleibtreu / Hofmann / Hopfauf, S. 1629.

³⁵ Mit dieser Regelung sollte die Schaffung des Umweltgesetzbuchs ermöglicht werden.

³⁶ Die Regelungen des BNatSchG sind z.B. bei der Verträglichkeitsprüfung von Bauleitplänen gem. § 11 S. 1 i.V.m. § 35 S. 2 BNatSchG unmittelbar anzuwenden.

2.3 Ziel und Struktur der FFH-Richtlinie

Während die Vogelschutzrichtlinie laut ihrer Präambel und Art. 1 VSRI auf den Schutz der europäischen wildlebenden Vogelarten abzielt, ist die Zielsetzung der FFH-Richtlinie wesentlich umfangreicher. Sie hat laut ihrer Dritten Begründungserwägung und Art. 2 Abs. 1 FFH-RI das Ziel, die Erhaltung der biologischen Artenvielfalt insgesamt zu fördern. Dabei bezwecken die Maßnahmen der FFH-Richtlinie gem. Art. 2 Abs. 2 FFH-RI die Bewahrung und ggf. die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der natürlichen Lebensräume³⁸ und der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten³⁹. Zur Gewährleistung dieses günstigen Erhaltungszustands der Lebensraumtypen und Habitate wird gem. Art. 3 Abs. 1 FFH-RI das Netz Natura 2000 errichtet, ein zusammenhängendes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete.⁴⁰

Natura 2000 besteht aus den in Art. 3 Abs. 1 UAbs. 1 FFH-RI genannten Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung i.S.d. Art. 1 k) FFH-RI.

Das sind einerseits die natürlichen Lebensraumtypen i.S.d. Art. 1 b) FFH-RI, die in Anhang I der FFH-RI aufgezählt sind. Sie gehören zu den in Art. 1 c) iii) FFH-RI aufgeführten neun biogeografischen Regionen⁴¹ Europas. Andererseits sind das die Habitate i.S.d. Art. 1 f) FFH-RI der Tier- und Pflanzenarten des Anhangs II der FFH-RI.

Besondere Verantwortung kommt den bedrohten natürlichen Lebensraumtypen und Arten zu, den sog. prioritären Lebensräumen und Habitaten von prioritären Arten. Sie unterliegen einem strengeren Gebietsschutzregime, als die einfachen Lebensräume und Arten.

³⁷ Gesetz zum Schutz der Natur, zur Pflege der Landschaft und über die Erholungsvorsorge in der freien Landschaft vom 13. Dezember 2005 (GBl. S. 745, ber. 2006 S. 319).

³⁸ Der Erhaltungszustand eines natürlichen Lebensraums ist günstig, wenn er beständig ist oder sich ausdehnt, seine Strukturen und Funktionen bestehen und wenn der Erhaltungszustand seiner charakteristischen Arten günstig ist (vgl. Art. 1 e) FFH-RI).

³⁹ Der Erhaltungszustand einer Art ist günstig, wenn sie ein lebensfähiges Element des jeweiligen Lebensraumes ist, ihr Verbreitungsgebiet nicht abnimmt und wenn ein das Überleben der Population sichernder Lebensraum vorhanden ist (vgl. Art. 1 i) FFH-RI).

⁴⁰ Siehe dazu Kap. 2.4.

⁴¹ Deutschland hat Anteile an der alpinen, der atlantischen und der kontinentalen Region.

Außerdem sind gem. Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 FFH-RI auch die Europäischen Vogelschutzgebiete Gegenstand des Schutzgebietsnetzes.

Für die besonderen Schutzgebiete nach der FFH-Richtlinie, gelten die Bestimmungen zum europäischen Gebietsschutz der Art. 3-11 FFH-RI, einschließlich der Regelungen zum Melde- und Ausweisungsverfahren und zu den Kontrollmaßnahmen der Kommission und der Mitgliedsstaaten. Eine zentrale Bedeutung kommt dabei Art. 6 FFH-RI zu, der das Gebietsschutzregime⁴² festlegt. Auf Grund des Art. 7 FFH-RI ist das Schutzregime der Art. 6 Abs. 2-4 FFH-RI auch für die erklärten oder anerkannten Europäischen Vogelschutzgebiete anzuwenden, wodurch ein gleicher Schutzstatus mit den selben Prüfungsschritten für alle Natura 2000-Gebiete gewährleistet ist.

Neben den Maßnahmen zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten beinhaltet die FFH-Richtlinie in ihren Art. 12-16 noch spezielle Artenschutzvorschriften. Darunter sind Schutzmaßnahmen für die streng zu schützenden Arten der Anhänge IV und V FFH-RI zu verstehen, die unabhängig vom Vorliegen eines Schutzgebietes zur Anwendung kommen⁴³.

⁴² Siehe dazu Kap. 2.6.1.

⁴³ Siehe dazu Kap. 2.6.2.

2.4 Die Errichtung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000

Das Natura 2000-Netz setzt sich, wie bereits erwähnt, aus den Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung und aus den Europäischen Vogelschutzgebieten zusammen. Die Ausweisungsverfahren nach der FFH- und nach der Vogelschutzrichtlinie gestalten sich dabei sehr unterschiedlich.

Die Vogelschutzgebiete werden gem. Art. 4 Abs. 1, 2 VSRI durch die Mitgliedsstaaten zu Schutzgebieten erklärt und anerkannt.

Das Verfahren zur Ausweisung der FFH-Gebiete wird in Art. 4 FFH-RI geregelt und gliedert sich in 3 Phasen.⁴⁴ Im deutschen Recht sind die entsprechenden rahmenrechtlichen Regelungen in § 33 BNatSchG enthalten, die in BW durch § 36 NatSchG landesrechtlich ausgefüllt werden.

Das Auswahl- und Ausweisungsverfahren von FFH-Schutzgebieten kann mit den Planungsinteressen einer Gemeinde kollidieren und daher ihre Planungshoheit als Teil der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 S 1 GG⁴⁵ berühren. Der Grund dafür ist die Pflicht zur Beachtung der Erhaltungsziele und des Schutzzwecks der FFH-Gebiete, die bei erheblichen Beeinträchtigungen über die einfache Abwägung hinausgeht und zu einer strikten Anwendung des BNatSchG führt. Diese Beachtungspflicht beginnt bereits in der Phase 1, da die potenzielle FFH-Gebiete bereits einem Schutz, der sich durch die sog. „Vorwirkung“ der FFH-Richtlinie ergibt, unterstehen.⁴⁶ Dieser Schutzstatus wird mit der Aufnahme eines Gebietes in die Kommissionsliste in Phase 2 abgelöst, durch die unmittelbare Geltung des Schutzregimes der Art. 6 Abs. 2-4 FFH-RI. Bauleitpläne einer Gemeinde sind somit unzulässig, wenn sie zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Schutzgebietes in seinen Erhaltungszielen führen können.⁴⁷

⁴⁴ Nur die Phasen 1 und 2 sind in der FFH-Richtlinie ausdrücklich auch so bezeichnet.

⁴⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I S. 1), zuletzt geändert am 28. August 2006 (BGBl. I S. 2034).

⁴⁶ Vgl. BVerwG Urt. v. 19.05.1998, 4 A 9/97 = NVwZ 1998, S. 961, 967; BVerwG Urt. v. 27.10.2000, 4 A 18/99 = NVwZ 2001, S. 673, 673; Koch, E., S. 110 ff.; Stürer, Handbuch, S. 1089; Berkemann / Halama, S. 83 ff; Siehe dazu Kap. 2.5.

⁴⁷ Siehe dazu Kap. 4.1.

Damit können weite Flächen des Gemeindegebiets, in der Stadt R. sind es immerhin rund 25 Prozent, der Überplanbarkeit entzogen werden. Ausnahmen sind allenfalls im Rahmen einer Abweichungszulassung möglich.

Es fragt sich daher, ob und wie die Gemeinden am Verfahren zur Errichtung des Schutzgebietsnetzes beteiligt und in ihren Belangen berücksichtigt wurden bzw. werden. Der Eingriff in die kommunale Planungshoheit durch die Meldung und Ausweisung der FFH-Gebiete ist nur dann gerechtfertigt, wenn die Gemeinden zuvor angehört wurden.⁴⁸

Hierzu sollen im Folgenden die 3 Phasen des europäischen Ausweisungsverfahrens dargestellt werden, um anschließend auf das deutsche Verfahren und auf die Beteiligung der Kommunen in BW einzugehen.

Phase 1 wird in Art. 4 Abs. 1 FFH-RI geregelt. Jeder Mitgliedsstaat hat für sein Hoheitsgebiet an Hand der naturschutzfachlichen Kriterien des Anhangs III und unter Hinzuziehung einschlägiger wissenschaftlicher Informationen eine Liste von Gebieten zu erarbeiten, die für die natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und die Arten des Anhangs II der FFH-Richtlinie bedeutsam und deshalb schutzwürdig für Natura 2000 sind. Den Mitgliedstaaten ist bei der Anwendung der Kriterien des Anhangs III ein gewisser Raum für die naturschutzfachliche Beurteilung gegeben, keine Rolle aber dürfen wirtschaftliche, soziale, infrastrukturelle und andere nicht naturschutzfachliche Aspekte spielen.⁴⁹

Die Liste mit den Gebietsvorschlägen ist mit den einzelnen Gebietsinformationen der EU-Kommission zuzuleiten.⁵⁰

⁴⁸ Vgl. BVerfG Beschl. v. 7.10.1980, 2 BvR 584, 598, 599, 604/76 = BVerfGE 56, S. 298.

⁴⁹ Vgl. BVerwG Urt. v. 19.5.1998, 4 A 9/97 = NVwZ 1998, S. 961, 967; EuGH Urt. v. 7.11.2000, C-371/98 = NVwZ 2001, S. 1147 f.; Epiney, UPR 1997, S. 303 f.; Stürer, 2005, S. 1089; Berkemann / Halama, S. 711.

⁵⁰ Dazu werden die von der Kommission aufgestellten Standard-Datenbögen verwendet. Entscheidung der Kommission vom 18. Dezember 1996 über das Formular für die Übermittlung von Informationen zu den im Rahmen von NATURA 2000 vorgeschlagenen Gebieten (97/266/EG) (ABl. L 107 vom 24.4.1997).

Mit Abschluss der Phase 1 ist noch keine unmittelbare Rechtsfolge verbunden. Die Gebietsauswahl und Meldung hat vorbereitenden Charakter.⁵¹

Phase 2 des Verfahrens findet sich in Art. 4 Abs. 2 FFH-RI wieder. Adressat ist die EU-Kommission selbst.⁵² Sie wählt auf Grundlage aller nationalen Gebietsvorschlagslisten und an Hand der Kriterien des Anhangs III der FFH-Richtlinie für die neun europäischen biogeografischen Regionen die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aus. Sodann erstellt sie im Einvernehmen mit den jeweiligen Mitgliedsstaaten zunächst einen Entwurf der Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung. Daran anschließend erarbeitet sie unter Mitwirkung des Habitatausschusses in einem Verfahren gem. Art. 21 FFH-RI die Liste über die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung.⁵³

Mit Aufnahme in die Liste unterliegen die FFH-Gebiete gem. Art. 4 Abs. 5 FFH-RI dem Schutzregime des Art. 6 Abs. 2-4 FFH-RI.

In Phase 3 sind die Mitgliedsstaaten gem. Art. 4 Abs. 4 FFH-RI aufgefordert, die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung möglichst schnell unter Beachtung der jeweiligen Schutzwürdigkeit als besondere Schutzgebiete auszuweisen.

Mit der Ausweisung als besonderes Schutzgebiet findet das gesamte Schutzregime des Art. 6 FFH-RI seine Anwendung. Darüber hinaus haben die Mitgliedsstaaten gem. Art. 11 FFH-RI den Erhaltungszustand der natürlichen Lebensraumtypen und geschützten Arten zu überwachen und der Kommission gem. Art. 17 FFH-RI regelmäßig Bericht zu erstatten.

Das gesamte Verfahren hat sich in seinem Zeitplan erheblich verzögert.⁵⁴ Die Phase 1 hätte gem. Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 FFH-RI binnen 3 Jahren nach Bekanntgabe der FFH-Richtlinie, also bis 6.6.1995 abgeschlossen

⁵¹ Vgl. Kador, S. 99.

⁵² Vgl. Berkemann / Halama, S. 68, S. 72.

⁵³ Vgl. Günes, S. 27.

⁵⁴ Siehe dazu Schema „Aktueller Stand der FFH-Gebietsmeldungen“ in Anlage 1.

sein müssen. Zu diesem Datum lag der Kommission noch keine vollständige Liste mit hinreichenden Informationen zu deutschen Gebieten vor.⁵⁵

Am 11.9.2001 hat der EuGH die BRD, nach der Klageerhebung durch die EU-Kommission, verurteilt, gegen ihre Meldeverpflichtung verstoßen zu haben.⁵⁶

Erst im Februar 2006 konnte die Phase 1 mit der Meldung von insgesamt 4.617 Gebieten⁵⁷ an die Kommission weitestgehend vollendet werden.⁵⁸

Die Auswahl der Gebiete ist gem. § 33 Abs. 1 S 1 BNatSchG eine Aufgabe der Länder. Dabei wurden die Gemeinden in BW an der Gebietsauswahl im Rahmen zweier Konsultationsverfahren beteiligt.⁵⁹

Im Januar 2005 wurde die Gebietsliste mit insgesamt 11,6 Prozent der Landesfläche als Gebietsvorschläge an das BMU zur Weiterleitung an die EU-Kommission übermittelt.⁶⁰

Auch die Stadt R. hat in den Konsultationsverfahren zur Entwurfskulisse Stellung genommen und dabei insbesondere um die Berücksichtigung ihrer Planungsabsichten zum Bau einer Ortsumgehungsstraße gebeten, welche 2 Vorschlagsgebiete tangieren würden.⁶¹

Zu einer Änderung der Gebietskulisse kam es nur aus Gründen des Vertrauens- oder Bestandsschutzes, wenn eine gesicherte Rechtsposition vorlag, wie ein rechtsverbindlicher Bebauungsplan oder wenn eine Änderung naturschutzfachlich vertretbar war.⁶² Auch ein in der Aufstellung befindlicher Bebauungsplan hätte Berücksichtigung finden müssen.⁶³

⁵⁵ Vgl. EuGH Urt. v. 11.9.2001, C-71/99 = NVwZ 2002, S. 461,461.

⁵⁶ EuGH Urt. v. 11.9.2001, C-71/99 =NVwZ 2002, S. 461, 461.

⁵⁷ Darunter sind auch Gebiete in der ausschließlichen Wirtschaftszone.

⁵⁸ Meldedefizite bestehen nur noch für wenige Lebensraumtypen und Arten. Siehe dazu Kap. 2.5; Von der Vollständigkeit der Meldungen ausgehend: Boye, Umwelt 2007, S. 529, 529 f.

⁵⁹ Konsultationsverfahren dienen dazu die Betroffenen, wie Gemeinden, Stadt- und Landkreise, Verbände, Landwirte, Waldbesitzer etc., zu informieren und ihnen die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. In Baden-Württemberg wurden in den Jahren 2000 und 2004 Konsultationsverfahren zu der FFH-Gebietskulisse durchgeführt.

⁶⁰ Vgl. Landtag von BW, Ds. v. 14.3.2007, 14 / 1043.

⁶¹ Gespräch mit dem Bürgermeister und dem Leiter des Tiefbauamts.

⁶² Vgl. Landtag von BW, Ds. v. 14.3.2007, 14 / 1043 .

⁶³ Vgl. Stürer, Rechtsschutz, S. 7., Koch, T., S. 79.

Da keine der Voraussetzungen in R. vorlag, wurde an den betroffenen Gebieten unverändert festgehalten.⁶⁴ Über die Zulässigkeit der Ortsumgehungsstraßen ist daher in einer Verträglichkeitsprüfung zu entscheiden.

Auf Grund der verspäteten Gebietsmeldungen hat sich auch die Phase 2 deutlich verzögert. Ihre Frist endete gem. Art. 4 Abs. 3 FFH-RI mit Ablauf des 6.6.1998.

Erst 2007 war das Verfahren so weit fortgeschritten, dass Deutschland sein Einvernehmen zu den Entwurfslisten der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung erteilen konnte.⁶⁵ Anfang 2008 wurden die Listen der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung für die atlantische⁶⁶, die kontinentale⁶⁷ und die alpine⁶⁸ biogeografische Region veröffentlicht.

In der Phase 2 fand keine förmliche Beteiligung der Kommunen statt, allerdings wurden auch nur die bereits in Phase 1 vorgeschlagenen Gebiete in die Kommissionslisten aufgenommen.

Die Phase 3 hätte gem. Art. 4 Abs. 4 FFH-RI innerhalb von 6 Jahren nach der Benennung der Gebiete in der Kommissionsliste vollendet werden müssen. Durch die Verfahrensverzögerung konnte Deutschland die Frist bis zum 6.6.2004 nicht einhalten. Die Phase 3 befindet sich derzeit in der Umsetzung. Die Ausweisung der Schutzgebiete als geschützte Teile von Natur und Landschaft i.S.d. § 22 Abs. 1 BNatSchG ist gem. § 33 Abs. 2 BNatSchG eine Angelegenheit der Länder.

⁶⁴ Gespräch mit dem Bürgermeister und dem Leiter des Tiefbauamts.

⁶⁵ Mit Ausnahme des Gebietes „Unterems und Außenems“ in der atlantischen Region. Vgl. Boye, Umwelt 2007, S. 529, 530.

⁶⁶ Entscheidung der Kommission vom 12. November 2007 gemäß der Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Verabschiedung einer ersten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der atlantischen biogeografischen Region (ABl. L 12 vom 15.1.2008, S. 1).

⁶⁷ Entscheidung der Kommission vom 13. November 2007 gemäß der Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Verabschiedung einer ersten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der kontinentalen Region (ABl. L 12 vom 15.1.2008, S. 383).

⁶⁸ Entscheidung der Kommission vom 25. Januar 2008 gemäß der Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Verabschiedung einer ersten aktualisierten Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung in der alpinen biogeografischen Region (ABl. L 77 vom 19.3.2008, S. 106-160).

Zur Form der Schutzgebietsausweisung enthält die FFH-Richtlinie keine Anforderungen. Jedoch muss die Ausweisung eines Gebietes entsprechend Art. 2 Abs. 2 FFH-RI auf die Bewahrung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse abzielen.⁶⁹

Zur Ausweisung werden in Deutschland die Schutzgebietskategorien der §§ 23 ff. BNatSchG (§§ 26 ff. NatSchG) genutzt. Aber gem. § 33 Abs. 4 BNatSchG (§ 36 Abs. 5 NatSchG) kann auf die förmliche Unterschutzstellung verzichtet werden, wenn auf andere Weise ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist. In BW soll davon Gebrauch gemacht werden und deshalb vorrangig vertragliche Vereinbarungen mit den jeweiligen Landnutzern oder Landschaftspflegeverbänden geschlossen werden (vgl. § 13 NatSchG, Nr. 4.3 VwV Natura 2000).⁷⁰

In der Phase 3 werden die Kommunen in BW, sofern es sich um die Ausweisung im Rahmen der Schutzgebietskategorien nach §§ 26 ff. NatSchG handelt, gem. § 74 NatSchG beteiligt. In den Fällen, bei denen unter Anwendung des § 36 Abs. 5 NatSchG auf eine klassische Schutzgebietsausweisung verzichtet und der Schutz des Gebietes allein über Verträge gewährleistet wird, entfällt somit an dieser Stelle die Beteiligung.

