©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Verträglichkeitsprüfungen in Natura 2000-Gebieten aus Sicht eines Naturschutzverbandes

Christine MARGRAF[1)]

1. Einleitung

Art. 6 der FFH-RL setzt strenge Maßstäbe an die Zulassung von Eingriffen in die Natura 2000-Gebiete. Eines der zentralen Instrumente des Art. 6 zum Schutz der Gebiete vor Beeinträchtigungen ist die FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH-VP), ebenso zur Gewährleistung des Verschlechterungsverbotes und Erhaltes des guten Erhaltungszustandes der Arten und LRT der Anhänge und damit letztlich zur Sicherung der Biologischen Vielfalt. Zentrale Neuerungen der FFH-VP im Vergleich zur bisherigen Praxis der UVP oder Eingriffsregelung sind vor allem:

- die klare Rechtsfolge der Unzulässigkeit bei erheblicher Beeinträchtigung;
- das klar geregelte strenge Ausnahmeverfahren mit hohem Stellenwert der Alternativenprüfung;
- keine allgemeine, d.h. der Eingriffsregelung vergleichbare Abwägung;
- die klare Trennung in Prüfung der Erheblichkeit und erst im Ausnahmeverfahren enthaltene Einbeziehung von Kompensationsmaßnahmen;
- eine Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die FFH-VP ist mehr als eine europäische abwägende Eingriffsregelung. Dies wird vom BN als Fortschritt betrachtet, da die bisherige behördliche Genehmigungspraxis sogar in Naturschutzgebieten durch eine vielfach fachlich nicht nachvollziehbare und einseitig erfolgte Abwägung zuungunsten des Schutzzweckes Eingriffe trotz negativer Auswirkungen zugelassen hat. Eingriffe werden zwar formal ausgeglichen bzw. ersetzt, aber der Stellenwert der grundsätzlichen Vermeidung und grundsätzlichen Alternativenprüfung ist extrem gering. Um die ehrgeizigen Ziele der FFH-RL erfüllen zu können, ist daher gerade die deutlich eingeschränkte Abwägung und die klar vorgegebene Rechtsfolge sehr zu begrüßen. **Dies erfordert ein Umdenken in der Planungs- und Genehmigungspraxis, in Form einer Abkehr von der Planung aus Sicht des Eingriffs („Eingriffs-Ermöglichungs-Planung“) hin zur Planung aus Sicht des Natura 2000-Gebietes und des Erhaltes der Biologischen Vielfalt („Natur-Schutz-Planung“).**

2. Bewertung der bisherigen Praxis der FFH-Verträglichkeitsprüfungen in Bayern

Der Bund Naturschutz (BN) ist als anerkannter Naturschutzverband an zahlreichen Genehmigungsverfahren – mit und ohne FFH-VPs – beteiligt. Die folgenden Ausführungen beziehen sich auf die Erfahrungen aus der Beurteilung von mehr als 70 FFH-VPs seit ca. 1998, Bezug auf bestimmte FFH-VPs wird nur in Einzelfällen zur Verdeutlichung genommen.

Die dem BN bekannten FFH-VPs sind qualitativ sehr verschieden. Aus Sicht des BN lassen sich immer wieder ähnliche Defizite in der Praxis der FFH-VP feststellen, die der Intention der FFH-RL widersprechen und Eingriffe nicht zur Ausnahme, sondern wie auch bisher zur Regel machen, indem das Verfahren der FFH-VP ähnlich wie die Eingriffs-/Ausgleichsregelung abgehandelt wird. Auffallend selten wird die entscheidende Schwelle der „Erheblichkeit“ festgestellt und damit die Rechtsfolge einer Nicht-Genehmigungsfähigkeit bzw. des nötigen Ausnahmeverfahrens erreicht. Die Kritik des BN richtet sich vor allem an die Genehmigungsbehörden, aber auch an die Planungsbüros.

Ein grundlegendes Problem ist zudem die „Gemeinsame Bekanntmachung“ der bayerischen Staatsministerien zur Umsetzung von Natura 2000 (BAYERISCHE STAATSMINISTERIEN 2000, im folgenden „GemBek“), in der etliche Bestimmungen zur FFH-VP enthalten sind, die nach Ansicht des BN nicht FFH-richtlinienkonform sind. Auf Defizite in der rechtlichen Umsetzung im Bayerischen und Bundes-Naturschutzgesetz (vgl. GELLERMANN 2005) wird im folgenden nicht eingegangen.

2.1. Fehlende Durchführung einer FFH-VP

Der BN kritisiert, dass nicht bei allen relevanten Plänen und Projekten eine FFH-VP durchgeführt wird. Nach Ansicht des BN ist eine Überprüfung der FFH-Verträglichkeit nicht nur bei den in den Gesetzen enthaltenen Projekten[2)] nötig, sondern bei **allen gebietsrelevanten** potentiell negativen Eingriffen, soweit diese nicht generell z.B. über die Schutzgebietsausweisung verboten sind. Grundsätzlich kann eine erhebliche Beeinträchtigung auch von anzeigefreien Projekten ausgehen. Art. 6(2) FFH-RL kennt keine Einschränkung auf anzeige- oder genehmigungspflichtige Vorhaben. Bei einigen formal genehmigungsfreien Maßnahmen, insbesondere bei Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern einschließlich der Deichpflege oder Grabenräumungen, wurden in den letzten Jahren ohne FFH-VP Populationen von FFH-Arten bzw. FFH-Lebensraumtypen zerstört. Eine umfassende FFH-VP-Prüfpflicht würde von allen Maßnahmenträgern eine stärkere Kenntnis und Beachtung des Natura 2000-Schutzzweckes verlangen und könnte unabhängig von der Genehmigungspflicht unabsichtliche wie absichtliche Schädigungen besser vermeiden.

[1)] Stand November 2006

[2)] Die Anwendung der Prüf-Erfordernis ergibt sich rechtlich aus dem BNatSchG § 10 (1), § 32 ff., dem BayNatSchG Art. 13 (2) (3), Art. 49a (1) (3) sowie Regelungen im Wasserrecht, Baurecht, Immissionsschutzrecht, Raumordnungsrecht etc. Allgemein wird der Anhang I der UVP-RL bzw. des UVP-Gesetzes als Orientierungsrahmen für die Durchführung einer FFH-VP gesehen. Auch die Notwendigkeit einer strategischen Umweltprüfung (SUP) ist ein wichtiger Rahmen.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Entsprechend hat der BN auch den in der bayerischen „GemBek“ enthaltenen Katalog von Maßnahmen, die „in der Regel“ durch FFH-Bestimmungen nicht beschränkt werden (Punkt 10: z.B. Grabenräumungen, Almwege, Forstwege), als Verstoß gegen die Vorgabe des Verschlechterungsverbotes und die Zielsetzung der FFH-RL kritisiert.

Auch bei zahlreichen **Plänen** findet nach Ansicht des BN ungerechtfertigterweise keine FFH-VP statt. So wurden in den letzten Jahren beispielsweise einige Regionalpläne, Flächennutzungspläne, Landschaftspläne oder auch forstliche und wasserwirtschaftliche Rahmenpläne sowie Flurbereinigungspläne ohne FFH-VP aufgestellt bzw. geplant, obwohl sich in vielen Fällen Auswirkungen auf Natura 2000-Gebiete ergeben. Besonders eklatant ist das Fehlen der FFH-VP bei Linienbestimmungen für Verkehrsprojekte im Rahmen der Fortschreibung des Landesentwicklungsplanes oder des Bundesverkehrswegeplanes. Die Notwendigkeit einer umfassenden Einbeziehung von Plänen in die FFH-Prüfpflicht ergibt sich jedoch aus einem jüngsten Urteil des EuGH (vom 20.10.2005 C 6/04) wonach am Beispiel der Landnutzungspläne festgestellt wurde: *„… dass die Landnutzungspläne ... doch die Genehmigungsentscheidungen erheblich beeinflussten. Daher seien auch Landnutzungspläne einer Verträglicheitsprüfung im Hinblick auf das betroffene Gebiet zu unterwerfen.“*

