

# Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht

Berichte der  
Bundesanstalt für Straßenwesen

Straßenbau Heft S 36

**bast**

# **Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht**

**Referate eines Forschungsseminars  
der Universität des Saarlandes  
und des Arbeitsausschusses  
„Straßenrecht“  
am 22./23. September 2003  
in Saarbrücken**

Wissenschaftliche Betreuung

Universitätsprofessor Dr. Klaus Grupp  
Universität des Saarlandes

**Berichte der  
Bundesanstalt für Straßenwesen**

**Straßenbau Heft S 36**

**bast**

Die Bundesanstalt für Straßenwesen veröffentlicht ihre Arbeits- und Forschungsergebnisse in der Schriftenreihe **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen**. Die Reihe besteht aus folgenden Unterreihen:

A - Allgemeines  
B - Brücken- und Ingenieurbau  
F - Fahrzeugtechnik  
M- Mensch und Sicherheit  
S - Straßenbau  
V - Verkehrstechnik

Es wird darauf hingewiesen, dass die unter dem Namen der Verfasser veröffentlichten Berichte nicht in jedem Fall die Ansicht des Herausgebers wiedergeben.

Nachdruck und photomechanische Wiedergabe, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Bundesanstalt für Straßenwesen, Referat Öffentlichkeitsarbeit.

Die Hefte der Schriftenreihe **Berichte der Bundesanstalt für Straßenwesen** können direkt beim Wirtschaftsverlag NW, Verlag für neue Wissenschaft GmbH, Bgm.-Smidt-Str. 74-76, D-27568 Bremerhaven, Telefon (04 71) 9 45 44 - 0, bezogen werden.

Über die Forschungsergebnisse und ihre Veröffentlichungen wird in Kurzform im Informationsdienst **BAST-Info** berichtet. Dieser Dienst wird kostenlos abgegeben; Interessenten wenden sich bitte an die Bundesanstalt für Straßenwesen, Referat Öffentlichkeitsarbeit.

## **Impressum**

### **Herausgeber**

Bundesanstalt für Straßenwesen  
Brüderstraße 53, D-51427 Bergisch Gladbach  
Telefon: (0 22 04) 43 - 0  
Telefax: (0 22 04) 43 - 674

### **Redaktion**

Referat Öffentlichkeitsarbeit

### **Druck und Verlag**

Wirtschaftsverlag NW  
Verlag für neue Wissenschaft GmbH  
Postfach 10 11 10, D-27511 Bremerhaven  
Telefon: (04 71) 9 45 44 - 0  
Telefax: (04 71) 9 45 44 77  
Email: [vertrieb@nw-verlag.de](mailto:vertrieb@nw-verlag.de)  
Internet: [www.nw-verlag.de](http://www.nw-verlag.de)

ISSN 0943-9323

ISBN 3-86509-186-5

Bergisch Gladbach, September 2004

## Kurzfassung – Abstract

### Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht

Umweltschutz in der Bundesrepublik Deutschland wird seit zwei Jahrzehnten zunehmend durch die rechtlichen Vorgaben der Europäischen Gemeinschaft geprägt – beginnend mit der Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie über die Umweltinformationsrichtlinie, die Vogelschutzrichtlinie, die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und die Plan-Umweltprüfungs-Richtlinie bis hin zur Umgebungslärm-Richtlinie wurde und wird das deutsche Recht nicht nur materiell verändert, sondern auch in seinen Strukturen und seinen Verfahrensregelungen. Auf die Straßenplanung haben sich in jüngerer Zeit insbesondere die Vogelschutzrichtlinie und die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie maßgeblich ausgewirkt; die Plan-Umweltprüfungs-Richtlinie und die Umgebungslärm-Richtlinie können eine gleich große Bedeutung erlangen. Angesichts dessen befasste sich der Arbeitsausschuss „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen in seinem Forschungsseminar am 22. und 23. September 2003 an der Universität des Saarlandes in Saarbrücken eingehend mit Rechtsproblemen von „Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht“ auf der Grundlage der in diesem Band veröffentlichten vier Referate.

Stefan STRICK schildert in seinem Referat über „Umsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie in nationales Recht“ zunächst die Grundstrukturen des europäischen Lärmschutzkonzepts und erläutert die zeitlichen Vorgaben für dessen Übertragung in das deutsche Recht. Die Umsetzung der Richtlinie soll im Bundes-Immissionsschutzgesetz erfolgen, wobei im Gesetz selbst zwar die wesentlichen Regelungen getroffen werden sollen, aber zur Konkretisierung – auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht – Rechtsverordnungen vorgesehen sind. Darüber hinaus enthält das Referat Einzelheiten der beabsichtigten Normierung im Rahmen des Immissionsschutzrechts und zu ihren rechtlichen Auswirkungen.

In seinem Referat über „Die Umsetzung der FFH-Richtlinie in das deutsche Straßenrecht“ wendet sich Hans-Peter MICHLER eingangs der Identifizierung und dem Schutz von Fauna-Flora-Habitat-Gebieten zu und stellt das Verfahren zur Auswei-

sung derartiger Gebiete vor, um sodann näher auf den Schutz noch nicht ausgewiesener, „potenzieller“ Gebiete einzugehen. In diesem Zusammenhang legt MICHLER den Ablauf der Verträglichkeits- und Ausnahmeprüfung bei Straßenbauprojekten in diesen Gebieten näher dar und beschäftigt sich abschließend noch mit der Identifizierung und dem Schutz „faktischer“ Vogelschutzgebiete, weil nach den Bestimmungen des Bundes-Naturschutzgesetzes die Vorschriften über die Verträglichkeits- und Ausnahmeprüfung auch auf Europäische Vogelschutzgebiete Anwendung finden.

„Die Plan-Umweltprüfung bei der Verkehrswegeplanung“ ist Gegenstand des Referats von Michael RONELLENFITSCH, das sich eingehend mit der Rechtsentwicklung der Umweltverträglichkeitsprüfungen und dem Anwendungsbereich der Plan-Umweltprüfungs-Richtlinie befasst. Dabei spricht sich der Referent nachdrücklich gegen die Einbeziehung des Bundesverkehrswegeplans und der Bedarfspläne, die als Anlagen zum Fernstraßenausbaugesetz und zum Bundesschienenwegeausbaugesetz ergehen, in die Pflicht zur Plan-Umweltprüfung aus, weil das von der europäischen Richtlinie vorgesehene Verfahren keine Grundlage für eine „Strategische Umweltprüfung“ ist.

In dem Referat von Michael JUPE über „Umsetzung der UVP-Richtlinie in Landesrecht am Beispiel des Brandenburgischen Straßengesetzes“ wird ausführlich dargelegt, wie das europäische Richtlinienrecht zur Umweltverträglichkeitsprüfung, das auch die Bundesländer zur Aufnahme entsprechender Regelungen in das Landesrecht zwingt, in das Brandenburgische Straßengesetz – und inhaltsgleich in das Brandenburgische Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – übernommen worden ist, indem durch eine Kombination von Schwellenwerten für Projektgrößen und Einzelfallprüfungen den europarechtlichen Vorgaben Rechnung getragen werden soll.

### Implementation and enforcement of EC Directives in road law

Environmental protection in the Federal Republic of Germany is increasingly being shaped by the legal stipulations laid down by the European Community – from the Environmental Impact Assessment

Directive, the Environmental Information Directive and the Bird Protection Directive to the Fauna-Flora-Habitats Directive, the Strategic Environmental Assessment Directive and the Environmental Noise Directive, German law has been, and continues to be, changed not only substantively, but also with regard to its structures and procedural rules. Recently, the Bird Protection Directive and the Fauna-Flora-Habitats Directive have had a decisive influence on road planning; the Strategic Environmental Assessment Directive and the Environmental Noise Directive may become similarly significant. In view of this the Road and Transportation Research Association's working committee on "road law" dealt in detail with legal problems connected with "implementing and enforcing EC Directives in road law" in the research seminar it held at the University of the Saarland in Saarbrücken on 22nd and 23rd September 2003, using the four papers published in this volume as a basis.

In his paper on the "transposition of the Environmental Noise Directive into national law", Stefan STRICK begins by describing the basic structures of the European noise-protection concept and explains the time-limits for transposition into German law. The Directive is intended to be transposed into national law in the Federal Immission Protection Act (Bundes-Immissionsschutzgesetz); the main regulations are to be laid down in the law itself whereas it is envisaged that the detailed and specific application of these regulations – including procedural law aspects – will be regulated in legal ordinances. The paper also contains details on the intended standardisation to be carried out under the Immission Protection Act and on the legal effects.

In his paper on "the transposition of the FFH Directive into German road law", Hans-Peter MICHLER first addresses the identification and protection of Fauna-Flora Habitat areas and presents the procedure used to designate such areas, before then dealing in greater detail with the protection of "potential" protected areas which have not yet been designated as such. MICHLER describes in greater detail the steps of the impact and exemption test for road construction projects in these areas, before finally dealing with the designation and protection of "de facto" bird protection areas, as, according to the provisions of the Federal Nature Conservation Act (Bundesnaturschutzgesetz), the regulations governing the

impact and exemption test are to be applied to European bird protection areas as well.

"The strategic environmental assessment and its role in the planning of transport infrastructure" is the subject of the paper by Michael RONELLEN-FITSCH, which deals in detail with the legal development of the environmental impact tests and the scope of the Strategic Environmental Assessment Directive. The author of the paper speaks out against making the Federal Transport Infrastructure Plan and the public requirement plans, which are appended to the Federal Trunk Road Upgrading Act (Fernstrassenausbaugesetz) and to the Federal Railway Infrastructure Upgrading Act (Bundesschienenwegeausbaugesetz), subject to the strategic environmental assessment because the method provided for by the European Directive is no basis for a "strategic environmental assessment".

The paper by Michael JUPE on the "transposition of the Environmental Impact Assessment Directive into state law, using the example of the Brandenburg Road Act" presents in detail how European directive law regarding the environmental impact assessment, which also forces the federal states to adopt corresponding regulations in state law, has been implemented in the Brandenburg Road Act (Brandenburgisches Strassengesetz) – and, with the same content, in the Brandenburg Act on the Environmental Impact Assessment (Brandenburgisches Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung) – by taking the European legal stipulations into account with a combination of threshold values for project parameters and tests of individual cases.

## Inhalt

<b>Vorwort</b> .....	7
Umsetzung der Umgebungslärm- richtlinie in nationales Recht S. Strick .....	9
Die Umsetzung der FFH-Richtlinie in das deutsche Straßenrecht H.-P. Michler .....	18
Die Plan-Umweltprüfung bei der Verkehrswegeplanung M. Ronellenfitsch .....	35
Die Umsetzung der UVP-Richtlinie in das Brandenburgische Straßenrecht M. Jupe .....	47
<b>Programm des Forschungsseminars</b> .....	55
<b>Teilnehmerverzeichnis</b> .....	56



## Vorwort

Die Anwendung nationalen Rechts wird in einer Vielzahl unterschiedlicher Bereiche schon seit längerer Zeit nachdrücklich durch das europäische Gemeinschaftsrecht beeinflusst. So kann es kaum verwundern, dass auch das Recht der Straßenplanung zunehmend „europäisiert“ wird: Vor allem über Richtlinien – und in geringerem Maße aufgrund von Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofes – findet Europarecht Eingang in das deutsche Verkehrswegeplanungsrecht und wirkt sich unmittelbar auf die Realisierung einzelner Vorhaben aus. Wohl deshalb stieß das fünfte Forschungsseminar<sup>1</sup>, das der Arbeitsausschuss „Straßenrecht“ der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen an der Universität des Saarlandes zu Problemen der Umsetzung und des Vollzugs von EG-Richtlinien im Straßenrecht durchführte<sup>2</sup>, auf so großes Interesse, dass die

Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer<sup>3</sup> die Kapazitätsgrenzen zu sprengen drohte.

Der hiermit vorgelegte Band enthält die während des Forschungsseminars gehaltenen, um Nachweise ergänzten Referate, deren Inhalt ebenso wie der Verlauf der Diskussion auch dem ausführlichen Tagungsbericht von Bernhard STÜER<sup>4</sup> zu entnehmen ist. Mein Dank gilt in erster Linie den Referenten sowie den Teilnehmerinnen und Teilnehmern, die durch ihre Diskussionsbeiträge wesentlich zum Erfolg des Forschungsseminars beigetragen und durch finanzielle Zuwendungen seine Durchführung ermöglicht haben. Zu danken habe ich weiterhin der Bundesanstalt für Straßenwesen, die mit der Aufnahme dieses Bandes in die Reihe der von ihr herausgegebenen Berichte die Vorträge einer interessierten Öffentlichkeit zugänglich macht.

Darüber hinaus danke ich insbesondere Univ.-Prof. Dr. Willi BLÜMEL, dem Leiter des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“, dafür, dass er gemeinsam mit mir dieses Forschungsseminar vorbereitet und geleitet hat. Schließlich bin ich den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern meines Lehrstuhls in der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität des Saarlandes, namentlich Hiltrud SCHMIDT-HERRMANN, für ihre große Unterstützung vor dem Forschungsseminar und während seiner Durchführung überaus dankbar.

Saarbrücken, im August 2004

Klaus Grupp

<sup>1</sup> Vgl. im Einzelnen zu den 15 zuvor unter der Leitung von Univ.-Prof. Dr. Willi BLÜMEL an der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer durchgeführten Forschungsseminaren des Arbeitsausschusses die Speyerer Forschungsberichte 23, 42, 49, 55, 65, 75, 85, 95, 105, 115, 157, 170, 185 und 195. Siehe auch die Dokumentation. In: Willi BLÜMEL (Hrsg.), Abweichungen von der Planfeststellung, Speyerer Forschungsberichte 85, 1990, S. 1 f. mit Fn. 1, sowie den Tagungsband zur Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1993: Willi BLÜMEL (Hrsg.), Verkehrswegerecht im Wandel, Schriftenreihe der Hochschule Speyer 115, Berlin 1994.

Zum ersten an der Universität des Saarlandes im Jahre 1999 abgehaltenen Forschungsseminar vgl. Klaus GRUPP (Hrsg.), Straßenplanung in Europa, Hamburg 2001 (Schriften zum Planungs-, Verkehrs- und Technikrecht, Bd. 5); die Referate des zweiten in Saarbrücken im Jahr 2000 durchgeführten Forschungsseminars sind enthalten in dem von der Bundesanstalt für Straßenwesen in der Reihe ihrer Berichte herausgegebenen Band „Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundesfernstraßen“, Bremerhaven 2002, das dritte Forschungsseminar in Saarbrücken ist dokumentiert in dem ebenfalls von der Bundesanstalt für Straßenwesen in der Reihe ihrer Berichte herausgegebenen Band „Nichtverkehrliche Straßennutzung“, Bremerhaven 2002, und die Referate des vierten Forschungsseminars in Saarbrücken sind abgedruckt in dem – wiederum von der Bundesanstalt für Straßenwesen in der Reihe ihrer Berichte herausgegebenen – Band „Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen“, Bremerhaven 2003.

<sup>2</sup> Vgl. hierzu näher das Programm des Forschungsseminars auf Seite 55

<sup>3</sup> Vgl. auch das Teilnehmerverzeichnis auf Seite 56

<sup>4</sup> In: DVBl. 2003, 1437 ff.



RDir. Stefan Strick,  
Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Dienstsitz Bonn

## Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in nationales Recht

### I. Zielsetzung und Umsetzungsfrist der Richtlinie 2002/49/EG

Am 18. Juli 2002 trat die „Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm“<sup>1</sup>, die sog. Umgebungslärmrichtlinie, in Kraft. Sie erfasst den Industrie-, Flug-, Straßenverkehrs- und Eisenbahnlärm. Nach Artikel 14 haben die Mitgliedstaaten zwei Jahre Zeit, sie in innerstaatliches Recht umzusetzen (18.7.2004). Mit der Umgebungslärmrichtlinie hat die EU erstmalig den Weg zur Erfassung von Geräuschmissionen beschritten. Die langfristige Bedeutung dieses Themas wird durch die Erklärung des Verkehrsrates vom 05./06.12.02 unterstrichen, dass Lärmschutzmaßnahmen einen Handlungsschwerpunkt für die weitere Integration von Umweltbelangen im Verkehrsbereich bilden sollen.<sup>2</sup> National versprechen sich Lärmschützer und Betroffene mit der Umsetzung der Richtlinie eine nachhaltige Verbesserung der Lärmsituation verbunden mit einem zumindest stufenweisen Einstieg in die gesetzliche Verpflichtung zur Lärmsanierung. Eine entsprechende Diskussion ist im politischen Raum bereits angestoßen.

Die Zielsetzung der Richtlinie verdeutlicht die englische Sprachfassung „Directive ... relating to the assessment and management of environmental noise“. Die Richtlinie verfolgt den Ansatz, dass die

Mitgliedstaaten den Lärm ganzheitlich bekämpfen sollen. Anders als im nationalen Recht geht die Konzeption der Richtlinie dahin, den Umgebungslärm in seiner Gesamtheit einheitlich zu erfassen und die Lärmbelastungen bezogen auf ein Gebiet oder eine Region und ungeachtet der Lärmquelle zu betrachten. Der Umgebungslärm ist „soweit erforderlich und insbesondere in Fällen, in denen das Ausmaß der Belastungen gesundheitliche Schäden zur Auswirkung haben kann, zu verhindern und zu mindern und die Umweltqualität in den Fällen zu erhalten, in denen sie zufrieden stellend ist“<sup>3</sup>. Somit wird von der Richtlinie zugleich der Schutz der Ruhe eingefordert, mithin ein Verschlechterungsverbot für ruhige Gebiete. Es entspricht dem Konzept einer insgesamt integrierten Betrachtung aller wesentlichen Lärmquellen, dass einheitliche Lärmindizes zur Beschreibung der Lärmbelastung vorgeschrieben sind. Zwar sollen Lärmbelastungen in einer ersten Phase noch nach unterschiedlichen, auf die jeweiligen Quellenarten zugeschnittenen, Verfahren berechnet werden, die einheitliche Geräuschberechnung findet in der Richtlinie mit dem Verweis auf die noch zu erstellende Dosis-Wirkungsbeziehung jedoch schon Berücksichtigung.<sup>4</sup>

Großräumige Lärmbelastungen sollen in sog. strategischen Lärmkarten beschrieben und mit Hilfe von Aktionsplänen bekämpft werden. Die Ausarbeitung von Lärmkarten und Aktionsplänen wird zur Unterstützung einer effektiven Lärminderungsplanung mit einer frühzeitigen und mitgestaltungsfähigen Öffentlichkeitsbeteiligung verknüpft.