Dies erscheint zunächst bedenklich, insbesondere vor dem Hintergrund, dass gerade bei der Ausweisung eine parzellenscharfe Gebietsabgrenzung vorgenommen wird. Hiervon sind die Gemeinden stark betroffen.

Allerdings werden in BW für alle FFH-Gebiete Managementpläne⁷¹ i.S.d. Art. 6 Abs. 1 FFH-RI, die sog. PEPI⁷², erstellt.⁷³ Sie beinhalten sämtliche Gebietsinformationen mit allen Entwicklungs- und Erhaltungszielen und –maßnahmen sowie die parzellenscharfe Gebietsabgrenzung. Am Aufstel-

⁶⁹ Vgl. Niederstadt, NVwZ 2008, S. 126, 126 f.

⁷⁰ Vgl. Landtag von BW, Ds. v. 9.5.2008, 14 / 2713.

Zur Problematik des Vertragsnaturschutzes an Stelle klassischer Schutzgebietsausweisungen ausführlich bei Niederstadt NVwZ 2008, S. 126 ff.

⁷¹ In der FFH-Richtlinie wird er Bewirtschaftungsplan genannt.

⁷² Pflege- und Entwicklungspläne, zukünftig werden sie als Managementpläne (MaP) bezeichnet; vgl. Landtag von BW, Ds. v. 9.5.2008, 14 / 2713.

⁷³ Vgl. Landtag von BW, Ds. v. 9.5.2008, 14 / 2713.

lungsverfahren der einzelnen PEPI werden die betroffenen Kommunen stets beteiligt.⁷⁴

Die PEPI bilden eine wichtige Grundlage für die Beurteilung der Zulässigkeit von Plänen und Projekten.

Solange zu einem FFH-Gebiet noch kein PEPI aufgestellt ist, müssen für eine FFH-Verträglichkeitsprüfung⁷⁵, z.B. für die Aufstellung eines Bebauungsplans, alle relevanten Gebietsdaten mit Hilfe der Informationen aus dem Standard-Datenbogen ermittelt werden. Dies bedeutet neben einem zeitlichen Mehraufwand auch ein Stück weit Planungsunsicherheit.

Daher ist es im Interesse der Gemeinden, dass die PEPI so schnell wie möglich durch die zuständigen Regierungspräsidien aufgestellt werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Gemeinden in BW am Verfahren beteiligt und im Rahmen des mitgliedstaatlichen Ermessens in ihren Belangen berücksichtigt wurden. Gründe des Bestands- und Vertrauensschutzes oder naturschutzfachliche Gründe führten zu Korrekturen der Gebiete. Andere Gründe, wie wirtschaftliche, soziale oder infrastrukturelle Aspekte, durften bei der Errichtung des Natura 2000-Netzes noch keine Berücksichtigung finden. Diese Belange i.S.d. Art. 2 Abs. 3 FFH-RI finden erst im Falle einer Abweichungsprüfung Beachtung.

Der Eingriff in die Planungshoheit der Gemeinden durch das Gebietsauswahl- und Ausweisungsverfahren ist somit auf Grund der kommunalen Beteiligung im Rahmen der Konsultationsverfahren gedeckt.

Zudem ist dieser Eingriff wegen des Vorrangs des europäischen Gemeinschaftsrechts⁷⁶ ohnehin gedeckt, solange er nicht zu einer „europäischen Entmündigung“⁷⁷ der Gemeinden führt.⁷⁸

⁷⁴ Vgl. LUBW, S. 18ff.

⁷⁵ Die FFH-Verträglichkeitsprüfung wird von Naturschutzsachverständigen, z.B. Landschaftsplanern, als Gutachten durchgeführt.

⁷⁶ Siehe dazu Kap. 3.1.

⁷⁷ Vgl. Papier, DVBl. 2003, S. 686, 692.

⁷⁸ Siehe dazu Kap. 3.1.

2.5 Aktuelle Betrachtung zu den potenzielle FFH-Gebieten

Mit Abschluss der Phase 2 des Verfahrens zur Errichtung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 haben die Gemeinden hinsichtlich der Frage, ob ein Gebiet ein potenzielles FFH-Gebiet⁷⁹ sein könnte, ein großes Stück an Rechtssicherheit gewonnen, weil sich diese Frage nur noch in wenigen Ausnahmefällen stellen kann.

Das BVerwG bezweifelt, dass in diesem fortgeschrittenem Stadium des Verfahrens überhaupt noch Raum für die Annahme potenzieller FFH-Gebiete sein kann. Zumindest bedürfe es einer besonderen Substantiierung der Einwände, um die Sachgerechtigkeit der von den verschiedenen eingeschalteten Gremien überprüften Ergebnisse erschüttern zu können.⁸⁰

Bis zu der Entscheidung der EU-Kommission über die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung mussten die Gemeinden prüfen, ob sich ihre Planung auf ein Gebiet auswirken kann, dass den Kriterien des Art. 4 Abs. 1 FFH-RI entspricht und dessen Aufnahme in das Natura 2000-Netz sich aufdrängt.⁸¹ Diese potenziellen FFH-Gebiete wurden durch die Pflicht zur Stillhaltung, die sich aus der Vorwirkung der FFH-Richtlinie ergibt, geschützt. Hiernach sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die Ziele der Richtlinie vor Ablauf ihrer Umsetzungsfrist nicht zu unterlaufen. Sie dürfen keine vollendeten Tatsachen schaffen, welche die Erfüllung der Vertragspflichten unmöglich machen würde.⁸² Die Planungen müssen sich daher bereits an den Anforderungen der Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RI messen lassen, obwohl das Gebietsschutzregime der FFH-Richtlinie für potenzielle FFH-Gebiete noch keine unmittelbare Anwendung findet.⁸³

⁷⁹ Unter potenziellen FFH-Gebieten sind diese zu verstehen, die zwar die naturschutzfachlichen Kriterien i.S.d. Art. 4 Abs. 1 FFH-RI erfüllen aber nicht der EU-Kommission gemeldet wurden.

⁸⁰ BVerwG Beschl. v. 13.3.2008, 9 VR 10.07 = ZUR 2008, S. 378, 379; ähnlich auch OVG Koblenz, Urt. v. 8.11.2007 = NuR 2008, S. 181, 190.

⁸¹ Vgl. BVerwG Urt. v. 19.5.1998, 4 A 9/97 = NVwZ 1998, S. 961, 961. 27.1.

⁸² Ebenda.

⁸³ Ein Gebiet wird gem. Art. 4 Abs. 5 FFH-RI erst dann vom Schutzregime der Art. 6 Abs. 2-4 FFH-RI erfasst, wenn es in die Kommissionsliste aufgenommen wurde.

Im November 2007 bzw. Januar 2008 bestätigte die EU-Kommission die deutschen Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung. Gleichzeitig machte sie auf Defizite bei der Meldung von Gebieten für bestimmte Lebensraumtypen und Arten aufmerksam, für die weitere Nachmeldungen notwendig sind.⁸⁴ Da es sich hierbei aber lediglich um einzelne Lebensraumtypen und Arten der Hoheitsgewässer⁸⁵ und der Gebiete in der ausschließlichen Wirtschaftszone handelt, beschränkt sich die Betroffenheit der Gemeinden von potenziellen FFH-Gebieten auf wenige Einzelfälle. Hinzu kommen können weiterhin Gebiete, die im Rahmen von bilateralen Konzertierungsverfahren gem. Art. 5 Abs. 1 FFH-RI noch in die Kommissionsliste aufgenommen werden könnten. Hierzu zählen Gebiete mit einem prioritären Lebensraumtyp oder einer prioritären Art, die für den Fortbestand dieses prioritären Lebensraumtyps oder das Überleben dieser prioritären Art unerlässlich sind. Auch die aus dieser Sicht noch bestehenden potenziellen FFH-Gebiete stellen Einzelfälle dar.

Nicht zu den potenziellen FFH-Gebieten zählen etwa die Gebiete, die auf Grund des naturschutzfachlichen Auswahlermessens bezüglich der Kriterien des Anhangs III der Mitgliedsstaaten nicht gemeldet werden mussten.

Es kann also nicht gänzlich ausgeschlossen werden, dass Gebiete, die nicht in der Kommissionsliste enthalten sind dennoch vom Gebietsschutz der FFH-Richtlinie erfasst werden. Allerdings beschränkt sich die Annahme von potenziellen FFH-Gebieten auf wenige Einzelfälle.

⁸⁴ Vgl. 14. Erwägungsgrund der Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung der kontinentalen biogeografischen Region und 13. Erwägungsgrund der Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung der atlantischen biogeografischen Region;
Vgl. Bundesrat, Ds. v. 29.3.2007, 232/07, Anlage 2, v. 27.4.2007, 288/07, Anlage 5.

⁸⁵ Zu den Hoheitsgewässern zählen Binnen- und Küstengewässer.

2.6 Die Abgrenzung des Gebietsschutzes vom Artenschutz

2.6.1 Das gebietsbezogene FFH-Schutzregime

Die FFH-Richtlinie enthält in Art. 6 Abs. 1-4 das Gebietsschutzregime.⁸⁶

Es gliedert sich in 3 verschiedene Schutzinstrumente:

- dem Schutz durch die Erhaltungsmaßnahmen (Abs. 1)
- dem allgemeinen Verschlechterungs- und Störungsverbot (Abs. 2)
- der Verträglichkeits- und Abweichungsprüfung (Abs. 3, 4).

Das Schutzregime des Art. 6 Abs. 2-4 FFH-RI entfaltet mit der Aufnahme der Gebiete in die Kommissionsliste gem. Art. 4 Abs. 5 FFH-RI sofort seine Wirksamkeit. Zudem gilt Art. 6 Abs. 2-4 FFH-RI gem. Art. 7 FFH-RI auch für die nach Art. 4 Abs. 1 VSRI erklärten oder die nach Art. 4 Abs. 2 VSRI anerkannten Vogelschutzgebiete.⁸⁷

Art. 6 Abs. 1 FFH-RI fordert von den Mitgliedsstaaten die Festlegung notwendiger Erhaltungsmaßnahmen für alle nach Art. 4 Abs. 4 FFH-RI ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete. Auf die Europäischen Vogelschutzgebiete findet Art. 6 Abs. 1 FFH-RI keine Anwendung.⁸⁸ Hier richten sich die Erhaltungsmaßnahmen ausschließlich nach Art. 4 Abs. 1, 2 VSRI.

Mit den Erhaltungsmaßnahmen soll das Umfeld der natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der Arten nach Anhang II positiv gestaltet werden. Dabei sind die Maßnahmen auf einen günstigen Erhaltungszustand i.S.d. Art. 1 e) und i) FFH-RI auszurichten. Zum einen sollen, wenn erforderlich, für die FFH-Gebiete individuelle Bewirtschaftungspläne aufgestellt werden, die alle im Gebiet geplanten Aktivitäten beinhalten. Über nicht geplante Aktivitäten ist gem. Art. 6 Abs. 2-4 zu entscheiden. Zum

⁸⁶ Die entsprechenden bundesrechtlichen Regelungen befinden sich in § 33 Abs. 3 S. 3, Abs. 4, 5 und § 34 BNatSchG. Die landesrechtlichen Regelungen sind gem. § 35 S. 2 i.V.m. § 11BNatSchG für die Bauleitplanung nicht anzuwenden.

⁸⁷ Art. 4 Abs. 4 S. 1 VSRI wird für diese Gebiete ersetzt durch Art. 6 Abs. 2-4 FFH-RI.

⁸⁸ Dies ergibt sich aus Art. 7 FFH-RI.

anderen sind für die FFH-Gebiete geeignete Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art festzulegen.⁸⁹

Das allgemeine Verschlechterungs- und Störungsverbot des Art. 6 Abs. 2 FFH-RI verpflichtet die Mitgliedsstaaten geeignete Maßnahmen zu treffen, um die Verschlechterung der Lebensräume und Habitate in den besonderen Schutzgebieten zu vermeiden und erhebliche Störungen der Arten zu verhindern, zu deren Schutz die Gebiete ausgewiesen worden sind.⁹⁰

Unter der Verschlechterung eines Lebensraums sind seine flächenmäßige Verringerung in dem Schutzgebiet oder die Beeinträchtigung seiner spezifischen Struktur und Funktionen, die für seinen langfristigen Fortbestand notwendig sind, oder die Beeinträchtigung des guten Erhaltungszustandes seiner charakteristischen Arten zu verstehen. Die Störung einer Art ist dann gegeben, wenn erkennbar ist, dass die Art im Gegensatz zur Ausgangssituation auf Dauer kein lebensfähiges Element des Lebensraums mehr bilden kann.⁹¹

Art. 6 Abs. 2 FFH-RI bezweckt die Ergreifung präventiver Maßnahmen, die der Abwehr negativer Auswirkungen auf die Erhaltungsziele und den Schutzzweck des Gebiets dienen.⁹² Der präventive Charakter geht auf das gemeinschaftsrechtliche Vorsorgeprinzip aus Art. 174 Abs. 2 EGV zurück.

Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RI beinhaltet die Regelungen zur FFH-Prüfung. Sie unterteilt sich in die Verträglichkeits-⁹³ und in die Abweichungsprüfung. Die Bestimmungen beziehen sich ausdrücklich auf Pläne und Projekte, somit auch auf die kommunalen Bauleitpläne. Art. 6 Abs. 3, 4 FFH-RI stellt für Pläne und Projekte eine Spezialregelung gegenüber dem allgemeinen Verschlechterungs- und Störungsverbot dar.⁹⁴

⁸⁹ Vgl. Europäische Kommission, S. 16 ff.

⁹⁰ Vgl. Epiney, UPR 1997, S. 303, 308.

⁹¹ Vgl. Europäische Kommission, S. 28 f.

⁹² Vgl. Kador, S. 28 f.

⁹³ Sie untergliedert sich in Vorprüfung, Verträglichkeitsprüfung und Zulassungsentscheidung.

⁹⁴ Vgl. Günes, S. 71.

Für die Bauleitplanung ist dieses Schutzinstrument von enormer Bedeutung. Eine exakte Abarbeitung der Prüfungsstufen ist, wenn der aufzustellende Bauleitplan eine FFH-Relevanz aufweist, unabdingbar für dessen Rechtmäßigkeit.

Art. 6 Abs. 3 und Abs. 4 FFH-RI müssen im Kontext betrachtet werden. Sie sind über ein Regel-Ausnahmeverhältnis miteinander verknüpft.⁹⁵

Art. 6 Abs. 3 S 1 FFH-RI bezieht sich auf die Vorprüfung, die der eigentlichen Verträglichkeitsprüfung vorgeschaltet ist. Im Rahmen dieser Prüfung ist abzuklären, ob durch einen Plan oder ein Projekt, auch im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten, ein besonderes Schutzgebiet erheblich beeinträchtigt werden könnte. Wenn und soweit im Ergebnis eine derartige Beeinträchtigung nicht offensichtlich ausgeschlossen werden kann, ist die Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung erforderlich.⁹⁶ Die Vorprüfung trifft somit eine Grobauslese der Pläne, die ohnehin nicht geeignet sind sich negativ auf ein FFH-Gebiet auszuwirken.

Art. 6 Abs. 3 S 2 FFH-RI bezieht sich auf die Zulassungsentscheidung auf Grund des Ergebnisses der Verträglichkeitsprüfung.

Wird die Unverträglichkeit eines Plans oder Projektes mit den für das Gebiet festgelegten Erhaltungszielen bei der Prüfung festgestellt oder verbleiben vernünftige fachliche Zweifel⁹⁷, dann darf die zuständige nationale Behörde dem Plan oder Projekt nicht zustimmen. Sie hat bei ihrer Entscheidung kein Ermessen.

Aber die Prüfung muss an dieser Stelle nicht enden, denn Art. 6 Abs. 4 FFH-RI enthält die Voraussetzungen, unter denen auch ein unzulässiger Plan bzw. Projekt ausnahmsweise trotzdem realisiert werden kann.

Durch die Ausnahmezulassung gem. Art. 6 Abs. 4 FFH-RI hat die EG eine Privilegierung von Projekten und Plänen gegenüber anderen Maßnahmen

⁹⁵ Vgl. Kador, S. 32 f.

⁹⁶ BVerwG Urteil vom 17.1.2001, 9 A 20.05 = NVwZ 2007, S. 1054, 1061.

⁹⁷ Ebenda.

vorgenommen. Alle Maßnahmen, Vorhaben, Veränderungen etc., die nicht von Art. 6 Abs. 3 FFH-RI erfasst werden, fallen unter das strengere allgemeine Verschlechterungs- und Störungsverbot des Art. 6 Abs. 2 FFH-RI, zu dem Art. 6 Abs. 4 FFH-RI keine Verbindung aufweist. Daher scheitern diese Maßnahmen stets, wenn sie zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Schutzgebiets in seinen Erhaltungszielen führen können.

Die Privilegierung dient einem sachgerechten Interessenausgleich zwischen dem europäischen Naturschutz und den Eigentumsrechten Privater sowie der Planungshoheit der Mitgliedsstaaten.⁹⁸

Dabei wird für eine Ausnahmezulassung unterschieden, ob es sich um ein einfaches FFH-Gebiet handelt oder um eines, das prioritäre Lebensräume oder prioritäre Arten einschließt.

Wird ein einfaches FFH-Gebiet erheblich beeinträchtigt, bedarf es für eine Ausnahmezulassung gem. Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RI zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art. Im Gegensatz dazu ist eine Ausnahmezulassung bei Betroffenheit eines FFH-Gebietes, das einen prioritären natürlichen Lebensraum oder prioritäre Arten umfasst, an die engeren Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RI gebunden. Für eine Ausnahmezulassung können hier, da diese Gebiete von besonderer Bedeutung für Natura 2000 sind, lediglich Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit günstigen Umweltauswirkungen geltend gemacht werden. Für andere zwingende Gründe des öffentlichen Interesses ist die Stellungnahme der Kommission einzuholen.

Zudem hängt eine Ausnahmezulassung zwingend vom Nichtvorhandensein einer Alternativlösung ab. Um die globale Kohärenz des Natura 2000-Netzes abzusichern sind in jedem Fall Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen.

⁹⁸ Vgl. Kador, S. 33, S. 47; Günes, S. 71.