Besonders kritisiert der BN, dass nach der „GemBek“ (Punkt 9.4.) in Bayern keine FFH-VP im **Raumordnungsverfahren (ROV),** sondern erst in den folgenden Zulassungsverfahren durchgeführt wird. Erst seit kurzem vertritt das Bayerische Umweltministerium diese Meinung nicht mehr und empfiehlt nun auch die Durchführung einer FFH-VP im Raumordnungsverfahren. Der Abschluss eines Raumordnungsverfahrens hat jedoch entscheidende Auswirkungen auf das weitere Zulassungsverfahren, da hier die Grundsatz-Entscheidung über ein Projekt fällt. Es ist daher als Plan im Sinne der FFH-RL anzusehen (vgl. Schreiben der EU-Kommissarin Wallström vom 16.10.2002: die *„Linienbestimmung für die Straße im Raumordnungsverfahren ist als Plan im Sinne der Richtlinie anzusehen“* und daher eine FFH-VP nötig). Auch für die Summationswirkung verschiedener (Teil-)Planungen sowie die Prüfung vorhandener Alternativen ist das ROV wesentlich. Die FFH-VP setzt somit in Bayern (zumindest bisher) zu spät ein. Besonders eklatant fällt diese Rechtswidrigkeit beispielsweise beim Raumordnungsverfahren zum Donauausbau zwischen Straubing und Vilshofen auf. Hier wurde von der Regierung von Niederbayern am 08.03.2006 ohne Durchführung einer FFH-VP eine Staustufe landesplanerisch positiv beurteilt, obwohl eindeutig erhebliche Auswirkungen damit verbunden sein werden und eine Alternativen- und Ausnahmeprüfung nötig und mit der Variante „flussbauliche Maßnahmen“ (ohne Staustufen) auch möglich wäre. Diese Variante wurde nun aber ohne FFH-VP landesplanerisch negativ beurteilt. Dies wird rechtlich nicht haltbar sein.

Da eine FFH-VP nur in gemeldeten Natura 2000-Gebieten durchgeführt wird, konnten in zahlreichen Gebieten, die erst in der 3. bayerischen Meldetranche Ende 2004 gemeldet wurden, zwischen 1998 und 2004 Eingriffe ohne FFH-VP geplant bzw. durchgeführt werden (z.B. Planung der A 94 im Isental: nachträglich vom BN vor Gericht Durchführung einer FFH-VP erstritten). Zwar wurde durch Gerichtsurteile der Stellenwert der „potentiellen“ FFH-Gebiete bzw. „faktischen“ Vogelschutzgebiete seit 1998 (von EU geplanter Abschluss der Meldung) gestärkt, die Schutzbestimmungen durch die **verzögerte Gebietsmeldung** des Freistaates Bayern dennoch unzureichend umgesetzt. Dies gilt auch für die „Korridore“, die in etlichen Gebieten der 2. Tranche Bayerns für geplante Straßen aus der Meldekulisse ausgenommen worden waren (z.B. für die B15 neu in der Laber-Aue und in der Kalten-Aue), um dadurch der Verpflichtung einer FFH-VP zu entgehen.

2.2. Fehlende bzw. unzureichende Beurteilung im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsabschätzung (FFH-Vorprüfung) – „Screening“

Die Entscheidung über die Notwendigkeit einer FFH-VP erfolgt in Bayern über die sog. Verträglichkeitsabschätzung. Diese ist vielfach gar nicht bzw. nicht nachvollziehbar dokumentiert, obwohl ein eindeutiger Ausschluss erheblicher Beeinträchtigung und der Verzicht auf eine FFH-VP begründet sein muss (Art. 6, Abs. 3, vgl. TEßMER & REIß 2002) und ein entsprechendes (knappes) Formblatt des LfU hierfür vorliegt. Auch die EU stellt an die Vorprüfung („Screening“) hohe Anforderungen (EU-KOMMISSION 2001). Dem BN ist bekannt, dass Eingriffe in FFH-Gebieten ohne Verträglichkeitsprüfung bleiben, weil die zuständigen Behörden mündlich bestimmten, dass der Eingriff nicht erheblich sei und eine Prüfung deshalb nicht erforderlich ist. Beispielsweise konnte eine Genehmigungsbehörde dem BN auf mehrfaches Nachfragen keine Dokumentation ihrer Entscheidung mitteilen, warum für einen großflächigen Einsatz von Mückenbekämpfungsmitteln in den Amper-Auen keine FFH-VP nötig sei. In einem anderen Verfahren wurde dem BN auf Nachfrage mitgeteilt, dass man der Meinung sei, dass Eingriffe in künstliche Lebensräume (Gräben) weder eine FFH-VP bezüglich der Auswirkungen auf dort vorkommende FFH-Arten mit nicht-signifikantem Vorkommen noch bezüglich der Auswirkungen auf angrenzende (natürliche) vom Wasserhaushalt abhängige Lebensraumtypen verursachten – eine klare Missachtung des Verschlechterungsverbotes und des Bezugsrahmes der Erhaltungsziele einschließlich der Entwicklungsmöglichkeiten (s.u.). Schriftliche vorliegende Vorprüfungen weisen vielfach die gleichen Mängel auf wie die FFH-VPs selbst (siehe 2.5.), wenn sie eine Erheblichkeit und damit die Pflicht einer FFH-VP verneinen (z.B. Vorprüfung B2-Umgehung Stettenhofen im Lechtal).

Insgesamt wird in nicht wenigen Fällen nach Ansicht der BN die Auswirkung des Eingriffes nicht im erforderlichen Maß geprüft bzw. ist die Einschätzung der Genehmigungsbehörde nicht nachvollziehbar. Die fehlende Dokumentation erschwert eine Kontrolle oder beispielsweise das Aufzeigen von Kenntnislücken und den „Beweis“ der Notwendigkeit einer FFH-VP. Die Ursachen hierfür sind vielfältig. Eine der Ursachen von Fehleinschätzungen ist sicher auch eine unzureichende Datenbasis. Für die wenigsten Natura 2000-Gebiete liegen bisher Managementpläne vor, auch die Erhaltungsziele sind noch nicht abschließend formuliert, die vorhandenen Daten über FFH-Habitate und noch viel mehr über die FFH-Arten sind als Beurteilungsgrundlage oft nicht ausreichend. Dabei ist die Beurteilung der Erheblichkeit fachlich sehr anspruchsvoll (siehe 2.5.) – umso schwieriger sollte es sein, eine erhebliche Beeinträchtigung schon in der Vorprüfung eindeutig ausschließen

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

zu können. Diesem fachlichen Anspruch – und auch den Vorgaben der EU an das Screening – würde nach Einschätzung des BN ein großer Teil der Vorprüfungen nicht standhalten.

2.3. Unzureichende Grundlagen und Bezugsmaßstäbe bei der Prüfung, Kohärenz

Grundlage jeder FFH-VP sind umfassende Daten zu den FFH-Arten und Habitaten. In etlichen FFH-VPs ist die Datenerhebung jedoch nicht immer aktuell und vollständig, und auch in der Methodik nicht transparent dargestellt. Dadurch können Eingriffe nicht in ihrer vollen Wirksamkeit bewertet werden. Besonders negativ wirkt sich hinsichtlich des Prüf-Umfanges zudem die jüngste Vorgabe der bayerischen Behörden aus, dass nämlich die Formulierung der verbindlichen Erhaltungsziele auf die Arten und Habitate des **Standarddatenbogens** (StDB) **beschränkt** sein sollen. Für die Praxis der FFH-VP würde dies bedeuten, dass Arten und Lebensraumtypen trotz Vorkommen im Gebiet nicht in der FFH-VP berücksichtigt werden, wenn sie – aus welchen Gründen auch immer: vergessen, mangelnde Daten, Unkenntnis – im StDB nicht genannt sind. Dies ist weder fachlich begründbar noch juristisch haltbar (vgl. auch § 10 Abs. 1 Nr. 9a BNatSchG). Ebenso wenig ist es fachlich und wohl auch juristisch haltbar, wenn FFH-Arten und Lebensraumtypen trotz Vorkommen im FFH-Gebiet nicht in die Bewertung der FFH-VP einbezogen werden, weil sie *„als nicht maßgeblich für die Ausweisung des FFH-Gebietes angesehen werden und für sie daher keine Erhaltungsziele formuliert sind.“* (FFH-VP Ortsumgehung Mittelstreu im Bachsystem der Streu). Aus Gründen des umfassendes Schutzes der biologischen Vielfalt (Ziel der FFH-RL) wurde ja auch von der EU-Kommission bei der Meldung der dritten bayerischen Tranche eingefordert, dass bei den nachgemeldeten Gebiete alle Arten und Lebensraumtypen der Anhänge in den Datenbögen aufgeführt sein müssen und nicht wie vom Freistaat Bayern zunächst geplant nur diejenigen, für die formal ein Meldedefizit festgestellt worden war. Daraus ist abzuleiten, dass alle FFH-Arten und Lebensraumtypen geschützt werden sollen, zumal sich der Wert vieler Gebiete gerade aus dem komplexen Vorkommen mehrerer Arten bzw. Lebensraumtypen ergibt.