### II. Inhaltliche Regelungen der Richtlinie 2002/49/EG

Nur ein Teil der Bestimmungen richtet sich an die Mitgliedstaaten. Die Richtlinie sieht auch eigene Verpflichtungen der Europäischen Kommission vor, z. B. Anlegen einer Datenbank, Berichtspflichten, Überprüfung und Fortschreibung von Berechnungsverfahren etc., auf welche im Weiteren nicht näher eingegangen werden soll.<sup>5</sup>

#### 1. Strategische Lärmkarten (Artikel 7)

Herzstück der Richtlinie ist die Einführung der strategischen Lärmkarten für städtische Ballungsräume<sup>6</sup> mit über 100.000 Einwohnern, Industriegelände einschließlich Häfen<sup>7</sup> und für Gebiete in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahn-

<sup>1</sup> Veröffentlicht im Europäischen Amtsblatt Nr. L 189, S. 12

<sup>2</sup> Quelle: Europäische Kommission, Referenz IP/00/870

<sup>3</sup> vgl. Artikel 1 Abs. 1c

<sup>4</sup> Forschungsvorhaben der Kommission Harmonoise, vgl. Artikel 6 Abs. 3

<sup>5</sup> vgl. hierzu Volker K. P. IRMER, Umweltbundesamt, Vortrag anlässlich der Tagung am 18./19.09.2003 in Magdeburg zum Stand der Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie, Tagungsband „Die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie der EU in deutsches Recht - zum Stand der Dinge“, Lärmkontor GmbH, Hamburg

<sup>6</sup> Definition in Artikel 3 lit. k

<sup>7</sup> Artikel 7 i. V. m. Anhang IV Nr. 3

strecken und Großflughäfen. Nach Artikel 3 handelt es sich bei den Lärmkarten um eine Karte, „die zur Gesamtbewertung der auf verschiedene Lärmquellen zurückzuführende Lärmbelastung in einem bestimmten Gebiet oder der Gesamtprognose für ein solches Gebiet“ dient. Die Karte soll mithin eine weiträumige Beurteilung erlauben, wobei die aus unterschiedlichen Quellen stammende Belastung getrennt zu ermitteln ist. Die Lärmkarten sollen vorrangig als Informationsquelle für die Bürger und als Grundlage für die Aktionspläne dienen. Sie sind der Europäischen Kommission zur Unterrichtung zu übermitteln und müssen daher zu dem jeweiligen Gebiet insbesondere Angaben über die geschätzte Anzahl an Wohnungen, Schulen, Krankenhäusern, die bestimmten Lärmindizes<sup>8</sup> ausgesetzt sind, sowie die geschätzte Anzahl der hiervon Betroffenen, enthalten.<sup>9</sup> In den Karten ist die aktuelle, frühere oder vorhersehbare Lärmsituation darzustellen.

Insgesamt geht es um die Kartierung von ca. 12.000 km BAB, 41.000 km Bundesstraße, ca. 80 städtischen Ballungsräumen und 11 Großflughäfen sowie des Schienennetzes von ca. 12.500 km. Daher kommt gerade der Möglichkeit, die Lärmkarten zeitlich gestaffelt auszuarbeiten, eine große Bedeutung zu. Bis zum 30. Juni 2007 sind Ballungsräume mit mehr als 250.000 Einwohner und Gebiete entlang Straßen und Eisenbahnstrecken mit einem DTV über 16.500 Kfz/Tag bzw. über 165 Zugfahrten/Tag sowie die Großflughäfen zu erfassen. Bis zum 30. Juni 2012 sind für sämtliche Hauptverkehrsstraßen<sup>10</sup>, Haupteisenbahnstrecken<sup>11</sup> und Ballungsräume die Lärmkarten zu erstellen. In den Ballungsräumen selbst gibt es keine Beschränkung auf Hauptverkehrsstraßen oder Großflughäfen etc., so dass insoweit auch Gemeindestraßen oder auch kleine Flughäfen von der Richtlinie erfasst werden.<sup>12</sup> In Hinblick auf die von den föderalen Gebietskörperschaften zu ergreifenden legislativen, administrativen und finanziellen Maßnahmen wurde

bei der Beratung zu der Richtlinie im Bundesrat diese zeitliche Befristung von den Ländern als viel zu eng angesehen.<sup>13</sup>

## 2. Aktionspläne (Artikel 8)

Auf der Grundlage der Ergebnisse der strategischen Kartierung sind für Orte mit Lärmproblemen in der Nähe der genannten Verkehrsträger, d. h. nicht für alle Orte im Zuge von z. B. Straßen oder im Umfeld eines Flughafens, Aktionspläne zu erstellen. Diese können ebenso wie die Lärmkarten zeitlich gestaffelt bis 2008 bzw. 2013 erarbeitet werden.

Unter Aktionsplan wird ein Plan zur Regelung von Lärmproblemen und Lärmwirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärminderung, verstanden. Die Anknüpfung an Orte mit zu bewältigenden Lärmauswirkungen verdeutlicht die bereits hervorgehobene immissionsbezogene Zielrichtung der Richtlinie. Da die Richtlinie allerdings keine Grenz- oder Schwellenwerte oder sonstige Kriterien für bestimmte Lärmbekämpfungsmaßnahmen kennt, eröffnet sich ein Regelungsermessen im Rahmen der innerstaatlichen Umsetzung. Hinsichtlich des Anwendungsbereichs von Aktionsplänen und des mit ihnen prioritär zu verfolgenden Schutzniveaus gibt die Richtlinie nur einen groben Rahmen vor. Die Schwelle festzulegen, ab welcher Lärmsituation ein Aktionsplan aufzustellen ist, obliegt jedoch dem Mitgliedstaat. Dieser ist zur Erstellung von Aktionsplänen verpflichtet, die neben den zur Lärmkartierung erforderlichen Daten u. a. Angaben zu bereits vorhandenen Maßnahmen der Lärminderung, zu Maßnahmen, welche die zuständigen Behörden für die nächsten 5 Jahre geplant haben, und Angaben zu einer langfristigen Strategie enthalten müssen.<sup>14</sup> Die Richtlinie sieht weder vor, dass die Pläne verbindlich sein müssen, noch ist vorgegeben, dass Dritte aus Aktionsplänen Ansprüche ableiten können. Hierauf wird vor dem Hintergrund einer frühzeitigen und effektiven Einbeziehung der Öffentlichkeit und der Erwartung, dass von dieser erheblicher Druck auf die politische Willensbildung ausgeht, verzichtet.

## 3. Beteiligung der Öffentlichkeit (Artikel 8 Abs. 7, Artikel 9)

Konsequenterweise enthält die Richtlinie für die Öffentlichkeitsbeteiligung weit reichende Vorgaben. Sie ist auf eine wirksame Mitwirkung bei der Aufstellung von Aktionsplänen gerichtet. So ist die Öff-

<sup>8</sup> die in Lärmbändern von jeweils 5 Dezibel, beginnend von 50 bis 70 Dezibel anzugeben

<sup>9</sup> vgl. Anhang IV der Richtlinie

<sup>10</sup> Artikel 3 lit. n, regionale, nationale oder grenzüberschreitende Straße mit DTV > 3 Mill. Kfz/Jahr

<sup>11</sup> Artikel 3 lit. o, Verkehrsaufkommen > 30.000 Züge/Jahr

<sup>12</sup> vgl. Anhang IV Nrn. 3, 8

<sup>13</sup> vgl. BRat-DrS. 528/1/00, Rdn. 23

<sup>14</sup> vgl. Anhang V

fentlichkeit nicht nur zu unterrichten und anzuhören, sondern es ist ihr Gelegenheit zur rechtzeitigen und effektiven Mitwirkung bei der Ausarbeitung des Plans mit jeweils ausreichenden Zeitspannen einzuräumen. Über die öffentliche Anhörung ist ein Protokoll zu fertigen.<sup>15</sup> Über die getroffenen Entscheidungen ist die Öffentlichkeit zu unterrichten, die Aktionspläne sind zugänglich zu machen und zu verteilen.

#### 4. Bewertungsverfahren (Artikel 6)

Von zentraler Bedeutung für die Ausarbeitung von Lärmkarten und folglich auch für die hieraus resultierenden Aktionspläne ist das zu verwendende Bewertungsverfahren. Eine EU-weite Einführung von Lärmkarten zur Vergleichbarkeit der Lärmbelastungen erfordert harmonisierte Lärmindizes sowie gemeinsame Berechnungsmethoden. Anhang II.2 der Richtlinie stellt hierzu für die jeweilige Lärmquelle vorläufige Berechnungsmethoden, sog. Interimsmethoden, im Vorgriff auf die Einführung künftiger gemeinsamer Methoden bereit. In dieser Übergangszeit können die existierenden nationalen Berechnungsverfahren verwendet werden. Sie sind jedoch den Interimsmethoden dahingehend anzupassen, dass „gleichwertige Ergebnisse“<sup>16</sup> erzielt werden. Leider bestanden und bestehen immer noch Unsicherheiten hinsichtlich dieser empfohlenen Bewertungsmethoden, an denen sich die Mitgliedstaaten orientieren müssen. Die in der Richtlinie genannten entsprachen selbst nicht den sonstigen Anforderung der Richtlinie, so dass erst „Leitlinien für die geänderten vorläufigen Berechnungsmethoden für Industrie-, Flug-, Straßenverkehrs- und Eisenbahnlärm und diesbezügliche Emissionsdaten von der Kommission“ zu erarbeiten und zu veröffentlichen waren. Dies erfolgte August 2003.<sup>17</sup> Damit besteht jedoch immer noch keine Klarheit über den Anpassungsbedarf der national vorhandenen Bewertungsmethoden an die Interimsmethoden. Zu klären ist insbesondere die Vorgabe der Richtlinie von „gleichwertigen Ergebnissen“ oder wie in der englischen Fassung vorgegeben „equivalent results“. Fest steht allerdings, dass auf der Basis von Langzeit-Mittelungspegeln der Geräuschindikator  $L_{den}$  und  $L_{night}$  vorgeschrieben ist, der einem Beurteilungspegel über einen 24-Stunden-Tag entspricht und diesen grundsätzlich in Tag mit 12 Stunden, Abend mit 4 Stunden und Nacht mit 8 Stunden ( $L_{night}$ ) unterteilt. Geografische Besonderheiten können begrenzt berücksichtigt werden.

### III. Stand der nationalen Umsetzungsarbeiten

#### 1. Vollzugszuständigkeit

Nach intensiver Diskussion in der Bundesregierung wurde festgelegt, dass trotz der erheblichen Betroffenheit der Verkehrsträger das Bundes-Umweltministerium für die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht zuständig ist. Soweit zur Konkretisierung Rechtsverordnungen zu erlassen sein werden, wurde eine gemeinsame Federführung von Verkehrs- und Umweltministerium vereinbart. Die Zuständigkeit für vorhandene Rechtsverordnungen, z. B. 16. BimSchV, bleibt unberührt. Das Umweltministerium hatte den Referentenentwurf für Spätsommer 2003 vorgesehen, doch infolge weiterer zu beachtender EU-Richtlinien, insbesondere der Strategischen Umweltprüfung<sup>18</sup>, ist mit Verzögerungen zu rechnen.<sup>19</sup>

#### 2. Verortung der Umsetzung

Die Umsetzung der europäischen Umgebungs-lärmrichtlinie in nationales Recht bedarf, da eine entsprechende Ermächtigung fehlt, der Neuschaffung oder Änderung von gesetzlichen Voraussetzungen.

Einen gänzlich neuen Ansatz nach dem Vorbild der Niederlande bildete ein Lärminderungsgesetz, wodurch nicht nur die Zersplitterung der rechtlichen Regelung im Bundes-Immissionsschutzgesetz<sup>20</sup>, dem Fluglärmgesetz<sup>21</sup>, der Straßenverkehrsordnung<sup>22</sup> sowie die hiermit verbundene se-

<sup>15</sup> vgl. Anhang V Nr. 1, Anstrich 7

<sup>16</sup> Artikel 7 Abs. 2

<sup>17</sup> veröffentlicht im Europäischen Amtsblatt Nr. L 212 vom 22.8.2003, S. 49

<sup>18</sup> Richtlinie 2002/42/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, veröffentlicht im Europäischen Amtsblatt Nr. L 197, S. 30

<sup>19</sup> Referentenentwurf (R-E) wurde mit Schreiben vom 7. Juni 2004 in die Anhörung gegeben

<sup>20</sup> Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I, 3830), zuletzt geändert durch Artikel 7 des Gesetzes vom 6. Januar 2004 (BGBl. I, 2)

<sup>21</sup> Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm vom 30. März 1971 (BGBl. I S. 282), zuletzt geändert durch Artikel 46 der Siebenten Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 29. Oktober 2001 (BGBl. I, 2785)

<sup>22</sup> Straßenverkehrs-Ordnung -StVO- vom 16. November 1970 (BGBl. I, 1565), zuletzt geändert durch die Verordnung zur Änderung straßenverkehrsrechtlicher und personenbeförderungsrechtlicher Vorschriften vom 22.1.2004 (BGBl. I, 117)

parate Behandlung von unterschiedlichen Lärmquellen Straßenverkehr, Schienenverkehr, Luftverkehr, Industrie- und Gewerbelärm, Sportanlagen, Windkraftanlagen aufzulösen wäre. Auch bedeuteten spätere von der EU beschlossene Änderungen der Umgebungslärmrichtlinie oder etwa die Einführung der Gesamtlärmbetrachtung in diesem Fall keinen größeren Aufwand. Allerdings ist eine fristgerechte oder zumindest zeitnahe Umsetzung der Richtlinie mit dieser großen Herausforderung nicht vorstellbar. Eine vom Verkehrsministerium geforderte schlanke Umsetzung vergleichbar der Richtlinie 2000/14/ EG<sup>23</sup> durch die 32. BImSchV<sup>24</sup> mit Bezugnahme auf die Richtlinie (vgl. § 3 der 32. BImSchV) wurde seitens des Umweltministeriums mit Hinweis auf den erheblich größeren Regelungsbedarf abgelehnt. Es sei mehr als ein Transformationsakt notwendig. Die Umgebungslärmrichtlinie wende sich an einen viel größeren Personenkreis. Es handele sich um eine bisher nicht hinreichend bekannte Regelungsmaterie. Zudem sei die Richtlinie nicht so unbedingt, d. h. selbst vollziehend, gefasst wie die Geräte- und Maschinenrichtlinie.

Der enge zeitliche Rahmen für eine angemessene Umsetzung, aber auch die aktuell notwendige Novellierung des Fluglärmgesetzes sind daher gute Gründe, die Umsetzung der Richtlinie im Bundes-Immissionsschutzgesetz vorzunehmen. Nach dem Beispiel der Regelungen zum anlagenbezogenen Schallschutz ist vorgesehen, das Wesentliche der Richtlinie im Gesetz selbst umzusetzen, die Anforderungen an Lärmkarten, Aktionspläne sowie verfahrensrechtlichen Anforderungen für die Aufstellung von Lärminderungsplänen und für deren Überwachung sollen durch Rechtsverordnungen konkretisiert werden.<sup>25</sup> Dies entspricht der angedachten Umsetzungskonzeption in Österreich.

Als Verortung der Gesetzesänderung im BImSchG ist daher ein neuer „Sechster Teil“ mit der Überschrift „Lärminderungsplanung“ vorgesehen, um an das vorhandene Instrument des § 47a BImSchG anzuknüpfen. Da jedoch die örtliche Lärmkartierung einen zwar vergleichbaren aber dennoch anderen Bereich umfasst als die sog. Strategische Bewertung und Bekämpfung des Umgebungslärms sollen die Regelungen nebeneinander bestehen bleiben. Die bisherige Vorschrift des § 47a wird in den neuen Abschnitt integriert.

### 3. Rechtswirkung von Lärminderungsplänen

Eine über die Richtlinie hinausgehende Gesetzesänderung war zwischenzeitlich für § 50 BImSchG angedacht, um neben der Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen bei der Planung zukünftig auch Belästigungen durch Umgebungslärm so weit wie möglich zu vermeiden.<sup>26</sup> Dies deutet auf die nicht nur nach den Vorstellungen des Bundesumweltministeriums der Lärminderung nach der Umgebungslärmrichtlinie zuzuweisende Bedeutung hin. Es wird wohl als erstrebenswert angesehen, im Vorfeld einer Projektplanung strategische Entscheidungen herbeizuführen, die dem Grundsatz des vorbeugenden Umweltschutzes entsprechend Belästigungen weit unterhalb möglicher gesundheitlicher Beeinträchtigung, d. h. den Vorsorgewerten der 16. BImSchV, vermeiden.

Soweit das Ministerium den Begriff „Aktionsplan“ durch den Begriff „Lärminderungsplan“ ersetzt, beträfe dies jedoch nur die Frage des sog. Wording. Es solle nicht ein Unterschied zur Bedeutung der Aktionspläne nach der Richtlinie zum Ausdruck gebracht werden, vielmehr sei der Begriff durch § 47 BImSchG für Luftreinhaltepläne belegt. Die Zielsetzung von Aktionsplänen bestehe hier nach in der sofortigen Durchführung von Maßnahmen bei akutem Handlungsbedarf, wodurch eine Fehlinterpretation der Zielsetzung der Maßnahmen eines Lärminderungsplans hervorgerufen werden könne. Den Lärminderungsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie wird eine Verbindlichkeit entsprechend den bisher in § 47a BImSchG vorgesehenen zugeschrieben. Angedacht sind eine Beachtungspflicht von Lärminderungsplänen für Planungsträger im eigenen Zuständigkeitsbereich und eine Berücksichtigungspflicht der Lärminderungspläne bei Fachplänen und Maßnahmen anderer Planungsträger. Im Fall der Berücksichtigungspflicht sind die Planinhalte Gegenstand der fachli-

<sup>23</sup> ABI. EG Nr. L 162 S., Nr. L 311 S. 50

<sup>24</sup> 32. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung 32. BImSchV vom 29. August 2002 (BGBl. I, 3478)

<sup>25</sup> vgl. § 47o R-E; Juli 2004 wird die Beteiligung der Länder und die Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie von Fachkreisen durchgeführt (§ 47 Abs. 1 und 3 GGO). Danach soll der Entwurf abschließend mit den anderen Bundesressorts abgestimmt und das Gesetzgebungsverfahren eingeleitet werden. Der Gesetzentwurf ist von der Bundesregierung noch nicht beschlossen worden und auch noch nicht in allen Punkten mit den anderen Bundesressorts abgestimmt

<sup>26</sup> ist im R-E nicht mehr vorgesehen, wird aber von Verbänden mit Hinweis auf Art. 174 Abs.1 EG-Vertrag weiterhin gefordert

chen Abwägung. In Lärminderungsplänen festgelegte Maßnahmen sollen durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach diesem Gesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchgesetzt werden. Planungsrechtliche Festlegungen haben die zuständigen Planungsträger bei ihren Planungen nach Maßgabe der geltenden Gesetze zu berücksichtigen.<sup>27</sup> Diese Bestimmung verknüpft die Verpflichtung der jeweiligen Behörden zur Umsetzung des von ihr im Rahmen eines Lärminderungsplans geleisteten Planungsbeitrags mit ihrer fachlichen Zuständigkeit. Soweit Gemeinden im Rahmen der kommunalen Planung weiter gehende Lärminderungsziele als die zuständigen Behörden zu verfolgen gedenken, sind diese Ziele gesondert im Lärminderungsplan niederzulegen.

#### 4. Zuständigkeit für Lärminderungsplanung

##### 4.1 Lärmkarten

Die Frage der Zuständigkeiten berührt zunächst die Erstellung der Lärmkarten. Eine Studie im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums<sup>28</sup> hat ergeben, dass allein für die Bundesfernstraßen, Landesstraßen und Kreisstraßen ein Kostenaufwand von 18,4 Mio. € zum Jahr 2007 und weitere ca. 14 Mio. € bis zum Jahr 2012 besteht. Dies entspricht 230 bzw. 176 Mannjahren. Hierbei wurde von einem Kartierungsbeginn in 2003 ausgegangen. Die Lärmkartierung bedeutet darüber hinaus einen erheblichen behördlichen Aufwand, weshalb vorgesehen ist, die Zuständigkeiten im Gesetz festzulegen.

