

Antrag

der Abg. Ulrich Lusche u. a. CDU

und

Stellungnahme

des Innenministeriums

Infrastruktur und FFH-Richtlinie

Antrag

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

1. ob und inwieweit es im Zusammenhang mit dem Verfahren der Ausweisung von FFH- und Vogelschutzgebieten zu Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Realisierung von großen Infrastrukturprojekten im Land gekommen ist;
2. wie sie die tatsächlichen Auswirkungen der Entwicklung der Rechtsprechung hierzu, insbesondere des Urteils des Bundesverwaltungsgerichtes vom 17. Januar 2007 (9 A 20.05) beurteilt;
3. wie sie insbesondere die tatsächlichen Auswirkungen der vom Bundesverwaltungsgericht darin aufgestellten Vorgaben für die Planungsbehörden zu Prüfungstiefe, Beweislast und zur Alternativenprüfung für laufende Verfahren im Land beurteilt;
4. wie sie umweltpolitisch die Gewichtung von Infrastrukturplanung einerseits und von Naturschutz andererseits, wie sie sich bei Anwendung dieser Grundsätze ergibt, bewertet;

5. ob sie insoweit auf nationaler oder europäischer Ebene politischen Handlungsbedarf sieht.

22. 11. 2007

Lusche, Dr. Schüle, Röhm, Raab, Kübler CDU

Begründung

Insbesondere mit dem vorgenannten Urteil des Bundesverwaltungsgerichts, aber auch durch den EuGh hat die Rechtsprechung in ungewöhnlicher Detailliertheit (allein beim BVerwG 23 Leitsätze) in mehrfacher Hinsicht durch Auslegung und damit durch Richterrecht strengste Vorgaben für den „Kollisionsfall“ von Infrastrukturvorhaben und FFH und Vogelschutzgebieten aufgestellt. Diese werfen auch für das Land die Frage auf, inwieweit praktisch diesen Grundsätzen von den planenden Behörden überhaupt Genüge getan werden kann und inwieweit nicht dadurch Infrastrukturplanung faktisch verunmöglicht wird. Ungeachtet des sicher hoch zu veranschlagenden Gebietschutzes muss deshalb die Frage aufgeworfen werden, ob dies umweltpolitisch tatsächlich gewollt ist und inwieweit hier der Gesetzgeber auf nationaler wie europäischer Ebene nicht selbst zur Klarstellung gefordert ist.

Stellungnahme*)

Mit Schreiben vom 29. Januar 2008 Nr. 7-884/34 nimmt das Innenministerium im Einvernehmen mit dem Ministerium für Ernährung und Ländlichen Raum und dem Wirtschaftsministerium zu dem Antrag wie folgt Stellung:

Der Landtag wolle beschließen,

die Landesregierung zu ersuchen

zu berichten,

- 1. ob und inwieweit es im Zusammenhang mit dem Verfahren der Ausweisung von FFH- und Vogelschutzgebieten zu Schwierigkeiten und Verzögerungen bei der Realisierung von großen Infrastrukturprojekten im Land gekommen ist;*

Zu 1.:

Die Meldung und Ausweisung von FFH- und Vogelschutzgebieten sind Pflichtaufgaben, die in den europäischen Naturschutzrichtlinien den Mitgliedsstaaten (in Deutschland den Ländern) verbindlich vorgegeben sind. Im Nachgang zur ersten Gebietsmeldung hat das Land mittlerweile ergänzende Meldungen von FFH- und Vogelschutzgebieten veranlasst. Mithin ist der Prozess der Gebietsauswahl und -meldung weitgehend abgeschlossen.

Die Gebietsauswahl hat sich im Einzelfall auf laufende Planungen ausgewirkt, insbesondere zusätzliche Untersuchungen und Prüfungen hinsichtlich nachteiliger Auswirkungen auf einzelne Gebiete erforderlich gemacht. Im

*) Der Überschreitung der Drei-Wochen-Frist wurde zugestimmt.