Maßstab für die Beurteilung der Zulässigkeit eines Eingriffes sind die **Erhaltungsziele** für die Arten und Lebensraumtypen der Anhänge der FFH-RL im einzelnen Natura 2000-Gebiet. Problematisch ist, dass die Erhaltungsziele für die Natura 2000-Gebiete noch nicht abschließend erstellt, veröffentlicht und in Verordnungen normativ fixiert sind. § 34(1) BNatSchG bezieht in den Maßstab der FFH-VP aber auch den Schutzzweck von bestehenden Schutzgebietsverordnungen nach § 22 BNatSchG mit ein, so dass sich für bestehende Schutzgebiete hier Hinweise ergeben.

Wie durch einige Briefwechsel zwischen BN und Behörden dokumentierbar, wird jedoch statt der Erhaltungsziele auch der Erhaltungszustand als Maßstab verwendet. Beispielsweise erfolgte bei der FFH-VP für eine Neu-Genehmigung bzw. Verlängerung eines bestehenden Wasserkraftwerkes im Allgäu nur eine Prüfung in Hinblick auf eine Verschlechterung bezogen auf den derzeitigen (schlechten) Erhaltungszustand, nicht jedoch bezogen auf die Erhaltungsziele. D.h. es fehlt die Prüfung, dass bei Weiterbetrieb der Anlage die Habitate und FFH-Arten (z.B. Fischarten) weiterhin in schlechtem Zustand verbleiben werden – dies also nicht den Erhaltungszielen entspricht – und nötige Entwicklungsmaßnahmen verhindert werden. Derartig eingeschränkte Bezugsmaßstäbe können dem Ziel der FFH-RL nach Ansicht des BN nicht entsprechen.

Weiterhin müssen aus fachlicher Sicht auch Lebensraumtypcharakteristische Arten, standörtliche Voraussetzungen oder Strukturen sowie funktionale Beziehungen und auch die Kohärenz und Entwicklungsmöglichkeiten Maßstab der FFH-VP sein. Gerade das **Entwicklungspotential** (der Soll-Zustand) spielt für die Erreichung eines guten Zustandes der Arten und Habitate in schlechtem Zustand bzw. für die Vermeidung weiterer (schleichender) Verschlechterungen eine wichtige Rolle. Führt ein Eingriff dazu, dass Entwicklungsmaßnahmen unmöglich werden, kann dies zu einer Verschlechterung führen. Entsprechend ist auch die Praxis abzulehnen, wonach die Repräsentativität eines Lebensraumtypes zu kleinräumig bewertet wird. Wenn beispielsweise bei der Planung einer Autobahn ein Auwaldband mittig durchschnitten, verlärmt und in seinem funktionalen Zusammenhang erheblich gestört wird, ist es irrelevant, ob der Auwald an der Querungsstelle *„nur sehr schmal … und damit kein für das FFH-Gebiet unverzichtbarer Auwaldabschnitt“* ist (FFH-VP A94 Isental). Wird eine derartige Einstufung einer angeblichen „Verzichtbarkeit“ einzelner Teilbereiche eines Lebensraumtypes als Bezugsbasis für die Bewertung einer Erheblichkeit herangezogen, missachtet dies funktionale Zusammenhänge und Funktionsbeziehungen grob.

Nur wenige FFH-VPs prüfen (erhebliche) Auswirkungen auf lebensraumcharakteristische Arten[3)], Kohärenz oder nötige Entwicklungsmaßnahmen in ausreichendem Umfang.

Letztlich ist auch zu kritisieren, dass nach der Bayerischen „GemBek“ (Punkt 9.9.) bei der FFH-VP keine Prüfung erfolgen soll *„… die über die Betrachtung des einzelnen Gebietes hinaus die Auswirkungen auf das Europäische Netz Natura 2000 insgesamt in den Blick nimmt.“* – obwohl Ziel der FFH-RL die Sicherstellung der globalen **Kohärenz** von Natura 2000 ist und damit auch die Auswirkungen von Eingriffen auf die Kohärenz (z.B. Fließgewässersystem) betrachtet werden müssen.

Eine tatsächlich fundierte Beurteilung der Beeinträchtigung der **Kohärenz** bei einem Eingriff (nach Durchlaufen des Ausnahmeverfahrens) findet sich in den FFH-VP bisher kaum. Die tatsächliche Möglichkeit einer **„vollständigen“** Kohärenzsicherung ist **unabdingbare Voraussetzung** für die Zulässigkeit eines Vorhabens, sofern dieses alternativlos ist und zwingende, überwiegende Gründe des öffentlichen Interesses die Eingriffe rechtfertigen. Die Maßnahmen zum Kohärenzausgleich müssen zum Zeitpunkt der Realisierung des Projektes bereits wirksam sein, sie müssen gleichartig sein und einen vollständigen funktionalen Ausgleich leisten. Wenn Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz nötig und vorgeschlagen werden, wird in der FFH-VP meist auf die üblichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zurückgegriffen. Diese sind jedoch nicht

[3)] positiv beispielsweise FFH-VP Hochwasserschutz Oberau: „Bestandssituation der charakteristischen Tierarten im Gebiet ist … auch im Kontext einer Verträglichkeitsstudie relevant“, anschließend umfangreiche tabellarische Auflistung.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

identisch und insbesondere aus funktionaler Sicht oft unzureichend. Beispielsweise kann es kein Kohärenzausgleich sein, wenn für die Rodung und starke Auflichtung von 31 ha prioritärer Weichholzaue (und weiteren mehr als 20 ha anderer Gehölzbestände) in der Donauaue als Kohärenzsicherungsmaßnahme die konzentrierte Schaffung von Auwäldern in einem anderen Bereich der Donauaue mit anderer funktionaler Verbindung oder sogar nur an Zuflüssen zur Donau (andere hydrologische Charakteristik!) geschaffen werden sollen, davon noch dazu ein Teil auf Wiesen, die selbst FFH-Lebensraumtyp sind (FFH-VP Deichvorlandmanagement Donau Straubing-Vilshofen).

2.4. Einbeziehung von Kompensationsmaßnahmen der Ausgleichsregelung in den ersten Prüfschritt

In zahlreichen FFH-VPs ist festzustellen, dass Minimierungs- und Kompensationsmaßnahmen der Eingriffsregelung bereits im Stadium der Ermittlung der Auswirkung von Eingriffen einbezogen werden. Dadurch reduziert sich die Eingriffsschwere angeblich gerade bis unter eine meist nicht näher begründete Erheblichkeitsschwelle (s.u.) und Projekte können als zulässig erklärt bzw. die Notwendigkeit einer FFH-VP verneint werden. Nicht selten finden sich in der Begründung der Unerheblichkeit Formulierungen wie *„Bei der Untersuchung … der Wirkfaktoren unter Berücksichtigung der Maßnahmen zur Schadensbegrenzung“* (FFH-VP zum Ausbau der A3 bei Würzburg), oder *„Mit Bereitstellung des Ersatzlebensraumes wird die Erheblichkeit auf das Schutzziel gesenkt“* sowie *„… Ausgleichsmaßnahmen laut LBP können … erstellt werden, um die Erheblichkeit von Beeinträchtigungen von Arten und Lebensraumtypen der FFH-RL zu senken.“* (beide: FFH-VP zur B 300-Ortsumgehung Weichenried im Paartal sogar für prioritären Lebensraumtyp). Genehmigungsbescheide enthalten Formulierungen wie: durch *„die … vorgesehenen Minderungsmaßnahmen wie auch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen … ist eine erhebliche Beeinträchtigung … dieses FFH-Gebietes nicht gegeben.“* (Planfeststellungsbeschluss Neubau 110 kV-Bahnstromleitung). Derartige Formulierungen ließen sich in großer Anzahl bei allen Arten von Eingriffen fortführen.