Es ist somit nachvollziehbar, dass an den vorhandenen Verwaltungsstrukturen festgehalten werden soll, um eine effektive Datenerhebung und -verarbeitung mit geringstem Aufwand zu erzielen. Konkret heißt dies, für die Straße werden die Landesstraßenbaubehörden bzw. bei Ortsdurchfahrten im Sinne § 5 Abs. 2 bis 4 Bundesfernstraßengesetz die Gemeinden, für die Schiene das Eisenbahnbundesamt bzw. nicht bundeseigene Eisenbahnen in die Pflicht genommen. Dies gilt auch in Ballungsräumen. Die Landesimmissionsschutzbehörden und das Umweltbundesamt sollen für Qualitätssicherungszwecke eingebunden werden hinsichtlich Datenerhebung und Datenaustausch.<sup>29</sup> Die vom Bundesverkehrsministerium vertretene Auffassung, sowohl Lärmkartierung als auch die Erstellung von Aktionsplänen bei den Immissionsschutzbehörden anzusiedeln, stieß beim Bundesumweltministerium

auf eine geringe Akzeptanz. Aus hiesiger Sicht erscheint es wenig sinnvoll, die Lärmkartierung zu zersplittern. Doppelerhebungen mit unterschiedlichen Ergebnissen erscheinen unvermeidlich, eine Vergleichbarkeit und Kompatibilität können durch Nutzung unterschiedlicher Software beeinträchtigt sein. In jedem Fall entsteht ein mehrfacher Kostenaufwand, der sich nur durch ein einheitlich zur Verfügung gestelltes Geländemodell für die Bundesrepublik, mit dem die für die Lärmkartierung erforderlichen Basisdaten (Flächennutzung, Bebauung, Schallschirme) verschnitten werden und in welches dann die jeweiligen Verkehrsträger ihre verkehrswegspezifischen Angaben (Verkehrszahlen/Zugzahlen, Straßenbelag/Gleisart etc.) übertragen.<sup>30</sup>

Bei der Umsetzung der Kartierungsverpflichtung in nationales Recht wird besondere Sorgfalt auf eine richtlinienkonforme, aber zugleich sinnvolle und Redundanzen vermeidende Datenerhebung zu legen sein. Dabei ist vor dem Hintergrund der globalen Ausrichtung der Richtlinie zu beantworten, in welcher Detailschärfe die strategischen Lärmkarten und die Aktionspläne auszuarbeiten sein werden. Sehr früh wurde vertreten, vor dem Hintergrund der geforderten effektiven Möglichkeit zur Mitarbeit der Öffentlichkeit bei Aktionsplänen und der Mindestanforderungen in den Anhängen IV und V, sei es gerade bei Straßen- und Schienenwegen geboten, eine parzellenscharfe Darstellung zu fordern. Nur dann könnten die Betroffenen die Belästigungen, denen sie ausgesetzt sind, richtig bewerten und sich angemessen einbringen. In diesem Sinn sei das Erfordernis zu verstehen, in Lärmkarten Angaben zur geschätzten Anzahl von Wohnungen, Schulen und Krankenhäusern etc., die bestimmten Belastungen ausgesetzt sind, vorzusehen. Schließlich seien die Aktionspläne aus den Lärmkarten zu

<sup>27</sup> vgl. R-E § 47a Abs.4 i. V. m. § 47 Abs. 6 BImSchG

<sup>28</sup> Studie zur „Abschätzung des Aufwandes für die Lärmkartierung nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie“, 2003, unveröffentlicht

<sup>29</sup> vgl. hierzu Dr. Uwe LAHL, Bundesumweltministerium, Vortrag anlässlich der Tagung am 18./19.09.2003 in Magdeburg zum Stand der Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie, s. Fn. 5

<sup>30</sup> Mit Fragen der Geländemodellierung, Kriterien zur Erreichung der Kompatibilität der strategischen Lärmkarten (Sprungstellenproblematik, Übergang freie Strecke/Ballungsraum), Schnittstellenproblematik bei Softwareprogrammen, Genauigkeitsanforderungen an die strategische Lärmkartierung befasst sich eine AG unter Federführung des BMU

entwickeln, so dass sich kein unterschiedlicher Maßstab rechtfertige. Ohne eine parzellenscharfe Betrachtung könnten Aktionspläne insbesondere bei Straßen- und Schienenwegen nicht zu der gewünschten Entlastung führen, es fehle die Nachvollziehbarkeit der Lärmbelastung.

Andererseits dürfen Sinn und Zweck der Lärmkartierung in der erstmalig globalen Erfassung von Lärmimmissionen nicht unberücksichtigt bleiben. Es soll geografisch umfassend dargestellt und erfasst werden, wo besonders kritische Lärmsituationen vorhanden sind. Der Schwerpunkt sollte auf den Abbau besonders belastender Lärmeinwirkungen gelegt werden, sog. hot spots. Eine zu intensive und damit auch zu kostenträchtige Lärmkartierung steigt zu sehr in eine Einzelfallbewertung ein und widerspricht dem globalen Ansatz der Richtlinie.

Sollte der Referentenentwurf im Rahmen der Resortberatung oder im parlamentarischen Verfahren nicht hinsichtlich der Zuständigkeitsregelung überarbeitet werden, so wird die derzeit bereits geführte Diskussion über die Abgrenzung von Verwaltungskosten zu Zweckausgaben und die Höhe der in den Planungskosten enthaltenen Zweckausgaben um ein weiteres Themenfeld erweitert. Schließlich sind die Lärmkarten alle 5 Jahre zu überprüfen und ggf. neue Aktionspläne aufzustellen. Im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens erscheint daher die eindeutige Beantwortung erforderlich, ob die Lärmkartierung als Gegenstand der landeseigenen Verwaltungsaufgaben<sup>31</sup> oder Gegenstand der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen gemäß Artikel 90 GG anzusehen ist und im letzteren Fall der Bund unter Beachtung von Art. 104a GG berechtigt und in der Lage ist, die Verwaltungsaufgabe zu bezuschussen.

#### 4.2 Aktionspläne

Für die Erstellung der Lärminderungspläne ist die grundsätzliche Zuständigkeit der Gemeinden vorgesehen, und die Lärminderungsplanung soll im Einvernehmen mit den für die Lärmkartierung zuständigen Behörden erfolgen.<sup>32</sup> Zu den gemeindlichen Befugnissen wurde seitens des Umweltministeriums ausgeführt, dass den Gemeinden das Recht eingeräumt werden müsse, sich die notwendigen Daten zu beschaffen, jedoch Maßnahmen nicht gegen die Verkehrsträger verbindlich festgelegt werden könnten. Allerdings sei dies nicht so zu verstehen, dass die Gemeinden die Beiträge der beteiligten Behörden unverändert übernehmen müssten.<sup>33</sup>

Es bleibt abzuwarten, in welcher Form die Kommunen dem vorgesehenen Auftrag in personeller und finanzieller Hinsicht nachkommen können. Denn bei der Aufstellung der Lärminderungspläne fallen zum einen Kosten für die mangels eigenen Personals an externe Auftragnehmer zu vergebenden Arbeiten an, wie beispielsweise die Untersuchung von Lärminderungsmaßnahmen. Zum anderen fallen interne Kosten an, etwa für die Datenerhebung, Bürgerbeteiligung, Erstellung von Informationsmaterial sowie die Auswertung der Stellungnahmen.

#### 5. Öffentlichkeitsbeteiligung

Erheblicher Diskussionsbedarf besteht auch hinsichtlich der Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung. Die nationalen Planungsverfahren sollen einerseits beschleunigt werden, andererseits fordern die europäischen Regelungen immer weitergehende formalisierte Verfahren zur Einbindung der Öffentlichkeit. Da das Bundesumweltministerium dem Ansatz der Richtlinie auf eine möglichst frühzeitige und umfassende Bürgerbeteiligung offensiv zu folgen gedenkt, sollen entsprechend umfangreiche Regelungen und eigene Verfahrensvorschriften im Bundes-Immissionsschutzgesetz aufgenommen werden. Sichergestellt werden soll eine effektive, begleitende Mitwirkung in den verschiedenen Phasen der Ausarbeitung und später auch bei der periodischen Überprüfung der Aktionspläne; angedacht ist eine Anlehnung an die Beteiligung der Öffentlichkeit in der Bauleitplanung. Es sollte daher bei der Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht eine sehr enge Anpassung an die bestehenden Verfahrensregelungen des BauGB – bzw. dort, wo abweichende Regelungen aufgrund der Behördenzuständigkeit erforderlich sind – an die Vorschriften des VwVfG zum Planfeststellungsverfahren erfolgen. Das VwVfG enthält zufrieden stellende Regelungen über das Zusammenwirken der örtlichen Gemeinden und einer überörtlichen An-

<sup>31</sup> vgl. KODAL/KRÄMER, Straßenrecht, 6. Aufl. Kap.2, Rdn. 28.5: die Auftragsverwaltung nach Art. 85 GG umfasst nur originäre, herkömmliche Aufgaben der Straßenbauverwaltung, nicht aber andere Tätigkeiten, die lediglich durch die Bundesfernstraßen in irgendeiner Weise ausgelöst werden

<sup>32</sup> vgl. R-E § 47m Nr. 3a, hiernach soll den Ländern auch die Möglichkeit gegeben werden, bei gemeindeübergreifenden Planungen die zuständigen Behörden zu bestimmen

<sup>33</sup> vgl. Fn. 29

hörungsbehörde. Die bestehenden Verfahrensregelungen entsprechen den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Aufstellungsverfahren raumbedeutsamer Planungen. Sie haben sich in der Praxis bewährt und sind von ihrem Ablauf her auch einer breiten Öffentlichkeit vertraut. Es ist nicht ersichtlich, dass die Vorgaben der Richtlinie eine weitergehende oder abweichende Rechtsförmigkeit erfordern. Obwohl die Konzeption der Richtlinie eine weit reichende Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht, sollte gerade in Hinblick auf die Beteiligungsmöglichkeiten in Ballungsgebieten auf nicht notwendige Beteiligungs- und Bekanntmachungserfordernisse verzichtet werden. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass erforderliche Maßnahmen wegen umfangreicher Verwaltungsverfahren nur sehr verzögert oder gar nicht umgesetzt werden können.

Aufgrund des Votums des Bundesverkehrsministeriums hat zwischenzeitlich das Bundesumweltministerium von einer Verbandsbeteiligung mit Klage-recht<sup>34</sup> Abstand genommen, wobei sich diese nicht nur auf die Lärminderungspläne, sondern auch auf die Lärmkartierung erstrecken sollte.<sup>35</sup>

Die verfahrensrechtliche Ausgestaltung der Öffentlichkeitsbeteiligung ist jedoch auch in Hinblick auf die Richtlinie über die Strategische Umweltprüfung (SUP) spannend. Die Lärminderungsplanung unterliegt zwingend der SUP-Pflicht.<sup>36</sup> Dies bedeutet, dass die Auswirkung der Lärminderungsplanung, d. h. Aktionspläne, auf die Ziele der Umwelt in einem Umweltbericht zusammenzustellen und mit der sich tatsächlich betroffen fühlenden Öffentlichkeit zu diskutieren sind. Für die zuständigen Landesstraßenbauverwaltungen ist die Eröffnung des

Anwendungsbereichs der SUP auf die Lärmminde-rung nicht zu unterschätzen. Zum einen wird die Einwirkungsmöglichkeit der Öffentlichkeit auf Lärminderungsmaßnahmen, die von der Behörde nicht vorgesehen waren, auf ein weiteres Stand-bein gestellt, indem Alternativen darzustellen und zu bewerten sind, zum anderen soll, nach derzeitigem Kenntnisstand, die für die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie vorgesehene Möglichkeit der Nutzung von elektronischen Informationstechnologien im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung für sich alleine den EU-rechtlichen Anforderungen nicht genügen, sondern nur ergänzend zum Einsatz gelangen können.

## 6. Umsetzungsbedarf durch Rechtsverordnungen

Den Rechtsverordnungen vorbehalten sind insbesondere die Anforderungen und das Verfahren zur Aufstellung von Lärmkarten einschließlich Inhalt und Format, die Festlegung über die erfassten Verkehrswege etc. Auch ist festzulegen, welche Quellen innerhalb eines Ballungsgebietes unterhalb der von der Richtlinie genannten Größenordnung zu erfassen sind. Dem Ordnungsgeber scheint ebenso vorbehalten zu sein die Kriterien zu bestimmen, aufgrund derer die Aufstellung von Aktionsplänen zu veranlassen ist.

### 6.1 Zielwerte

In diesem Zusammenhang ist von besonderer Bedeutung, dass zur Zeit nicht daran gedacht ist, Grenzwerte entsprechend der 16. BImSchV festzulegen. Vielmehr soll entsprechend dem ganzheitlichen Ansatz die Lärminderungsplanung die Lärmschutzqualität durch Zielwerte verändert werden.<sup>37</sup> Dem Konzept der Richtlinie entspreche die Vorgabe von anspruchsvollen Zielen. Hiermit würde dann ein anderer als der derzeitige Politikansatz verfolgt.<sup>38</sup> Soweit die innerstaatliche Umsetzung die Festlegung von Zielen der Lärminderungsplanung erfordert, ist derzeit an die Vermeidung kurzfristiger Gefährdungen für die Gesundheit sowie an die langfristige Vermeidung erheblicher Belästigungen gedacht.

### 6.2 Weiterer Regelungsbedarf

Obwohl die größten Lärmprobleme in den Städten und Kommunen zu finden sind, trifft die Richtlinie keine Aussage zur Definition des Ballungsraums. Zunächst einmal geht die Richtlinie davon aus,

<sup>34</sup> Das Oberverwaltungsgericht entscheidet im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Verpflichtung zur Aufstellung einer Lärmkarte oder eines Lärminderungsplans oder über die Bestandskraft. Eine inhaltliche Kontrolle der Planung soll hierdurch nicht möglich werden.

<sup>35</sup> Aus dem Versendungsschreiben BMU vom 07.07.2004 ergibt sich aber, dass die Einführung einer Verbandsklage noch geprüft wird. Eine solche wird von den Umweltverbänden gefordert.

<sup>36</sup> vgl. BT-DrS. 15/3441, Anlage 3, Nr. 2.2 des Entwurfs eines Gesetzes zur Einführung einer Strategischen Umweltprüfung und zur Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG (SUPG); ablehnend SANDER, UPR 2003, 336 ff.

<sup>37</sup> § 47o Abs.2 Nr.12 R-E ermächtigt die BReg. zur Festlegung von Zielwerten mit Zustimmung des BRates, an denen sich die Aufstellung von Lärminderungsplänen orientieren soll

<sup>38</sup> Wechsel vom kontinentalen zum angelsächsischen Regelungsansatz

dass Ballungsräume eine Einwohnerzahl von über 100.000 Menschen aufweist und dass das Gebiet städtischen Charakter aufweist. Ob der Ballungsraum nun geografisch (z. B. Ruhrgebiet) oder eher politisch (Region Berlin/Brandenburg) zu verstehen ist, bleibt dem Mitgliedstaat vorbehalten. Betrachtet man die Region um Hamburg, so wird deutlich, dass der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber sich nicht aus der Entscheidung wird heraushehlen können. Bereits mit der Umsetzung der Luftqualitätsrahmenrichtlinie in der 22. BImSchV<sup>39</sup> wurde eine Begriffsbestimmung festgelegt, die als Orientierungshilfe dienen kann. Entsprechender Festlegungen bedarf es auch für die sog. ruhigen Gebiete.

Wichtiger ist jedoch eine normative Bestimmung, die den Interimsmethoden gleichwertige Bewertungsverfahren beschreibt. Experten versichern, dass auch die EU-Kommission keine klaren Vorstellungen über den mit dem Merkmal „gleichwertig“ verbundenen Anspruch besitze. National ist zu entscheiden, ob „gleichwertig“ im Sinne von qualitativ, d. h. gleiche Vorgehensweise und Verwendung ähnlicher Ausgangsgrößen, oder im Sinne von quantitativ, d. h. im Ergebnis nahezu gleich, zu verstehen ist.

Zur Anpassung der nationalen Lärmberechnungsverfahren an die Bedürfnisse der EU-Richtlinie und insbesondere der Interimsmethoden wurde eine Arbeitsgruppe unter der Leitung BMVBW/BMU gebildet.<sup>40</sup> Wird „gleichwertig“ im Sinne der Vergleichbarkeit der Ergebnisse verstanden, so sollten diese innerhalb einer Toleranzmarge, z. B. +/- 2,5 dB(A), ausgewiesen werden. Durch die erheblichen Unterschiede zwischen der empfohlenen französischen Methode NMPB und der national zu beachtenden RLS-90 wären Modifikationen notwendig, die über die wenigen ausdrücklichen Mindestvorgaben des Anhangs 1 der Richtlinie hinausgehen. Im Falle einer qualitativen Interpretation besteht ebenfalls ein Anpassungsbedarf, so dass für den betroffenen Bürger eine Vergleichbarkeit der Er-

gebnisse zwischen RLS-90 im Sinne der 16. BImSchV und RLS-90 im Sinne der Umgebungslärmrichtlinie nicht besteht. In jedem Fall wird die Verwaltung in Erklärungsnot geraten.

## 7. Auswirkungen der Umgebungslärmrichtlinie auf die Lärmsanierung

Seitens der Umwelt- und Gesundheitsverbände wird gefordert, die Bundesregierung solle Ansätze für Haushaltsmittel zur Finanzierung der Lärmsanierungsprogramme für Bundesfernstraßen und Bundesschienenwege gesetzlich vorschreiben. Das bisherige Vollzugsdefizit im Rechtsanspruch auf Lärmsanierung an bestehenden Verkehrsweegen solle anlässlich der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie und zu deren fachlicher Unterstützung beseitigt werden.

Es erscheint jedoch anlässlich der Erfahrungen aus der Vergangenheit mit entsprechenden parlamentarischen Anträgen<sup>41</sup> und einem Finanzbedarf von mehreren Milliarden € vermessen, in der derzeitigen Haushaltslage von Bund und Kommune derartigen parlamentarischen Vorstößen Realisierungschancen einzuräumen.

Aber auch ohne diese gesetzliche Bestimmung wird sich die Lärmsanierungslandschaft verändern. Dem Begriff „strategische Lärmkarte“ immanent ist das Verständnis, dass die – im derzeitigen nationalen Verfahren zur Ermittlung der Lärmsituation nicht berücksichtigte – Summationswirkung zu beachten ist. Um dem Ziel der Richtlinie, den Umgebungslärm einzudämmen, gerecht zu werden, müssen sich überlagernde Ereignisse erfasst werden. Dies geht über die Kumulierung des Lärms gleichartiger Verkehrswege hinaus. Zu diesem Zweck hat die Kommission ein Forschungsvorhaben mit dem Ziel einer harmonisierten europäischen Rechenmethode für Straßen- und Schienenverkehrslärm vergeben.<sup>42</sup> Die Arbeiten sind jedoch noch nicht abgeschlossen und von den Experten gibt derzeit niemand eine Prognose über den noch benötigten Zeitraum ab. Gleichwohl wird in absehbarer Zeit eine solche Bewertungsmethode zur Verfügung stehen. Auch wenn auf eine numerische Vergleichbarkeit verzichtet wird, kann die Lärmbelastung aufgrund mehrere Lärmquellen anhand der Lärmkarten deutlich gemacht werden. Das Bundesumweltministerium spricht in diesem Zusammenhang von der sog. Summenkonfliktkarte, welche die Lärmbelastung aufgrund mehrerer Lärmquellen verdeutlicht.<sup>43</sup> Spätestens mit den ersten Aktions-

<sup>39</sup> Verordnung über Immissionswerte für Schadstoffe in der Luft – 22. BImSchV vom 11. September 2002 (BGBl. I, 3626)

<sup>40</sup> Zwischenzeitlich sind die Arbeiten abgeschlossen und Vorschläge zur politischen Entscheidung unterbreitet.