2.6.2 Das gebietstunabhängige FFH-Schutzregime

Die FFH-Richtlinie enthält in ihren Art. 12-16 Vorschriften über den Artenschutz.⁹⁹ Dieses Schutzregime unterliegt im Gegensatz zum Gebietschutz keinen Beschränkungen auf bestimmte Gebiete, sondern es ist allein auf den Schutz der in den Anhängen IV und V FFH-RI aufgeführten streng zu schützenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse ausgerichtet.

In Art. 12 FFH-RI werden die Mitgliedsstaaten verpflichtet, ein strenges Schutzsystem für die Tierarten des Anhangs IV a) FFH-RI einzuführen, das sowohl lebensraumschützende als auch allgemeine und besondere Störungs- und Beeinträchtigungsverbote umfasst.

Zum Schutz der Pflanzenarten des Anhangs IV b) FFH-RI werden sie in Art. 13 FFH-RI zur Errichtung eines strikten Schutzsystems aufgefordert, welches ebenfalls Störungs- und Beeinträchtigungsverbote beinhaltet.

Art. 14 FFH-RI regelt wann und unter welchen Umständen eine Entnahme oder Nutzung der Tier- und Pflanzenarten der Anhänge V a) und b) FFH-RI im Rahmen von Verwaltungsmaßnahmen erfolgen kann. Welche Gerätschaften und Transportmittel hierbei nicht zum Einsatz gelangen dürfen legt Art. 15 FFH-RI fest.

Wie bei der Verträglichkeitsprüfung der Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RI können auch von den Artenschutzvorschriften Ausnahmen zugelassen werden. Art. 16 FFH-RI enthält die hierfür notwendigen Voraussetzungen.

⁹⁹ Die entsprechenden Regelungen im Bundesrecht sind in §§ 42, 43 BNatSchG enthalten. Landesrecht findet gem. § 11 BNatSchG hier keine Anwendung.

2.6.3 Das Verhältnis zwischen Gebiets- und Artenschutz

Das Gebietsschutz- und das Artenschutzregime dienen gemeinsam dem Ziel der FFH-Richtlinie aus Art. 2 Abs. 1. Dennoch unterscheiden sie sich gänzlich und weisen völlig unterschiedliche Prüfverfahrenen auf.

Die Tier- und Pflanzenarten des Anhangs II werden vom Gebietsschutzregime des Art. 6 FFH-RI, die Tier- und Pflanzenarten des Anhangs IV vom Artenschutzregime des Art. 12 ff. FFH-RI erfasst.

Allerdings kann es bei einigen Arten zu Überschneidungen kommen, wenn sie sowohl in Anhang II als auch in Anhang IV enthalten sind.

In diesem Fall bestehen in der Literatur unterschiedliche Auffassungen über das Verhältnis von Gebiets- und Artenschutzvorschriften.

Zum einen besteht die Ansicht, dass Gebiets- und Artenschutz uneingeschränkt nebeneinander gelten.¹⁰⁰ Andere Meinungen lauten, dass der Gebietsschutz unter bestimmten Voraussetzungen *lex specialis* ist¹⁰¹ oder dass der Artenschutz als *lex specialis* den Gebietsschutz verdrängt.¹⁰²

Ein Beispiel soll die Situation verdeutlichen: Durch einen Bebauungsplan kann die Zerstörung einer Biberburg eine Verletzung des Art. 12 Abs. 1 d) FFH-RI sowie auch eine Verletzung i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-RI darstellen, wenn sich die Biberburg in einem für den Biber (*Castor fiber*) ausgewiesenen besonderen Schutzgebiet befindet. Anders gestaltet es sich, wenn der Biber zwar in dem Schutzgebiet lebt, er aber nicht den Erhaltungsmaßstab des Gebietes prägt. Die Verträglichkeitsprüfung des Art. 6 Abs. 3 FFH-RI unterbindet aber nur Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen maßgeblichen Bestandteilen.

¹⁰⁰ Vgl. Hellenbroich, S. 85; Europäische Kommission, S. 10.

¹⁰¹ Vgl. Gellermann, NuR 2003, S. 385, 394; Philipp, NVwZ 2008, S. 593, 595.

¹⁰² Vgl. Kador, S. 23.

Daher muss der uneingeschränkte Vorrang des Gebietsschutzes ausgeschlossen werden, denn die Biberburg wäre durch ihn nicht erfasst. In diesem Fall bietet der Artenschutz den besseren Schutz. Der Vorrang des Gebietsschutzregimes vor dem Artenschutzregime kommt daher nur in Betracht, wenn die gebietsbezogenen Schutzziele nicht hinter den Artenschutzzielen zurückbleiben.¹⁰³

Ebenso kann nicht der Artenschutz grundsätzlich vorrangig sein, da auch er nicht in jedem Fall die strengeren Schutzbestimmungen bietet.

Die Anwendung eines Schutzregimes unter Verstoß eines anderen ist rechtswidrig.

Betrachtet man außerdem die Anordnung des Gebiets- und Artenschutzes in 2 getrennten Teilen der FFH-Richtlinie, dann muss von den vorgenannten Auffassungen Abstand genommen werden. Der Vorrang eines Schutzregimes, der abhängig von der konkreten Ausgestaltung des Einzelfalls ist, kann vom Richtliniengeber ebenfalls nicht gewollt sein.

Beide Schutzregime müssen parallel geprüft werden. Beiden darf nicht widersprochen werden, womit die strengere Regelung letztendlich über den Bebauungsplan entscheidet.

Aus diesem Grund gelten die Gebiets- und Artenschutzvorschriften der FFH-Richtlinie uneingeschränkt nebeneinander.

Dies geht auch konform mit der Rechtsprechung des BVerwG¹⁰⁴, wonach Artenschutz und Gebietsschutz nach differenzierten Prüfprogrammen zu handhaben sind.

¹⁰³ Philipp, NVwZ 2008, S. 593, 595.

¹⁰⁴ BVerwG Beschl. v. 23.11.2007, 9 B 38.07 = NuR 2008, S. 176, 181.

3 Der FFH-Gebietsschutz in der Bauleitplanung

3.1 Einschränkung der kommunalen Planungshoheit

Das Natura 2000-Netz nimmt Flächen im Gemeindegebiet für sich in Anspruch. Nicht nur auf diesen Flächen, sondern auch in ihrem Umfeld entfaltet das Gebietsschutzregime der FFH-Richtlinie durch die im BNatSchG umgesetzten Regelungen seine Wirkung. Zwar vereitelt es dort nicht jegliche Planung, doch ergeben sich starke Einschränkungen in der Möglichkeit der städtebaulichen Nutzung.

Die Erhaltungsziele und der Schutzzweck der Natura 2000-Gebiete sind im Rahmen der Aufstellung eines Bauleitplans stets zu berücksichtigen, auch bei Beeinträchtigungen unterhalb einer Erheblichkeitsschwelle. Oberhalb der Erheblichkeitsschwelle führen die Beeinträchtigungen durch eine Planung sogar zur deren Unzulässigkeit. Kommt für den Plan eine Abweichungszulassung in Betracht, sind Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz des Natura 2000-Netzes zu ergreifen, die sich überdies unmittelbar auf die Bodennutzung im Gemeindegebiet auswirken.

Die EG nimmt auf diese Weise Einfluss auf die städtebauliche Entwicklung der Gemeinden, der bei entsprechend hohem Anteil an FFH-Gebieten von erheblichem Ausmaß sein kann.

Fraglich ist daher, weshalb die EG in die Bauleitplanung der Gemeinden hineinreglementieren kann, obwohl diese Ausdruck der verfassungsrechtlich gesicherten Planungshoheit ist¹⁰⁵ und ob der EG hierbei Grenzen gesetzt sind.

Die Planungshoheit lässt sich neben Gebiets-, Finanz-, Abgaben-, Organisations- und Kooperations-, Personal-, Kultur- und Satzungshoheit aus der Garantie der kommunalen Selbstverwaltung des Art. 28 Abs. 2 S 1 GG ableiten.¹⁰⁶ Diese Garantie gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle

¹⁰⁵ Vgl. Büchner/Schlotterbeck, S. 1.

¹⁰⁶ Vgl. Gern, S. 94 ff.

Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eigenverantwortlich im Rahmen der Gesetze zu regeln.¹⁰⁷

Die Planungshoheit ist das der Gemeinde als Selbstverwaltungskörperschaft zustehende Recht auf eigenverantwortliche Planung und Regelung der Bodennutzung in ihrem Gebiet.¹⁰⁸ § 2 Abs. 1 BauGB verdeutlicht dies.

Der Eingriff der EG in die Planungshoheit wird durch den Vorrang des primären und sekundären Gemeinschaftsrechts vor dem nationalen Recht ermöglicht. Dieser Anwendungsvorrang ergibt sich aus der eigenen, durch den EWGV geschaffenen, Rechtsordnung, der keine innerstaatlichen Vorschriften vorgehen können, ohne dass ihr der Charakter des Gemeinschaftsrechts aberkannt würde.¹⁰⁹

Daher wird der Schutz der Gemeinden aus Art. 28 Abs. 2 S 1 GG scheinbar immer dann durchbrochen, wenn die EG in den Regelungsbereichen Vorgaben setzt, die auf Grund der Selbstverwaltung kommunale Angelegenheiten sind, so z.B. in der kommunalen Bodenordnung.¹¹⁰

Grundsätzlich geht auch das BVerfG von einem Vorrang des Gemeinschaftsrechts aus¹¹¹, allerdings räumt es Schranken ein. Zwar könne der Bund auf Grund der Integrationsermächtigung des Art. 24 Abs. 1 GG mit Zustimmung des Bundesrats gem. Art. 59 Abs. 2 S 1 GG Hoheitsrechte, auch die der Gemeinden, an die EG, als zwischenstaatliche Einrichtung, übertragen, aber nur außerhalb eines „europafesten“ Kernbestands des Grundgesetzes. Dieser sei nicht übertragbar. Die Identität der geltenden Verfassungsordnung dürfe nicht durch Einbruch in ihr Grundgefüge aufgegeben werden.¹¹²

Seit 1993 besteht mit Art. 23 Abs. 1 S 1 GG, der ein vereintes Europa als Staatszielbestimmung enthält¹¹³, eine Ermächtigung zur Übertragung von

¹⁰⁷ Auf Landesebene: Art. 71 Abs. 1 LV.

¹⁰⁸ BVerwG Urt. v. 15.12.1989, 4 C 36/86 = NVwZ 1990, S. 464, 465.

¹⁰⁹ EuGH Urt. v. 15.7.1964, 6/64 = DVB. 1964, S. 990, 991; seitdem in ständiger Rspr. von einem unbeschränkten Anwendungsvorrang ausgehend.

¹¹⁰ Vgl. Schladebach, S. 82.

¹¹¹ BVerfG Beschl. v. 22.12.1986, 2 BvR 197/83 = BVerfGE 73, S.339.

¹¹² Ebenda, S. 375; vgl. Papier, DVBl.2003, S. 686, 691.

¹¹³ Vgl. Bundestag, Ds. v. 5.11.1993, 12 / 6000, S. 20.

Hoheitsrechten an die EG.¹¹⁴ Die Übertragung von Hoheitsrechten ist jedoch gem. Art. 23 Abs. 1 S 3 GG begrenzt durch die Ewigkeitsgarantie des Art. 79 Abs. 3 GG. Diese legt ein änderungsfestes Minimum an Verfassungsgrundsätzen fest.¹¹⁵ Die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 S 1 GG ist aber weder in Art. 79 Abs. 3 GG aufgeführt, noch lässt sie sich Art. 20 GG zurechnen.¹¹⁶

Damit kann der Bund, mit Zustimmung des Bundesrats und unter Beachtung der Mehrheiten gem. Art. 79 Abs. 2 GG Hoheitsrechte, die die kommunale Selbstverwaltung der Gemeinden betreffen, an die EG übertragen. Aber auch diese übertragenen Hoheitsrechte unterliegen ihrerseits Grenzen. Diese sind dann überschritten, wenn Rechtsakte der EG in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung eingreifen. Das wäre der Fall, wenn den Gemeinden kein eigenverantwortlicher Gestaltungsspielraum für die Organisation des örtlichen Zusammenlebens der Gemeindebürger mehr verbleibt, wenn es zu einer Art „europäische Entmündigung“ der Gemeinden käme.¹¹⁷ So ein Eingriff liegt aber erst dann vor, wenn die Gemeinde in derart großem Umfang in Anspruch genommen wird, dass wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren Planung entzogen sind.¹¹⁸ Dies wurde selbst bei Gemeinden mit einem hohen Anteil an FFH-Flächen verneint. Es bliebe noch genügend Raum für die Ausübung der Planungshoheit.¹¹⁹

¹¹⁴ Die FFH-Richtlinie wurde bereits 1992 erlassen und damit noch unter Anwendung des Art. 24 Abs. 1 GG.

¹¹⁵ Vgl. Schladebach, S. 86.

¹¹⁶ Vgl. Papier, DVBl. 2003, S. 686, 691.

¹¹⁷ Ebenda, S. 692.

¹¹⁸ BVerwG Beschl. v. 15.4.1999, 4 A 45.98 m.w.N. = ZfBR 2000, S. 66ff.

¹¹⁹ VerFGH Rheinl.-Pfalz Urt. v. 11.7.2005, VGH N 25/04 = ZfBR 2005, S. 795 ff.

3.2 Inhaltliche Verankerung des Gebietsschutzregimes

Die Gemeinde legt mit der Bauleitplanung ihre künftige städtebauliche Entwicklung fest und bestimmt, wie weit die Befugnis der Grundstückseigentümer an der baulichen Nutzung ihrer Grundstücke reicht.¹²⁰

Gem. § 1 Abs. 1 BauGB ist es die Aufgabe der Bauleitplanung, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Bauleitpläne sind gem. § 1 Abs. 2 BauGB der Flächennutzungsplan als vorbereitender und der Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan. Während der Flächennutzungsplan das gesamte Gemeindegebiet umfasst, beziehen sich die Bauleitpläne in der Regel nur auf Teile davon. Die Gemeinde hat die Bauleitpläne gem. § 2 Abs. 1 S 1 BauGB in eigener Verantwortung aufzustellen, denn sie verfügt über die, aus Art. 28 Abs. 2 S 1 GG abgeleitete, Planungshoheit¹²¹.

Doch trotz der Planungshoheit ist die Gemeinde nicht gänzlich frei in ihrer Bauleitplanung. Darauf verweisen sowohl Art. 28 Abs. 2 S 1 GG, der den Gemeinden die kommunale Selbstverwaltung in den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze gewährt, als auch § 1 Abs. 1 BauGB, der das BauGB selbst als Maßgabe für die Bauleitplanung benennt. Die Schranken der Planungshoheit finden sich demnach in den Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft¹²² und in den Gesetzen¹²³.

Eine der Schranken stellt das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB dar, das sich bereits aus dem Rechtsstaatsprinzip herleiten lässt.¹²⁴ Die Abwägung dient einem gerechten Interessenausgleich aller von der Planung betroffener Belange.¹²⁵

¹²⁰ Vgl. Büchner/Schlotterbeck, S. 1.

¹²¹ Siehe dazu Kap. 3.1.

¹²² *Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft ... sind diejenigen Bedürfnisse und Interessen, die in der örtlichen Gemeinschaft wurzeln oder auf sie einen spezifischen Bezug haben,...* (BVerfG Beschl. v. 23.11.1988, 2 BvR 1619/83, 1628/83 = NVwZ 1989, S. 347, 347).

¹²³ Gesetze i.d.S. sind das BauGB, andere Bundesgesetze, Rechtsverordnungen, Landesgesetze, Satzungen u.a. untergesetzliche Rechtsnormen. Vgl. Gern, S. 62.

¹²⁴ BVerfG Beschl. v. 10.11.1998, 4 BN 38.98 m.w.N. = BauR 1999, S. 375, 375.

¹²⁵ Vgl. Birk, S. 229 f.

Das Abwägungsmaterial ergibt sich im Wesentlichen aus der nicht abschließenden Aufzählung der Belange in § 1 Abs. 6 und § 1a BauGB.

§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB enthält zu berücksichtigende Umweltschutzbelange. Sie werden durch § 1a BauGB ergänzt, der neben der städtebaurechtlichen Bodenschutzklausel (Abs. 2) und der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Abs. 3) auch die Regelung des Verhältnisses der Bauleitplanung zum FFH-Gebietsschutz (Abs. 4) enthält.

Dabei sind die Erhaltungsziele und der Schutzzweck eines FFH-Gebiets, wenn sie durch einen Bauleitplan berührt werden, zunächst dem Grunde nach, wie die anderen berührten Umweltschutzbelange, als Abwägungsmaterial in die Abwägung des § 1 Abs. 7 BauGB einzustellen.

§ 1a Abs. 4 BauGB, der ergänzende Vorschriften zu § 1 Abs. 6 Nr. 7b) BauGB enthält, beinhaltet aber im Fall einer möglicherweise erheblichen Beeinträchtigung des FFH-Gebiets bzw. des Vogelschutzgebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen, den zwingenden und damit abwägungsresistenten Verweis in das BNatSchG. Aus § 1a Abs. 4 BauGB i.V.m. § 35 S 2 BNatSchG, der die entsprechende Anwendung des § 34 Abs. 1 S 2, Abs. 2-5 BNatSchG für Bauleitpläne anordnet, ergibt sich, dass dann für den Bauleitplan eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.¹²⁶

§ 35 S 2 BNatSchG, der sich auf Bauleitpläne und Ergänzungssatzungen¹²⁷ bezieht, ist gem. § 11 S 1 BNatSchG unmittelbar anzuwendendes Bundesrecht.¹²⁸

Endet die FFH-Verträglichkeitsprüfung mit einem positiven Ergebnis, dann ist der Bauleitplan aus Sicht des FFH-Gebietsschutzes zulässig. Das Er-

¹²⁶ § 35 S. 2 BNatSchG enthält keinen Verweis auf § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG, der die Verträglichkeitsprüfung ausdrücklich anordnet. In der Literatur hat sich die Meinung gebildet, dass § 1a Abs. 4 BauGB selber die Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung enthält, da dort die Anwendung der Vorschriften des BNatSchG über die Zulässigkeit und Durchführung von derartigen Eingriffen festgelegt wird. Die Anwendung dieser Vorschriften, insbes. § 34 Abs. 2 BNatSchG, setzen eine Verträglichkeitsprüfung aber gerade voraus. Vgl. Kador, S. 75 f., Koch, E., S. 285 f.

¹²⁷ Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB

¹²⁸ Das ist eine Ausnahme von der sonstigen Geltung des BNatSchG als Rahmengesetz.

gebnis hat wiederum in die Abwägung des § 1 Abs. 7 BauGB Eingang zu finden. Lassen sich im Ergebnis der FFH-Verträglichkeitsprüfung vernünftige fachliche Zweifel an einer erheblichen Beeinträchtigung nicht vollständig ausschließen, dann ist der Bauleitplan unzulässig. Für die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB bleibt dann kein Raum mehr.