Diese Praxis der weitgehenden Einbeziehung von Kompensationsmaßnahmen widerspricht den Vorgaben der FFH-RL. In Art. 6 FFH-RL ist klar getrennt in die Prüfung, ob nach Art. 6(3) 2 FFH-RL das „Gebiet als solches“ beeinträchtigt wird, und in die **dann** mögliche Einbeziehung von Kompensationsmaßnahmen bei der Prüfung der Ausnahmevoraussetzungen nach Art 6(4) FFH-RL, wenn das Ergebnis der FFH-VP negativ ist. Mit dieser Anforderung, die FFH-VP vom deutschen Rechtssystem der Eingriffsregelung zu trennen tun sich offensichtlich sowohl Behörden wie Planer bislang schwer. Während die Einbeziehung von Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen in einer optimierten Planung im Sinne der Schadensbegrenzung positiv und eigentlich selbstverständlich sein sollte, ist die Einbeziehung von Kompensationsmaßnahmen weder fachlich noch juristisch korrekt: ***„… dürfte es mit den europäischen Vorgaben im Regelfall nicht vereinbar sein, eine erhebliche Beeinträchtigung zu verneinen, wenn eine Ausgleichsmöglichkeit nach § 8 (2) 4 BNatSchG gegeben ist“*** (STOLLMANN 1999). **Die FFH-RL trennt grundsätzlich und klar den Schritt der Bewertung von dem der Ausgleichbarkeit:** *„Das Vorschlagen von Ausgleichsmaßnahmen gleich zu Beginn kann nicht davon befreien, … die in Art. 6 vorgeschriebenen Schritte einzuhalten.“* (EU 2000). Kompensationsmaßnahmen *„können und dürfen … – anders als es zuweilen vertreten wird – nicht in die Verträglichkeitsprüfung … einbezogen werden.“* (PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT GmbH, 2004). *„Ist die zuständige Behörde ...* ***ungeachtet der Durchführung von Schadensbegrenzungsmaßnahmen*** *der Ansicht, dass nachteilige Restwirkungen bestehen bleiben, darf das Projekt bzw. der Plan* ***erst dann*** *durchgeführt werden,* ***wenn*** *eine Prüfung nach Phase 3 [=Ausnahmeprüfung] stattgefunden hat* ***und wenn*** *der objektive Schluss gezogen worden ist, dass keine Alternativenlösungen vorhanden sind.“* (EU-Kommission 2001, eigene Hervorhebungen). Daher muss zwischen Minimierung/Optimierung und Ausgleich/Ersatz trotz fließender Übergänge strikt getrennt werden.

Entsprechend ist auch die Formulierung der „GemBek“ (Punkt 9.9.), wonach *„Ausgleichsmaßnahmen … die Beeinträchtigung als solches entfallen lassen“* können, nicht mit Art. 6 FFH-RL vereinbar.

Unabhängig vom grundsätzlichen Fehler sind **viele der Minimierungs- und Ausgleichsmaßnahmen in ihrer Wirkung und Realisierung zu bezweifeln, zumindest aber keineswegs gesichert.** Nur selten bezieht die behördliche Entscheidung derartige Zweifel mit ein[4)], meist wird der Ausgleichsargumentation der FFH-VP auch im Genehmigungsbescheid gefolgt. In einem Fall jedoch konnte der BN dieses Vorgehen, dass der Eingriff unter der Begründung möglicher (keineswegs gesicherter!) Verbesserungsmaßnahmen als unerheblich bezeichnet und genehmigt wurde, bereits gerichtlich zu Fall bringen[5)]. Das Gericht hat zur Einbeziehung der Minimierungsmaßnahmen und anderen Ausgleichsmaßnahmen ausgeführt, dass diese durchgeführt werden *„versteht sich von selbst. Allerdings werden damit die Beeinträchtigungen … nicht ausgeglichen.“* (Urteil vom 15.02.2005). Die fachliche Kritik des BN an der FFH-VP wurde vom Gericht in vollem Umfang bestätigt. In einem anderen Fall (Radweg „Ammersee Süd“) hat der BN durch umfangreiche Stellungnahmen zur Unwirksamkeit der Ausgleichsmaßnahmen und zu vorliegenden Alternativen erreichen können, dass eine ergänzende FFH-VP durchgeführt wurde, die dann entgegen der ersten FFH-VP, die eine Unerheblichkeit durch Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen festgestellt hatte, den Eingriff doch als erheblich beurteilt hat – das Verfahren ruht seitdem.

Wie absurd manche Einbeziehung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in Einzelfällen ist, zeigt das Beispiel einer FFH-VP für ein Wärmekraftwerk, in der die eindeutig erheb-

4) beispielsweise im Falle der behördlichen Untersagung eines Amper-Steges wegen Unvereinbarkeit mit der FFH-RL, obwohl die FFH-VP bei Durchführung bestimmter – jedoch völlig unrealistischer – Maßnahmen wie Betretungsverbote/ Anleingebote eine Unerheblichkeit festgestellt hatte.

5 Aufhebung der Genehmigung für einen Almweg am Geigelstein durch den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof München

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

liche Beeinträchtigung „Erwärmung der Donau“ nicht etwa durch einen (vom Betreiber aus finanziellen Gründen abgelehnten) Kühlturm vermieden werden soll, sondern durch einen neuen Eingriff – die zusätzliche Erwärmung eines Nebengewässers (ebenfalls FFH-Gebiet!) – ausgeglichen werden soll, um eine Erheblichkeit verneinen zu können.

2.5. Unzureichende Beurteilung der Erheblichkeit eines Eingriffes

Die Feststellung der Erheblichkeit eines Eingriffes ist in der Praxis der FFH-VP in Bayern äußerst selten. Aus verschiedenen Gründen wird in den meisten Prüfungen eine Unerheblichkeit festgestellt. Sei es durch die Einbeziehung von Ausgleichsmaßnahmen (s.o.), durch unzureichende Datenerhebungen und unzureichenden Bezugsmaßstab (s.o.), unzureichende Prüfung der Summationswirkung (s.u.), fehlerhafte Bewertungen der Auswirkungen des Eingriffs, mangelhafte Kenntnisse über Reaktionsmuster, ökosystemare Zusammenhänge o.ä.. Vielfach werden Flächenverluste in prozentuale Relation zum Gesamt-Bestand gesetzt und sich ergebende relativ kleine Flächenverluste damit als unerheblich begründet (z.B. FFH-VP für Industriegebiete Velden-Nord). Auch die Feststellung eines schlechten Erhaltungszustandes bzw. einer geringen Populationsdichte wird als Begründung für eine Unerheblichkeit verwendet (z.B. A3-Ausbau bei Würzburg, A94-Ausbau Isental, 3. Start- und Landebahn Flughafen München im Erdinger Moos etc.), obwohl gerade bei ungünstigem Erhaltungszustand jede weitere Verschlechterung umso leichter erheblich sein kann (z.B. BAUMANN et al. 1999) und hier auch die Folge der kumulativen Wirkungen geprüft werden müsste (siehe 2.6.). Auf den nicht richtlinienkonformen Katalog der „in der Regel“ unerheblichen Maßnahmen in der „GemBek“ (Punkt 10) wurde bereits hingewiesen (siehe Kap. 2.1).