<sup>41</sup> vgl. STRICK, Lärmschutz an Straßen, Rdn. 17, 127

<sup>42</sup> Harmonoise, vgl. Fn. 4

<sup>43</sup> Vortrag von RR'in Susanne SCHOLZ, BMU, auf der 2. Immissionsschutzrechtlichen Fachveranstaltung/VDI-Wissensforum am 07.07.2003 in Bonn

plänen wird sich der Druck auf eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung deutlich erhöhen, unabhängig, welche Rechtswirkungen den Aktionsplänen im Rahmen der nationalen Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie zugewiesen wird.

Daher sollte bei der Umsetzung der Richtlinie auf die Einführung neuer Standards, die nicht EU-rechtlich geboten sind, verzichtet werden.

Prof. Dr. Hans-Peter Michler,  
 Fachhochschule Trier – Umweltcampus Birkenfeld

## Die Umsetzung der FFH-Richtlinie in das deutsche Straßenrecht

Die Vorschriften zum Schutz der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung<sup>1</sup> und der Europäischen Vogelschutzgebiete<sup>2</sup> bereiten derzeit aus mehreren Gründen Schwierigkeiten. Unsicherheit besteht schon darüber, welche Gebiete heute in den Genuss kommen, schutzwürdig zu sein. Hinzu kommen Unsicherheiten darüber, welches Schutzregime zu beachten ist, wenn es zu Konflikten zwischen einer geplanten Straße und einem Gebiet kommt, das „FFH-würdig“ ist. Zu diesen auf Umsetzungsdefiziten beruhenden Unsicherheiten kommt hinzu, dass die Straßenbauverwaltung erst

Erfahrung mit den neuen fachlichen und rechtlichen Anforderungen an eine FFH-Verträglichkeits- und Ausnahmeprüfung sammeln musste. „Erste Hilfe“ leisteten zunächst Vorläufige Hinweise zur Erarbeitung von FFH-Verträglichkeitsprüfungen in der Straßenplanung der Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen vom August 2002<sup>3</sup>. Mehr als nur eine erste „Notversorgung“ strebt das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) mit einem Forschungsvorhaben zur „Entwicklung von Methodiken und Darstellungsformen für FFH-Verträglichkeitsprüfungen (FFH-VP) im Sinne der EU-Richtlinien zu Vogelschutz- und FFH-Gebieten“ an, dessen Ergebnisse in einen Leitfaden einfließen sollen, der vom BMVBW veröffentlicht wird. Diesem Leitfaden werden verbindliche Anweisungen zu Form und Inhalt von Verträglichkeits- und Ausnahmeprüfungen nach §§ 34 und 35 BNatSchG für Bundesfernstraßen zu entnehmen sein. Erste Ergebnisse liegen vor<sup>4</sup>.

Das mag Anlass sein, dem Konflikt „Straßenplanung und FFH-Schutz“ nachzugehen und den derzeit bestehenden Erkenntnisstand, der ganz maßgeblich durch die Rechtsprechung geprägt wurde, nachzuzeichnen. Dabei werden Fragen der bislang nur unzureichend vollzogenen Richtlinie im Mittelpunkt stehen. Den Vorwürfen nicht richtliniengerechter Umsetzung der Richtlinie durch das Bundesnaturschutzgesetz<sup>5</sup> soll nicht nachgegangen werden.

### I. Identifizierung und Schutz „potenzieller“ FFH-Gebiete

Im Folgenden sollen die Vorschriften vorgestellt werden, die Anforderungen an die Zulässigkeit von Straßenbauvorhaben enthalten. Einschlägig sind Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL.

#### 1. Die Entstehung eines FFH-Gebiets

Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL gelten jedoch erst, wenn ein Gebiet in die sog. Kommissionsliste aufgenommen ist, Art. 4 Abs. 5 FFH-RL. Das hätte zwar bis zum 5.6.1998 geschehen sollen, Art. 4 Abs. 3 FFH-RL. Diesen Termin konnte die Kommission jedoch wegen verspäteter bzw. unvollständiger Gebietsmeldungen durch die Mitgliedstaaten nicht einhalten. Denn das Verfahren zur Auswahl der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung durchläuft 3 Phasen, in denen die Kommission und

<sup>1</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. EG L 206, S. 7

<sup>2</sup> Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. EG L 103, S. 1. MAAß, Die Identifizierung faktischer Vogelschutzgebiete, NuR 2000, 121; JARASS, EG-rechtliche Vorgaben zur Ausweisung und Änderung von Vogelschutzgebieten, NuR 1999, 481; ders., EG-rechtliche Folgen ausgewiesener und potenzieller Vogelschutzgebiete – Zugleich ein Beitrag zum Rechtsregime für FFH-Gebiete, ZUR 2000, 183

<sup>3</sup> Forschungsgesellschaft für das Straßen- und Verkehrswesen, Vorläufige Hinweise zur Erarbeitung von FFH-Verträglichkeitsprüfungen in der Straßenplanung, August 2002

<sup>4</sup> Gutachten zum Leitfaden für Bundesfernstraßen zum Ablauf der Verträglichkeits- und Ausnahmeprüfung nach §§ 34, 35 BNatSchG (im Folgenden: Gutachten zum Leitfaden des BMVBW) und Vorschläge für Musterkarten für die Verträglichkeits- und Ausnahmeprüfung nach §§ 34, 35 BNatSchG. Das Gutachten wurde dem Verf. in seiner vorläufigen Fassung (Stand: Mai 2003) von den Herren STRICK und KÜSTER vom BMVBW dankenswerterweise zur Verfügung gestellt.

<sup>5</sup> APFELBACHER/ADENAUER/IVEN, Das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, NuR 1999, 63; LOUIS, Die Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie durch das Bundesnaturschutzgesetz und ihre Rechtsfolgen, DÖV 1999, 374; Ersuchen der EG-Kommission um eine Stellungnahme der Bundesregierung wegen einer unzureichenden Umsetzung der FFH-Richtlinie durch die 2. Novelle zum Bundesnaturschutzgesetz v. 30.4.1998 und die Novelle zur Änderung des Bundesbaugesetzes und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung v. 18.8.1997, abgedruckt in NuR 2000, 625; GELLERMANN, Das FFH-Regime und die sich daraus ergebenden Umsetzungsverpflichtungen, NVwZ 2001, 500; FISAHN, Defizite bei der Umsetzung der FFH-RL durch das BNatSchG, ZUR 2001, 252; WIRTHS, Defizite bei der Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung im neuen BNatSchG und ihre Konsequenzen, NuR 2003, 150.

die Mitgliedstaaten einvernehmlich zusammenarbeiten, Art. 4 FFH-RL und § 33 BNatSchG.

a) Vorlage einer Gebietsliste durch die Mitgliedstaaten (Phase 1)

§ 33 Abs. 1 BNatSchG weist den Bundesländern die Aufgabe zu, die Gebiete, die der Kommission nach Art. 4 Abs. 1 der FFH-RL zu benennen sind, auszuwählen. Das sind die Gebiete mit natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und der einheimischen Arten des Anhangs II der FFH-RL. Die Kriterien, anhand derer die Länder die Gebiete auszuwählen haben, sind in Anhang III (Phase 1) der FFH-RL festgelegt. Dort finden sich Begriffe, deren Auslegung Raum für unterschiedliche fachliche Wertungen lässt (etwa: „Repräsentativitätsgrad des in diesem Gebiet vorkommenden natürlichen Lebensraumtyps“; „Gesamtbeurteilung des Wertes des Gebietes für die Erhaltung des betreffenden natürlichen Lebensraumtyps/der betreffenden Art“). Insofern steht den Ländern ein Beurteilungsspielraum zu, der allerdings kein echtes „Auswahlermessen“ einräumt<sup>6</sup>. Bei der Auswahl der geeigneten Gebiete in die nationalen Gebietslisten dürfen nur naturschutzfachliche Kriterien eine Rolle spielen, nicht aber auch politische Gesichtspunkte, wirtschaftliche, gesellschaftliche, kulturelle Aspekte oder sonstige Zweckmäßigkeitserwägungen aufgrund örtlicher oder räumlicher Besonderheiten<sup>7</sup>. Hintergrund ist, dass die nationalen Gebietslisten die letztlich entscheidende Auswahl durch die EG-Kommission erst vorbereiten sollen. Der Kommission soll damit umfangreiches Material als Grundlage für ihre Entscheidung an die Hand gegeben werden. Deshalb dürfen die Mitgliedstaaten selbst keine Vorauswahl treffen. Vielmehr sind alle Gebiete zu melden, welche die Auswahlkriterien erfüllen.

Allerdings zwingt – so das Bundesverwaltungsgericht – die FFH-Richtlinie die Mitgliedstaaten nicht zur Meldung aller Gebiete, selbst nicht derjenigen mit prioritären Lebensraumtypen oder Arten. Entscheidend seien insoweit allein die in Phase 1 des Anhangs III der FFH-RL genannten Kriterien<sup>8</sup>.

b) Erstellung der Kommissionsliste (Phase 2)

Das weitere Verfahren regelt Art. 4 Abs. 2 – 5 FFH-RL. Hier soll nicht auf alle Einzelheiten eingegangen werden. Wichtig ist Folgendes: Die Kommission erstellt den Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung<sup>9</sup>. Die Kriterien, an-

hand derer die Kommission ihre Auswahlentscheidung zu treffen hat, finden sich in Art. 4 Abs. 2 S. 1 und in Anhang III (Phase 2) der FFH-RL. Wichtig sind vor allem die Kriterien des Anhangs III (Phase 2). Auch hier stellt sich die Frage, ob die Kommission bei der Erstellung der Kommissionsliste ein echtes Auswahlermessen hat, oder ob auch ihr lediglich ein fachlicher Beurteilungsspielraum zukommt. Hier wird man unterscheiden müssen: Gebiete mit prioritären Lebensraumtypen oder Arten „werden“ von der Kommission „als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung betrachtet“, Nr. 1 der Phase 2 des Anhangs III der FFH-RL<sup>10</sup>. Für diese Gebiete also, die in die Kommissionsliste aufgenommen werden müssen, besteht kein Ermessensspielraum. Anders könnte es allenfalls bei den Gebieten mit nicht prioritären Lebensraumtypen oder Arten sein. Insofern hat die Kommission nach Nr. 2 der Phase 2 des Anhangs III der FFH-Richtlinie eine „Beurteilung der Bedeutung (dieser Gebiete) für die Gemeinschaft“ bzw. „ihres Beitrages zur Kohärenz von „Natura 2000“ anzustellen<sup>11</sup>. Das bringt es mit sich, aus den von den Mitgliedstaaten gemeldeten Gebieten auszuwählen zu müssen. Die Kriterien, die Phase 2 des Anhangs III der FFH-RL dafür aufstellt, deuten auf den ersten Blick eher auf einen weiten Beurteilungsspielraum hin

<sup>6</sup> BVerwG v. 19.5.1998 – 4 A 9.97 –, BVerwGE 107, 1; v. 24.8.2000 – 6 B 23.00 –, NuR 2001, 45

<sup>7</sup> EuGH v. 7.11.2000 – Rs C 371/98 –, NuR 2001, 206, mit Anm. MAAß, ZUR 2001, 80. HALAMA, Die FFH-Richtlinie – unmittelbare Auswirkungen auf das Planungs- und Zulassungsrecht, NVwZ 2001, 506 (508)

<sup>8</sup> BVerwG v. 24.8.2000 (FN 6); v. 27.2.2003 – 4 A 59.01 –, DVBl. 2003, 1061; v. 22.1.2004 – 4 A 32/02 – zitiert nach juris

<sup>9</sup> Liest man den Wortlaut von Art. 4 Abs. 2 S. 1 FFH-RL unbefangen, könnte man auf die Idee verfallen, dass die Kommission nur eine Liste der Gebiete mit prioritären natürlichen Lebensraumtypen oder Arten zu erstellen hat. Das ist jedoch, bezieht man Phase 2 des Anhangs III der FFH-RL in die Betrachtung mit ein, nicht der Fall. Vielmehr enthält die Kommissionsliste sowohl die Gebiete mit prioritären Lebensraumtypen/Arten als auch die mit nicht prioritären, FI-SAHN/CREMER, Ausweisungspflicht und Schutzregime nach Fauna-Flora-Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie, NuR 1997, 268; GELLERMANN, Natura 2000, 2. Aufl. 2001, S. 56 f.

<sup>10</sup> GELLERMANN (FN 9), S. 56 f.; EWER, Rechtsschutz gegenüber der Auswahl und Festsetzung von FFH-Gebieten, NuR 2000, 361 (363)

<sup>11</sup> GELLERMANN, Das FFH-Regime und die sich daraus ergebenden Umsetzungsverpflichtungen, NVwZ 2001, 501 (502 mit FN 21); HALAMA, Die FFH-Richtlinie – unmittelbare Auswirkungen auf das Planungs- und Zulassungsrecht, NVwZ 2001, 506 (509)

(„geografische Lage des Gebietes in Bezug auf die Zugwege von Arten des Anhangs II sowie etwaige Zugehörigkeit zu einem zusammenhängenden Ökosystem beiderseits einer oder mehrerer Grenzen innerhalb der Gemeinschaft“; „ökologischer Gesamtwert des Gebietes für die betroffene(n) biogeografische(n) Region(en) und/oder für das gesamte Hoheitsgebiet nach Art. 2...“). Die Frage, ob sich daraus ein echtes Auswahlverfahren der Kommission ergibt –, wofür einiges sprechen könnte – ist offen. Stimmen in der Literatur neigen eher dazu, auch der Kommission lediglich einen an naturschutzfachlichen Kriterien ausgerichteten Bewertungsspielraum zuzubilligen<sup>12</sup>.

#### c) Ausweisung besonderer Schutzgebiete durch die Mitgliedsstaaten (Phase 3)

Art. 4 Abs. 4 der FFH-RL schreibt vor, dass ein von der Kommission als von gemeinschaftlicher Bedeutung bezeichnetes Gebiet von den Mitgliedstaaten so schnell wie möglich – spätestens aber binnen 6 Jahren – als besonderes Schutzgebiet auszuweisen ist. Näheres dazu regeln §§ 33 Abs. 2 – 4 BNatSchG. Danach erklären die Länder die in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung eingetragenen Gebiete zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft im Sinne des § 22 Abs. 1 BNatSchG. Das sind Naturschutzgebiete, Nationalparks, Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete, Naturparks oder Naturdenkmale oder geschützte Landschaftsbestandteile. Auf die Frage, ob sich alle diese Schutzgebiete dafür eignen, die „hochwertigen“ FFH-Gebiete ausreichend zu schützen, soll hier nicht näher eingegangen werden<sup>13</sup>. Festzuhalten ist aber, dass die in die Kommissionsliste aufgenommenen Gebiete grundsätzlich durch die Schutzgebiete des Bundesnaturschutzgesetzes förmlich unter Schutz gestellt werden sollen. Ausnahmsweise erlaubt § 33 Abs. 4 BNatSchG, dass eine solche Unterschutzstellung unterbleiben kann, soweit nach anderen Rechts-

vorschriften, nach Verwaltungsvorschriften, durch die Verfügungsbefugnis eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers oder durch vertragliche Vereinbarungen ein gleichwertiger Schutz gewährleistet werden kann.

#### d) Stand des Meldeverfahrens

Derzeit „hängt“ das Auswahlverfahren noch in Phase 1 fest. Das hat bereits zu einer „Rüge“ durch den Europäischen Gerichtshof geführt, der im Jahr 2001 festgestellt hat, dass die Bundesrepublik Deutschland durch die unvollständige Gebietsmeldung gegen ihre Pflichten aus der FFH-Richtlinie verstoßen habe<sup>14</sup>. In der Folge kam es zu weiteren Gebietsmeldungen<sup>15</sup>, die jedoch aus Sicht der Kommission der Europäischen Gemeinschaften nach wie vor unzureichend sind. Während der EU-Durchschnitt gemeldeter FFH-Gebiete bei 13,7 % der Landesfläche liege, habe Deutschland bislang nur 6,7 % seiner Fläche gemeldet. Darüber hinaus verfüge die Kommission über Informationen, dass eine erhebliche Anzahl von Gebietsvorschlägen fehle<sup>16</sup>. Das hat die Bundesländer zu weiteren Nachmeldungen von FFH-Gebieten veranlasst. Der Stand ist folgender:

Deutschland berührt drei biogeografische Regionen, wobei das Meldeverfahren je nach Region unterschiedlich weit gediehen ist. Für die alpine Region liegt seit Dezember 2003 eine Gemeinschaftsliste vor. Die Gemeinschaftslisten für die atlantische und die kontinentale Region sind in Vorbereitung und sollen noch im Jahr 2004 fertig gestellt werden. Ende 2003 und Anfang 2004 fanden (informelle) sog. biogeografische Seminare (zwischen der Kommission und den Mitgliedstaaten) zur Frage der Vollständigkeit der Gebietsmeldungen sowie sog. bilaterale Gespräche (zwischen der Kommission, dem Bund und den Ländern) zur Abklärung der Nachmeldungen statt. Auf Grund dieser Gespräche beabsichtigt die Kommission, für die atlantische Region bis zum Juli 2004 und für die kontinentale Region bis zum Oktober 2004 Gemeinschaftslisten auszuarbeiten, die sog. „Reservelisten“ enthalten werden. Dort finden sich Gebiete, die hinsichtlich der Meldungen noch Defizite aufweisen und die deshalb noch „nacharbeiten“ sind. Diese „Reservelisten“ sollen sich in Anhängen zu den Gemeinschaftslisten für die atlantische und die kontinentale Region finden.

Parallel dazu werden weitere Nachmeldungen durch die Bundesrepublik Deutschland erfolgen,

<sup>12</sup> GELLERMANN (FN 9)

<sup>13</sup> Dazu DURNER, in: ZIEKOW, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2003, S. 88 f. (mit weiteren Nachweisen)

<sup>14</sup> EuGH v. 11.08.2001 – Rs. C-71/99 –, NuR 2002, 151

<sup>15</sup> Vgl. dazu die vom BMU veröffentlichte Übersicht (Stand: 28.06.2002), [http://www.bmu.de/de/1024/js/sachthemen/natbio/ffh\\_tabelle/main.htm](http://www.bmu.de/de/1024/js/sachthemen/natbio/ffh_tabelle/main.htm) (12.9.2003)

<sup>16</sup> Schreiben der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 02.04.2003, [http://www.lb-naturschutz-nrw.de/Fachgebiete/FFH/Downloads/EU\\_FFH\\_Mahn.pdf](http://www.lb-naturschutz-nrw.de/Fachgebiete/FFH/Downloads/EU_FFH_Mahn.pdf) (12.09.2003)

die bis zum Januar 2005 abgeschlossen sein sollen. Dabei handelt es sich um Gebiete von insgesamt 1 Mio. Hektar. Diese Nachmeldungen werden dazu führen, dass die Gemeinschaftslisten geändert werden müssen, was sich die Kommission für das Jahr 2005 vorgenommen hat. Diese Änderungen werden zum einen die Gebiete der „Reservelisten“ und zum anderen die durch die Mitgliedstaaten nachgemeldeten Gebiete enthalten.