Sprechen zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses trotz derartiger Beeinträchtigungen für eine Notwendigkeit des Bauleitplans, kann er unter den Voraussetzungen des § 34 Abs. 3-4 BNatSchG im Wege einer Abweichung realisiert werden. Auch diese Abweichungsprüfung beinhaltet ihrerseits einen Abwägungsvorgang, denn es müssen zwingende öffentliche Interessen die erheblichen Beeinträchtigungen des FFH-Gebiets überwiegen.¹²⁹ Diese Abwägung ist streng von der bauleitplanerischen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu unterscheiden. Die hier angesprochene Abwägung orientiert sich ausschließlich an § 34 Abs. 3-4 BNatSchG unter Beachtung einer richtlinienkonformen Auslegung des Art. 6 Abs. 4 FFH-RI. Des Weiteren dürfen keine zumutbaren Alternativen bestehen, ansonsten käme eine Abweichungszulassung keinesfalls in Betracht.

Erst wenn feststeht, dass die Voraussetzungen für eine Abweichungszulassung für den Bauleitplan tatsächlich vorliegen, wird dieses Ergebnis einschließlich der vorzunehmenden Kohärenzsicherungsmaßnahmen gem. § 34 Abs. 5 BNatSchG als einer der Umweltschutzbelange gem. § 1 Abs. 6 Nr. 7b) BauGB in die bauleitplanerische Abwägung des § 1 Abs. 7 BauGB eingestellt.

Hier führt die gerechte Interessenabwägung letztendlich in seinem Ergebnis zu einer Entscheidung über den Bauleitplan und die enthaltenen Festsetzungen bzw. Darstellungen.

¹²⁹ In Abhängigkeit davon, ob prioritäre Lebensräume oder prioritäre Arten betroffen sind oder nur einfache FFH-Gebiete, können hierbei nur bestimmte öffentliche Interessen geltend gemacht werden. Siehe dazu Kap. 4.2.

3.3 Verfahrensrechtliche Verankerung der FFH-Prüfung

Mit dem EAG-Bau¹³⁰ wurde die Umweltprüfung in das BauGB integriert, um auf diese Weise die europäische Plan-UP-Richtlinie¹³¹ umzusetzen.¹³² Die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltprüfung ergibt sich gem. § 2 Abs. 4 S 1 BauGB für jeden Bauleitplan.¹³³ Die Umweltprüfung dient der zusammenfassenden Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Umweltbelange der §§ 1 Abs. 6 Nr. 7, 1a BauGB, die durch den beabsichtigten Bauleitplan berührt sein könnten. Sie stellt in diesem Sinne ein förmliches Trägerverfahren für die umweltrelevanten Prüfungsfelder dar.¹³⁴ Das Ergebnis ist im Umweltbericht i.S.d. § 2a S 2 Nr. 2 BauGB festzuhalten und gem. § 2 Abs. 4 S 4 BauGB in der Abwägung zu berücksichtigen. Da die Erhaltungsziele oder der Schutzzweck der Natura 2000-Gebiete als Belange i.S.d. § 1a Abs. 4 i.V.m. § 1 Abs. 6 Nr. 7b) BauGB auch Teil der Umweltprüfung sind, stellt sich die Frage, wie sie hierbei behandelt werden müssen, da die Möglichkeit ihrer erheblichen Beeinträchtigung gerade nicht abwägbar ist, sondern die Regelungen des BNatSchG zur Anwendung kommen.

Die in § 34 Abs. 2 BNatSchG genannte FFH-Verträglichkeitsprüfung könnte parallel zur Umweltprüfung stattfinden. Allerdings widerspricht das bereits dem Wortlaut des § 2 Abs. 4 S 1 BauGB, der § 1a BauGB ausdrücklich in die Umweltprüfung mit einschließt. Zudem würde ein Parallelverfahren dem Zweck der Umweltprüfung im Städtebaurecht: nämlich der Strukturierung der Umweltschutzbelange, zuwiderlaufen. Die FFH-Verträglichkeitsprüfung muss demnach Bestandteil der ihr übergeordneten Umweltprüfung sein.¹³⁵ Dennoch sollte sie stets als separates Gutachten inner-

¹³⁰ Europarechtsanpassungsgesetz-Bau vom 24.6.2004 (BGBl. I S. 1359).

¹³¹ Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. Nr. L 197 vom 21.7.2001, S. 30-37).

¹³² Vgl. Birk, S. 197; Vgl. Büchner /Schlotterbeck, 2008, S. 5.

¹³³ Gem. § 1 Abs. 8 BauGB bei der Aufstellung, Ergänzung, Änderung und Aufhebung eines Bauleitplans; Von der Pflicht zur Umweltprüfung ausgenommen sind Bebauungspläne der Innenentwicklung (§ 13a Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 13 Abs. 3 S. 1 BauGB).

¹³⁴ Vgl. Busse, S. 7, Vgl. Ernst / Zinkahn / Bielenberg / Krautzberger, § 1a, S. 122.

¹³⁵ Siehe dazu Schema „Verfahrensrechtliche Verankerung der FFH-Prüfung“ in Anlage 2.

halb der Umweltprüfung erarbeitet werden.¹³⁶

Werden in diesem Gutachten erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele und des Schutzzwecks eines FFH-Gebiets durch die beabsichtigte Bauleitplanung festgestellt, kann dieses Ergebnis ebenso wenig in die Abwägung eingestellt werden, als wenn vernünftige fachliche Zweifel an der Verträglichkeit verbleiben.

Liegen jedoch alle Abweichungsvoraussetzungen i.S.d. § 34 Abs. 3-5 BNatSchG vor, ist dieses Ergebnis in der Abwägung zu berücksichtigen.

Ein auf Grund § 34 BNatSchG unzulässiger Bauleitplan, der auch nicht die Voraussetzungen des § 34 Abs. 3-5 BNatSchG erfüllt, scheidet auf Grund vorrangigen Rechts. Das Bauleitplanverfahren muss in diesem Fall verworfen werden.

Das Einstellen und Wegwägen eines negativen Ergebnisses in die bauleitplanerischen Abwägung wäre ein Verstoß gegen das Gebot der inhaltlichen Bindung auf Grund vorrangigen Rechts und gegen das Abwägungsgebot. Ein derartiger Bauleitplan wäre rechtswidrig. Eine Planerhaltung nach §§ 214, 215 BauGB wäre ausgeschlossen.

Im Vergleich zu den nationalen Naturschutzvorschriften (einschließlich Artenschutzvorschriften), die von der Eingriffsregelung des § 1a Abs. 3 BauGB erfasst werden und abwägbar sind, kommt den FFH-Gebieten durch das abwägungsresistente Gebietsschutzregime ein strengerer Schutzstatus zu.

Daher empfiehlt es sich die FFH-Verträglichkeitsprüfung in der Reihenfolge innerhalb der Umweltprüfung, wegen ihrer Rechtsfolge der Unzulässigkeit den anderen umweltrechtlichen Prüfungen vorzuziehen.

Wird durch die Planung ein FFH-Gebiet erheblich beeinträchtigt und stellt dies gleichzeitig einen Eingriff gem. § 1a Abs. 3 BauGB i.V.m. § 18 Abs. 1 BNatSchG dar, ist die FFH-Prüfung die vorrangige Spezialregelung.¹³⁷

¹³⁶ Vgl. Busse, S. 255.

¹³⁷ Vgl. Ernst / Zinkahn / Bielenberg / Krautzberger, § 1a, S. 136.

Wird dabei jedoch die Verträglichkeit der Planung mit den Erhaltungszielen des jeweiligen Gebiets festgestellt, muss daneben die Eingriffsregelung abgearbeitet werden (vgl. § 37 Abs. 3 BNatSchG).

Fraglich ist, ob und wie im Vergleich zum dargestellten Gebietsschutzregime auch das Artenschutzregime¹³⁸ der FFH-Richtlinie in das deutsche Städtebaurecht integriert ist.

Eine unmittelbare Einbindung über die Planungsleitlinien oder als ergänzende Vorschrift findet sich im BauGB nicht.¹³⁹

Außerdem kann gegen die Verbotstatbestände des § 42 Abs. 1 BNatSchG nicht schon durch einen Bauleitplan oder einzelne seiner Festsetzungen verstoßen werden. Erst seine Verwirklichung kann zu Verstößen gegen artenschutzrechtliche Verbote führen.¹⁴⁰ Das einzelne Bauvorhaben könnte auf Grund eines Bebauungsplans, der § 42 Abs. 1 BNatSchG zuwiderläuft, keine Genehmigungsfähigkeit erlangen, es sei denn die Voraussetzungen des § 42 Abs. 5 S. 2, 3 BNatSchG oder des § 43 Abs. 8 BNatSchG lägen vor, bzw. eine Befreiung gem. § 62 S. 1 BNatSchG kann erwirkt werden, denn einer Baugenehmigung dürfen gem. § 58 Abs. 1 S. 1 LBO keine zu prüfenden öffentlich-rechtlichen Vorschriften entgegenstehen. Regelmäßig würden hier aber die Zugriffsverbote des § 42 Abs. 1 BauGB entgegenstehen. Ein derartiger Bebauungsplan wäre dauerhaft an seinem Vollzug gehindert. Er verstieße somit gegen das Gebot der Erforderlichkeit i.S.d. § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB.¹⁴¹

Daher müssen bei der Aufstellung eines Bebauungsplans bereits die Zugriffsverbote des § 42 Abs. 1 BauGB berücksichtigt oder zumindest in eine sichere Genehmigungslage¹⁴² hineingeplant¹⁴³ werden.

¹³⁸ Art. 12, 13 FFH-RI, umgesetzt in § 42 Abs. 1 BNatSchG.

¹³⁹ § 1 Abs. 6 Nr. 7a) BauGB bezieht sich auf den nationalen Naturschutz, einschließlich dem nationalen Artenschutz, hier gilt die Eingriffsregelung.

¹⁴⁰ BVerwG Beschl. v. 25.8.1997, 4 NB 12.97 = BauR 1997, S. 978.

Beim Gebietsschutz stellt sich diese Frage deshalb nicht, weil hier die Erhaltungsziele und Schutzzwecke bereits explizit als Planungsleitlinien benannt werden.

¹⁴¹ BVerwG Beschl. v. 9.2.2004, 4 BN 28/03 = NVwZ 2004, S. 1242, 1243.

¹⁴² Genehmigungslage wird auch Befreiungslage genannt.

¹⁴³ Ebenda.

4 Die FFH-Prüfung in der Bauleitplanung

4.1 Die Verträglichkeitsprüfung

4.1.1 Prüfungsrelevante Bauleitpläne

Die in § 34 Abs. 1 S 2, Abs. 2-5 BNatschG enthaltenen Regelungen zur FFH-Prüfung von Projekten sind gem. § 35 S 2 BNatSchG für Bauleitpläne entsprechend anzuwenden.¹⁴⁴ § 35 S 2 BNatSchG konkretisiert zudem den allgemeinen Planbegriff aus § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG.

Unter Rückgriff auf § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG sind somit die Bauleitpläne prüfungsrelevant, die einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten geeignet sind ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder ein Europäisches Vogelschutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen.¹⁴⁵

Aus dieser Formulierung ergibt sich, dass für die Prüfpflicht ausschließlich die Auswirkungen auf ein FFH-Gebiet ausschlaggebend sind. Keine Rolle spielt dabei, ob der beabsichtigte Bauleitplan vollständig oder teilweise innerhalb oder außerhalb eines FFH-Gebiets realisiert werden soll.¹⁴⁶

Ebenso sind kumulative Auswirkungen zu beachten, die sich im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten entwickeln können. Aus mehreren, für sich genommen, geringen Auswirkungen können sich bei deren Summierung erhebliche Beeinträchtigungen ergeben.¹⁴⁷ Daher können auch Bauleitpläne, die einzeln betrachtet verträglich mit den Erhaltungszielen eines FFH-Gebiets sind, der Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung unterliegen.

¹⁴⁴ Diese Regelungen sind auch bei Ergänzungssatzungen gem. 34 Abs. 4 S 1 Nr. 3 BauGB entsprechend anzuwenden.

¹⁴⁵ § 10 Abs. 1 Nr. 12 2. HS BNatSchG trifft auf Bauleitpläne nicht zu. Unmittelbar der Gebietsverwaltung dienen Managementpläne i.S.d. Art. 6 Abs. 1 FFH-RI.

Vgl. Europäische Kommission, S. 34.

¹⁴⁶ Vgl. Europäische Kommission, S. 37.

¹⁴⁷ Ebenda, S. 37 f.

4.1.2 Erheblichkeit der Beeinträchtigungen

Von entscheidender Bedeutung, sowohl für die Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung als auch für die Zulässigkeitsentscheidung über einen Bauleitplan, ist das Kriterium der „Erheblichkeit“.

Eine abstrakte Beschreibung dieses Begriffs gestaltet sich schwierig. Einerseits erfordert die Kohärenz des Netzes Natura 2000 eine objektive und einheitliche Auslegung, andererseits aber müssen die spezifischen Merkmale des einzelnen FFH-Gebiets berücksichtigt werden.¹⁴⁸

Das BVerwG hat klargestellt, dass grundsätzlich jede Beeinträchtigung von Erhaltungszielen erheblich ist und als Beeinträchtigung des Gebiets als solches gewertet werden muss. Unerheblich können somit nur Beeinträchtigungen sein, wenn sie die Erhaltungsziele eines FFH-Gebiets nicht nachteilig berühren.¹⁴⁹

Befindet sich die Planung zwar in einem FFH-Gebiet, nicht aber direkt in einem für ihn festgelegten Lebensraum gem. Anlage I FFH-RI oder befindet sie sich außerhalb eines FFH-Gebiets, so wird die Erheblichkeitsschwelle nur erreicht, wenn nicht auszuschließen ist, dass die Planung sich negativ auf die maßgeblichen Gebietsbestandteile auswirkt.

Für die Gemeinden bedeutet dies, dass die Beeinträchtigung durch einen Bauleitplan, der sich auch nur auf ein einziges Erhaltungsziel¹⁵⁰ des FFH-Gebiets nachteilig auswirken kann, als erheblich gilt.

Andererseits schränkt das BVerwG seine Aussage, jede Beeinträchtigung der Erhaltungsziele sei eine erhebliche Beeinträchtigung, ein, indem es die Frage der Erheblichkeit einer naturschutzfachlichen Beurteilung im

¹⁴⁸ Vgl. Europäische Kommission, S. 36.

¹⁴⁹ BVerwG Urt. v. 17. 1.2007, 9 A 20.05 = NVwZ 2007, S. 1054, 1058.

¹⁵⁰ Die Erhaltungsziele i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG des jeweiligen Gebiets werden in dem entsprechenden Managementplan festgehalten. Wurde für das Gebiet noch kein Managementplan aufgestellt, dann sind sie aus dem Standarddatenbogen, der zur Gebietsmeldung verwendet wurde, zu ermitteln.

konkreten Einzelfall überlässt.¹⁵¹ Ist demnach trotz des Vollzugs eines Bauleitplans sichergestellt, dass der günstige Erhaltungszustand der geschützten Lebensräume und Arten i.S.d. Art. 1 e) und i) FFH-RI in diesem FFH-Gebiet stabil bleibt, so befinden sich die Beeinträchtigungen unterhalb der Erheblichkeitsschwelle.¹⁵²

Dabei muss berücksichtigt werden, dass die Lebensräume und Arten unterschiedliche Reaktions- und Belastungsschwellen¹⁵³ aufweisen, weshalb der günstige Erhaltungszustand spezifisch für die einzelnen Arten und Lebensräume zu ermitteln ist.¹⁵⁴

Der Erhaltungszustand eines Lebensraums wird gem. Art, 1 e) FFH-RI insbesondere dann als günstig erachtet, wenn seine Fläche beständig ist oder sich ausdehnt. Daher sind direkte Flächenverluste in einem Lebensraum, oberhalb der Bagatellschwelle, in jedem Fall erheblich.¹⁵⁵

Wo sich aber die Bagatellschwelle genau befindet, ist dabei wieder vom konkreten Einzelfall abhängig. Bei Biotopen mit einer besonders wichtigen Funktion am Natura 2000-Netz, z.B. bei Trittsteinbiotopen¹⁵⁶, kann sie sogar bei Null liegen. Damit ist bei diesen Lebensräumen jeder direkte Flächenverlust als erheblich einzustufen. Die in den Kartieranleitungen der Bundesländer enthaltenen Mindestflächengrößen zur FFH-Prüfung dürfen nicht als Bagatellschwellen herangezogen werden, denn sie dienen einer anderen Funktion, nämlich der Auswahl der Gebiete.¹⁵⁷

¹⁵¹ BVerwG Urt. v. 17. 1.2007, 9 A 20.05 m.w.N. = NVwZ 2007, S. 1054, 1059.

¹⁵² Ebenda.

¹⁵³ Darunter sind die Empfindlichkeiten der Lebensräume und Arten zu verstehen.

¹⁵⁴ Vgl. Kremer, ZUR 2007, S. 299, 301.

¹⁵⁵ BVerwG Urt. v. 12.3.2008, 9 A 3.06 m.w.N. = NuR 2008, S. 633, 645.

¹⁵⁶ Trittsteinbiotope dienen der Vernetzung von Biotopen.

¹⁵⁷ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 = NVwZ 2007, S. 1054, 1060.

4.1.3 Vorrang der Schutzgebietsverordnung

Der Maßstab für die FFH-Prüfung im Rahmen der Bauleitplanung ergibt sich gem. § 1a Abs. 4 BauGB aus dem BNatSchG. Dort verweist § 35 S 2 BNatSchG unter Beachtung des § 11 BNatSchG auf die entsprechende Anwendung des § 34 Abs. 1 S 2, Abs. 2-5 BNatSchG.

Werden durch den beabsichtigten Bauleitplan jedoch Gebiete berührt, die bereits als geschützte Teile von Natur und Landschaft i.S.d. § 22 Abs. 1 BNatSchG ausgewiesen wurden¹⁵⁸, dann hat sich gem. § 34 Abs. 1 S 2 BNatSchG die Verträglichkeit am Schutzzweck¹⁵⁹ des Gebiets und an der jeweiligen Schutzgebietsverordnung zu messen. Soweit § 34 BNatSchG allerdings strengere Regelungen enthält, sind insoweit die Regelungen des § 34 BNatSchG einschlägig (vgl. § 33 Abs. 3 S 4 BNatSchG).

Der Schutzzweck und die dazu erlassenen Vorschriften sind somit spezieller als die Regelungen zur Verträglichkeits- und Abweichungsprüfung des § 34 BNatSchG und genießen somit Vorrang in der Anwendung.

Dieser Vorrang kommt gleichfalls in § 37 Abs. 2 S 1 BNatSchG zum Ausdruck. Für die i.S.d. § 22 Abs. 1 BNatSchG ausgewiesenen Schutzgebiete legt § 37 Abs. 2 S 1 BNatSchG fest, dass § 34 BNatSchG nur insoweit anzuwenden ist, als die Schutzgebietserklärungen selber über keine strengeren Regelungen verfügen.¹⁶⁰

Die Regelungen zur Beteiligung und Unterrichtung der Kommission finden gem. § 37 Abs. 2 S 2 BNatSchG dennoch Anwendung.