Die Praxis der sehr großzügigen Feststellung der Unerheblichkeit ist weder fachlich noch juristisch haltbar. Bezüglich der großen fachlichen Probleme bei der Interpretation des Begriffes „Erheblichkeit“ sei auf die umfangreiche Literatur sowie erste Versuche von Auslegungsleitfäden verwiesen (z.B. F+E-Projekt „Ermittlung von erheblichen Beeinträchtigungen im Rahmen der FFH-VP“: PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT GmbH 2004, LANA 2005, BAUMANN et al. 1999). Auch wenn formulierte Bagatellgrenzen und Erheblichkeitsschwellen von den Naturschutzverbänden in etlichen Fällen als zu hoch beurteilt werden (vgl. BUND et al. 2004), sind insbesondere die Ergebnisse des F+E-Projektes eine gute fachliche Grundlage für weitere Diskussionen. Eine größere Rolle müsste zudem das generelle Verschlechterungsverbot als systematische Verknüpfung von Art. 6 (2) und (3) spielen (vgl. GELLERMANN & SCHREIBER 2003). Danach wäre jede Verschlechterung (= „ungünstiger werden“) der natürlichen Lebensräume oder Arten erheblich. Auch wenn aus pragmatischen Gründen sicher gewisse Spielräume bei der Interpretation der Erheblichkeit bestehen, müssen diese doch sehr gering (nach einer Art „de-minimis-Regel“, Bagetellfälle) und wissenschaftlich begründet sein; Bagatellschwellen müssten sehr niedrig sein und dürften nur bezogen auf ein Gebiet und dort wiederum nur bezogen auf ein flächenmäßig zusammenhängendes Vorkommen von Lebensraumtypen oder Arten angewandt werden. Die engen Spielräume zeigt auch das so genannte „Herzmuschel-Urteil“ des EuGH (C127/02 vom 07.09.2004, vgl. MÖLLER-MEINECKE 2004), das deutlich macht, dass ein plan- oder projektbedingter Verlust der Flächen eines Lebensraumtyp bzw. der Habitate der maßgeblichen Arten unabhängig von seinem Ausmaß nur unter Wahrung der in Art. 6 (4) genannten Voraussetzung (Ausnahmeprüfung) in Frage kommt: *„Die zuständigen Behörden dürfen unter Berücksichtigung der Prüfung … auf Verträglichkeit mit den für das betreffende Gebiet festgelegten Erhaltungszielen diese Tätigkeit nur dann genehmigen, wenn sie* ***Gewissheit*** *darüber erlangt haben,* ***dass sie sich nicht nachteilig*** *auf dieses Gebiet als solches* ***auswirkt. Dies ist dann der Fall, wenn aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es keine solchen Auswirkungen gibt.“*** (Hervorhebungen durch die Autorin). Auch das „Hochmosel-Urteil“ des Bundesverwaltungsgerichtes vom 01.04. 2004 (4 C 2.03) stellt zumindest bezüglich faktischer Vogelschutzgebiete klar, dass jede Maßnahme als erheblich beurteilt werden muss, die einen Verlust von Brutarealen zur Folge hat, und dass allein ein geringer prozentualer Anteil betroffener Flächen nicht zur Unerheblichkeit führen kann.

Entsprechend ist auch Anhang 1 der Umwelthaftungsrichtlinie (RL 2004/35/EG) zu interpretieren: hier werden *„nachteilige Abweichungen, die geringer sind als die natürlichen Fluktuationen“* als nicht erheblich eingestuft. Da natürliche Fluktuationen ausreichend Vorkommensraum voraussetzen, ist aus biologischer Sicht hier zwingend abzuleiten, dass ein Eingriff auch die Möglichkeiten der für die natürlichen für den Lebensraum oder die Art typischen Fluktuationen nicht einschränken darf.

Tatsache ist, dass für eine fundierte Feststellung einer Unerheblichkeit umfangreiche Daten bis hin zu mehrjährigen Erfassungen, populationsbiologischen Untersuchungen oder Funktionsanalysen nötig wären, die jedoch selten durchgeführt werden. Sowohl an akzeptable Erheblichkeitsschwellen bzw. Bagatellgrenzen als auch an die Prognosesicherheit müssen besonders strenge Maßstäbe angelegt werden. Wenn der Nachweis der Unerheblichkeit nicht eindeutig erbracht werden kann, ist von einer Erheblichkeit auszugehen – dabei liegt die Beweislast beim Vorhabensträger.

Die Praxis jedoch ist, dass in zahlreichen FFH-VPs der **Nachweis, dass das Eintreten einer erheblichen Beeinträchtigung nicht sicher ausgeschlossen werden kann, nicht erbracht ist.** Der BN kommt daher in vielen Fällen zu einer Feststellung einer möglichen Erheblichkeit. Unsicherheiten in der Beurteilung und Defizite in der Datenlage werden nicht dargelegt, auch wenn diese klar vorhanden sind[6]. Oder die Unsicherheiten werden zwar dargelegt, die Feststellung einer Unerheblichkeit aber dennoch vorgenommen[7]. Dabei werden auch Flächenverluste weitgehend als unerheblich deklariert. Vielfach

[6] und beispielsweise eine erste FFH-VP durch eine ergänzende zweite FFH-VP in ihren Annahmen widerlegt wird, ohne dass sich Hinweise auf Unsicherheiten in der ersten FFH-VP finden (FFH-VP für Radweg Ammersee-Süd).

[7] beispielsweise FFH-VP B300-Ortsumgehung Weichenried in Paartal: keine Erhebung der Fische und Mollusken.

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

stark unterbewertet werden zudem Zerschneidungswirkungen, die Zerstörung funktionaler Zusammenhänge, die Störung der Kohärenz, die Beeinträchtigung von Wiederherstellungs- und Entwicklungszielen, indirekte (Folge-)Wirkungen, die Auswirkungen auf die charakteristischen Arten und die Störungsempfindlichkeit der betroffenen Habitate und Arten.

„In der [Verwaltungs-]Praxis leidet der FFH-Schutz unter einer zu engen Auslegung des Erheblichkeitsbegriffes. *… Differenzen bei der Auslegung des Erheblichkeitsbegriffes, die letztendlich zu einer* ***Schwächung der FFH-VP*** *führen."* (SRU 2002). Dieses Urteil des Sachverständigenrates für Umweltfragen aus dem Jahre 2002 ist nach wie vor aktuell. Der BN sieht in der derzeitigen Praxis der FFH-VP eine Schwächung des Instrumentes FFH-VP: Zum einen kann in der „Verträglichkeitsabschätzung" über eine voreilige bzw. unzureichende Bewertung eines Eingriffes als unerheblich die Notwendigkeit einer FFH-VP verneint werden. Zum anderen kann in der FFH-VP durch die Verneinung der Erheblichkeit die in der Folge nötige strenge Ausnahmeprüfung einschließlich Alternativenprüfung umgangen werden (vgl. GELLERMANN & SCHREIBER 2003). Während bei „Erheblichkeit" zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses für den Eingriff nachgewiesen werden müssen, ist dies bei „Unerheblichkeit" nicht der Fall.

Daher haben gerade Defizite in diesem zentralen Schritt des Verfahrens der FFH-VP besonders weitreichende Folgen. Dieser Bewertungsschritt kann von außen, beispielsweise durch Naturschutzverbände, zwar fachlich überprüft werden, bei festgestellten Defiziten und fehlerhafter Genehmigung aber letztlich nur durch Rechtsmittel, d.h. in sehr seltenen Fällen verändert werden. So wurde beispielsweise auf Klage des BN vom Bayerischen Verwaltungsgericht der Genehmigungsbescheid für eine Almstraße am Geigelstein (s.o.) für rechtswidrig erklärt, weil sowohl die Feststellung der Unerheblichkeit gerügt, als auch das angebliche Vorliegen von zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses und damit eine Genehmigungsfähigkeit nach dem Ausnahmeverfahren verneint wurde.

2.6. Unzureichende Beachtung und Dokumentation der Summationswirkung

Eine relativ neues Planungs- und Prüfungsinstrument ist die Prüfung einer Summationswirkung verschiedener Planungen und Eingriffe. So kann der Lebensraumverlust von wenigen Quadratmetern unerheblich sein, an mehreren Stellen oder über mehrere Jahre hinweg bzw. bei extrem kleinen Vorkommen jedoch erheblich sein. Geradezu zwingend wäre die Prüfung der Summationswirkung bei übergeordneten Plänen, die zahlreiche Einzelmaßnahmen in Natura 2000-Gebieten enthalten. Dies findet in der Praxis jedoch kaum statt. Beispielsweise wurde für ein Forstwegebau-Konzept im Gebiet Ammergauer Alpen mit sehr umfangreichen Straßenplanungen keine FFH-VP erstellt und entsprechend auch keine Summationswirkung geprüft. Die FFH-VP wird verlagert auf die Einzelgenehmigungen jeder einzelnen Forststraße. Dort erfolgt jedoch keine Prüfung im Zusammenhang mit dem Gesamtkonzept, in den Einzelgenehmigungen finden sich teilweise wortgleiche Formulierungen, dass der beantragte Wegebau nicht erheblich ist, ohne Hinweis auf die bisher erfolgten und weiter geplanten Wegebauten. Ebenso erfolgt auch an einigen südbayerischen Flüssen bei abschnittsweise durchgeführten Hochwasserschutzmaßnahmen keine Prüfung der Summationswirkung auf das Gesamtgebiet bzw. mit anderen Vorhaben (z.B. Deich-Vorlandmanagement an der niederbayerischen Donau, zudem geplante Polder, Donauausbau).