Festzuhalten ist, dass die Mitgliedstaaten die Kommission bis heute nicht in die Lage versetzt haben, durch die Vorlage vollständiger Meldelisten das Netz „Natura 2000“ festlegen zu können. Das wirft die Frage nach dem Schutzregime der Gebiete auf, die entweder bereits gemeldet wurden oder deren Meldung nahe liegt.

## 2. „Potenzielle“ FFH-Gebiete

„Faktische“ Vogelschutzgebiete hat der EuGH schon früh anerkannt<sup>17</sup>. Das sind solche Gebiete, welche die naturschutzfachlichen Kriterien der Vogelschutz-Richtlinie an die Unterschutzzstellung erfüllen, aber von den Mitgliedstaaten nicht förmlich zu Vogelschutzgebieten erklärt wurden. Dem hat sich das Bundesverwaltungsgericht angeschlossen. Die Vogelschutz-Richtlinie begründe gegenüber staatlichen Behörden – auch schon vor ihrer Umsetzung – unmittelbar rechtliche Verpflichtungen<sup>18</sup>.

Die Frage, ob auch die FFH-Richtlinie für solche Gebiete unmittelbar gilt, die zwar materiell-rechtlich „FFH-schutzwürdig“ sind, aber noch nicht in die Kommissionsliste aufgenommen wurden bzw. werden konnten, wird kontrovers diskutiert<sup>19</sup>. Bedenken bestehen vor allem wegen des besonderen Verfahrens, das der Ausweisung eines FFH-Gebiets vorangeht. Anders als bei Vogelschutzgebieten reicht bei FFH-Gebieten allein die Erfüllung naturschutzfachlicher Kriterien nicht aus. Entscheidend ist vielmehr die Aufnahme der Gebiete in die – zwischen Mitgliedstaat und Kommission einvernehmlich zu erarbeitende – Kommissionsliste. Die Kommission ist also „Herrin der Kohärenz“ und allein dazu berufen, Gebiete in das Netz Natura 2000 aufzunehmen. Dabei steht ihr – und auch das spricht gegen eine unmittelbare Wirkung – zumindest hinsichtlich der Gebiete ohne prioritäre Elemente ein gewisser Spielraum zu. Deshalb besteht vor der Auswahl durch die Kommission nur die Möglichkeit, dass ein Gebiet zu einem FFH-Gebiet werden kann, weshalb man hier von „potenziellen“ (und nicht von „faktischen“) FFH-Gebieten spricht<sup>20</sup>. Eine unmittelbare

Anwendung der FFH-Richtlinie scheitert also deshalb, weil die „Schutzpflichten aus Art. 6 (FFH-RL) nicht bedingungsunabhängig“ sind<sup>21</sup>.

### a) Das Schutzregime im potenziellen FFH-Gebiet

Ohne diese Frage abschließend entschieden zu haben erkennt das Bundesverwaltungsgericht in ständiger Rechtsprechung den (nur) potenziellen FFH-Gebieten gleichwohl einen materiellen Schutzstatus auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts zu<sup>22</sup>. Hergeleitet wird das aus der Pflicht eines Mitgliedstaates, die Ziele einer Richtlinie nicht schon vor deren Umsetzung unterlaufen und durch eigenes Verhalten vollendete Tatsachen schaffen zu dürfen, welches die Erfüllung der sich aus der Richtlinie ergebenden Pflichten unmöglich macht. Folge ist eine „Stillhalteverpflichtung“: Schutzwürdige Gebiete dürften weder zerstört noch anderweitig beeinträchtigt werden, bevor sie nach nationalem Recht unter Schutz gestellt seien<sup>23</sup>. Während das Bundesverwaltungsgericht in den ersten Entscheidungen zu den potenziellen FFH-Gebieten aus der Pflicht zur Vertragstreue lediglich eine „Stillhalteverpflichtung“ herleitete<sup>24</sup>, hängt nach der jüngeren Rechtsprechung das

<sup>17</sup> EuGH v. 2.8.1993 – Rs C 355/90 –, NuR 1994, 521; v. 11.7.1996 – Rs. C-44/95 –, DVBl. 1997, 38; v. 18.3.1999 – Rs C-166/97 –, NuR 1999, 501

<sup>18</sup> BVerwG v. 19.5.1998 – 4 C 11/96 –, NuR 1998, 649; v. 19.5.1998 – 4 A 9/97 –, BVerwGE 107, 1

<sup>19</sup> Zu den potenziellen FFH-Gebieten etwa KIRCHHOF, Welches Schutzgebiet gilt in potenziellen FFH-Gebieten?, NuR 2001, 666. Mecklenburg, Anmerkungen zur Rechtsfigur des potenziellen FFH-Gebiets, UPR 2002, 124; GELLERMANN, Was sind faktische bzw. potenzielle Natura-2000-Gebiete?, NVwZ 2002, 1202 (1203 f.)

<sup>20</sup> Vgl. dazu HALAMA (FN 7), S. 507, und DURNER (FN 13), S. 89 (mit weiteren Nachweisen)

<sup>21</sup> DURNER, a. a. O

<sup>22</sup> BVerwG v. 19.5.1998 – 4 A 9/97 –, BVerwGE 107, 1 (22); v. 27.1.2000 – 4 C 2/99 –, BVerwGE 110, 302 (308); v. 27.10.2000 – 4 A 18.99 –, BVerwGE 112, 140 (156); v. 31.1.2002 – 4 A 15.01 –, NVwZ 2002, 1103 (1106); v. 17.5.2002 – 4 A 28.01 –, BVerwGE 116, 254 (257); v. 14.11.2002 – 4 A 15.02 –, BVerwGE 117, 149. ROJAHN, Planfeststellung von Straßen und europäisches Naturschutzrecht in der neuesten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, NordÖR 2003, 1

<sup>23</sup> BVerwG v. 19.5.1998 (FN 22)

<sup>24</sup> BVerwG v. 19.5.1998 (FN 22); v. 27.1.2000 (FN 22); v. 27.10.2000 (FN 22). In diese Richtung zielten auch Empfehlungen der EG-Kommission in ihrer Auslegungshilfe zu Art. 6 FFH-RL, vgl. „Natura 2000 – Gebietsmanagement. Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG“, 2000, S. 14 f.

Schutzniveau potenzieller FFH-Gebiete von der Wahrscheinlichkeit der Aufnahme eines Gebietes in die Gemeinschaftsliste ab. Dränge sich auf, dass ein potenzielles FFH-Gebiet auch Aufnahme in die Kommissionsliste finde, sei die Zulässigkeit eines dieses Gebiet berührenden Straßenbauvorhabens an den Anforderungen der Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL zu messen. Könne dagegen die Aufnahme in die Kommissionsliste nicht hinreichend sicher prognostiziert werden, verbleibe es bei dem Verbot, das Gebiet nicht so nachhaltig zu beeinträchtigen, dass es für eine Meldung und Aufnahme in die Kommissionsliste nicht mehr in Betracht komme<sup>25</sup>.

Die Frage, ob ein Straßenbauvorhaben an den strengen Zulässigkeitsvoraussetzungen der Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL zu messen ist oder ob die Planung lediglich das Beeinträchtungsverbot zu beachten hat, hängt also davon ab, ob sich eine Aufnahme in die Gemeinschaftsliste „aufdrängt“. Das ist deshalb von praktischer Bedeutung, weil sich aus dem Beeinträchtungsverbot, wie es die Rechtsprechung versteht, geringere Anforderungen ergeben als aus der Pflicht zur Durchführung einer FFH-Verträglichkeits- und Ausnahmepfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL. Mögen die materiell-rechtlichen Anforderungen an das Vorliegen einer „erheblichen Beeinträchtigung“ auf der einen Seite – maßgeblich dafür sind die für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele (Art. 6 Abs. 3 FFH-RL) – und die Anforderungen an eine nachhaltige Beeinträchtigung auf der anderen Seite – maßgeblich ist, ob das Gebiet nach Durchführung des Projekts noch „FFH-würdig“ ist – vergleichbar sein, ergeben sich vor allem aus den Voraussetzungen und Rechtsfolgen des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL strengere Anforderungen an die Planung als aus dem „bloßen“ Beeinträchtungsverbot. So darf ein Projekt – ausnahmsweise – nur aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses zugelassen werden, wobei bei Gebieten mit prioritären natürlichen Lebensraumtypen und Arten

sehr enge Ausnahmevoraussetzungen vorliegen müssen. Hinzu kommt die Pflicht, im Falle der Zulassung des Projekts Ausgleichsmaßnahmen<sup>26</sup> (bzw. Maßnahmen zur Kohärenzsicherung<sup>27</sup>) vorzusehen.

Das Bundesverwaltungsgericht unterscheidet in seiner jüngeren Rechtsprechung je nachdem, ob Gebiete mit prioritären natürlichen Lebensraumtypen bzw. Arten oder solche mit nicht prioritären Elementen betroffen sind. Begründet wird dies mit den Besonderheiten des Entstehungsprozesses. Anhang III Phase 2 der FFH-Richtlinie gibt die Kriterien vor, anhand derer die Kommission ihre Auswahlentscheidung zu treffen hat. Von den Mitgliedstaaten ermittelte Gebiete mit prioritären natürlichen Lebensraumtypen bzw. Arten „werden“ als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung betrachtet. Hier besteht kein Spielraum. Vielmehr müssen diese Gebiete in die Kommissionsliste übernommen werden. Dieser „Automatismus“ hat zur Folge, dass sich die Aufnahme dieser (wenn man so will: „faktischen“ FFH-)Gebiete in die Kommissionsliste „aufdrängt“, mit der Folge, dass sie dem strengeren Schutzregime des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL unterliegen<sup>28</sup>. Das gilt sowohl für die Gebiete, die von den Mitgliedstaaten bereits gemeldet wurden, als auch für die – noch nicht gemeldeten – Gebiete, die den Auswahlkriterien des Anhangs III Phase 1 der FFH-Richtlinie zweifelsfrei entsprechen und deshalb hätten gemeldet werden müssen<sup>29</sup>. Bei den anderen Gebieten (ohne prioritäre natürliche Lebensraumtypen bzw. Arten) kennt Anhang III Phase 2 der FFH-Richtlinie einen solchen „Automatismus“ als Folge der Meldung eines Gebiets durch einen Mitgliedstaat nicht, weshalb es in aller Regel mit dem Beeinträchtungsverbot sein Bewenden hat. Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass auch ein Gebiet mit nicht prioritären Elementen an den Vorgaben des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL gemessen werden muss, wenn sich aufgrund besonderer Umstände seine Aufnahme in ein kohärentes Netz mit anderen Gebieten im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>30</sup> aufdrängt.

Für die Praxis wird empfohlen, auch in den Fällen, in denen eigentlich nur das Beeinträchtungsverbot greift, gleichwohl eine Verträglichkeits- und Ausnahmepfung vorzunehmen, die den Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL entspricht, um auf der rechtlich sicheren Seite zu stehen<sup>31</sup>. Dazu rät auch das Gutachten zum Leitfaden für

<sup>25</sup> BVerwG v. 17.5.2002 (FN 22); v. 14.11.2002 (FN 22)

<sup>26</sup> Diesen Begriff verwendet Art. 6 Abs. 4 FFH-RL

<sup>27</sup> Diesen Begriff verwendet das Gutachten zum Leitfaden des BMVBW zur Unterscheidung von den Ausgleichsmaßnahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.

<sup>28</sup> BVerwG v. 17.5.2002 (FN 22); v. 14.11.2002 (FN 22); v. 22.1.2004 – 4 A 4/03 – zitiert nach juris

<sup>29</sup> BVerwG v. 17.5.2002 und v. 14.11.2002, jeweils a. a. O

<sup>30</sup> Dazu sogleich unter b)

<sup>31</sup> HALAM (FN 7), S. 509. BVerwG v. 14.11.2002 (FN 22)

Bundesfernstraßen zum Ablauf der Verträglichkeits- und Ausnahmeprüfung<sup>32</sup>.

#### b) Identifizierung „potenzieller“ FFH-Gebiete

Das eben vorgestellte Schutzniveau für sog. „potenzielle“ FFH-Gebiete hängt letztlich davon ab, unter welchen Voraussetzungen man ein Gebiet dem vorgezogenen Schutz des Gemeinschaftsrechts unterstellen möchte. Schwierigkeiten bereitet dies, weil nicht – wie bereits erwähnt – die Mitgliedstaaten die Gebiete auswählen, die das Netz „Natura 2000“ bilden sollen. Das ist vielmehr Aufgabe der Kommission, der insofern – zumindest hinsichtlich der Gebiete mit nicht prioritären Elementen – ein Auswahlmessen zusteht. Die deutschen Behörden und Gerichte sind daher nicht in der Lage, ein kohärentes europäisches ökologisches System für das Gebiet der Bundesrepublik Deutschland anhand fester Kriterien festzulegen. Aufgrund dieser Besonderheiten hat das Bundesverwaltungsgericht ursprünglich – in Anlehnung an die materiell-rechtlichen Ausweisungsvoraussetzungen der FFH-Richtlinie – die Gebiete, welche die sachlichen Kriterien des Art. 4 Abs. 1 FFH-RL erfüllen und deren Aufnahme in ein kohärentes ökologisches Netz mit anderen Gebieten nahe liegt oder sich geradezu aufdrängt, als „potenzielle“

Schutzgebiete angesehen<sup>33</sup>. In den Folgeentscheidungen hat es dann diese Voraussetzungen dahingehend präzisiert, dass „aus fachlicher Sicht überhaupt kein Zweifel“ daran bestehen dürfe, dass die Auswahlkriterien des Art. 4 Abs. 1 FFH-RL (und damit die des Anhangs III, Phase 1) erfüllt sind<sup>34</sup>. Der Entscheidung vom 31.1.2002 zur Ostsee-Autobahn<sup>35</sup> ist zu entnehmen, dass ein strengerer Maßstab anzulegen ist, als es noch die ersten Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts zu den potenziellen FFH-Gebieten nahe legten<sup>36</sup>. Die Aufnahme in die nationale Gebietsliste müsse „zwingend geboten“ sein. Ist es naturschutzfachlich vertretbar, dass ein Gebiet mit Lebensraumtypen des Anhangs I bzw. mit Arten des Anhangs II der FFH-Richtlinie für das Netz „Natura 2000“ gemessen an den Kriterien des Anhangs III (Phase 1) entbehrlich sei, liege ein potenziell schutzwürdiges Gebiet nicht vor. Die Einbeziehung in das Netz „Natura 2000“ müsse vielmehr „unumgänglich“ sein<sup>37</sup>.

## II. FFH-Verträglichkeits- und Ausnahmeprüfung

Obwohl Art. 4 Abs. 5 FFH-RL die Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL erst ab dem Zeitpunkt der Aufnahme eines Gebiets in die Kommissionsliste für anwendbar erklärt, werden diese Vorschriften bereits heute herangezogen, wenn es um Beeinträchtigungen sog. potenzieller FFH-Gebiete durch Straßenbauvorhaben geht. Deshalb sollen die Anforderungen im Einzelnen kurz vorgestellt werden (Bild 1)<sup>38</sup>.

<sup>32</sup> Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 8

<sup>33</sup> BVerwG v. 19.5.1998 (FN 22); v. 27.1.2000 (FN 22)

<sup>34</sup> BVerwG v. 27.10.2000 (FN 22); v. 31.1.2002 (FN 22); v. 17.5.2002 (FN 22). ROJAHN (FN 22), S. 3

<sup>35</sup> Siehe dazu ZEICHNER, FFH und Planung von Verkehrsstraßen – Beispiel A 20 (Wakenitzniederung), NVwZ 1999, 32; STÜER, Habitat- und Vogelschutz – Die A-20-Entscheidung des BVerwG –, DVBl. 2002, 940

<sup>36</sup> Dazu GELLERMANN (FN 19), S. 1203 f.

<sup>37</sup> BVerwG v. 31.1.2002 – 4 A 15.01 –, NVwZ 2002, 1103 (1107)

<sup>38</sup> IVEN, Schutz natürlicher Lebensräume und Gemeinschaftsrecht, NuR 1996, 373; GELLERMANN, Rechtsfragen des europäischen Habitatschutzes, NuR 1996, 548; FISAHN, Ausweisungspflicht und Schutzregime nach Fauna-Flora-Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie, NuR 1997, 268; THYSEN, Europäischer Habitatschutz entsprechend der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie in der Planfeststellung, DVBl. 1998, 877; ERBGUTH, Wie weit reicht die Pflicht zur Alternativenprüfung gem. Art. 6 Abs. 4 der Habitatrichtlinie?, DVBl. 1999, 588; SCHINK, Die Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie, UPR 1999, 417; RAMSAUER, Die Ausnahmeregelung des Art. 6 Abs. 4 der FFH-Richtlinie, NuR 2000, 601; STOLLMANN, Die Verträglichkeitsprüfung von Projekten und Plänen mit Auswirkungen auf FFH-Gebiete, GewArch. 2001, 318; COSACK, Erheblichkeitsschwelle und Ausnahmeregelungen nach § 34 BNatSchG – Garanten für eine ausgewogene FFH-Verträglichkeitsprüfung?, UPR 2002, 250; STÜER/PROBSTFELD, Die Planfeststellung, 2003, S. 120 ff.

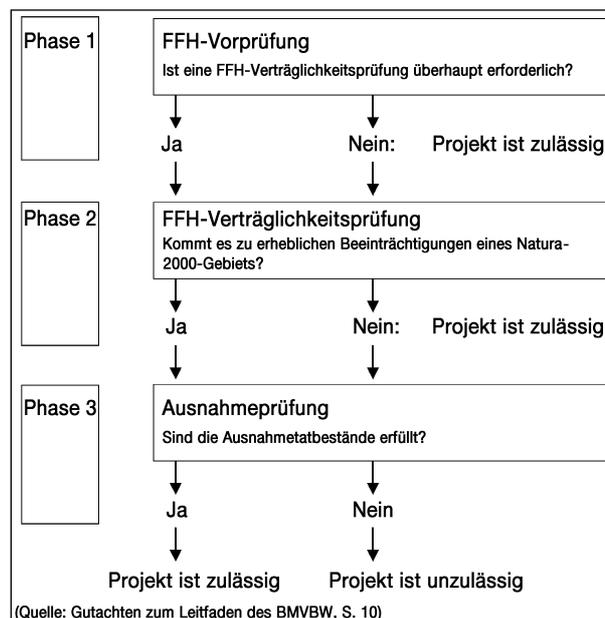


Bild 1: Ablauf der Verträglichkeitsprüfung

## 1. FFH-Vorprüfung

Nach Art. 6 Abs. 3 FFH-RL muss für bestimmte Pläne und Projekte, die einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten ein (potenzielles) FFH-Gebiet erheblich beeinträchtigen können, eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für das Gebiet festgelegten Erhaltungszielen erfolgen.