Die Vorschriften über die Verträglichkeitsprüfung sind somit subsidiär. Aber es geht stets das strengere Schutzregime vor.¹⁶¹

¹⁵⁸ Vgl. dazu Kap. 2.4 zur Phase 3.

¹⁵⁹ Der Schutzzweck konkretisiert die Funktion des einzelnen Gebiets für das gesamte Schutzgebietsnetz Natura 2000.

¹⁶⁰ Naturschutzgebietsverordnungen gewähren wegen des absoluten Veränderungsverbots gem. § 23 Abs. 2 S 1 BNatSchG einen strengeren Schutz als § 34 BNatSchG.

¹⁶¹ Vgl. Kador, S. 76 f.

4.1.4 Verfahrensablauf der Vorprüfung

Aus § 1a Abs. 4 BauGB lässt sich unter Beachtung des allgemeinen Planbegriffs aus § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG¹⁶² ableiten, dass im Bauleitplanverfahren durch die Gemeinde eine FFH-Vorprüfung¹⁶³ durchzuführen ist.

Sie ist der eigentlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung vorgeschaltet und übernimmt eine Filterfunktion¹⁶⁴, bei der die Pläne von der Pflicht einer aufwendigen Verträglichkeitsprüfung befreit werden, bei denen an Hand objektiver Umstände eine erhebliche Beeinträchtigung offensichtlich ausgeschlossen werden kann.¹⁶⁵

Die Vorprüfung ist eine überschlägige Prüfung und streng zu unterscheiden von der eigentlichen gutachterlichen Verträglichkeitsprüfung.¹⁶⁶

Im Rahmen der Vorprüfung wird festgestellt, ob in dem jeweiligen Bauleitplanverfahren eine Verträglichkeitsprüfung notwendig wird.

Dies ist dann der Fall, wenn gem. § 1a Abs. 4 BauGB ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung¹⁶⁷ oder ein Europäisches Vogelschutzgebiet¹⁶⁸ durch die beabsichtigte Bauleitplanung in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt werden kann. Zu prüfen ist, ob die Wahrscheinlichkeit oder die Gefahr einer erheblichen Beeinträchtigung besteht.¹⁶⁹ Entsprechend dem gemeinschaftsrechtlichen Vorsorgeprinzip¹⁷⁰ liegt eine Gefahr bereits dann vor, wenn anhand objektiver Umstände nicht ausgeschlossen werden kann, dass ein Plan das fragliche Gebiet derartig beeinträchtigt.¹⁷¹ Pläne können demnach ein Gebiet erheblich beeinträchtigen, wenn sie

¹⁶² § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG enthält die Legaldefinition des naturschutzrechtlichen Planbegriffs.

¹⁶³ Es werden auch die Begriffe Erheblichkeitseinschätzung oder Screening verwendet.

¹⁶⁴ Vgl. Kador, S. 39.

¹⁶⁵ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 m.w.N. = NVwZ 2007, S. 1054, 1061.

¹⁶⁶ Siehe dazu Kap. 4.3.

¹⁶⁷ Nach § 10 Abs. 1 Nr. 5 BNatSchG sind das die in der Kommissionsliste enthaltenen Gebiete, auch vor ihrer Erklärung als Schutzgebiet; Siehe auch Phase 2 in Kap. 2.4.

¹⁶⁸ Nach § 10 Abs. 1 Nr. 6 BNatSchG sind das die Gebiete i.S.d. Art. 4 Abs. 1, 2 VSRI.

¹⁶⁹ EuGH Urt. v. 10.1.2006, C-98/03 m.w.N. = NVwZ 2006, S. 319 ff.

¹⁷⁰ Siehe dazu Kap. 2.1.

¹⁷¹ EuGH Urt. v. 10.1.2006, C-98/03 m.w.N. = NVwZ 2006, S. 319 ff.

drohen, dessen Erhaltungsziele zu gefährden.¹⁷² Auf die Gewissheit kommt es dabei nicht an.¹⁷³ Allein die Möglichkeit ist ausschlaggebend.

Bleiben im Ergebnis der Vorprüfung vernünftige Zweifel am Ausbleiben erheblicher Beeinträchtigungen bestehen, wird die Durchführung der Verträglichkeitsprüfung notwendig,¹⁷⁴ um dem aufgekommenen Verdacht in gutachterlicher Weise und in umfangreicherer Prüftiefe nachzugehen.¹⁷⁵

¹⁷² BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 m.w.N. = NVwZ 2007, S. 1054, 1058 f.

¹⁷³ Vgl. Europäische Kommission, S. 36.

¹⁷⁴ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 m.w.N. = NVwZ 2007, S. 1054, 1061.

¹⁷⁵ Siehe dazu Schema „Ablaufschema zur FFH-Prüfung“ in Anlage 3.

4.1.5 Verfahrensablauf der Verträglichkeitsprüfung

Kann nicht bereits mit der FFH-Vorprüfung die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung maßgeblicher Gebietsbestandteile als Folge der beabsichtigten Planung offensichtlich ausgeschlossen werden, kommen gem. § 1a Abs. 4 BauGB die Vorschriften des BNatSchG über die Zulässigkeit und Durchführung der Planung, einschließlich der Einholung von Stellungnahmen der Kommission, zur Anwendung.

Dabei ergibt sich aus § 34 Abs. 2 BNatSchG, der sich auf die Zulassungsentscheidung bezieht und Art. 6 Abs. 3 S 2 der FFH-Richtlinie umsetzt, dass die Gemeinde eine Verträglichkeitsprüfung durchführen muss.

Ziel der Verträglichkeitsprüfung ist es, den in der Vorprüfung aufgekommenen Verdacht nachteiliger Auswirkungen auf ein FFH-Gebiet, durch eine schlüssige naturschutzfachliche Gegenargumentation auszuräumen.¹⁷⁶ An die Prüfung sind auf Grund der europarechtlichen Leitidee von einem „vorsorgenden Umweltschutz auf hohem Schutzniveau“¹⁷⁷ sehr hohe naturschutzfachliche Anforderungen geknüpft, wie durch die Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG in den letzten Jahren verdeutlicht wurde.

Die Gemeinde muss mit der Verträglichkeitsprüfung einen schwierigen Gegenbeweis antreten, um ihrer beabsichtigten Bauleitplanung in dieser Stufe zur Zulässigkeit zu verhelfen. Sie muss beweisen, dass ihre Planung kein Natura 2000-Gebiet erheblich beeinträchtigen kann. Dabei wird von ihr Gewissheit darüber gefordert, dass sich keine nachteiligen Auswirkungen auf das Gebiet als solches ergeben.¹⁷⁸ Gewissheit bedeutet zwar nicht, dass die Verträglichkeitsprüfung auf ein „Nullrisiko“¹⁷⁹ abzielen muss, aber es darf „aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel“ verbleiben, dass solche negativen Auswirkungen nicht auftreten werden.¹⁸⁰ Die Gemeinde muss, um dies zu gewährleisten, bei der Verträglich-

¹⁷⁶ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 m.w.N. = NVwZ 2007, S. 1054, 1061.

¹⁷⁷ Siehe dazu Kap. 2.1.

¹⁷⁸ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 = NVwZ 2007, S. 1054, 1061.

¹⁷⁹ Ebenda.

¹⁸⁰ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 m.w.N. = NVwZ 2007, S. 1054, 1061.

lichkeitsprüfung die „besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse“ berücksichtigen und „alle wissenschaftlichen Mittel und Quellen“ ausschöpfen.¹⁸¹ Dazu muss allerdings keine Grundlagenforschung für den Plan betrieben werden. Vielmehr reicht die Verwendung der besten aktuell verfügbaren wissenschaftlichen Mittel. Dennoch gehen alle verbleibenden Unsicherheiten auf Grund derzeit objektiv unzureichender wissenschaftlicher Kenntnisse zu Lasten des Plans.¹⁸²

Nicht ausräumbare wissenschaftliche Unsicherheiten können jedoch von der Gemeinde durch ein wirksames Risikomanagement unter Ausschöpfung aller wissenschaftlicher Mittel und Quellen kompensiert werden. Dazu müssen alle Risiken aufgezeigt und bewertet werden. Angemessene und erforderliche Maßnahmen sind zur Verhinderung der Verwirklichung des Risikos zu treffen.¹⁸³

Beeinträchtigungen durch ihre Planung kann die Gemeinde mit einem wirksamen Schutzkonzept unter die Erheblichkeitsschwelle drücken. Auf diese Weise kann sie dem Schutzanspruch der FFH-Richtlinie gerecht werden, denn aus Sicht des Gebietsschutzes ist es gleichgültig, ob eine Beeinträchtigung von vornherein als unerheblich zu bewerten ist oder erst durch Schutzvorkehrungen unerheblich wird.¹⁸⁴

Hohe Anforderungen werden gleichfalls an die Dokumentation der im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung gewonnenen fachwissenschaftlichen Erkenntnisse gestellt. Sie muss lückenlos und fehlerfrei belegen, dass der beste wissenschaftliche Standard erreicht wurde.¹⁸⁵ Fehler in der Dokumentation bewirken ebenso wie Fehler in der Ermittlung und Bewertung der Risiken auch eine fehlerhafte Abweichungsprüfung, denn diese knüpft

¹⁸¹ Ebenda.

¹⁸² Ebenda.

¹⁸³ Ebenda.

¹⁸⁴ Ebenda, S. 1060; Siehe dazu Kap. 4.1.6.

¹⁸⁵ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 m.w.N. = NVwZ 2007, S. 1054, 1062; Vgl. Kremer, ZUR 2007, S. 299, 302.

gem. § 34 Abs. 3 BNatSchG (vgl. Art. 6 Abs. 4 FFH-RI) direkt an das Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung an.¹⁸⁶

Neuere Rechtsprechung¹⁸⁷ lässt reine Bewertungsmängel nicht mehr in die Abweichungsprüfung durchschlagen, wenn die Planung zu Unrecht als verträglich festgestellt wurde. Sie kann dann zudem einer Abweichungsprüfung unterzogen und auf deren Grundlage ermöglicht werden. Außerdem darf eine Worst-case-Betrachtung angestellt werden, um auf deren Ergebnis hin in eine vorsorgliche Abweichungsprüfung einzusteigen.¹⁸⁸

Da die FFH-Verträglichkeitsprüfung im Bauleitplanverfahren ergänzender Bestandteil der Umweltprüfung ist, muss gem. §§ 2 Abs. 4 S 1, 2a S 2 Nr. 2 BauGB das Schema für den Umweltbericht der Anlage 1 BauGB zur Dokumentation verwendet werden.

Jedoch sind Vermengungen mit anderen Bestandteilen des Umweltberichts, wegen der abweichenden Rechtsfolgen, strikt zu vermeiden.¹⁸⁹

Eine Alternativenprüfung ist gem. Art § 34 Abs. 2 BNatSchG in der Verträglichkeitsprüfung nicht vorgesehen. Dennoch empfiehlt es sich bereits auf dieser Verfahrensstufe Alternativen in Betracht zu ziehen und diesen nachzugehen, wenn durch die beabsichtigte Planung negative Auswirkungen auf das Gebiet zu befürchten sind.¹⁹⁰ Somit kann sichergestellt werden, dass die naturschutzfachlich beste Lösung im Rahmen einer sich anschließende Abweichungsprüfung weiterverfolgt wird. Eine Realisierung einer Abweichung ist gem. § 34 Abs. 3 BNatSchG ohnehin nur möglich, wenn keine Alternativlösung besteht.

¹⁸⁶ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 = NVwZ 2007, S. 1054, 1067 f.

¹⁸⁷ BVerwG Beschl. v. 17.7.2008, 9 B 15.08; BVerwG Urteil vom 12.3.2008, 9 A 3.06.

¹⁸⁸ Vgl. Stüer, DVBl. 2009, S. 1, 3.

¹⁸⁹ Vgl. Ernst / Zinkahn / Bielenberg / Krautzberger, § 1a, S. 157; Busse, S. 255.

¹⁹⁰ So auch Kador, S. 48, 89; Ebenfalls Europäische Kommission, S. 40.

4.1.6 Schutz- und Kompensationsmaßnahmen

Da die Gemeinde durch ein Schutzkonzept die Möglichkeit hat, erhebliche Beeinträchtigungen, die mit ihrer Planung einhergehen, zu verhindern, soll dieses Instrument im Folgenden näher betrachtet werden.

Ein solches Konzept mit Schutz- und Kompensationsmaßnahmen kann bei der Verträglichkeitsprüfung berücksichtigt werden und eine erhebliche Beeinträchtigung ausschließen.¹⁹¹

Allerdings muss das Schutzkonzept sehr hohen Anforderungen genügen. Zum einen trägt auch hier die Gemeinde die Beweislast. Sie muss sicherstellen, dass durch die Maßnahmen erhebliche Beeinträchtigungen nachweislich wirksam verhindert werden, das heißt der günstige Erhaltungszustand der geschützten Lebensraumtypen und Arten im FFH-Gebiet stabil bleibt. Alle möglichen Risiken gehen zu Lasten ihrer Planung.¹⁹²

Zudem muss das Schutzkonzept bereits vom Beginn der Baumaßnahmen an und auch bei der geplanten späteren Nutzung wirksam sein.¹⁹³ Doch wird vom BVerwG ein kurzfristiger Regenerationszeitraum eingeräumt.¹⁹⁴

Ein Schutzkonzept, welches die Beeinträchtigungen nur abmildert aber nicht unerheblich werden lässt, ist nicht geeignet und kann daher bei der Verträglichkeitsprüfung nicht berücksichtigt werden. Allenfalls zur Kohärenzsicherung bei einer Abweichungsentscheidung dürfen diese Maßnahmen herangezogen werden.¹⁹⁵

Bestandteil eines Schutzkonzepts kann die Anordnung von Beobachtungsmaßnahmen sein, ein sog. Monitoring. Dabei sind gleichzeitig begleitende Korrektur- und Vorsorgemaßnahmen für den Fall festzulegen, dass sich die Schutz- und Kompensationsmaßnahmen im Nachhinein als doch nicht ausreichend wirksam erweisen, um dennoch alle Risiken für die

¹⁹¹ BVerwG Urt. v. 12.3.2008, 9 A 3.06 m.w.N. = NuR 2008, S. 633, 646 f.

¹⁹² BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 m.w.N. = NVwZ 2007, S. 1054, 1060.

¹⁹³ Ebenda.

¹⁹⁴ Vgl. Kremer, ZUR 2007, S. 299, 302.

¹⁹⁵ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 m.w.N. = NVwZ 2007, S. 1054, 1060.

Erhaltungsziele wirksam auszuräumen.¹⁹⁶ Zu einem Monitoring ist die Gemeinde gem. § 4c BauGB in der Bauleitplanung ohnehin verpflichtet. Sie muss danach die erheblichen Umweltauswirkungen, die auf Grund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten, überwachen um ggf. Korrekturmaßnahmen ergreifen zu können. Diese Verpflichtung zu einem Monitoring wurde gemeinsam mit der Umweltprüfung in das BauGB eingebracht. Allerdings stellt das Monitoring im Rahmen eines FFH-Schutzkonzepts eine ähnliche Ausnahmesituation dar, wie die Integration der FFH-Prüfung in die Umweltprüfung. Verfahrensrechtlich kann das FFH-Monitoring zwar nach § 4c BauGB ablaufen, materiell-rechtlich hat es sich jedoch an den strengeren Maßstäben der FFH-Richtlinie zu messen.

Die Schutz- und Kompensationsmaßnahmen bestimmen sich nach dem konkreten Einzelfall, denn sie müssen genau auf das örtliche Verfahren und auf die spezifischen Risiken zugeschnitten sein. Sie können nur durch einen naturschutzfachlichen Sachverständigen bestimmt werden.

In Frage kommen eine Vielzahl unterschiedlichster Maßnahmen, auch in Kombinationen, wie beispielsweise:

- Planung der Bauarbeiten außerhalb von Zeiten, in denen die Arten empfindlich gegenüber Störungen und Verschlechterungen sind
- Errichtung von Lärmschutzwällen und -wänden
- Anlegen von Grünbrücken
- Untertunnelung
- Anlegen neuer Habitate
- Anlegen von Trittsteinbiotopen
- Umstellen der Bewirtschaftungsart
- Renaturierungsmaßnahmen
- Umsiedelung von Exemplaren

¹⁹⁶ Vgl. BVerwG Urt. v. 17.1.07, 9 A 20.05 = NVwZ 2007, S. 1054, 1060; Vgl. Kremer ZUR 2007, 299, 302.

4.1.7 Zulässigkeitsentscheidung

Die zuständige Behörde stimmt gem. Art. 6 Abs. 3 FFH-RI¹⁹⁷ dem Plan oder Projekt nur zu, wenn sie festgestellt hat, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird und sie ggf. die Öffentlichkeit zuvor angehört hat.

Demnach stellt sich die Frage, welche Behörde in der Bauleitplanung zuständig für diese Entscheidung ist. Dabei ist zu unterscheiden, ob es sich um einen genehmigungspflichtigen oder einen genehmigungsfreien Bauleitplan handelt.

Mit Ausnahme der in § 10 Abs. 2 BauGB genannten Pläne ist der Bebauungsplan genehmigungsfrei. Der Flächennutzungsplan ist gem. § 6 Abs. 1 BauGB stets genehmigungspflichtig.

Zuständig für die Zulässigkeitsentscheidung ist daher bei den genehmigungsfreien Bebauungsplänen die planende Gemeinde selbst, bei den genehmigungspflichtigen Bebauungsplänen sowie bei den Flächennutzungsplänen überdies die Genehmigungsbehörde¹⁹⁸.

Bei ihrer Entscheidung ist sie an die Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung gebunden.

Ist eine erhebliche Beeinträchtigung zu erwarten oder bestehen zumindest vernünftige Zweifel an deren Ausbleiben, so führt dies gem. § 34 Abs. 2 BNatSchG strikt zur Unzulässigkeit des Bauleitplans.

Endet die Verträglichkeitsprüfung dagegen mit einem positiven Ergebnis, so ist die Planung gem. § 34 Abs. 2 BNatSchG im Bezug auf die FFH-Verträglichkeit zulässig.

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung findet gem. §§ 3, 4 BauGB im Rahmen des Aufstellungs-, bzw. Änderungsverfahrens statt.

¹⁹⁷ § 34 Abs. 2 BNatSchG verzichtet auf den ausdrücklichen Verweis auf die Zuständigkeit und die Öffentlichkeitsbeteiligung.

¹⁹⁸ Genehmigungsbehörden sind die Regierungspräsidien als höhere Verwaltungsbehörden, bzw. gem. § 1 Abs. 1 BauGB-DVO i.V.m. § 10 Abs. 2 BauGB oder § 1 Abs. 2 BauGB-DVO i.V.m. § 6 Abs. 1 BauGB die Landratsämter als untere Verwaltungsbehörden bei Gemeinden, die der Rechtsaufsicht des Landratsamts unterstehen.