Hinweise auf Summations- bzw. Synergieeffekte finden sich in einigen FFH-VPs, jedoch mit unterschiedlicher Bearbeitungstiefe. Meist wird auch in Zusammenhang mit anderen Projekten dennoch eine Unerheblichkeit festgestellt, deren fachliche Begründung meist dieselben Defizite aufweist wie die vorangegangene Prüfung des beantragten Projektes. Zusätzliche Defizite entstehen durch die noch höhere Komplexität einer objektiven sicheren Beurteilung (s.u.).

Fraglich sind zudem die Konsequenzen aus einer Feststellung der Erheblichkeit in der Summationsprüfung. Wenn beispielsweise die Summationsprüfung *„von ganz erheblichen negativ-synergitischen Effekten auf die Schutzgüter"* bei Realisierung weiterer Projekte wie einer geplanten 110-kV-Leistung ausgeht (FFH-VP zum Ausbau der A8 bei Augsburg für Firnhaberauheide) – wird dies im Genehmigungsverfahren für die 110-kV-Leitung berücksichtigt werden? Werden unerhebliche Auswirkungen eines Eingriffes knapp unterhalb einer Erheblichkeitsschwelle dazu führen, dass bei der Prüfung eines weiteren Eingriffes die Erheblichkeitsschwelle gesenkt wird?

Keinen Einblick hat der BN, inwieweit bei den FFH-Vorprüfungen, d.h. der Entscheidung über die Durchführung einer FFH-VP Summationswirkungen berücksichtigt werden. Es ist jedoch zu befürchten, dass diese bei der Vorprüfung kaum eine Rolle spielen.

Der räumliche und zeitliche Prüfungsmaßstab der Summationsprüfung ist weitreichend und eine wesentliche festzulegende Größe (vgl. EU-KOMMISSION 1999). Insbesondere die Einbeziehung vorangegangener Eingriffe dürfte im Umfang umstritten sein. Auch permanente Verschlechterungen durch nicht genehmigungspflichtige Nutzungen sowie langfristige Auswirkungen von Eingriffen vor der Gebietsmeldung, z.B. von Wasserkraftwerken, müssten als aktuelle negative Auswirkungen in die Summationswirkung einbezogen werden. Dem BN ist keine FFH-VP bekannt, die dies berücksichtigt. Daraus ergibt sich auch, dass bei Lebensraumtypen und Arten in schlechtem Erhaltungszustand die Erheblichkeitsschwelle nicht geringer sein dürfte, sondern bei der Prüfung die kumulative Wirkung von Verschlechterungen durch frühere Eingriffe und bestehenden Grundbelastungen miteinbezogen werden muss. Auch künftige Maßnahmen müssen einbezogen werden. Beispielsweise kann es nicht zulässig sein, dass bei drei aktuell bekannten Straßenplanungen in einem Gebiet eine Kumulationswirkung ausgeschlossen wird, weil die *„… prognostizierten Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele [des anderen Eingriffs] … zeitlich nachrangig und somit hier nicht als relevant zu werten sind."* (FFH-VP B300-Ortsumgehung Weichenried im Paartal). Auch die EU-Kommission (1999) hat hierzu klargestellt: *„Cumulative impacts: impacts that result from incremental changes caused by other past, present or reasonably foreseeable actions together with the project/Consideration should also be given to historical or potential future impacts."*

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Bezüglich des räumlichen Bezugsrahmens wäre es nötig, Summationswirkungen auch über ein Gebiet hinaus zu betrachten, da die Summationswirkung stark abhängig von der Gebietsabgrenzung sein kann. Es muss sichergestellt sein, dass ein Eingriff beispielsweise in ein letztes Kerngebiet des Vorkommens einer Art nicht als geringfügiger Eingriff gewertet werden kann, wenn die angrenzenden Vorkommen in anderen Gebiete durch Eingriffe bereits zerstört wurden. Andererseits darf der Bezugsrahmen nicht zu groß gewählt werden, um in einem Gebiet gehäufte Eingriffe zu verschleiern.

In jedem Fall ist die fachlich höchst anspruchsvolle Definition von **Belastungsgrenzen** für die Arten, Lebensräume und das Natura 2000-Gebiet selbst eine wichtige Voraussetzung für die Summationsprüfung. Die Summationswirkung stellt die Planungs- und Genehmigungspraxis somit vor noch komplexere fachliche Entscheidungen wie die Prüfung der Erheblichkeit (vgl. EU-Kommission 1999).

Voraussetzung für die Summationsprüfung ist aber auch eine **öffentliche Dokumentation** von Entwicklungen, Grundbelastungen und bisherigen Eingriffen über Jahre hinweg. Dies wäre auch für die Erfüllung der nach der RL geforderten Berichtspflicht nötig. Entsprechende Anfragen des BN nach einer derartigen Zusammenstellung können derzeit vom Bayerischen Umweltministerium nicht beantwortet werden, d.h. es existiert kein Überblick über die Eingriffe in die Natura 2000-Gebiete.

2.7. Vorzeitige und unzureichende Abwägung und Alternativenprüfung

Die fachliche Prüfung/Bewertung des Eingriffs und die Genehmigungs-Entscheidung müssen in der FFH-VP klar getrennt sein. Der Gutachter muss klare Aussagen über die Zulässigkeit rein nach der Vereinbarkeit mit den Erhaltungszielen eines Gebietes ohne eine Abwägung treffen. Die tatsächliche Feststellung einer erheblichen Beeinträchtigung und das anschließende Ausnahmeverfahren und damit die Entscheidung/Abwägung über die Zulässigkeit ist in einem zweiten Schritt nach strengen vorgegebenen Kriterien von der Genehmigungsbehörde zu treffen (Urteil EuGH C-441/03 Kommission/Niederlande in GELLERMANN 2005). Diese Trennung findet in der Realität zu wenig Beachtung (vgl. auch unzureichende Trennung im Leitfaden zur FFH-VP im Bundesfernstraßenbau (PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE UND UMWELT 2004), siehe BUND et al. 2004a).

Problematisch ist daher die Regelung der „GemBek“ (Nr. 9.5.), dass die Durchführung der FFH-VP durch die zuständige Genehmigungsbehörde in eigener Verantwortlichkeit erfolgt (nur im Benehmen mit der Naturschutzbehörde; d.h. eine Zustimmung der Naturschutzbehörde ist nicht notwendig). Das bedeutet auch, dass Entscheidung über die Notwendigkeit einer FFH-VP von der zuständigen Genehmigungsbehörde und nicht von der Naturschutzbehörde getroffen wird. Problematisch ist es auch, wenn die Genehmigungsbehörde zudem die FFH-VP mit eigenem Personal durchführt.

In einer auf die FFH-VP bei Erheblichkeit folgende **Ausnahmeprüfung** muss streng geprüft werden, ob zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorhanden sind[8]. Diese müssen **konkret und nachvollziehbar nachgewiesen werden,** was ein wesentlicher Vorteil der Ausnahmeprüfung von Eingriffen in Natura 2000-Gebieten gegenüber anderen Ausnahmegenehmigungen ist – auch wenn die Praxis der Begründung für die Ausnahmetatbestände dem bisher noch kaum entspricht[9]. Anders gesagt heißt „öffentlich“ = „keine privaten“, „zwingend“ = „alternativlos“ und „überwiegend“ = „Natura 2000-Belange dem öffentlichen Interesse unterliegend“. Während der Bau einer Standspur an einer bestehenden Autobahn möglicherweise als alternativlos und öffentliches Interesse begründet werden kann, kann dies sicher nicht für den Neubau eines Endstückes einer Autobahn (z.B. A7 bei Füssen) oder einer in ihrer Wirkung völlig überschätzten und nicht alternativlosen Ortsumgehung (z.B. Ortsumgehung Schrobenhausen im Paartal) oder einen überflüssigen neuen Steg über einen Fluss (z.B. Amper) gelten. Ein allgemeiner Verweis auf eine erhöhte Gefährdung oder gesundheitliche Belastung im Straßenverkehr beispielsweise kann den Bau einer neuen Straße im FFH-Gebiet nicht rechtfertigen (vgl. B1-Entscheidung des BVerwG).