### a) Gegenstand der Prüfung

Straßenbauvorhaben sind „Projekte“. Die FFH-Richtlinie enthält sich zwar einer Begriffsbestimmung. Der – weit auszulegende – Begriff wird EG-rechtlich unter Rückgriff auf die Definition der UVP-Richtlinie näher bestimmt<sup>39</sup>. Danach sind „Projekte“ u. a. die Errichtung von baulichen oder sonstigen Anlagen bzw. sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft, worunter Verkehrswegeprojekte fallen. Näher definiert werden Projekte in § 10 Abs. 1 Nr. 11 BNatSchG. Diese Vorschrift hat Kritik erfahren, weil sie nicht alle Beeinträchtigungsfälle erfassen würde<sup>40</sup>. Zumindest auf Straßenbauvorhaben, die einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen und von Behörden durchgeführt werden, dürfte diese Kritik nicht zutreffen.

§ 10 Abs. 1 Nr. 11 BNatSchG verlangt u. a., dass Projekte geeignet sein müssen, zu erheblichen Beeinträchtigung von FFH-Gebieten (bzw. von Vogelschutzgebieten) zu führen, wobei es unerheblich ist, ob die Trasse in das Gebiet einschneidet oder (nur) daran vorbeiführt. Entscheidend ist hierbei, ob von Straßenprojekten – gleichsam abstrakt-generell – Beeinträchtigungen ausgehen<sup>41</sup>. Das ist zu bejahen. Für den Projektbegriff reicht es aus, wenn Straßenbauvorhaben üblicherweise geeignet sind, zu erheblichen Beeinträchtigungen zu führen. Unmaßgeblich ist, ob eine konkrete Straßenplanung unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalles zu erheblichen Beeinträchtigungen eines bestimmten FFH-Gebiets führen kann. Das ist Aufgabe der FFH-Vorprüfung.

<sup>39</sup> So die Auslegungshilfe der Kommission (FN 24), S. 34

<sup>40</sup> Vgl. die Nachweise in FN 6 und GASSNER, in: GASSNER/BENDOMIR-KAHLO/SCHMIDT-RÄNTSCH, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 2. Aufl. 2003, § 10 Rdnr. 10 ff.

<sup>41</sup> Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 8 und 21

<sup>42</sup> Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 10 und S. 21 ff.

<sup>43</sup> Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 22 ff.

<sup>44</sup> So die Auffassung der EG-Kommission in ihrer Auslegungshilfe zu Art. 6 FFH-RL (FN 24), S. 37

### b) Maßstab der Vorprüfung

Eine Verträglichkeitsprüfung ist nur für die Projekte erforderlich, die ein Schutzgebiet „erheblich beeinträchtigen können“.

#### aa) Möglichkeit erheblicher Beeinträchtigungen

Die Wahrscheinlichkeit reicht aus, wobei hier (anders als beim Projektbegriff) eine konkret-individuelle Prüfung zu erfolgen hat. Dafür sieht das Gutachten zum Leitfaden des BMVBW eine FFH-Vorprüfung vor, die Vorhaben ausscheiden soll, deren „FFH-Unbedenklichkeit“ offenkundig ist<sup>42</sup>. Maßstab ist, ob erhebliche Beeinträchtigungen eines Natura-2000-Gebiets hervorgerufen werden können. Das ist eine Frage, die nur unter Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalles beantwortet werden kann. Die Orientierung an pauschalen Grenz- und Schwellenwerten ohne Betrachtung der örtlichen Situation würde dem nicht gerecht werden. Dasselbe würde für (Positiv- oder Negativ-)Listen gelten, in denen festgelegt wäre, für welche Projekte in der Regel eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen bzw. nicht durchzuführen ist. Das Gutachten zum Leitfaden des BMVBW steht deshalb der Einführung von Orientierungswerten zur Ermittlung der Erheblichkeitsschwelle bzw. von Regelfalllisten – so praktikabel sie auch sein mögen – zurückhaltend gegenüber. Vorgeschlagen wird demgegenüber, im Rahmen der FFH-Vorprüfung auf eine Bewertung der Erheblichkeit einer (möglichen) Beeinträchtigung eines Natura-2000-Gebiets zu verzichten. Gegenstand der Vorprüfung soll daher nur die Frage sein, ob eine Beeinträchtigung eines Schutzgebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen möglich erscheint. Die Intensität der Beeinträchtigung (die „Erheblichkeit“) müsse immer mit Blick auf das Erhaltungsziel individuell bestimmt und bewertet und soll daher erst im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung geklärt werden<sup>43</sup>. Dahinter steht die Überlegung, in der FFH-Vorprüfung nur die Projekte auszuschneiden, die unzweifelhaft „FFH-unbedenklich“ sind. Angesichts der Ungewissheit des Eintritts erheblicher Auswirkungen soll im Zweifel nicht auf eine Verträglichkeitsprüfung verzichtet werden<sup>44</sup>.

#### bb) Kumulative Wirkungen

Zu berücksichtigen sind nicht nur die Beeinträchtigungen, die von dem geplanten Straßenbauvorhaben selbst ausgehen können. Einzubeziehen sind vielmehr auch Auswirkungen anderer Pläne und

Projekte. Damit soll dem Problem „kumulativer Wirkungen“ begegnet werden<sup>45</sup>. Fraglich ist, welche Pläne und Projekte mit betrachtet werden müssen. Im Gutachten wird angesichts der Kritik an der nicht richtlinienkonformen Umsetzung des Projektbegriffs im Bundes-Naturschutzgesetz empfohlen, alle Pläne und Projekte (also nicht nur die des § 10 Abs. 1 Nr. 11 BNatSchG) zu berücksichtigen, die geeignet sind, durch Kumulationseffekte erhebliche Beeinträchtigungen eines Natura-2000-Gebiets auszulösen.<sup>46</sup>

Fraglich ist ferner, welchen „Verfestigungsgrad“ die Pläne und Projekte mit kumulativen Wirkungen haben müssen. Die Kommission bezieht abgeschlossene, genehmigte, aber noch nicht durchgeführte bzw. „tatsächlich vorgeschlagene“ Pläne und Projekte mit ein<sup>47</sup>. Letzteres ist nicht eindeutig. Hier wird man einen gewissen Konkretisierungsgrad der Planung verlangen müssen, um abschätzen zu können, ob die anderen Vorhaben überhaupt zu kumulierten Beeinträchtigung führen werden<sup>48</sup>. Wann insofern von einer „planerischen Verfestigung“ gesprochen werden kann, ist offen. In anderem Zusammenhang stellt die Rechtsprechung grundsätzlich auf den Zeitpunkt ab, zu dem die Planunterlagen im Zulassungsverfahren öffentlich ausgelegt wurden<sup>49</sup>. Dieser Zeitpunkt bietet sich auch hier an. In diesem Planungsstadium hat das Vorhaben die FFH-Vorprüfung durchlaufen und der Vorhabensträger hat ggf. eine FFH-Verträglichkeitsprüfung für sein Projekt durchgeführt, so dass eine ausreichende Datenbasis für eine gemeinsame Betrachtung der Auswirkungen verschiedener Projekte auf ein Schutzgebiet vorliegen dürfte.

## 2. FFH-Verträglichkeitsprüfung

### a) Erhebliche Beeinträchtigungen

An die FFH-Vorprüfung schließen sich die vertiefte Prüfung und Bewertung der Verträglichkeit eines Projekts an, wenn – wie eben erwähnt – eine Beeinträchtigung eines FFH-Gebiets nicht ausgeschlossen werden kann, Art. 6 Abs. 3 S. 2 FFH-RL. Umstritten ist, wie diese Vorschrift auszulegen ist. Danach stimmen die zuständigen einzelstaatlichen Behörden einem Projekt unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich der Ausnahmegründe nur zu, wenn sie festgestellt haben, dass ein Gebiet als solches „nicht beeinträchtigt wird“. Von „erheblichen“ Beeinträchtigungen ist hier keine Rede, sehr wohl aber in Art. 6 Abs. 3 S. 1 FFH-RL, der – für die vor-

hergehende Phase der Vorprüfung – eine Verträglichkeitsprüfung mit den für das Gebiet festgelegten Erhaltungszielen vorschreibt, wenn ein Projekt ein besonderes Schutzgebiet „erheblich beeinträchtigen“ könnte. Ein Teil der Literatur zieht daraus den nahe liegenden Schluss, dass die Erheblichkeit einer Beeinträchtigung als Voraussetzung für die Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung auch Auswirkungen auf das Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung haben müsse<sup>50</sup>. Folgt man dem, ist ein Projekt nur unzulässig, wenn es Beeinträchtigungen von einigem Gewicht und einiger Dauer zeitigt. Demgegenüber wird mit beachtlichen Gründen vertreten, dass sich dieses Ergebnis – ein erheblicher Eingriff sei gleich bedeutend mit einem schwer wiegenden Eingriff – aus Art. 6 Abs. 3 S. 2 FFH-RL nicht zwingend herleiten lasse. Vielmehr sei diese Bestimmung im Kontext mit Art. 6 Abs. 2 FFH-RL zu sehen, der das Ziel vorgebe, Verschlechterungen der als besonders schutzwürdig anerkannten natürlichen Lebensräume und Habitate zu vermeiden sowie Störungen von geschützten Arten zu verhindern. Nach dieser Auffassung sind Beeinträchtigungen erheblich, wenn sie sich (negativ) auf diese mit der FFH-Richtlinie verfolgten Schutzziele auswirken. Auf die Schwere der Beeinträchtigungen kommt es nicht an. Vielmehr ist jede Veränderung, die zu einer Verschlechterung der natürlichen Lebensräume oder Arten führe, erheblich<sup>51</sup>. Dieser Auffassung neigt auch das Gutachten zum Leitfaden des BMVBW<sup>52</sup> zu.

### b) Das „Gebiet als solches“

Folgen werden daraus für den räumlichen Umgriff des Gebietsschutzes abgeleitet. Das wiederum hängt mit der – kontrovers diskutierten – Frage zu-

<sup>45</sup> Dazu und zum folgenden Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 47 ff.

<sup>46</sup> Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 48 mit Merkblatt Nr. 47

<sup>47</sup> Auslegungshilfe der Kommission (FN 24), S. 38 f.

<sup>48</sup> So auch das Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4) in Merkblatt 47. COSACK (FN 38), S. 252; DURNER (FN 13), S. 95 f.

<sup>49</sup> BVerwG v. 22.3.2985 – 63.80 –, BVerwGE 71, 150 (156); v. 5.11.2002 – 9 VR 14/02 –, NVwZ 2003, S. 207

<sup>50</sup> DURNER (FN 13), S. 94

<sup>51</sup> HALAMA (FN 7), S. 510; GELLERMANN, Zur „Erheblichkeit“ der Beeinträchtigung von Natura-2000-Gebieten und solchen, die es werden wollen, NuR 2003, 205 (209 f.)

<sup>52</sup> Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 33 und Merkblatt 33

sammen, was unter Beeinträchtigungen des Gebiets „als solchem“ i. S. d. Art. 6 Abs. 4 S. 2 FFH-RL zu verstehen ist. Liegt eine erhebliche Beeinträchtigung nur vor, wenn sich ein Projekt auf einen natürlichen Lebensraumtyp des Anhangs I bzw. eine Art des Anhangs II der FFH-Richtlinie auswirkt oder ist das Gebiet als Ganzes geschützt, also auch mit den Bestandteilen, die sich nicht in den Anhängen der FFH-Richtlinie finden lassen? Weder das eine noch das andere dürfte in seiner Absolutheit zutreffend sein. Auszugehen ist wiederum davon, dass es der Richtlinie um den Schutz der für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele geht. Ziel ist es, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlicher Bedeutung zu bewahren oder wieder her zu stellen, Art. 2 Abs. 2 FFH-RL. In den besonderen Schutzgebieten haben die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen zu ergreifen, um Verschlechterungen der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen der Arten, für welche die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, Art. 6 Abs. 2 FFH-RL. Daraus ist zu schließen, dass erhebliche Beeinträchtigungen nicht nur vorliegen, wenn die in den Standard-Datenbögen aufgeführten natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I bzw. Arten des Anhangs II – die, wenn man so will, „Kernzonen“ – berührt werden, sondern dass die besonderen Schutzgebiete auch dann (erheblich) beeinträchtigt werden, wenn Gebietsteile in Mitleidenschaft gezogen werden, die zwar selbst nicht Schutzobjekt sind, gleichwohl aber Bedeutung für einen günstigen Erhaltungszustand der geschützten Lebensräume bzw. Habitate haben. Geschützt sind daher auch die Gebiete innerhalb eines FFH-Gebiets, deren Beeinträchtigungen sich ihrerseits auf die geschützten „Kernzonen“ nachteilig auswirken. § 34 Abs. 2 BNatSchG bringt dies deutlicher als Art. 6 Abs. 3 FFH-RL zum Ausdruck, wenn er verlangt, dass ein Projekt unzulässig ist, das zu erheblichen Beeinträchtigungen eines FFH- bzw. Vogelschutzgebiets in seinen „für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandtei-

len“ führen kann. „Maßgeblicher Bestandteil“ eines Schutzgebiets in diesem Sinne ist auch ein Gebiet, dessen Schutz die Ausweisung zwar nicht zu dienen bestimmt ist, dessen Beeinträchtigung aber mit erheblichen nachteiligen Auswirkungen auf die geschützten Lebensräume und Habitate verbunden ist<sup>53</sup>.

c) Maßnahmen zur Schadensminderung

Anerkannt ist, dass bei der Bewertung, ob erhebliche Beeinträchtigungen vorliegen, Maßnahmen des Vorhabensträgers zur Schadensminderung bzw. -begrenzung berücksichtigt werden dürfen. Dabei handelt es sich um Vorkehrungen, die der Minimierung oder Beseitigung der negativen Auswirkungen eines Projekts dienen<sup>54</sup>. Sie sind streng von den Maßnahmen zur Kohärenzsicherung des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL zu unterscheiden. Während es bei den Schutzvorkehrungen darum geht, die Beeinträchtigungen zu begrenzen, geht es bei den „Kompensationsmaßnahmen“ des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 5 BNatSchG darum, den ursprünglichen Zustand wieder herzustellen. Sie sind Folgepflichten der Zulassung eines Projekts, während die Schutzmaßnahmen Einfluss auf das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen einer erheblichen Beeinträchtigung haben. Maßnahmen zur Schadensbegrenzung minimieren, Maßnahmen zur Kohärenzsicherung reparieren!

3. Die Ausnahmeprüfung

Die einzelnen Schritte der Ausnahmeprüfung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL sind Bild 2 zu entnehmen:

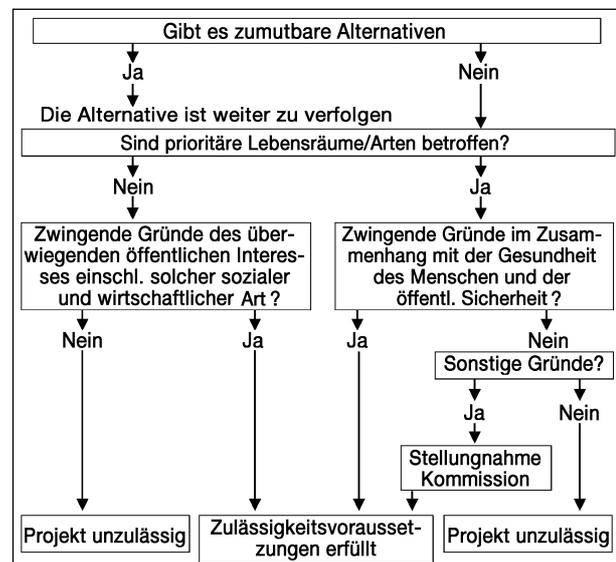


Bild 2: Ausnahmeprüfung

<sup>53</sup> Vgl. etwa HALAMA (FN 7), S. 510; GASSNER (F 40), § 34, Rdnr. 23 f.; Merkblatt 11 des Gutachtens zum Leitfaden des BMVBW (FN 4). GELLERMANN (FN 51), S. 209, der allerdings den Gebietsschutz auch auf sog. Rand-, Puffer- und Erweiterungszonen ausdehnen will

<sup>54</sup> Auslegungshilfe der Kommission (FN 24), S. 40 und 48; Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 34 und 46 f. mit Merkblättern Nr. 41 und 42. BVerwG v. 27.2.2003 – 4 A 59.01 –, Urteilsumdruck S. 22 f.

### a) Alternativenprüfung

Es ist ratsam, die Prüfung zumutbarer Alternativen vorzuziehen und erst danach der Frage nachzugehen, ob zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses eine Ausnahme erlauben. Liegt nämlich eine zumutbare Alternative vor, erübrigt sich die weitere Prüfung der Ausnahmegründe. Obwohl die Alternativenprüfung erst Bestandteil der Ausnahmeprüfung ist, macht es Sinn, frühzeitig im Planungsprozess mit der Untersuchung von Varianten zu beginnen, insbesondere wenn sich keine mit Blick auf Natura-2000-Gebiete konfliktfreie Trasse anbietet oder um eine konfliktfreie Variante zu entwickeln und damit der Ausnahmeprüfung zu „entgehen“.

#### aa) Fachplanerische und „FFH-Alternativenprüfung“

Die Pflicht zur Prüfung von Alternativen im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL tritt neben die sich weiterhin aus dem Abwägungsgebot ergebende Pflicht zur Prüfung und Bewertung von Trassen- und technischen Varianten. Während die fachplanerische Alternativenprüfung dem Abwägungsgebot unterliegt, begründet die Pflicht zur Prüfung zumutbarer Alternativen nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL ein strikt beachtliches Vermeidungsgebot: „Lässt sich das Planungsziel an einem nach dem Schutzkonzept der FFH-Richtlinie günstigeren Standort oder mit geringerer Eingriffsintensität verwirklichen, so muss der Projektträger von dieser Möglichkeit Gebrauch machen“<sup>55</sup>. Ein irgendwie gearteter Gestaltungsspielraum – wie etwa bei der fachplanerischen Abwägung – wird damit nicht eingeräumt. Denn das Nichtvorliegen zumutbarer Alternativen ist tatbestandliche Voraussetzung einer Ausnahmeentscheidung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL. Liegt eine zumutbare Alternative vor, kann ein Projekt mit erheblichen Beeinträchtigungen eines FFH-Gebiets im Wege der Ausnahme nicht zugelassen werden. Es handelt sich somit um zwingendes Recht, das der planerischen Abwägung Schranken setzt und nicht etwa erlaubt, von einer in Betracht kommenden Variante keinen Gebrauch zu machen, auch wenn dies nach den Grundsätzen des planerischen Abwägungsgebots vertretbar erscheinen würde.