4.2 Die Abweichungsprüfung

4.2.1 Abweichungsprüfung bei einfachen FFH-Gebieten

Mit der Abweichungsprüfung finden auch außernaturschutzfachliche Interessen ihre Berücksichtigung im FFH-Gebietsschutz. In bestimmten Situationen können diese Interessen so gewichtig sein, dass sie selbst den Naturschutz zurücktreten lassen.¹⁹⁹ Die EG folgt damit dem gemeinschaftsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus Art. 5 S 3 EGV.

Ein mit den Erhaltungszielen des FFH-Gebiets unverträglich und somit unzulässiger Plan i.S.d. § 34 Abs. 2 BNatSchG darf gem. § 34 Abs. 3 BNatSchG dennoch durchgeführt werden, wenn zwingende Gründe des öffentlichen Interesses überwiegen und keine zumutbare Alternative gegeben ist. Diese Vorschrift bezieht sich auf einfache FFH-Gebiete. Für prioritäre FFH-Gebiete enthält § 34 Abs. 4 BNatSchG engere Anforderungen, weil diese Gebiete für Natura 2000 besonders bedeutsam sind.

Liegen die Voraussetzungen für eine Abweichung vor, sind darüber hinaus gem. § 34 Abs. 5 BNatSchG die zur Sicherung des Zusammenhangs des Natura 2000-Netzes notwendigen Maßnahmen vorzusehen und die EU-Kommission darüber zu unterrichten.

Bei der Abweichungsprüfung sind alle Tatbestandsmerkmale eigenständig abzuprüfen.²⁰⁰ Begonnen werden sollte dabei mit der Alternativenprüfung, um unnötigen Prüfungsaufwand zu vermeiden, denn das Vorhandensein einer Alternative schließt eine Abweichung in jedem Fall aus.

Dabei ist zu klären, ob gem. § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG eine zumutbare Alternative existiert, mit welcher der verfolgte Zweck der Planung an anderer Stelle, ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen ist.

Als Alternativen kommen sowohl Varianten an einem anderem Standort als auch in einer anderen Ausführung in Betracht. In jedem Fall muss sich

¹⁹⁹ Vgl. Günes, S. 99.

²⁰⁰ Vgl. Kador, S. 57.

das Planungsziel mit der Alternative erreichen lassen, auch wenn ggf. bestimmte Abstriche an der Zielverwirklichung hingenommen werden müssen.²⁰¹ Unbeachtlich können grundsätzlich andere Lösungen der Planungsaufgabe bleiben.²⁰² Ebenso ist der vollständige Verzicht auf die Planung, die „Nullvariante“, keine Alternative die es zu untersuchen gilt.²⁰³ Dabei beschränkt sich bei der Bauleitplanung die Alternativensuche auf das gemeindliche Hoheitsgebiet.²⁰⁴

Da die Alternative auch zumutbar sein muss, bleiben solche Varianten außer Betracht, die sich nur mit unverhältnismäßigem Aufwand verwirklichen ließen. Aus diesem Grund sind finanzielle Mehrkosten die mit einer Variante verbunden wären und die außerhalb jedes vernünftigen Verhältnisses zu dem erzielbaren Gewinn für Natur und Landschaft stehen, ein Grund weshalb eine solche Alternative nicht weiter verfolgt werden muss.²⁰⁵ Weiterhin müssen in die Alternativenauswahl nur die Varianten einbezogen werden, die zu einer geringeren Betroffenheit führen. Führt die beabsichtigte Planung zur Unverträglichkeit eines einfachen FFH-Gebiets, dann stellen nur die Varianten zu prüfende Alternativen dar, die nicht selber zu einer Unverträglichkeit bei einem einfachen oder sogar einem prioritären FFH-Gebiet führen. Die anderen Varianten scheiden für die Alternativenprüfung aus.²⁰⁶

Ergibt die Prüfung, dass keine zumutbaren Alternativen zur beabsichtigten Planung bestehen, müssen des Weiteren zwingende Gründe des öffentlichen Interesses gegeben sein, die in der Abwägung die Naturschutzbelange überwiegen. Dabei werden ausdrücklich soziale oder wirtschaftliche Belange in § 34 Abs. 3 Nr.1 BNatSchG genannt.

Projekte, die ausschließlich privaten Unternehmen oder Einzelpersonen dienen, gehören nicht zu den öffentlichen Interessen. Anders können aber

²⁰¹ BVerwG Urt. v. 12.3.2008, 9 A 3.06 m.w.N. = NuR 2008, S. 633, 650.

²⁰² Vgl. Köppel / Peters / Wende, S. 344.

²⁰³ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 = NVwZ 2007, S. 1054, 1071; Vgl. Günes, S. 103.

²⁰⁴ Vgl. Kador, S. 90.

²⁰⁵ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 m.w.N. = NVwZ 2007, S. 1054, 1071.

²⁰⁶ Vgl. Stüer, DVBl. 2009, S. 1, 4.

auch private Vorhaben im öffentlichen Interesse liegen, so z.B. bei Gewerbe- und Industriebetrieben, die der Standortsicherung oder Schaffung von Arbeitsplätzen in strukturschwachen Regionen dienen.²⁰⁷

Weitere Gründe werden in § 34 Abs. 4 BNatSchG (vgl. Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RI) benannt. Da diese Gründe sogar eine Abweichung bei Beeinträchtigungen prioritärer Gebiete rechtfertigen können, müssen sie erst recht für eine Abweichung bei einfachen Gebieten geeignet sein.²⁰⁸

Die Gründe des öffentlichen Interesses müssen zwingend sein. Das bedeutet, es muss für die Gemeinde eine Handlungspflicht bestehen oder sich die Durchführung des Plans aus vernünftiger Sicht aufdrängen.²⁰⁹

Die Abwägung zwischen dem Schutz des FFH-Gebiets und den zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses muss zu Gunsten letzterer ausfallen. Dabei gilt: je schwerer die Beeinträchtigung ist, desto gewichtiger muss das öffentliche Interesse an der Verwirklichung sein.²¹⁰

Liegen die Voraussetzungen für eine Abweichung vor, müssen darüber hinaus gem. § 34 Abs. 5 BNatSchG notwendige Maßnahmen zur Kohärenzsicherung des Natura 2000-Netzes getroffen werden. Das Erfordernis von Kohärenzsicherungsmaßnahmen ist gleichfalls als zwingende Zulassungsvoraussetzung anzusehen.²¹¹ Diese Maßnahmen sind funktionsbezogen auszugestalten. Sie dienen dazu, die verlorengegangene Funktion des Gebiets am europäischen Netz Natura 2000 zu kompensieren.²¹² Maßstab ist somit die Funktion des beeinträchtigten Gebiets für die Kohärenz des Natura 2000-Netzes.

Damit unterscheiden sich diese Maßnahmen, die in Art. 6 Abs. 4 FFH-RI als „Ausgleichsmaßnahmen“ bezeichnet werden, von den Ausgleichsmaßnahmen i.S.d. § 1a Abs. 3 BauGB, die allein dem Ausgleich der Beeinträchtigung eines bestimmten Gebiets dienen.

²⁰⁷ Vgl. Köppel / Peters / Wende, S. 348.

²⁰⁸ So auch Günes, S. 113.

²⁰⁹ Vgl. Kador, S. 56.

²¹⁰ Vgl. Köppel / Peters / Wende, S. 348., Koch E., S. 187.

²¹¹ BVerwG Urt. v. 17.01.2007, 9 A 20.05 m.w.N. = NVwZ 2007, S. 1054, 1072.

²¹² BVerwG Urt. v. 12.03.2008, 9 A 3.06 m.w.N. = NuR 2008, S. 633, 651.

Je nach Einzelfall kommen zur Kohärenzsicherung Maßnahmen wie z.B.:

- die Wiederherstellung des beeinträchtigten Lebensraums
- die biologische Verbesserung des verbleibenden Lebensraums
- die Neuanlage eines vergleichbaren Lebensraums
- die Neuausweisung eines FFH-Gebiets

in Betracht.²¹³

Die Kohärenzsicherungsmaßnahmen müssen nicht unmittelbar an dem Ort der Beeinträchtigung erfolgen. Zeitlich betrachtet müssen sie aber ihre Wirkung entfalten, bevor es zu einer irreversiblen Schädigung der betroffenen Schutzgüter kommt. Daher müssen sie rechtzeitig bis zur Vollen-
dung des Vorhabens ergriffen werden, obgleich ein gewisser Zeitraum zur
Regeneration eingeräumt wird, innerhalb dessen der volle Ausgleich der
Funktionseinbuße erzielt werden muss.²¹⁴

Die Kohärenzsicherungsmaßnahmen sind somit zeitlich deutlich enger an
die Beeinträchtigung gebunden als dies bei den Ausgleichsmaßnahmen
i.S.d. § 1a Abs. 3 BauGB vorgegeben ist.

An die Maßnahmen zur Sicherung des Natura 2000-Netzes werden insge-
samt weniger strenge Anforderungen gestellt, als an die Schutz- und
Kompensationsmaßnahmen im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung.

Bei der Auswahl und der konkreten Ausgestaltung der Kohärenz-
sicherungsmaßnahmen hat die Gemeinde einen Ermessensspielraum.

Über die getroffenen Maßnahmen ist gem. § 34 Abs. 5 BNatSchG die EU-
Kommission zu unterrichten.

²¹³ Vgl. Kador, S. 53.

²¹⁴ Vgl. BVerwG Urt. v. 12.03.2008, 9 A 3.06 m.w.N. = NuR 2008, S. 633, 651.

4.2.2 Abweichungsprüfung bei prioritären FFH-Gebieten

Erhöhte Anforderungen stellt § 34 Abs. 4 BNatSchG an eine Abweichung, wenn prioritäre Gebiete betroffen sind. Dies ergibt sich dadurch, dass diese Lebensraumtypen und Arten in ihrer Existenz stark bedroht sind und aus diesem Grunde der Gemeinschaft besondere Verantwortung für deren Erhaltung zukommt (vgl. Art. 1 d), h) FFH-RI).

Fraglich ist, ob die strengeren materiell-rechtlichen Anforderungen des § 34 Abs. 4 BNatSchG schon dann zur Anwendung kommen, wenn prioritäre Biotope oder Arten in einem FFH-Gebiet lediglich enthalten sind oder erst im Falle ihrer unmittelbaren Beeinträchtigung.

Nach dem Wortlaut des § 34 Abs. 4 BNatSchG (vgl. Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RI) ist eine unmittelbare Beeinträchtigung der prioritären Bestandteile nicht unbedingt erforderlich.²¹⁵

Dagegen spricht aber der Zweck der strengeren Abweichungsregelung, der an die besondere Bedeutung der prioritären Lebensräume und Arten anknüpft, die es strenger zu schützen gilt als die nicht prioritären.²¹⁶

Zweckdienlich ist aber nur, wenn § 34 Abs. 4 BNatSchG genau dann Anwendung findet, sofern die prioritären Gebietsbestandteile durch die Planung auch unmittelbar beeinträchtigt werden können.

Zumindest die Möglichkeit ihrer unmittelbaren erheblichen Beeinträchtigung muss bestehen.²¹⁷

Auch bei der Abweichungsprüfung nach § 34 Abs. 4 BNatSchG ist, obwohl nicht ausdrücklich gefordert, eine Alternativenprüfung vorzunehmen. Dies ergibt sich daraus, dass Abs. 4 lex specialis gegenüber Abs. 3 ist.

²¹⁵ So auch BVerwG Urteil vom 17.1.2001, 9 A 20.05 = NVwZ 2007, S. 1054, 1068; Vgl. Kremer, ZUR 2007, S. 299, 301.

²¹⁶ Vgl. Günes S. 128 f.; Europäische Kommission, S. 53., Kador, S. 68.

²¹⁷ BVerwG Urt. v. 12.03.2008, 9 A 3.06 m.w.N. = NuR 2008, S. 633, 648; Vgl. Schreiben EU-Kommission vom 23.7.2007 in Anlage 4.

In die Alternativenprüfung müssen die Varianten eingestellt werden, die nicht ebenfalls zu einer erheblichen Beeinträchtigung prioritärer Biotope oder Arten führen.

Bei der Betroffenheit prioritärer Elemente können nur zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit einschließlich der Landesverteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung oder den maßgeblich günstigen Umweltauswirkungen geltend gemacht werden. Diese Gründe werden in der Literatur als „benannte“ Rechtfertigungsgründe bezeichnet.²¹⁸

Besonders interessant für die Bauleitplanung erscheinen Gründe im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen. So könnte für die Stadt R. in Betracht kommen, die gewünschte Ortsumgehungsstraße damit zu rechtfertigen, dass sie der Gesundheit der Einwohner dient, da diese von einer hohen Lärmbelastigung des Durchgangsverkehrs befreit und gleichzeitig häufige innerörtliche Unfälle vermieden würden.²¹⁹

Das BVerwG hat neben der Entschärfung bestehender Unfallschwerpunkte grundsätzlich auch die Minderung der schädlichen Umwelteinwirkungen infolge von Lärm und Abgasen als berücksichtigungsfähig anerkannt.²²⁰

Allerdings werden an den Nachweis der zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses im Zusammenhang mit der menschlichen Gesundheit, der die erhebliche Beeinträchtigung prioritärer Biotope rechtfertigen soll, sehr hohe Anforderungen gestellt. Die Verkehrsteilnehmer müssen mit dem Vorhaben gezielt vor solchen Risiken bewahrt werden, welche über das allgemein übliche, mit dem Straßenverkehr ohnehin verbundene, Maß der Gefährdung hinausgehen.²²¹

²¹⁸ Vgl. Günes, S. 129 ff.

²¹⁹ Dies ist durch ein Verkehrsgutachten zu belegen.

²²⁰ Vgl. BVerwG Urt. v. 27.1.2000, 4 C 2/99 = NVwZ 2000, S. 1171, 1173; Halama, NVwZ 2001, S. 506, 512.

²²¹ BVerwG Urt. v. 27.1.2000, 4 C 2/99 = NVwZ 2000, S. 1171, 1173.

Daher wird sich nur in Ausnahmefälle die Beeinträchtigung prioritärer Gebietsbestandteile durch eine Ortsumgehungsstraße mit der Gesundheit des Menschen rechtfertigen lassen.

Krankenhäuser und Pflegeheime rechtfertigen schon auf Grund ihrer örtlichen Ungebundenheit nicht die Beeinträchtigung prioritärer Gebietsbestandteile.²²² Sie scheitern bereits in der Alternativenprüfung.

Andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses bedürfen der vorherigen Stellungnahme der Kommission. Umstritten ist, ob hierzu auch soziale und wirtschaftliche Gründe, wie sie in § 34 Abs. 3 BNatschG (vgl. Art. 6 Abs. 4. UAbs. 1 FFH-RL) ausdrücklich benannt sind, zählen. Die Befürworter der Berücksichtigung dieser Gründe ziehen zum einen die Stellungnahmen²²³ der EU-Kommission zum Bau der Ostseeautobahn A 20 heran, die sie dementsprechend interpretieren.²²⁴ Auch die dritte Begründungserwägung und Art. 2 Abs. 3 FFH-RI, wonach u.a. wirtschaftliche und soziale Anforderungen berücksichtigt werden sollen, spräche für die Einbeziehung.²²⁵ Das BVerwG sieht wegen des gemeinschaftsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ebenfalls kein unüberwindbares Zulassungshindernis in diesen Gründen.²²⁶

Die Vertreter der gegenteiligen Auffassung gehen vom Wortlaut des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RI aus, der diese Gründe nicht nennt. Sie legen zudem Art. 6 Abs. 4 FFH-RI unter zu Hilfenahme des Art. 16 Abs. 1 c) FFH-RI als dessen Parallelnorm aus.²²⁷ Dort sind die Möglichkeiten einer Abweichung im Artenschutz, auch unter Nennung der wirtschaftlichen und sozialen Gründe, ausdrücklich aufgeführt. Daher müsse das Fehlen dieser Gründe als vom Richtliniengeber gerade als gewollt angesehen werden.

²²² Vgl. Koch, S. 193.

²²³ ABl. C 178 vom 13.7.1995, S. 3 ff; ABl. L 6 vom 9.1.1996, S. 14 ff,

²²⁴ Vgl. Schladebach, S. 235; Koch, T. S. 37; a.A. Kador S. 67, der in den Stellungnahmen keine Berücksichtigungsabsicht der wirtschaftlichen und sozialen Gründe durch die Kommission sieht.

²²⁵ Vgl. Schrödter, NuR 2001, S. 8, 16.

²²⁶ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 = NVwZ 2007, S. 1054, 1069.

²²⁷ Vgl. Günes, S. 138 f.; Kador, S. 65.

Auch spreche gegen die Berücksichtigung, dass die unbenannten Gründe gleichwertig mit den benannten Gründen sein müssten, da sie im Kontext zueinander stünden. Die benannten Gründe geben einen engen qualitativen Rahmen vor.²²⁸

Daraus ergibt sich, dass nur Belange von selber Wertigkeit, wie die benannten Gründe, eine erhebliche Beeinträchtigung von prioritären Elementen rechtfertigen können. Dies geht auch konform mit der Tatsache, dass diese Lebensräume und Arten ein besonders hohes Schutzbedürfnis haben (vgl. Art. 1 d), h) FFH-RI) und nur Belange die generell vorrangig gegenüber den Zielen der FFH-Richtlinie sind eine Beeinträchtigung derer rechtfertigen würden. Sozialen oder wirtschaftlichen Gründen wird ein solcher Vorrang jedoch nicht eingeräumt.²²⁹

Die lediglich formale Einschränkung mit der Stellungnahme der Kommission ist nicht geeignet diesem hohen Schutzbedürfnis gerecht zu werden.²³⁰

Daher müssen soziale und wirtschaftliche Belange als andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses bei einer Abweichungsprüfung gem. § 34 Abs. 4 BNatschG unbeachtet bleiben.

Liegen die Voraussetzungen für eine Abweichung gem. § 34 Abs. 4 BNatSchG vor, sind gem. § 34 Abs. 5 BNatSchG Kohärenzsicherungsmaßnahmen zu ergreifen.

²²⁸ Vgl. Kador, S. 66.

²²⁹ EuGH Urt. v. 28.2.1991, C-57/89 = NuR 1991, S. 249, 249.

²³⁰ Vgl. Günes, S. 138.

4.3 Zwischenergebnis und Wertung

Der EuGH und das BVerwG haben in ihren Urteilen eine strenge Sichtweise bei der Auslegung der Regelungen zur FFH-Prüfung verdeutlicht.

Das strenge Schutzregime basiert auf der Leitidee der europäischen Umweltpolitik von einem vorsorgenden Umweltschutz auf hohem Schutzniveau (vgl. Art. 174 Abs. 2 EGV).