Auch die vor der Beurteilung laut FFH-RL nötige Alternativenprüfung wird nach Ansicht des BN unzureichend durchgeführt. Der hohe **Stellenwert der Alternativenprüfung** stellt eine wesentliche Stärkung der Belange der Natur gegenüber der bisherigen Rechtsprechung dar. Besonders kritisiert der BN, dass laut „GemBek“ die Nullvariante keine zu prüfende Alternative ist. Dies widerspricht den EU-Vorgaben: „Auch die Nulloption sollte in Erwägung gezogen werden.“ (EU-KOMMISSION 2000). Das Bundesverwaltungsgericht erklärte deshalb beispielsweise im vom BN erstrittenen „Nassanger-Urteil“ die Planung für die B 173 auch wegen der unzureichenden Alternativenprüfung als rechtswidrig (BVerwG 4A15.02, Dezember 2002).

Wie minimal und rechtlich fragwürdig der Stellenwert der Alternativenprüfung sein kann, zeigt beispielsweise die FFH-VP zur Erweiterung eines Wärmekraftwerkes an der Donau. Obwohl in der Planung selbst ein Kühlturm als ideale Möglichkeit angesehen wird, eine erhebliche Beeinträchtigung (Erwärmung) zu vermeiden, wird diese Planungsalternative mit dem Argument, dass der Betreiber keinen Kühlturm wolle, abgelehnt und eine Erwärmung der Donau in Kauf genommen. Da weder der Kühlturm ungemessen wäre, noch das Vorhaben aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses nötig ist, wären die Ausnahmekriterien für die Genehmigung des Vorhabens nicht vorhanden – die FFH-VP kommt aber zum Ergebnis der Verträglichkeit[10].

[8] Einzelne wirtschaftliche Interessen oder nur vorübergehende volkswirtschaftliche Vorteile zählen nicht dazu (EU-Kommission 2000). Sind prioritäre Lebensraumtypen und Arten vorhanden, können nur gesundheitliche oder Belange der öffentlichen Sicherheit (Landesverteidigung) Vorrang bekommen.

[9] Positiv beispielsweise: Ablehnung eines Steges über die Amper durch die Genehmigungsbehörde, (auch) weil die Ausnahmetatbestände nicht vorhanden sind.

[10] FFH-VP Wärmekraftwerk Irsching (2006): *„Die Errichtung eines Kühlturmes für die Blöcke 4 und 5 wäre ohne Zweifel eine Möglichkeit, die durch Kühlwassereinleitung und Erwärmung der Donau entstehenden Umweltauswirkungen weitestgehend zu vermindern und zu vermeiden“.* Dies wird aber verworfen, einzig und allein weil der Betreiber keinen Kühlturm will. Statt des Kühlturms werden dann die erwartete (aber keineswegs

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

2.8. Unzureichende Beteiligung der Öffentlichkeit

Die Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgt in Bayern nur nach den Vorschriften, die für die Zulassung des jeweiligen Projektes maßgebend sind („GemBek"). In der 2005 erfolgten Novelle des BayNatSchG ist die Beteiligung der Verbände reduziert auf die Eingriffe, die eine Ausnahmegenehmigung von einer Rechtsverordnung erfordern, d.h. nur auf mit Rechtsverordnung festgesetzte Natura 2000-Gebiete (derzeit (2006) nur SPA-Gebiete durch Pauschal-Verordnung festgesetzte Schutzgebiete). Da aber laut Gesetz auf die normative Festsetzung verzichtet werden kann, reduziert dies die Beteiligung der Öffentlichkeit und auch die Möglichkeit der Rechtsmittel erheblich.

Die Naturschutzverbände werden somit nur in vergleichbarem Umfang wie schon bisher beteiligt. Dies entspricht nicht dem Wunsch der EU nach großer Transparenz. Beispielsweise fordert die EU-Kommission bereits für die Vorprüfung („Screening") im Falle einer Feststellung der Unerheblichkeit eine nachvollziehbare Erklärung, *„die belegt, dass die betroffenen Naturschutzbehörden **und -organisationen** mit dieser Feststellung übereinstimmen"* (EU-KOMMISSION 2001). Dies findet in der bayerischen Praxis nicht statt, zudem würden die Naturschutzorganisationen mit der amtlichen Feststellung einer Unerheblichkeit vielfach nicht übereinstimmen (s.o.).

3. Konsequenzen und Forderungen des BN

Bei der Umsetzung des Schutzes des Natura 2000-Gebietes steht der Mitgliedstaat in besonderer Verpflichtung. Daher ist es umso schwerwiegender, wenn der Staat selbst auf seinem Eigentum gravierende Eingriffe zulässt oder diese sogar forciert. Wie soll einem Landwirt eine ggf. nötige Einschränkung der Bewirtschaftung für FFH-Arten oder die Notwendigkeit einer FFH-VP für Wegebauten vermittelt werden, wenn gleichzeitig die bayerische Staatsregierung mit dem Bau von Staustufen die völlige Zerstörung des einmaligen Natura 2000 Gebietes der freifließenden Donau vorantreibt ?

Die mangelhafte Umsetzung des Art. 6 der FFH-RL führt dazu, dass in etlichen Gebieten trotz Verschlechterungsverbot massive Eingriffe vorgenommen wurden und werden. Daher ist es auch nicht verwunderlich, dass Naturschutzverbände in Bayern – und anderen Bundesländern und Staaten – mehrfach vom Recht der EU-Beschwerde Gebrauch gemacht haben und damit in vielen Fällen auch erfolgreich sind. In ganz besonders gravierenden Einzelfällen erfolgen Klagen vor den nationalen Gerichten, zu denen die Naturschutzverbände jedoch nur eingeschränkt zugelassen sind. Auch hier wurden bereits einige Erfolge im Sinne eines strengen Schutzes der Natura 2000-Gebiete und hoher fachlicher Anforderungen an die Genehmigung von Eingriffen erzielt. Doch es liegt nicht im Interesse der Naturschutzverbände, eine korrekte Umsetzung der Vorgaben der FFH-RL nur auf Druck der EU – wie bei der Gebietsmeldung – sicherstellen zu können. Ein Ziel dieser Beschwerden und Klagen ist es daher, die Standards für die Praxis der FFH-VPs zu heben und damit dem Ziel des Netzes Natura 2000 zu entsprechen. Sie werden zumindest solange nötig sein, bis Natura 2000-Gebiete nicht mehr den gleichen Gefährdungen wie bisher schon ausgesetzt sind und Eingriffe in diese Gebiete wirklich zur gut begründeten Ausnahme geworden sind.

Nötig ist aus Sicht des BN daher insbesondere:

- Entscheidungen über die Durchführung einer FFH-VP („Verträglichkeitsabschätzung") sowie über die Beurteilung einer Unerheblichkeit schriftlich nachprüfbar und öffentlich zugänglich machen – allein schon, um den Verdacht der Willkür auszuräumen.
- Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung nach den Vorgaben der EU bei allen gebietsrelevanten Plänen und Projekten, und auch bereits im Raumordnungsverfahren.
- Feststellung der Unerheblichkeit eines Eingriffes, nur wenn tatsächlich Gewissheit über keine nachteiligen Auswirkungen eines Eingriffs herrscht und „aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht" (vgl. „Herzmuschel-Urteil" s.o.).
- Keine Einbeziehung von Ausgleichs-/Kompensationsmaßnahmen bei der Fesstellung der Erheblichkeit in der FFH-VP, keine Degradierung der FFH-VP zu einer europäischen Eingriffsregelung.
- Nachvollziehbare Ausnahme-Prüfungen und echte Alternativen-Prüfungen.
- Erfassung aller (erheblichen und unerheblichen) Eingriffe durch Pläne und Projekte in einer öffentlichen Datenbank und entsprechende Berücksichtigung der Summationswirkung bei allen Prüfungen, auch den Vorprüfungen.
- Umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung und Klagerecht der Naturschutzverbände ohne Beschränkung auf normative Schutzgebiete.