#### bb) „Zumutbare“ Alternativen

Das bedeutet aber nicht, dass jede Alternative ergriffen werden müsste. Zwar findet sich in Art. 6 Abs. 4 FFH-RL – anders als § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG – keine Einschränkung auf „zumutbare“ Al-

ternativen. Grenzen ergeben sich aber aus dem in Art. 5 Abs. 3 EGV gemeinschaftsrechtlich verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Danach dürfen dem Vorhabensträger keine unverhältnismäßigen Opfer abverlangt werden. Er muss auch nicht auf Alternativen zugreifen, durch die andere Gemeinwohlbelange erheblich beeinträchtigt würden<sup>56</sup>. Allerdings gilt hier ein strenger Maßstab. Unverhältnismäßig ist eine Alternative erst dann, wenn sie außerhalb jedes vernünftigen Verhältnisses zu dem damit erzielbaren Gewinn für Natur und Umwelt steht<sup>57</sup>. Das lässt sich nicht verallgemeinern. Die Frage der Zumutbarkeit hängt immer vom Gewicht der betroffenen gemeinschaftlichen Schutzgüter ab und lässt sich daher am ehesten mit einer „Je-desto-Formel“ fassen: Je schutzbedürftiger das Schutzgebiet ist und je schwerer die Beeinträchtigung wiegt, umso höhere Anstrengungen muss der Vorhabensträger zum Schutz des Gebiets unternehmen<sup>58</sup>.

Das kann den Vorhabensträger zwingen, von seiner Planung selbst dann Abstand zu nehmen, wenn sich eine „FFH-verträglichere“ Trasse anbietet, die erheblich teurer ist als seine Vorzugsvariante. Ob die Kosten außer Verhältnis zu dem nach Art. 6 FFH-RL festgelegten Schutzregime stehen, ist am Gewicht der beeinträchtigten gemeinschaftlichen Schutzgüter zu messen. Insofern kommt es auf die Schwere der Beeinträchtigung ebenso an wie auf die Zahl und Bedeutung der betroffenen Lebensraumtypen bzw. Arten sowie auf den Grad der Unvereinbarkeit mit den Erhaltungszielen<sup>59</sup>.

Auch das mit der bevorzugten Variante verfolgte Ziel, eine Ortsdurchfahrt vom Durchgangsverkehr zu entlasten, kann ein „naturschutzexterner“ Grund sein, nicht auf eine „FFH-verträglichere“ Alternative zurückgreifen zu müssen. Allerdings rechtfertigt nicht jede Verbesserung der Immissionssituation innerorts, das Verbotssystem des Art. 6 FFH-RL beiseite schieben zu dürfen. Auch hier kommt es auf das Gewicht des Anliegens an, das Verkehrslärmniveau an bereits bestehenden Straßen senken

<sup>55</sup> BVerwG v. 27.1.2000 – 4 C 2.99 –, BVerwGE 110, 302 (310); v. 17.5.2002 – 4 A 28.01 –, BVerwGE 116, 254 (259)

<sup>56</sup> BVerwG v. 27.1.2000 (FN 55), S. 310; v. 17.5.2002 (FN 55), S. 267

<sup>57</sup> BVerwG v. 27.1.2000 (FN 55), S. 311

<sup>58</sup> Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 59

<sup>59</sup> BVerwG v. 27.1.2000 (FN 55), S. 311; v. 17.5.2002 (FN 55), S. 267

zu wollen. Das wiege noch nicht schwer, wenn durch die ein besonderes Schutzgebiet schonendere Variante zwar die Grenzwerte der 16. BImSchV innerorts überschritten würden, eine Pflicht zur Lärmsanierung wegen Gefährdungen der Gesundheit aber rechtlich (noch) nicht geboten sei<sup>60</sup>.

Die Pflicht, auf eine FFH-verträglichere Variante ausweichen zu müssen, verlangt dem Vorhabens-träger zwar nicht ab, seine Planungsziele völlig aufgeben zu müssen. Bleibt das mit der Planung verfolgte Ziel als solches erreichbar, müssen jedoch Abstriche am Grad der Zielverwirklichung hingenommen werden, wenn es eine schonendere, aber verkehrlich weniger wirksame Variante gibt<sup>61</sup>.

#### b) Die Ausnahmegründe

Gibt es keine Trassen- (Konzept- oder technische) Alternative, auf die der Projektträger verwiesen werden kann, ist sein Vorhaben gleichwohl erst zulässig, wenn „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ für eine Realisierung trotz erheblicher Beeinträchtigungen eines FFH-Gebiets streiten. Bei Gebieten mit prioritären natürlichen Lebensraumtypen und/oder Arten sind die Ausnahmevoraussetzungen strenger als bei denen mit nicht prioritären Elementen. Während bei Letzteren alle öffentlichen Belange einschließlich solche sozialer oder wirtschaftlicher Art in Betracht kommen, rechtfertigen bei den Gebieten mit prioritären Elementen grundsätzlich nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt eine Ausnahme vom Verbot der erheblichen Beeinträchtigungen eines besonderen Schutzgebiets. Kann der Vorhabensträger seine Planung nicht auf solche Gründe stützen,

darf er zwar auch andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses ins Feld führen. Vor der Zulassungsentscheidung muss dann aber eine Stellungnahme der Kommission eingeholt werden.

#### aa) „Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“

Für Straßenbauvorhaben dürften in aller Regel öffentliche Interessen streiten. Sie müssen allerdings die Belange des europäischen Schutzsystems Natura 2000 überwiegen. Das setzt wiederum eine einzelfallbezogene Bewertung voraus, in welche die Schutzbedürftigkeit und die Bedeutung des betroffenen Gebiets für ein kohärentes Netz Natura 2000, Art und Umfang seiner Beeinträchtigungen sowie das Gewicht der für das Projekt streitenden öffentlichen Belange einfließen<sup>62</sup>. „Zwingend“ sind die Gründe nicht erst dann, wenn Sachzwänge vorliegen, denen niemand ausweichen kann<sup>63</sup>. Während das Gutachten zum Leitfaden des BMVBW verlangt, dass die öffentlichen Interessen „offenkundig eine Durchführung des Vorhabens notwendig machen“ bzw. wenn sich das Vorhaben „als unerlässlich erweist“<sup>64</sup>, verlangt das Bundesverwaltungsgericht, dass der Schutz von Fauna und Flora nur mit Maßnahmen durchbrochen werden darf, deren Zweck gerade die Verwirklichung des bezeichneten Schutzgutes ist. Werde also das öffentliche Interesse mit Erwägungen im Zusammenhang mit der menschlichen Gesundheit begründet, müsse der Schutz der menschlichen Gesundheit ein mit dem Projekt verfolgter wesentlicher Zweck und dürfe nicht nur Nebenzweck der Planung sein<sup>65</sup>.

Vom Vorliegen zwingender Ausnahmegründe kann nach der jüngeren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für die Verkehrsprojekte „Deutsche Einheit“ oder für die Bundesfernstrassen, die Teil des transeuropäischen Straßennetzes sind, ausgegangen werden, da ihnen entweder auf nationaler oder auf europäischer Ebene erhöhte Bedeutung zukomme<sup>66</sup>. Auf Bundesfernstrassen, die im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen dargestellt sind, treffe das jedoch nicht zu. Dieser Umstand vermag – für sich betrachtet – das Integritätsinteresse, dessen Wahrung die FFH-Richtlinie dient, nicht „niederzuringen“. Hier fehle es an einer Bewertung der widerstreitenden Belange, die durch den Bundesgesetzgeber bei der Aufnahme eines Straßenbauvorhabens in den Bedarfsplan nicht vorgenommen werde<sup>67</sup>. Dasselbe gilt für die Planrechtfertigung<sup>68</sup>.

<sup>60</sup> BVerwG v. 17.5.2002 (FN 55), zitiert nach juris (insoweit in BVerwGE 116, 254 nicht abgedruckt)

<sup>61</sup> BVerwG, ebda

<sup>62</sup> Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 62 mit Merkblatt 57

<sup>63</sup> BVerwG v. 27.1.2000 (FN 55), S. 314

<sup>64</sup> Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 63 mit Merkblatt 57

<sup>65</sup> BVerwG v. 27.1.2000 (FN 55), S. 315

<sup>66</sup> BVerwG v. 17.5.2002 (FN 55), zitiert nach juris (insoweit in BVerwGE, 116 254 nicht abgedruckt)

<sup>67</sup> BVerwG v. 17.5.2002, ebda.; A:A: etwa DURNER (FN 13), S. 98

<sup>68</sup> Merkblatt 57 des Gutachtens zum Leitfaden des BMVBW

bb) Die besonderen Ausnahmegründe für Gebiete mit prioritären Elementen

Befinden sich in dem vom Projekt betroffenen Gebiet prioritäre Lebensräume bzw. Arten, können nach Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 2 FFH-RL nur besondere Gründe ins Feld geführt werden. Bei Verkehrswegeprojekten werden vor allem Gründe im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit in Betracht kommen. Das Bundesverwaltungsgericht versteht dies nicht so, dass damit nur Maßnahmen gemeint seien, die unmittelbar dem Gesundheitsschutz und der Abwehr gesundheitlicher Gemeingefahren zu dienen bestimmt sind (wie beispielsweise Maßnahmen des Katastrophenschutzes, des Rettungsdienstes, des Hochwasserschutzes o. Ä.). Auf der anderen Seite reiche es nicht aus, wenn sich das Vorhaben in irgendeiner Weise als für die Gesundheit des Menschen förderlich erweise (etwa Entschärfung eines Unfallschwerpunkts). Zielsetzung, systematischer Zusammenhang und das Gewicht der betroffenen Schutzgüter forderten einen strengen Maßstab<sup>69</sup>. Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen könnten eine erhebliche Beeinträchtigung eines FFH-Gebiets daher nur rechtfertigen, wenn es sich bei ihnen um „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ handle<sup>70</sup>.

Vermag der Vorhabensträger besondere Gründe nicht ins Feld zu führen, „reichen“ auch andere Gründe aus. Allerdings tritt dann eine verfahrensrechtliche Erschwerung insofern hinzu, als vor der Zulassungsentscheidung eine Stellungnahme der Kommission einzuholen ist. Diese Stellungnahme ist nicht bindend<sup>71</sup>. Das bedeutet aber nicht, dass die mitgliedstaatliche Behörde die Stellungnahme einfach nur zur Kenntnis nehmen oder gar ignorieren dürfte. Man wird von ihr verlangen müssen, dass sie sich mit den Erwägungen der Kommission auseinandersetzt und in ihre Entscheidung einbezieht und – will sie von der Stellungnahme abweichen – ihre Auffassung begründet. Das ist nicht zuletzt deshalb ratsam, weil die Kommission die Möglichkeit hat, ein Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, wenn sie die Zulassungsentscheidung für europarechtswidrig hält.

Allerdings stellen sich zur Zeit ganz andere Probleme. Die Kommission ist nämlich offenbar zurückhaltend, für potenzielle FFH-Gebiete entsprechende Stellungnahmen abzugeben. So liegen Äußerungen vor, wonach bis zur Abgabe einer vollständigen Vorschlagsliste der deutschen FFH-Gebiete

keine Stellungnahme nach Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 2 FFH-RL mehr abgegeben werde<sup>72</sup>. Das wirft die Frage auf, ob derzeit eine solche Stellungnahme überhaupt rechtlich geboten ist. In der Literatur wird das mit beachtlichen Gründen verneint, weil Art. 6 Abs. 4 FFH-RL erst Anwendung finde, sobald ein Gebiet in die Kommissionsliste aufgenommen sei (Art. 4 Abs. 5 FFH-RL) und eine unmittelbare Wirkung der Richtlinie aus den bereits oben erwähnten Gründen nicht in Betracht komme<sup>73</sup>. Der Vorschlag, in den Fällen der Weigerung der Kommission von einer negativen Stellungnahme auszugehen<sup>74</sup>, ist daher abzulehnen.

c) Schutzmaßnahmen

aa) „Ausgleichsmaßnahmen“ – „Maßnahmen zur Kohärenzsicherung“

Der Begriff „Ausgleichsmaßnahme“ in Art. 6 Abs. 4 Unterabs. 1 FFH-RL legt auf den ersten Blick einen Vergleich mit den Ausgleichsmaßnahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nahe. Allerdings gibt es Unterschiede<sup>75</sup>. Die „Ausgleichsmaßnahmen“ nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL sollen sicherstellen, dass die globale Kohärenz von Natura 2000 geschützt wird. Sie müssen daher nach Ansicht der Kommission a) die beeinträchtigten Lebensräume und Arten in vergleichbaren Dimensionen erfassen, b) sich auf die gleiche biografische Region im gleichen Mitgliedstaat beziehen und c) Funktionen versehen, die mit den Funktionen, aufgrund deren die Auswahl des ursprünglichen Gebiets begründet war, vergleichbar sein<sup>76</sup>. Maßgeblich ist daher zunächst, dass die Kohärenz des europaweiten Netzes Natura 2000 gewahrt bleibt<sup>77</sup>. Die Forderung nach „vergleichbaren“ Maßnahmen erinnert

<sup>69</sup> BVerwG v. 27.1.2000 (FN 55), S. 314

<sup>70</sup> So der 4. Leitsatz der Entscheidung BVerwG v. 27.1.2000 (FN 55)

<sup>71</sup> So etwa die Auslegungshilfe der Kommission (FN 24), S. 54; COSACK (FN 38), S. 256; BERG, Die Stellungnahme der Europäischen Kommission nach Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 4 S. 2 BNatSchG, NuR 2003, 197 (198 m.w.N.)

<sup>72</sup> DURNER (FN 13), S. 100; COSACK (FN 38), S. 256 und BERG (FN 71), S. 199.

<sup>73</sup> DURNER, ebda

<sup>74</sup> BERG (FN 71), S. 199

<sup>75</sup> Dazu DURNER, Kompensation für Eingriffe in Natur und Landschaft nach deutschem und europäischem Recht, NuR 2001, 601 (607 f.).

<sup>76</sup> Auslegungshilfe der Kommission (FN 24), S. 50 f.

<sup>77</sup> HALAMA (FN 7), S. 512

an das Erfordernis der „Gleichartigkeit“ bei den Ausgleichsmaßnahmen der Eingriffsregelung. Allerdings muss der Ausgleich nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL nicht am Ort des Eingriffs stattfinden. Ausreichend ist, wenn er innerhalb der biografischen Region, in der die Beeinträchtigung stattfindet, liegt. Eine gewisse Entfernung ist – so die Kommission – kein Hindernis, solange die Maßnahme die Funktionsfähigkeit des Gebiets und die ursprünglichen Auswahlgründe nicht beeinträchtigt<sup>78</sup>. Diese Unterschiede legen es nahe, nicht von „Ausgleichsmaßnahmen“, sondern – wie es das Gutachten zum Leitfaden des BMVBW tut – von „Maßnahmen zur Kohärenzsicherung“ zu sprechen. Interessant wäre es, der Frage nachzugehen, ob darunter nicht auch (obwohl nicht ausdrücklich in Art. 6 Abs. 4 FFH-RL erwähnt) Ausgleichszahlungen fallen können<sup>79</sup>.

Sowohl die Kommission, als auch das Gutachten zum Leitfaden des BMVBW gehen davon aus, dass vorrangig Flächen im räumlichen Verbund mit bestehenden Natura-2000-Gebieten für Maßnahmen zur Kohärenzsicherung in Erwägung zu ziehen sind. Dies sei die logische Konsequenz des Netzwerkgedankens<sup>80</sup>. In Betracht kämen die Neuanlage eines dem beeinträchtigten vergleichbaren Lebensraums in einem anderen FFH-Gebiet, die Verbesserung eines nicht der Norm entsprechenden Lebensraums in einem Teil des beeinträchtigten FFH-Gebiets oder in einem anderen Gebiet und die Eingliederung eines weiteren vorhandenen Gebiets in das Netz Natura 2000<sup>81</sup>. Nur in Ausnahmefällen soll die Beantragung eines neuen Gebietes nach der FFH-Richtlinie zulässig sein.<sup>82</sup>

Problematisch ist die Forderung der Kommission, dass ein Gebiet durch ein Projekt nicht irreversibel beeinträchtigt werden darf, bevor der Ausgleich tatsächlich erfolgt ist. Das lässt sich bei solchen Lebensräumen nicht verwirklichen, die Entwicklungszeiträume von mehreren Jahrzehnten (oder gar Jahrhunderten) haben, und würde zu einem Verbot der Realisierung des Projekts führen, was im Widerspruch zur Ausnahmvorschrift des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL stünde. Deshalb kann es sich dabei nur um einen Grundsatz handeln, von dem in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden darf<sup>83</sup>.

Fraglich ist auch hier, ob eine Pflicht zur Unterrichtung der Kommission, wie sie Art. 6 Abs. 4 FFH-RL vorschreibt, derzeit rechtlich geboten ist. Die Kommission neigt insofern offenbar zur Zurückhaltung, weil ein kohärentes Netz Natura 2000 mangels vollständiger Gebietsmeldungen durch die Mitgliedstaaten noch nicht vorliege und deshalb nicht beurteilt werden könne, ob Ausgleichsmaßnahmen die globale Kohärenz dieses Netzes sicherstellen.

#### bb) Zulassungsvoraussetzung des Projekts?

Umstritten ist die Frage, ob die Pflicht zum Ausgleich eine Zulassungsvoraussetzung für das Vorhaben darstellt oder nur Folge einer ausnahmsweisen Zulassung eines Projekts, das ein FFH-Gebiet erheblich beeinträchtigt, ist. Von der Normstruktur ist die Pflicht, Ausgleichsmaßnahmen bzw. Maßnahmen zur Kohärenzsicherung ergreifen zu müssen, sowohl bei Art. 6 Abs. 4 FFH-RL als auch bei § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG nicht auf der Tatbestandsseite, sondern auf der Rechtsfolgenseite angesiedelt. Daraus wird von Teilen der Literatur geschlossen, dass die Unmöglichkeit eines adäquaten Ausgleichs der ausnahmsweisen Zulassung eines Projekts nicht entgegenstehe<sup>84</sup>. Nach anderer Ansicht – der auch das Gutachten zum Leitfaden des BMVBW folgt – erweise sich die nur unzureichende Erfüllbarkeit der Verpflichtung zu Maßnahmen der Kohärenzsicherung wegen der überragenden Bedeutung des Netzes „Natura 2000“ als unüberwindbares Zulassungshindernis<sup>85</sup>.

Dieser Auffassung ist zuzugestehen, dass zwar die Ausgleichspflicht Folge einer Ausnahme ist, gleichwohl aber ihrerseits Anforderungen an die Zulassung des Projekts enthält. Nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL „ergreift“ der Mitgliedstaat die notwendigen Maßnahmen. Deutlicher noch bringt das § 34 Abs. 5 BNatSchG zum Ausdruck („... sind die zur Siche-

<sup>78</sup> Auslegungshilfe der Kommission (FN 24), S. 50 f.; DURNER (FN 13), S. 102

<sup>79</sup> DURNER (FN 75), S. 608

<sup>80</sup> Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 68

<sup>81</sup> Auslegungshilfe der Kommission (FN 24), S. 50 f.

<sup>82</sup> Auslegungshilfe der Kommission (FN 24), S. 51; Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 68 f.

<sup>83</sup> DURNER (FN 75), S. 609; COSACK (FN 38), S. 257. So wohl auch die Kommission selbst in ihrer Auslegungshilfe auf S. 50: „Normalerweise“ müsse das Ergebnis der Ausgleichsmaßnahme im Zeitpunkt des projektbedingten Schadenseintritts einsatzbereit sein, „es sei denn, es kann nachgewiesen werden, dass diese Gleichzeitigkeit nicht unbedingt erforderlich ist, um den Beitrag des Gebiets zum Netz Natura 2000 zu sichern“. Ausführlich zu dieser Frage das Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 69 ff.