Für eine Gemeinde ergibt sich daraus: wenn sie im Bauleitplanverfahren nicht bereits in der Vorprüfung die Möglichkeit erheblicher Beeinträchtigungen auf ein FFH-Schutzgebiet offensichtlich ausschließen kann, dann wird sie ihre Planung, wenn überhaupt, nur mit einem sehr hohen Prüfungsaufwand unter exakter Beachtung aller rechtlichen und naturschutzfachlichen Anforderungen noch zur Zulässigkeit bringen können.

Schwierigkeiten ergeben sich bei der Verträglichkeitsprüfung vor allem aus der Beweislast, die bei der Gemeinde als Planungsträgerin liegt.

Es muss ihr gelingen den in der Vorprüfung aufgekommenen Verdacht durch eine schlüssige naturschutzfachliche Argumentation auszuräumen. Dazu muss sie ein naturschutzfachliches Gutachten von einem Sachverständigen anfertigen lassen. Ein geeignetes Schutzkonzept der Gemeinde darf bei der Verträglichkeitsprüfung berücksichtigt werden.

Besonders problematisch gestaltet sich die Führung dieses Gegenbeweises auf Grund naturschutzfachlicher Erkenntnislücken in der Ökosystemforschung sowie durch das weitgehende Fehlen wissenschaftlicher Standards zu vielen Fragestellungen.²³¹ Dies führt dazu, dass sich zu vielen fachlichen Meinungen meist auch eine Gegenmeinung finden lässt, die das Gutachten der Gemeinde in Frage stellen kann.

Tendenziell wird somit jede einigermaßen erhebliche Beeinträchtigung zu einem unverträglichen Eingriff führen.²³²

²³¹ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 = NVwZ 2007, S. 1054, 1058.

²³² Vgl. Stüer, S. 1.

Die hohen naturschutzfachlichen Anforderungen an die Verträglichkeitsprüfung könnten die Gemeinden in Versuchung bringen, die gutachterliche Prüfung bereits in die Vorprüfung vorzuziehen, um so bereits an dieser Stelle zur Verträglichkeitsfeststellung der Planung zu gelangen und den schwierigen Gegenbeweis in der Verträglichkeitsprüfung erst gar nicht führen zu müssen.²³³

Dies sollte in jedem Fall unterbleiben, denn die Vorprüfung ist eine Grobeinschätzung, die nur eine geringe Prüfungstiefe aufweist.

Nur wenn schon allein anhand leicht ermittelbarer Umstände eine Beeinträchtigung offensichtlich ausgeschlossen werden kann, kann auf die Verträglichkeitsprüfung verzichtet werden.²³⁴

Das BVerwG hatte zunächst betont, dass die Vorprüfung von der eigentlichen Verträglichkeitsprüfung zu unterscheiden ist.²³⁵ Die jüngere Auffassung des BVerwG, die einer Vorverlagerung der gutachterlichen Prüfung zustimmt und sogar der Berücksichtigung von Schutz- und Kompensationsmaßnahmen in der Vorprüfung nicht widerspricht,²³⁶ ist abzulehnen.²³⁷

Die eigentliche FFH-Verträglichkeitsprüfung liefe dann ins Leere. Auch ist es in der Vorprüfung unmöglich, ein Schutzkonzept hinreichend präzise festzulegen. Denn es kann den hohen naturschutzfachlichen Anforderungen ohne eine exakte gutachterliche Untersuchung, die in der Verträglichkeitsprüfung anzustellen ist, kaum gerecht werden.²³⁸

Die Zulässigkeitsentscheidung, die in den meisten Fällen von der Gemeinde selbst zu treffen ist, wird meist negativ ausfallen.

Im Wege einer Abweichung besteht für die unverträglichen Bauleitpläne, soweit keine Alternativlösungen aber zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen, die Chance dennoch realisiert zu werden. Allerdings können sich nur die Bauleitpläne auf das mildere

²³³ So auch Steeck, NVwZ 2008, S. 854, 856.

²³⁴ Ebenda, S. 855.

²³⁵ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 m.w.N. = NVwZ 2007, S. 1054, 1058.

²³⁶ BVerwG Urt. v. 26.11.2007, 4 BN 46.07, NuR 2008, S. 115 ff.

²³⁷ So auch Steeck, NVwZ 2008, S. 854, 856; Ebenso Gellermann, NuR 2009, S. 8, 10.

²³⁸ Vgl. Steeck, NVwZ 2008, S. 854, 856.

Schutzregime des § 34 Abs. 3 BNatSchG berufen, die sich nicht unmittelbar auf prioritäre Lebensräume oder Arten negativ auswirken. Werden diese erheblich beeinträchtigt, dann können nur besonders hochrangige in § 34 Abs. 4 BNatSchG benannte oder unbenannte Gründe des öffentlichen Interesses dies rechtfertigen. Grund hierfür ist die bedeutende Funktion dieser bedrohten Lebensräume und Arten für Natura 2000, weshalb der Gemeinschaft für sie auch eine besondere Verantwortung zukommt.

In jedem Fall sind Maßnahmen zu treffen, die den Zusammenhalt des Natura 2000-Netzes sicherstellen.

Gerade das BVerwG-Urteil zur Westumfahrung Halle²³⁹ hat die Anforderungen verdeutlicht, denen auch ein Bauleitplan genügen muss.

Von großer Wichtigkeit sind für die Gemeinden auch die jüngeren Entscheidungen des BVerwG zur A 44 in Hessisch Lichtenau²⁴⁰ und zur Hochmoselbrücke²⁴¹. Sie bestätigen die hohen Anforderungen an die Verträglichkeitsprüfung zwar, bringen allerdings Erleichterungen hinsichtlich der Abweichungsprüfung mit sich. So schadet es der Abweichungsprüfung nicht, wenn in der Verträglichkeitsprüfung zwar alle Risiken fehlerfrei ermittelt und dokumentiert wurden sich aber Bewertungsmängel eingeschlichen haben. Diese Mängel schlagen nicht automatisch auf die Abweichungsprüfung durch. Es kann dann dennoch die Zulassung auf Grund einer korrekten Abweichungsprüfung erfolgen.

Besonders interessant ist auch, dass die Gemeinden die Möglichkeit haben eine vorsorgliche Abweichungsprüfung vorzunehmen, wenn die FFH-Verträglichkeitsprüfung erst im Ergebnis einer (eher unwahrscheinlichen) Worst-case-Betrachtung die Unverträglichkeit der Planung festgestellt hat. Dieses Vorgehen empfiehlt sich immer dann, wenn es nicht mit letzter Sicherheit gelingt, in der Verträglichkeitsprüfung eine erhebliche Beeinträchtigung auszuschließen.²⁴²

²³⁹ BVerwG Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05 = NVwZ 2008, S. 1054 ff.

²⁴⁰ BVerwG Urt. v. 12.3.2008, 9 A 3.06 = NuR 2008, S. 633 ff.

²⁴¹ BVerwG Beschl. v. 17.7.2008, 9 B 15.08 = NVwZ 2008, S. 1115 ff.

²⁴² Vgl. Stüer, S. 7.

5 Zusammenfassung der Auswirkungen

Die EG beeinflusst mit der FFH-Richtlinie die städtebauliche Entwicklung von Gemeinden in erheblichem Maße. Zum einen werden Flächen des Gemeindegebiets für das nach der FFH-Richtlinie geschaffene Schutzgebietsnetz Natura 2000 in Anspruch genommen.

Zum anderen greift die EG mit dem Gebietsschutzregime der FFH-Richtlinie in die kommunale Planungshoheit ein, denn die Schutzgebiete sind in ihrer Möglichkeit einer baulichen Nutzung deutlich eingeschränkt. Aber auch Planungen, die sich auf Flächen außerhalb der Natura 2000-Gebiete beziehen, können Beschränkungen auf Grund des Gebietsschutzregimes unterliegen, wenn sie sich auf die Erhaltungsziele eines FFH-Gebiets negativ auswirken können.

Auch die Maßnahmen eines Schutzkonzepts bzw. solche zur Kohärenzsicherung beeinflussen die Raumordnung der Gemeinden.

Dieser Eingriff in Art. 28 Abs. 2 S 1 GG ist durch den Vorrang des Gemeinschaftsrechts gedeckt.

Das FFH-Gebietsschutzregime unterteilt sich in die Erhaltungsmaßnahmen, das allgemeine Verschlechterungs- und Störungsverbot und in die FFH-Prüfung mit Vor-, Verträglichkeits- und Abweichungsprüfung.

Während sich die Erhaltungsmaßnahmen und das Verschlechterungs- und Störungsverbot kaum auf die Bauleitplanung auswirken, kann die FFH-Prüfung die Gemeinden vor große Herausforderungen stellen.

Sie ist ein unselbständiges Verfahren und Bestandteil des Aufstellungs- bzw. Änderungsverfahrens für einen Bauleitplan. Daher ist die planende Gemeinde selbst für die Durchführung der FFH-Prüfung zuständig.

Aus § 1a Abs. 4 BauGB, der die Umweltschutzbelange des § 1 Abs. 6 Nr. 7b) BauGB ergänzt, ergibt sich i.V.m. § 35 S 2 BNatSchG, dass für die Bauleitpläne eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist, wenn nicht bereits auf Grund einer Vorprüfung die Möglichkeit erheblicher Beeinträchtigungen eines FFH-Gebiets trotz der Planung auszuschließen sind.

Die naturschutzfachlichen Anforderungen, denen diese Verträglichkeitsprüfung gerecht werden muss, sind allerdings, wie die Rechtsprechung des EuGH und BVerwG zeigt, sehr hoch angesetzt.

Deshalb muss sich die Gemeinde an einen kompetenten Sachverständigen wenden. Überdies sollte sie eng mit der Naturschutzbehörde zusammenarbeiten, die gem. § 4 BauGB ohnehin am Verfahren zu beteiligen ist.

Gelingt es der Gemeinde in der Verträglichkeitsprüfung nicht den Verdacht erheblicher Beeinträchtigungen eines FFH-Gebiets durch ihre Planung mit Gewissheit auszuschließen, ist der Bauleitplan unzulässig.

Die Gemeinde hat in dieser Entscheidung kein Ermessen und kann dieses Ergebnis daher auch nicht in die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB einstellen und dort zu Gunsten anderer Belange abwägen.

Die Bauleitplanung darf dann nur weiterverfolgt werden, wenn keine zumutbare Alternativlösung vorliegt, mit der das beabsichtigte Planungsziel auch erreicht werden kann, wenn zwingende Gründe des öffentlichen Interesses das Integritätsinteresse am FFH-Gebiet überwiegen und wenn von der Gemeinde Maßnahmen ergriffen werden, die den Zusammenhang des Natura 2000-Netzes sicherstellen. Wirkt sich der Planung negativ auf die stark gefährdeten, prioritären Arten und Lebensräume aus, bedarf es der Rechtfertigung dem Geltendmachen besonders hochrangiger Gründe. Die Durchführung einer Abweichungsprüfung ist den Gemeinden auch in den Grenzfällen zu empfehlen, in denen sie die Verträglichkeit ihrer Planung nicht mit letzter Sicherheit beweisen kann. Die neuere Rechtsprechung des BVerwG hat diese Möglichkeit einer vorsorglich durchgeführten Abweichungsprüfung bestätigt.

Die Verträglichkeits- und die Abweichungsprüfung sind mit einem hohen Prüfungsaufwand verbunden, so dass sich dadurch das gesamte Bauleitplanverfahren zeitlich verlängert.

Auch ein finanzieller Mehraufwand ist durch das Gutachten zu erwarten.²⁴³

Kommt das FFH-Gutachten zum Ergebnis, dass die Bauleitplanung unverträglich ist und die Abweichungsvoraussetzungen zudem nicht vorliegen, dann darf dieses Ergebnis keinesfalls in die bauleitplanerische Abwägung gem. § 1 Abs. 7 BauGB eingestellt werden. In dieser Situation muss die Gemeinde ihre Planung verwerfen und das Verfahren einstellen.

Aus dieser strengen Rechtsfolge, die eine Ausnahme unter den Umweltschutzbelangen darstellt, lässt sich ableiten, dass die FFH-Prüfung möglichst frühzeitig in das Bauleitplanverfahren eingebunden werden sollte. Um unnötigen Aufwand zu vermeiden sollte sie vor den anderen, ebenfalls unter dem Dach der Umweltprüfung gem. § 2 Abs. 4 BauGB abzuarbeitenden, umweltrechtlichen Prüfverfahren erfolgen.

Zwar sind die Auswirkungen aller Umweltschutzbelange in der Umweltprüfung zu ermitteln, zu bewerten und in einem Umweltbericht gem. § 2a S 2 Nr. 2 BauGB zu dokumentieren, jedoch sollte das Ergebnis der FFH-Prüfung an gesonderter Stelle im Umweltbericht festgehalten werden.

Grundsätzlich ergibt sich für die Gemeinden das Problem, dass ihre Planung mit FFH-Relevanz in einem gewissen Maße unsicher bleibt, solange sie nicht einer gerichtlicher Überprüfung standgehalten hat. Dies ist vor allem auf noch fehlende Erkenntnisse und Standards in der Ökosystemforschung, auf der das naturschutzfachliche Gutachten aufbaut, zurückzuführen. Ein fundiertes Gegengutachten, welches beispielsweise durch einen Naturschutzverband²⁴⁴ in Auftrag gegeben wird, kann unter Umständen das Gutachten der Gemeinde, mit dem sie die Verträglichkeit ihrer Planung beweisen muss, in Frage stellen.

²⁴³ Zu einem finanziellen Mehraufwand kommt es zudem durch die Schutz- und Kompensationsmaßnahmen und durch die Kohärenzsicherungsmaßnahmen.

²⁴⁴ Anerkannte Naturschutzverbände können, auch ohne in ihren eigenen Rechten verletzt zu sein, gem. § 61 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 BNatSchG Klage erheben.

Aus diesem Grund sollte sich die Gemeinde zum Zwecke der Erstellung des FFH-Gutachtens an einen kompetenten Naturschutzsachverständigen wenden. Dieser muss die Verträglichkeits- und Abweichungsprüfung unter Anwendung der besten wissenschaftlichen Erkenntnisse durchführen und dies zudem exakt dokumentieren.

Wird der Bauleitplan nach seinem Inkrafttreten vollzogen, ist die Gemeinde gem. § 4c BauGB verpflichtet, die erheblichen Umweltauswirkungen in einem Monitoring zu überwachen. Soll ein Monitoring Teil eines wirksamen Schutzkonzepts sein, muss es sich am Maßstab der FFH-Richtlinie messen lassen.

Die Frage, ob es sich bei einem Gebiet um ein potenzielles FFH-Gebiet handeln könnte, das durch die Vorwirkung der FFH-Richtlinie ebenfalls geschützt ist, stellt sich für die Gemeinden kaum noch.

Nachdem die deutschen Gebiete, nach mehrjähriger Verspätung ihrer Meldung an die EU-Kommission, Ende 2007 in die Listen der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufgenommen wurden, gilt das Meldeverfahren für Deutschland weitestgehend als abgeschlossen. Nur noch in Ausnahmefällen kann ein potenzielles FFH-Gebiet vorliegen.

Den Gemeinden bringt das eine Verbesserung hinsichtlich der Rechts- und Planungssicherheit.

Ebenfalls zu einer Verbesserung für die Gemeinden führt die Aufstellung der PEPI²⁴⁵. Denn sie enthalten alle Informationen über das jeweilige FFH-Gebiet. Solange noch kein PEPI für ein FFH-Gebiet erstellt wurde müssen dessen Erhaltungsziele aus dem Standard-Datenbogen ermittelt werden. Hierdurch ergibt sich ein Mehraufwand und ein Unsicherheitsfaktor in der FFH-Prüfung.

²⁴⁵ Bis 2019 sollen in BW für alle FFH-Gebiete PEPI aufgestellt worden sein; Vgl. Landtag von BW, Ds. v. 9.5.2008, 14 / 2713.

6 Fazit

Die FFH-Schutzgebiete bewirken infolge des strengen Schutzregimes der FFH-Richtlinie, dass die Gemeinden diese Gebiete und deren Umgebung nicht mehr ohne weiteres überplanen können.

Zwar wird nicht jegliche bauliche Nutzung unmöglich, aber es ergeben sich für die Bauleitplanung der Gemeinden Herausforderungen, zu deren Bewältigung sie kompetenter naturschutzfachlicher Unterstützung bedürfen.

Das Schutzregime kann durch ein geeignetes Schutzkonzept überwunden werden. Zudem sollten von den Gemeinden alle Alternativen in Erwägung gezogen werden, um die naturschutzfachlich verträglichste Variante zu verfolgen. Doch vor allem kann nur ein korrektes FFH-Gutachten, das die besten wissenschaftlichen Erkenntnisse berücksichtigt und dokumentiert, zum Erfolg führen und ausreichend Rechtssicherheit bieten.

Dennoch werden sich manche Planungsinteressen infolge des Gebietschutzregimes der FFH-Richtlinie nicht mehr realisieren lassen.


Dann sollten die Gemeinden umdenken und nach neuen Lösungen suchen. Dabei stellt z.B. die interkommunale Zusammenarbeit eine Möglichkeit dar, dringend benötigte Gewerbeflächen bereitstellen zu können. Moderne Verkehrskonzepte bieten den Einwohnern eine bessere Lebensqualität auf Grund optimierter Straßen- und Verkehrsführung. Auch die Wiedernutzbarmachung von Flächen und die Nachverdichtung tragen zu einer attraktiven städtebaulichen Entwicklung bei, trotz oder gerade wegen der FFH-Schutzgebiete. Die Frage ihrer Akzeptanz ist ohnehin eine der wesentlichsten Voraussetzungen für eine erfolgreiche städtebauliche Entwicklung.

Das europäische Naturerbe zu bewahren, ist eine große gesamteuropäische Aufgabe, zu deren Gelingen auch die Gemeinden beitragen. Für einige mag es, auf Grund ihres hohen Schutzgebietsanteils, in der Tat eine enorme Herausforderung darstellen, mit den europäischen Vorgaben Bauleitplanung zu betreiben. Doch sind diese strengen Regelungen notwendig, um die Natur auch für die künftigen Generationen zu bewahren.