Die strengen und anspruchsvollen Schutzanforderungen in den Natura 2000-Gebieten dürfen nicht über eine wenig anspruchsvolle, klassisch-konservative und nicht richtlinien-konforme Anwendung der FFH-VP ausgehebelt werden. Zur Schwächung der FFH-VP gerade über die Bewertung der Erheblichkeit tragen sowohl Genehmigungsbehörden als auch Planungsbüros bei. Den Planungsbüros kommt eine große Verantwortung bei der umfassenden korrekten Darstellung der fachlichen Grundlagen im Sinne der FFH-RL zu. Die Genehmigungsbehörden und die prüfenden Naturschutzbehörden sind gefordert, auf Defizite in den FFH-VPs hinzuweisen und nur fachlich korrekte FFH-VPs zur Grundlage einer dann ebenfalls fachlich und juristisch korrekten Entscheidung zu machen. Sie werden letztlich auch die Haftung für die Einhaltung der FFH-Bestimmungen tragen müssen. Bisher sind FFH-VPs mit nachvollziehbarer Ableitung der (Un-)Erheblichkeit eher die Ausnahme.

Um dem Schutz von Natura 2000 jedoch wirklich zum Durchbruch zu verhelfen, braucht es neben fachlich korrekten FFH-VPs vor allem auch einen breiten politischen und gesellschaftlichen Willen zum Erhalt der Biologischen Vielfalt im Netz Natura 2000.

gesicherte) Kompensation eines *„beträchtlichen Teiles der erwarteten erheblichen Umweltauswirkungen"* durch verschiedene Ausgleichs- und Ersatz-Maßnahmen weiterverfolgt (Gewässerökologisches Gutachten).

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Literatur

BAYERISCHE STAATSMINISTERIEN des Innern, für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit sowie für Landesentwicklung und Umweltfragen, 04.08.2000: „Gemeinsame Bekanntmachung“ Schutz des Europäischen Netzes Natura 2000 (Nr. 62-8645.4-2000/21).AllMBl Nr. 16/2000: 544-559. München.

BAUMANN, W., U. BIEDERMANN, W. BREUER, M. HERBERT, J. KALLMANN, E. RUDOLF, D. WEIHRICH, U. WEYRATH & A. WINKELBRANDT (1999): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Prüfung von Projekten und Plänen nach §19c und §19d BNatSchG (Verträglichkeit, Unzulässigkeit und Ausnahmen). In: Natur und Landschaft 11/1999: 463-472. Bonn-Bad Godesberg.

BUND, NABU, WWF (2004): Gemeinsame Stellungnahme zum BfN-Forschungsvorhaben „Fachinformationen und Fachkonventionen zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP“ vom 29.10.2004. 27 S.

——— (2004a): Gemeinsame Stellungnahme zu dem „Leitfaden zur FFH-Verträglichkeitsprüfung im Bundesfernstraßenbau“ vom November 2004. 35 S.

EU-KOMMISSION, GD Umwelt (1999): Guidelines for the Assessment of Indirect and Cumulative Impacts as well as Impact Interactions. 92 S. + appendices.

EU-KOMMISSION (2000): Natura 2000 – Gebietsmanagement: Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG. Brüssel.

——— (2001): Prüfung der Verträglichkeit von Plänen und Projekten mit erheblichen Auswirkungen auf natura 2000-Gebiete. Methodik-Leitlinien. Brüssel. 75 S.

GELLERMANN, M. (2001): Natura 2000. Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe Natur und Recht. Heft 4. 2. Aufl. 293 S.

——— (2005): Habitatschutz in der Perspektive des Europäischen Gerichtshofes. Anmerkungen zu den Urteilen vom 13.01.205 und 14.04.2005. In: Natur und Recht 7/2005: 433-438.

GELLERMANN, M. & M. SCHREIBER (2003): Zur „Erheblichkeit“ der Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten und solchen, die es werden wollen. In: Natur und Recht 4/2003: 205-213.

TEßMER D. & A. REIß (2002): Der Lebensraumschutz nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie. 2. überarb. Aufl. IDUR (Hrsg). 72 S.

LANA (2005): Bericht in Natur und Landschaft 5/2005: 209-210. Bonn-Bad Godesberg.

MÖLLER-MEINECKE, M. (2004): Das Herzmuschel-Urteil. EuGH klärt „erhebliche Beeinträchtigung“ von Natura 2000-Gebieten“. In Naturschutz und Landschaftsplanung 36 (12): 377-378.

PLANUNGSGRUPPE ÖKOLOGIE + UMWELT GmbH (2004): Ermittlung von erheblichen Beeinträchtigungen im Rahmen der FFH-Verträglicheitsprüfung. Endbericht. F+E-Vorhaben im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz. 316 S.

RAT DER EUROPÄISCHEN UNION (2004): Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden. Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, Reihe L 143, S.56.

STOLLMANN, F. (1999): Rechtsfragen der FFH-Verträglichkeitsprüfung. In: Natur und Landschaft 11/1999: 473-477. Bonn-Bad Godesberg.

Weitere Literatur sowie diverse FFH-Verträglichkeitsprüfungen, Gesetze, Gerichtsurteile, BN-Stellungnahmen können beim BN nachgefragt werden.

Anschrift der Verfasserin:

Dr. Christine Margraf
Bund Naturschutz in Bayern e.V. (BN)
Referat für Arten- und Biotopschutz
Leiterin Fachabteilung München
Pettenkoferstraße 10a/I
80336 München
Tel.: 089/54 82 98-89
christine.margraf@bund-naturschutz.de

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Laufener Spezialbeiträge 2/06

Verträglichkeitsprüfung in Natura 2000-Gebieten

ISSN 1863-6446 – ISBN 3-931175-84-7

Die Themenheftreihe **„Laufener Spezialbeiträge“** (abgekürzt: LSB) ging im Jahr 2006 aus der Fusion der drei Schriftenreihen „Beihefte zu den Berichten der ANL“, „Laufener Forschungsberichte“ und „Laufener Seminarbeiträge“ hervor und bedient die entsprechenden drei Funktionen.
Daneben besteht die Zeitschrift **„ANLIEGEN NATUR“** (vormals „Berichte der ANL“).

Herausgeber und Verlag:
Bayerische Akademie für Naturschutz
und Landschaftspflege (ANL)

Seethalerstr. 6
83406 Laufen a. d. Salzach
Telefon: 0 86 82/89 63-0
Telefax: 0 86 82/89 63-17 (Verwaltung)
0 86 82/89 63-16 (Fachbereiche)
E-Mail: poststelle@anl.bayern.de
Internet: http://www.anl.bayern.de

Die Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege ist eine dem Geschäftsbereich des Bayerischen Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz zugeordnete Einrichtung.

Schriftleitung und Redaktion/Redaktionsbüro:
Dr. Notker Mallach, ANL
Fon: 0 86 82/89 63-58
Fax: 0 86 82/89 63-16
E-mail: Notker.Mallach@anl.bayern.de

Schriftleitung und Redaktion für das vorliegende Heft:
Dr. Notker Mallach in Zusammenarbeit mit Johannes Pain (ANL).

Verlag: Eigenverlag

Herstellung:
Satz und Druck werden für jedes Heft gesondert ausgewiesen.
Für das vorliegende Heft gilt:
Satz: Hans Bleicher · Grafik · Layout · Bildbearbeitung, 83410 Laufen
Druck und Bindung: Oberholzner Druck KG, 83410 Laufen

Erscheinungsweise:
unregelmäßig (ca. 2 Hefte pro Jahr).

Urheber- und Verlagsrecht:
Das Heft und alle in ihm enthaltenen einzelnen Beiträge, Abbildungen und weiteren Bestandteile sind urheberrechtlich geschützt. Jede Verwendung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung der ANL und der AutorInnen unzulässig.

Bezugsbedingungen/Preise:
Jedes Heft trägt eine eigene ISBN und ist zum jeweiligen Preis einzeln bei der ANL erhältlich: bestellung@anl.bayern.de. Über diese Adresse ist auch ein Abonnement (=Dauerbestellung) möglich.

Auskünfte über Bestellung und Versand: Thekla Surrer,
Tel. 0 86 82/89 63-32

Über Preise und Bezugsbedingungen im einzelnen: siehe Publikationsliste am Ende des Heftes.

Zusendungen und Mitteilungen:
Manuskripte, bitte nur an die Schriftleitung/das Redaktionsbüro senden. Für unverlangt Eingereichtes wird keine Haftung übernommen und es besteht kein Anspruch auf Rücksendung. Wertsendungen (Bildmaterial) bitte nur nach vorheriger Absprache mit der Schriftleitung schicken.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge (LSB)

Jahr/Year: 2006

Band/Volume: 2_2006

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

Artikel/Article: Verträglichkeitsprüfungen in Natura 2000-Gebieten aus Sicht eines Naturschutzverbandes 86-94