Falle einer Landesstraßen-Ortsumgehung musste der Baubeginn um ca. ein Jahr verschoben werden, um eine umstrittene Gebietsabgrenzung in Abstimmung mit der Europäischen Kommission zu bereinigen. Bei der Planung der ICE-Neubaustrecke im Albvorland wurde der Antrag auf Einleitung des Planfeststellungsverfahrens zurückgestellt, weil ein Vogelschutzgebiet durchschnitten wird und erst nach einer förmlichen Gebietserklärung das flexiblere Schutzregime der FFH-Richtlinie mit der Möglichkeit einer Abweichung zur Anwendung kommt.

Zur Verzögerung der Baudurchführung eines großen Infrastrukturprojekts kam es im Verlauf der Gebietsauswahl landesweit nicht.

2. *wie sie die tatsächlichen Auswirkungen der Entwicklung der Rechtsprechung hierzu, insbesondere des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Januar 2007 (9 A 20.05) beurteilt;*

3. *wie sie insbesondere die tatsächlichen Auswirkungen der vom Bundesverwaltungsgericht darin aufgestellten Vorgaben für die Planungsbehörden zu Prüfungstiefe, Beweislast und zur Alternativenprüfung für laufende Verfahren im Land beurteilt;*

Zu 2. und 3.:

Für ein Infrastrukturprojekt, das ein in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufgenommenes FFH-Gebiet oder ein ausgewähltes und unter Schutz zu stellendes Vogelschutzgebiet beeinträchtigen könnte, ist im Rahmen des Zulassungsverfahrens eine mehrstufige Prüfung durchzuführen:

- Bei der Vorprüfung wird untersucht, ob eine erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele des Gebiets vorliegen kann. Wenn dies eindeutig ausgeschlossen werden kann, steht das Natura 2000-Gebiet der Planung nicht entgegen.
- Ist eine erhebliche Beeinträchtigung möglich, muss eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden. Sofern eine erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele des Gebiets nicht ausgeschlossen werden kann, ist das Projekt grundsätzlich unzulässig.
- Eine ausnahmsweise Zulassung kann jedoch erfolgen, wenn für das Projekt keine zumutbare Alternative vorhanden ist und zwingende öffentliche Interessen für das Projekt sprechen (sog. Abweichungsprüfung). Ferner muss ein Ausgleich der Beeinträchtigung des Natura 2000-Gebietsnetzes erfolgen (sog. Kohärenzausgleich).

Diese Regelungen lassen bei Zulassungsverfahren für Infrastrukturprojekte, in der Regel Planfeststellungs- oder Bebauungsplanverfahren, einen zusätzlichen Prüfungs- und Gutachteraufwand erwarten. Es zeichnet sich ab, dass dies auf die Planungskosten und die Verfahrensdauer durchschlagen kann. Zum anderen greift im Falle nicht auszuschließender erheblicher Beeinträchtigungen der Schutzzwecke und Erhaltungsziele eines Gebiets ein Verbot, dessen Überwindung in der Abweichungsprüfung einer besonderen Rechtfertigung bedarf, zumal wenn prioritäre Arten oder Räume in FFH-Gebieten betroffen sind.

Die bezeichneten Zulassungsverfahren wurden bereits in der Vergangenheit um fachspezifische Schutz- oder Vorsorgesysteme ergänzt, wie etwa die naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsregelung, die Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Verkehrslärmschutz. Auch in diesen Fällen war die Rechtsanwendung anfangs mit gewissen Unsicherheiten und Schwierigkeiten

verbunden, bis entscheidende Parameter, nicht zuletzt von der Rechtsprechung, erhellt und geklärt waren. Dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 17. Januar 2007 kommt unter diesem Aspekt ein markanter Stellenwert zu. Der in dem zugrunde liegenden Verbandsklage-Verfahren angefochtene straßenrechtliche Planfeststellungsbeschluss wurde nicht aufgehoben, vielmehr wurde seine Rechtswidrigkeit und Nichtvollziehbarkeit festgestellt, weil das Gericht ein ergänzendes Verfahren zu seiner Korrektur für möglich erachtet. Für diese Korrektur liefert die Urteilsbegründung Hinweise und Maßstäbe, wie das Schutzregime für die FFH- und Vogelschutzgebiete zu handhaben ist. Dies erfolgt auf der Grundlage der bisherigen Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes und des Bundesverwaltungsgerichts sowie des Leitfadens der Europäischen Kommission zur Auslegung des Art. 6 der FFH-Richtlinie.