Anlagen

Anlage 1 - Aktueller Stand der FFH-Gebietsmeldungen

FFH-Gebietsmeldungen von Deutschland
gemäß Art. 4 Abs. 1 der FFH-Richtlinie



Stand: 05.09.08

Bundesland	FFH-Gebietsmeldungen			
	Anzahl der Gebiete	terr. Fläche [ha]	marine Fläche [ha] ²	terr. Meldeanteil [%] ¹
Baden-Württemberg	260	414.023	12.201 ³	11,6
Bayern	674	645.423		9,2
Berlin	15	5.470		6,1
Brandenburg	620	333.106		11,3
Bremen	15	3.365	860 ³	8,3
Hamburg	16	5.669	13.742 ³	7,5
Hessen	585	209.020		9,9
Mecklenburg-Vorpommern	235	287.306	286.246 ³	12,4
Niedersachsen	385	326.323	284.070 ⁴	6,9
Nordrhein-Westfalen	518	184.606		5,4
Rheinland-Pfalz	120	249.226		12,6
Saarland	118	26.325		10,3
Sachsen	270	168.661		9,2
Sachsen-Anhalt	265	179.525		8,8
Schleswig-Holstein	271	113.608	580.006 ³	7,2
Thüringen	247	161.427		10,0
AWZ	8		943.986	28,6
Deutschland	4.622	3.313.083	2.121.111	9,3

Anmerkungen
Die Angaben in der Tabelle beruhen auf den offiziell übermittelten digitalen Daten der Bundesländer

¹ Meldeanteil bezogen auf die Landfläche des jeweiligen Bundeslandes gemäß Statistischem Jahrbuch (2003) bzw. auf die Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ)

² inkl. Bodensee

³ Bodensee-, Watt-, Boddensee- und Meeresflächen nach Angaben des jeweiligen Bundeslandes

⁴ Watt-, Wasser- und Meeresflächen nach Berechnungen des BfN

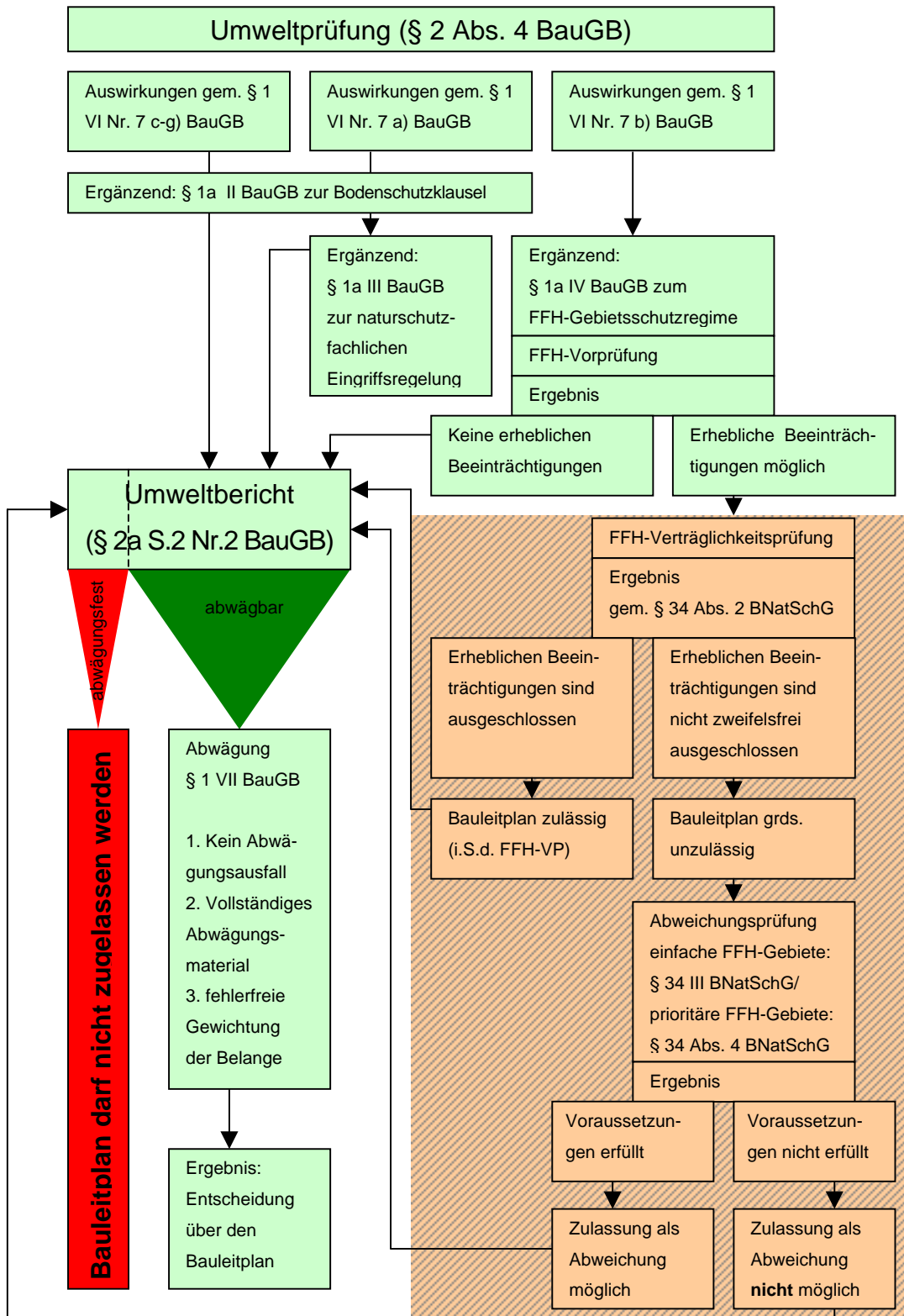
Bundesamt für Naturschutz, Abteilung Biotopschutz u. Landschaftsökologie, FG I 2.2

Quelle:

http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/themen/natura2000/meldestand_ffh.pdf

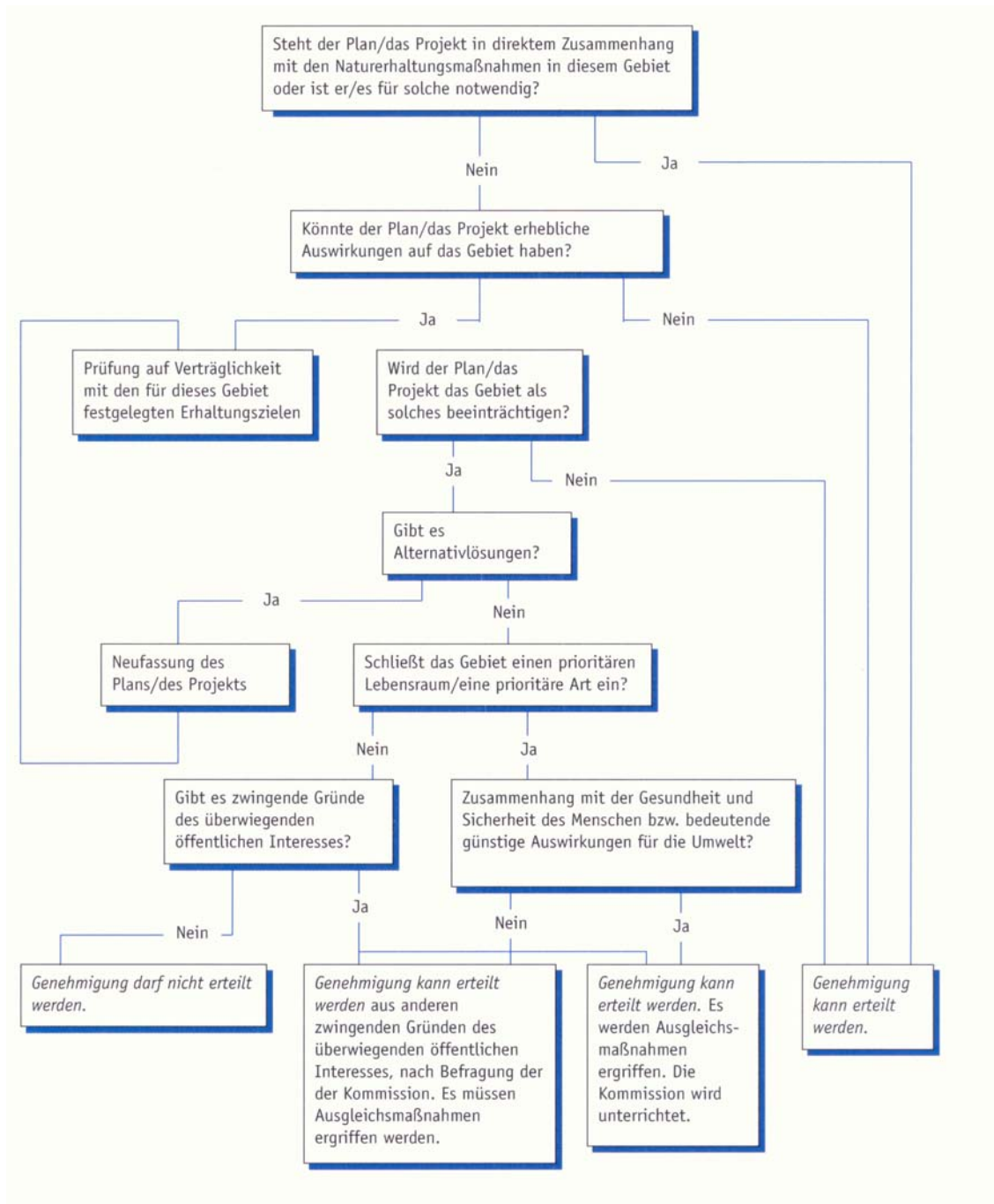
Stand: 10.2.2009

Anlage 2 - Verfahrensrechtliche Verankerung der FFH-Prüfung



Eigene Darstellung

Anlage 3 - Ablaufschema zur FFH-Prüfung



Quelle:

Europäische Kommission, Natura 2000-Gebietsmanagement / Die Vorgaben des Art. 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, Luxemburg, 2000, S. 63

Anlage 4 – Schreiben der EU-Kommission: Stellungnahme zur A 44



EUROPÄISCHE KOMMISSION
GENERALDIREKTION
UMWELT
Direktion B – Schutz der natürlichen Umwelt
ENV.B2 - Natur und biologische Vielfalt

23 JUL. 2007

Brüssel, den
B.2/AK D (2007) 13459

Ständige Vertretung
der Bundesrepublik Deutschland
bei der Europäischen Union
8-14 Rue Jacques de Lalaing
B - 1040 Brüssel

Ständige Vertretung der Bundesrepublik Deutschland bei der Europäischen Union Brüssel		
Eing.	24. JULI 2007	
Tgb.Nr.	
Adl. Dupp.	

1/1
Branth
Westerlich
Czyh

Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie)

Hier:

Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 6 Abs. 4 Unterabsatz 2 FFH-Richtlinie zum Neubau der A 44, Teilabschnitt Hessisch Lichtenau

- Schreiben der Ständigen Vertretung der Bundesrepublik Deutschland vom 15. Juni 2007 (Az.: Wi 468.60 1/1)

Sehr geehrter Herr Steffens,

ich bestätige den Eingang des oben genannten Schreibens mit der anliegenden Bitte des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung einer Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 6 Abs. 4 Unterabsatz 2 der FFH-Richtlinie zum Neubau der A 44, Teilabschnitt Hessisch Lichtenau.

Das Hessische Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung trägt vor:

- Der geplante Neubau eines Teilabschnitts der A 44 bei Hessisch Lichtenau durchschneidet das Natura 2000 Gebiet DE4724304 "Lichtenauer Hochland".
- Das Gebiet DE4724304 "Lichtenauer Hochland" schließt unter anderem den prioritären Lebensraumtyp *Kalktuffquellen* (7220*) ein.
- Nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Januar 2007 zur Westumfahrung Halle sei daher in diesem Fall eine Stellungnahme der Kommission gemäß Artikel 6 Abs. 4 Unterabsatz 2 der FFH-Richtlinie erforderlich.

Die Anwendbarkeit des zweiten Unterabsatzes von Artikel 6 Abs. 4 wird sowohl im Leitfaden der Kommission zum Natura 2000 Gebietsmanagement "Die Vorgaben des

Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG¹ als auch in dem "Auslegungsleitfaden zu Artikel 6 Absatz 4 der FFH-Richtlinie 92/43/EWG"² dargelegt. In beiden Leitfäden findet sich abschließend der selbe Auslegungsgrundsatz:

Der zweite Unterabsatz von Artikel 6 Absatz 4 kann so verstanden werden, dass er für alle Gebiete Anwendung findet, in denen prioritäre Lebensräume bestehen und/oder prioritäre Arten vorkommen, **sobald diese Lebensräume und Arten in Mitleidenschaft gezogen werden.**

Das bloße Vorhanden sein von prioritären Lebensräumen und/oder prioritären Arten in einem Gebiet reicht demnach nicht aus, um den zweiten Unterabsatz von Artikel 6 Absatz 4 zur Anwendung zu bringen, sondern die prioritären Lebensraumtypen und/oder Arten müssen auch von dem Plan oder Projekt in Mitleidenschaft gezogen werden.

Den eingereichten Unterlagen und insbesondere der FFH-Verträglichkeitsuntersuchung von Oktober 2004 entnehme ich, dass im Fall des geplanten A 44 Neubaus der prioritäre Lebensraumtyp nicht betroffen ist. Der prioritäre Lebensraumtyp Kalktuffquellen befindet sich in mindestens 800 bis 1.200 m Entfernung zur geplanten A 44. Trotz der eingeräumten hohen Empfindlichkeit des Lebensraumtyps gegenüber Wirkungen des Vorhabens kommt die Verträglichkeitsuntersuchung zum abschließenden Ergebnis, dass "keine Verschlechterung des Erhaltungszustandes und somit keine vorhabensbedingte Beeinträchtigung zu erwarten" ist.

Aufgrund dieses Sachverhalts und der oben dargelegten Auslegung von Artikel 6 Abs. 4 Unterabsatz 2 sehe ich mich daher nicht in der Lage, die gewünschte Stellungnahme der Kommission zu veranlassen.

Darüber hinaus möchte ich anmerken, dass, da die oben zitierte FFH-Verträglichkeitsuntersuchung unter Abwägung aller Aspekte zu dem Ergebnis kommt, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, die Anwendung von Artikel 6 Absatz 4 insgesamt nicht zwingend erforderlich ist.

Mit freundlichen Grüßen



Patrick MURPHY
Referatsleiter

¹ http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/pdf/art6_de.pdf

² http://ec.europa.eu/environment/nature/nature_conservation/eu_nature_legislation/specific_articles/art6/pdf/guidance_art6_4_de.pdf

Quelle:

<http://www.naturschutzrecht.eu/wp-content/uploads/2008/05/stellungnahme-kom-v-23-juli-07.pdf>

Stand: 28.2.2009

Literaturverzeichnis

- Berkemann, Jörg / Halama, Günter: Handbuch zum Recht der Bau- und Umweltrichtlinien der EG, Bonn, 2008.
- Birk, Hans-Jörg: Bauplanungsrecht in der Praxis, 5.A., Stuttgart u.a., 2007.
- Boye, Peter: Natura 2000 vor der Vollendung: Aktualisierung des Europäischen Netzes der FFH-Schutzgebiete, in Umwelt 2007, S. 529-530.
- Büchner, Hans / Schlotterbeck, Karlheinz: Baurecht Band / Städtebaurecht einschließlich örtlicher Bauvorschriften, 4.A., Stuttgart, 2008.
- Busse, Jürgen / Dirnberger, Franz / Pröbstl, Ulrike / Schmid, Werner: Die neue Umweltprüfung in der Bauleitplanung / Ratgeber für Planer und Verwaltung, Heidelberg u.a., 2005.
- Epiney, Astrid: Vogel- und Habitatschutz in der EU, in UPR 1997, S. 303-309.
- Ernst, Werner / Zinkahn, Willy / Bielenberg, Walter / Krautzberger, Michael: Baugesetzbuch / Kommentar / Loseblatt / Band 1, München, Stand: 1.12.2007.
- Europäische Kommission: Natura 2000-Gebietsmanagement / Die Vorgaben des Art. 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, Luxemburg, 2000
- Gellermann, Martin: Artenschutz in der Fachplanung und der kommunalen Bauleitplanung, in NuR 2003, S. 385-394.
- Gellermann, Martin: Europäischer Gebiets- und Artenschutz in der Rechtsprechung, in NuR 2009, S. 8-13.
- Gern, Alfons: Kommunalrecht Baden-Württemberg, 9.A., Baden-Baden, 2005.
- Günes, Ahmet Mithat: Das Schutzregime der FFH-Richtlinie und seine Umsetzung in nationales Recht, Aachen, 2007.

-
- Halama, Günter: Die FFH-Richtlinie – unmittelbare Auswirkungen auf das Planungs- und Zulassungsrecht, in NVwZ 2001, S. 506-513.
- Hellenbroich, Tobias: Europäisches und deutsches Artenschutzrecht, Stuttgart, 2006.
- Kador, Tobias: FFH-Richtlinie/Ausweisungsverfahren, Schutzregime und ihre Auswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung, Frankfurt am Main, 2004.
- Koch, Ellen: Die Verträglichkeitsprüfung der FFH-Richtlinie im deutschen und europäischen Umweltrecht, Hamburg, 2006.
- Koch, Thorsten: Europäisches Habitatschutzrecht und Rechte von Planungs- sowie Vorhabenträgern, Baden-Baden, 2000.
- Köppel, J. / Peters, W. / Wende, W.: Eingriffsregelung Umweltverträglichkeitsprüfung FFH-Verträglichkeitsprüfung, Stuttgart, 2004.
- Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum Baden-Württemberg (Hrsg.): FFH-Gebiete in Baden-Württemberg / Gebietsmeldungen Januar 2005 (CD-Rom), Stuttgart, 2005.
- LUBW Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (Hrsg.): Handbuch zur Erstellung von Managementplänen für die Natura 2000-Gebiete in Baden-Württemberg, 2008.
- Niederstadt, Frank: Die Ausweisung von Natura-2000-Gebieten unter Verzicht auf klassische Schutzgebietsverordnungen, in NVwZ 2008, S. 126-133.
- Philipp, Renate: Artenschutz in Genehmigung und Planfeststellung, in NVwZ 2008, S. 593-598.
- Schladebach, Marcus: Der Einfluss des europäischen Umweltrechts auf die kommunale Bauleitplanung, Berlin, 2000.

- Schrödter, Wolfgang: Bauleitplanung in FFH-Gebieten und Vogelschutzgebieten, in NUR 2001, S. 8-19.
- Statistisches Bundesamt (Hrsg.): Datenreport 2006 / Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland, Bonn, 2006.
- Steeck, Sebastian: Das FFH-Screening – Letzte Ausfahrt vor Westumfahrung Halle?, in NVwZ 2008, S. 854-856.
- Stüer, Bernhard: Rechtsschutz der Gemeinden bei der Ausweisung von Habitaten und Vogelschutzgebieten,
<http://www.stueer.business.t-online.de/aufsatz/habitat3.pdf>,
Stand 21.01.2009 (zit.: Stüer, Rechtsschutz)
- Stüer, Bernhard: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts / Planung Genehmigung Rechtsschutz, 3.A., München, 2005. (zit.: Stüer, Handbuch)
- Stüer, Bernhard: Europäischer Gebiets- und Artenschutz in ruhigeren Gefilden, in DVBl. 2009, S.1-13. (zit.: Stüer, DVBl. 2009)

Erklärung nach § 36 Abs. 3 AprOVw gD

Ich versichere, dass ich diese Diplomarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Hilfsmittel und Quellen angefertigt habe.

Datum, Unterschrift