Die höchstrichterlichen Aussagen sind in weiten Teilen verallgemeinerungsfähig und stellen deshalb für die Praxis wertvolle Anwendungs- und Interpretationshilfen dar. Insoweit wird

- zur Prüfung nachteiliger Auswirkungen aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse auf die insoweit angezeigten Fragestellungen, auf die Vorgehensweise bei Kenntnislücken sowie auf eine ausreichende Dokumentationspflicht eingegangen, und
- hinsichtlich einer Abweichung von den Schutzbestimmungen die gebotene Alternativenprüfung und die für die Abwägung notwendige Gewichtung, einerseits der Beeinträchtigungen der Erhaltungsziele eines Gebiets und andererseits des öffentlichen Interesses an dem Infrastrukturprojekt, im konkreten Fall unter Einbeziehung des gesetzlich festgestellten vordringlichen Bedarfs des strittigen Straßenbauprojekts, detailliert behandelt.

4. wie sie umweltpolitisch die Gewichtung von Infrastrukturplanung einerseits und von Naturschutz andererseits, wie sie sich bei Anwendung dieser Grundsätze ergibt, bewertet;

5. ob sie insoweit auf nationaler oder europäischer Ebene politischen Handlungsbedarf sieht.

Zu 4. und 5.:

Das durch die FFH-Richtlinie eingeführte hohe Schutzniveau, das von dem in Artikel 174 Abs. 2 EG-Vertrag niedergelegten Vorsorgeprinzip abgeleitet ist, verhindert Infrastrukturprojekte nicht grundsätzlich, zwingt jedoch zur Prüfung, ob im Interesse eines konkurrierenden Projekts eine Beeinträchtigung des Gebiets- oder Artenschutzes hinnehmbar ist sowie zur Beantwortung der Frage, welche Schutzvorkehrungen getroffen und welche Alternativen geprüft werden müssen. Der Zielkonflikt zwischen Infrastrukturplanung und Naturschutz wird daher mit einem stringenten Naturschutzregime kombiniert. Dieses rechtfertigt im Grundsatz einen höheren Prüfungsaufwand, im Einzelfall gewisse Verzögerungen und ggf. einen erhöhten Einsatz von Haushaltsmitteln für Prüfungs-, Schutz- oder Kompensationsmaßnahmen.

Die weitere Entwicklung wird gleichwohl auch insoweit zu verfolgen sein, ob sich für die Infrastrukturplanung inakzeptable Erschwernisse ergeben. Aus heutiger Sicht ist immerhin zu erwähnen, dass in der Vergangenheit schwierige Einzelfälle aufgrund einer Kooperation mit der Europäischen Kommission vernünftigen und tragfähigen Lösungen zugeführt werden konnten.

FFH- und Vogelschutzrichtlinie können durch Harmonisierung und Deregulierung im Hinblick auf die Umsetzung des europäischen Naturschutzrechts effizienter ausgestaltet werden. Die Landesregierung ist deshalb dem Ent-

schließungsantrag des Landes Hessen „Das europäische Naturschutzrecht evaluieren und zukunftsfähig ausgestalten“ (Bundesrats-Drucksache 758/07) in der Sitzung des Bundesrats vom 9. November 2007 beigetreten (vgl. auch Landtags-Drucksache 14/1948). Darin wird u. a. gefordert, dass auf die Einholung von Stellungnahmen der Kommission bei Vorhaben, die prioritäre Arten und Lebensraumtypen betreffen, im Hinblick auf den Grundsatz der Subsidiarität gänzlich verzichtet werden sollte. Dies würde einer langen Verfahrensdauer bei Zulassungsverfahren in Einzelfällen entgegenwirken.

Rech

Innenminister