<sup>84</sup> DURNER (FN 75), S. 609

<sup>85</sup> HALAMA (FN 7), S. 512; COSACK (FN 38), S. 256 f.; Gutachten zum Leitfaden des BMVBW (FN 4), S. 54 und S. 66

rung... notwendigen Maßnahmen vorzusehen ...“). Das ist (anders als bei den Ausgleichspflichten der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung) als unbedingte (und nicht einem Ermessensspielraum unterliegende) Pflicht formuliert und damit zwingendes Recht. Man wird daher zwischen Zulässigkeitsvoraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahme und Zulassungsvoraussetzungen für das Projekt unterscheiden müssen: Maßnahmen zur Kohärenzsicherung sind nicht tatbestandliche Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahme, wohl aber – weil zwingend erforderlich – Voraussetzungen für die Zulassung des Projekts.

### III. Identifizierung und Schutz „faktischer“ Vogelschutzgebiete

Zum Schluss sei ein Blick auf die Anforderungen der Vogelschutzrichtlinie erlaubt. Einmal deshalb, weil die FFH-Richtlinie in Art. 7 FFH-RL eine Norm enthält, die das Schutzniveau für Vogelschutzgebiete modifiziert. Zum Zweiten, weil nach den Vorschriften des Bundes-Naturschutzgesetzes die Vorschriften über die Verträglichkeits- und Ausnahmeprüfung auch auf Europäische Vogelschutzgebiete Anwendung finden.

Herausgegriffen – weil von aktuellem Interesse – seien die Fragen nach der Identifizierung so genannter faktischer Vogelschutzgebiete und nach deren Schutzregime.

#### 1. Identifizierung faktischer Vogelschutzgebiete

Wie bereits erwähnt, hat der Europäische Gerichtshof schon früh eine unmittelbare Wirkung der Vogelschutzrichtlinie für solche Gebiete anerkannt, die nach den naturschutzfachlichen Kriterien des Art. 4 Abs. 1 S. 4 VRL der Richtlinie als besondere Schutzgebiete nach Art. 4 Abs. 1 VRL hätten ausgewiesen werden müssen<sup>86</sup>. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich dem angeschlossen<sup>87</sup>. Danach haben die Mitgliedstaaten die Gebiete zu besonderen Schutzgebieten zu erklären, die für die Erhaltung der betreffenden Vogelarten aus ornithologischer Sicht am geeignetsten erscheinen. Art. 4 Abs. 1 S. 4 VRL eröffne den Mitgliedstaaten zwar einen fachlichen Beurteilungsspielraum, der sich jedoch ausschließlich an ornithologischen Kriterien zu orientieren habe. Eine Abwägung mit anderen Belangen (wirtschaftlicher oder freizeittlicher Art, Art. 2 VRL) finde nicht statt<sup>88</sup>.

#### 2. Schutzregime im faktischen Vogelschutzgebiet

In einem „faktischen“ Vogelschutzgebiet sind gemäß Art. 4 Abs. 4 S. 1 VRL Beeinträchtigungen und Störungen der Lebensräume und Vögel zu vermeiden. Von diesem strengen Schutzregime kann nur dann abgewichen werden, wenn überragende Gemeinwohlbelange wie etwa der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen oder der Schutz der öffentlichen Sicherheit sowie Gründe des Natur- und Umweltschutzes geeignet sind, das Beeinträchtigungs- und Störungsverbot des Art. 4 Abs. 4 S. 1 VRL zu überwinden<sup>89</sup>.

Dieses – strenge – Schutzregime gilt auch für faktische Vogelschutzgebiete<sup>90</sup>. Nach Art. 4 Abs. 4 S. 1 VRL treffen die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen, um die Verschmutzung oder Beeinträchtigung der Lebensräume sowie die Belästigung der Vögel, sofern sich diese auf die Zielsetzungen dieses Artikels erheblich auswirken, zu vermeiden. Dabei beurteilt sich die Frage der „Erheblichkeit“ von Beeinträchtigungen an den Zielsetzungen des Art. 4 Abs. 4 S. 1 VRL. Zu vermeiden ist also alles, was sich auf die Sicherstellung des Überlebens und der Vermehrung der geschützten Arten erheblich auswirken kann<sup>91</sup>. Bei faktischen Vogelschutzgebieten ist vor allem wichtig<sup>92</sup> – so das Bundesverwaltungsgericht –, dass durch die Schaffung von Schutzgebieten eine ausreichende Artenvielfalt und eine ausreichende Flächengröße der Lebens-

<sup>86</sup> EuGH v. 2.8.1993 – Rs. C 355/90 –, NuR 1994, 521; v. 11.7.1996 – Rs. C-44/95 –, DVBl. 1997, 38; v. 18.3.1999 – Rs. C-166/97 –, NuR 1999, 501; v. 25.11.1999 – Rs. C-96.98 –, NuR 2000, 206; v. 7.12.2000 – Rs. C-374/98 –, NuR 2001, 210

<sup>87</sup> BVerwG v. 19.5.1998 – 4 A. 9.97 –, BVerwGE 107, 1; v. 21.11.2001 – 4 VR 13.00 –, NuR 2002, 153; v. 31.1.2002 – 4 A 15.01 –, NVwZ 2002, 1103; v. 14.11.2002 – 4 A 15/02 –, BVerwGE 117, 149

<sup>88</sup> BVerwG v. 31.1.2002 (FN 87), S. 1105 f.; v. 14.11.2002 (FN 87), S. 155 f.; v. 15.1.2004 – 4 A 11/02 –, zitiert nach juris

<sup>89</sup> EuGH v. 28.2.1991 – Rs. C-57/89 –, NuR 1991, 249; BVerwG v. 19.5.1998 – 4 A 9.97 –, BVerwGE 107, 1; v. 21.11.2001 – 4 VR 13.00 –, NuR 2002, 153

<sup>90</sup> EuGH v. 2.8.1993 und v. 7.12.2000 (jeweils FN 86); BVerwG v. 21.11.2001 – 4 VR 13.00 –, NuR 2002, S. 153; v. 31.1.2002 und v. 14.11.2002 (jeweils FN 87); v. 1.4.2004 – 4 C 2/03 – zitiert nach juris

<sup>91</sup> BVerwG v. 21.11.2001 (FN 90); v. 31.1.2002 (FN 84); v. 14.11.2002 (FN 84). OVG Koblenz v. 12.12.2002 – 1 C 10187/01.OVG – Urteilsdruck S. 25. Eingehend dazu jüngst BVerwG v. 1.4.2004 – 4 C 2/03 (FN 90)

<sup>92</sup> BVerwG v. 1.4.2004 – 4 C 2/03 (FN 90)

räume erhalten und wieder hergestellt werden. Dabei muss nicht erst dann eingeschritten werden, wenn eine Verringerung der Anzahl von Vögeln oder die konkrete Gefahr des Aussterbens einer geschützten Art nachgewiesen wird. Maßnahmen müssen bereits im Vorfeld solch schwer wiegender Beeinträchtigungen getroffen werden. Entscheidend für die Frage der „Erheblichkeit“ von Beeinträchtigungen und Störungen sind letztlich Art und Ausmaß der negativen Auswirkungen auf die Zielsetzungen, die mit der Vogelschutz-Richtlinie verfolgt werden. Indikatoren können der Verlust von Brut- und Nahrungsrevieren, die Bedeutung der beeinträchtigten Vogelart, die Größe der durch das Straßenbauvorhaben in Anspruch genommenen Fläche sowie Art und Intensität der Immissionen sein<sup>93</sup>.

Daran dürften Straßenbauvorhaben in aller Regel scheitern. Art. 7 FFH-RL verhilft Vogelschutzgebieten zwar zu dem erleichterten Schutzregime des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL. Das gilt aber erst dann, wenn ein Vogelschutzgebiet zu einem „besonderen Schutzgebiet erklärt“ wurde. Ist dies noch nicht geschehen, verbleibt es bei dem strengen Beeinträchtigungs- und Störungsverbot des Art. 4 Abs. 4 S. 1 VRL.

Klärungsbedürftig ist die Frage, welche Anforderungen an eine förmliche Schutzgebietserklärung zu richten sind. Nach Auffassung des OVG Koblenz reicht dafür nicht die Unterschutzstellung (etwa die Einbeziehung in eine Landschaftsschutzgebietsverordnung) aus, wenn diese speziell auf den Vogelschutz bezogener Regelungen entbehrt. Das gilt auch für die Veröffentlichung als ausgewähltes besonderes Schutzgebiet durch den Landesminister, weil nach § 33 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 i. V. m. § 10 Abs. 6 BNatSchG erst mit der Bekanntmachung im Bundesanzeiger ein Beeinträchtigungsverbot verbunden sei. Erst die Bekanntgabe im Bundesanzeiger – und nicht schon die Absicht eines Bundeslandes – sei demnach als abschließender Akt der Erklärung eines Europäischen Vogelschutzgebiets

anzusehen. Zuletzt reiche eine Verordnung zur einstweiligen Sicherstellung eines Europäischen Vogelschutzgebiets als Landschaftsschutzgebiet nicht aus, da Art. 7 FFH-RL sich nicht mit einer vorläufigen oder einstweiligen Unterschutzstellung begnüge<sup>94</sup>.

Dem ist das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 1.4.2004 zum Hochmoselübergang im Ergebnis gefolgt. Die „Erklärung“ zum besonderen Schutzgebiet erfordere nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs einen „förmlichen Akt“. Ein Mitgliedstaat erfülle seine Ausweisungspflicht nach Art. 4 Abs. 1 und 2 VRL darüber hinaus nur dann rechtswirksam, wenn er die besonderen Schutzgebiete „vollständig und endgültig“ ausweise. Die Erklärung müsse das Gebiet Dritten gegenüber rechtswirksam abgrenzen und nach nationalem Recht „automatisch und unmittelbar“ die Anwendung einer mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung nach sich ziehen<sup>95</sup>. Daraus ergebe sich, dass die „Erklärung“ zum besonderen Schutzgebiet eine „endgültige rechtsverbindliche Entscheidung mit Außenwirkung“ darstellen müsse<sup>96</sup>. Diese Anforderungen würden, so das Bundesverwaltungsgericht im zu entscheidenden Fall, weder durch einen Gebietsvorschlag des Ministerrates und dessen Bekanntmachung im Ministerialblatt der Landesregierung (mangels Außenwirksamkeit und Rechtsverbindlichkeit), noch durch den Erlass einer naturschutzrechtlichen Sicherstellungsverordnung (mangels Endgültigkeit der Gebietsausweisung) erfüllt.

## IV. Fazit

### 1. Identifizierung und Schutz „potenzieller“ FFH-Gebiete

Trotz des derzeit bestehenden Vollzugsdefizits bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie steht auch solchen Gebieten ein gemeinschaftsrechtlicher Schutzstatus zu, die noch nicht in die Liste der Kommission der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung aufgenommen wurden.

Zum Kreis der potenziellen FFH-Gebiete gehören nur die, welche die in Anhang III (Phase 1) genannten Kriterien eindeutig erfüllen. Die Aufnahme eines Gebiets mit natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I bzw. Arten des Anhangs II der FFH-Richtlinie in das Netz „Natura 2000“ muss aus naturschutzfachlicher Sicht „zwingend geboten“ sein.

<sup>93</sup> Zu den Beeinträchtigungen eines faktischen Vogelschutzgebiets durch die Planung des sog. „Hochmoselübergangs“ im Zuge des Neubaus der B 50 vgl. BVerwG v. 1.4.2004 (FN 90)

<sup>94</sup> OVG Koblenz v. 12.12.2002 – 1 C 10187/01.OVG – Urteilsdruck S. 28 ff.

<sup>95</sup> BVerwG v. 1.4.2004 (FN 88) unter Hinweis auf EuGH v. 7.12.2000 (FN 86), v. 27.2.2003 – Rs. C-415/01 – Slg. 2003, I-2089; v. 6.3.2003 – Rs. C-240/00 – Slg. 2003, I-2202 Rn 21

<sup>96</sup> BVerwG v. 1.4.2004 (FN 90)

Das Schutzniveau eines potenziellen FFH-Gebiets hängt von der Wahrscheinlichkeit der Aufnahme des Gebiets in die Kommissionsliste ab. Drängt sich auf, dass ein potenzielles FFH-Gebiet auch Aufnahme in die Kommissionsliste finden wird – liegt also, wenn man so will, ein „faktisches“ FFH-Gebiet vor –, ist die Zulässigkeit eines dieses Gebiet berührenden Projekts an den – strengen – Anforderungen der Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL zu messen. Das betrifft vor allem Gebiete mit prioritären natürlichen Lebensraumtypen bzw. Arten. Kann dagegen die Aufnahme in die Kommissionsliste nicht hinreichend sicher prognostiziert werden (was in aller Regel bei Gebieten mit nicht prioritären Elementen der Fall ist), verbleibt es bei dem Verbot, das Gebiet nicht so nachhaltig zu beeinträchtigen, dass es für eine Meldung und Aufnahme in die Kommissionsliste nicht mehr in Betracht kommt. Es ist allerdings gängige Praxis, auch in diesen Fällen – um auf der sicheren Seite zu stehen – Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL als Maßstab heranzuziehen.

## 2. FFH-Verträglichkeits- und Ausnahmeprüfung

### a) FFH-Vorprüfung

Die FFH-Vorprüfung dient lediglich dazu abzuschätzen, ob eine Straßenplanung ein potenzielles FFH-Gebiet beeinträchtigt. Die Prüfung der „Erheblichkeit“ der Beeinträchtigungen ist der eigentlichen FFH-Verträglichkeitsprüfung vorbehalten.

Für andere geplante Projekte oder Pläne, deren Beeinträchtigungen kumulativ berücksichtigt werden müssen, wird man einen gewissen Konkretisierungsgrad der Planung verlangen müssen. Als Anknüpfungspunkt könnte auch hier auf den Zeitpunkt der öffentlichen Auslegung der Planunterlagen im Zulassungsverfahren abgestellt werden.

### b) FFH-Verträglichkeitsprüfung

Beeinträchtigungen von FFH-Gebieten sind erheblich, wenn sie sich (negativ) auf die mit der FFH-Richtlinie verfolgten Schutzziele auswirken. Auf die Schwere der Beeinträchtigungen kommt es nicht an. Vielmehr ist jede Veränderung, die zu einer Verschlechterung der natürlichen Lebensräume oder Arten führt, erheblich.

Daraus folgt, dass erhebliche Beeinträchtigungen nicht nur vorliegen, wenn die in den Standard-Datenbögen aufgeführten natürlichen Lebensraumty-

pen des Anhangs I bzw. Arten des Anhangs II berührt werden, sondern dass die besonderen Schutzgebiete auch dann (erheblich) beeinträchtigt werden, wenn Gebietsteile in Mitleidenschaft gezogen werden, die zwar selbst nicht Schutzobjekt sind, gleichwohl aber Bedeutung für einen günstigen Erhaltungszustand der geschützten Lebensräume bzw. Habitate haben. Geschützt sind daher auch die Gebiete innerhalb eines FFH-Gebiets, deren Beeinträchtigungen sich ihrerseits auf die geschützten „Kernzonen“ nachteilig auswirken.

Maßnahmen zur Schadensbegrenzung minimieren, Maßnahmen zur Kohärenzsicherung reparieren.

### c) Ausnahmeprüfung

Während die fachplanerische Alternativenprüfung dem Abwägungsgebot unterliegt, begründet die Pflicht zur Prüfung zumutbarer Alternativen nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL ein strikt beachtliches Vermeidungsgebot: Lässt sich das Planungsziel an einem nach dem Schutzkonzept der FFH-Richtlinie günstigeren Standort oder mit geringerer Eingriffsintensität verwirklichen, so muss der Projektträger von dieser Möglichkeit Gebrauch machen.

Enge Grenzen ergeben sich aber aus dem gemeinschaftsrechtlich verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Danach dürfen dem Vorhabensträger keine unverhältnismäßigen Opfer abverlangt werden. Er muss auch nicht auf Alternativen zugreifen, durch die andere Gemeinwohlbelange erheblich beeinträchtigt würden. Unverhältnismäßig ist eine Alternative erst dann, wenn sie außerhalb jedes vernünftigen Verhältnisses zu dem damit erzielbaren Gewinn für Natur und Umwelt steht. Das lässt sich nicht verallgemeinern. Je schutzbedürftiger das Schutzgebiet ist und je schwerer die Beeinträchtigung wiegt, umso höhere Anstrengungen muss der Vorhabensträger zum Schutz des Gebiets unternehmen.

Bei den Verkehrsprojekten „Deutsche Einheit“ oder für die Bundesfernstraßen, die Teil des transeuropäischen Straßennetzes sind, liegen „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ vor. Auf Bundesfernstraßen, die im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen dargestellt sind, gilt das nach der Rechtsprechung nicht.

Die Einholung einer Stellungnahme der Kommission bei der ausnahmsweisen Zulassung eines Straßenprojekts, das zwar Gebiete mit prioritären

Elementen beeinträchtigt, für das aber die besonderen Ausnahmegründe des Art. 6 Abs. 2 Unterabs. 2 FFH-RL nicht streiten, ist derzeit entbehrlich.

Maßnahmen zur Kohärenzsicherung müssen die Kohärenz des europaweiten Netzes Natura 2000 bewahren. Es müssen mit der Beeinträchtigung „vergleichbare“ Maßnahmen sein, die allerdings nicht am Ort des Eingriffs stattfinden müssen. Die Forderung, dass ein Gebiet durch ein Projekt nicht irreversibel beeinträchtigt werden darf, bevor der Ausgleich tatsächlich erfolgt ist, stellt lediglich einen Grundsatz dar, von dem in begründeten Ausnahmefällen abgewichen werden darf.

Maßnahmen zur Kohärenzsicherung sind nicht tatbestandliche Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahme, wohl aber – weil zwingend erforderlich – Voraussetzungen für die Zulassung des Projekts.

### **3. Schutz faktischer Vogelschutzgebiete**

Das strenge Beeinträchtigungs- und Störungsverbot des Art. 4 Abs. 4 S. 1 VRL gilt auch für faktische Vogelschutzgebiete. Art. 7 FFH-RL verhilft nur solchen Vogelschutzgebieten, die zu „besonderen Schutzgebieten erklärt“ wurden, zu dem erleichterten Schutzregime des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL. Eine solche „Erklärung“ zum besonderen Schutzgebiet muss nach der Rechtsprechung eine „endgültige rechtsverbindliche Entscheidung mit Außenwirkung“ darstellen.

Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch,  
Eberhard-Karls-Universität, Tübingen

## Die Plan-Umweltprüfung bei der Verkehrswegeplanung

### A Problemstellung

#### I. Ausgangslage

Die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme<sup>1</sup> ist am 21.7.2001<sup>2</sup> in Kraft getreten<sup>3</sup>. Sie ist bis zum 21.7.2004 in das nationale Recht umzusetzen<sup>4</sup>. Das deutsche Recht kennt eine Vielfalt umweltbezogener Pläne und Programme auf allen staatlichen Ebenen. Welche dieser Pläne und Programme bei der Umsetzung der 2001/42/EG in das deutsche Recht erfasst werden müssen, ist streitig.

#### II. Streitstand

##### 1. BMU

Zur Konkretisierung des Anwendungsbereichs der RL 2001/42/EG hat das BMU ein Diskussionspapier erarbeitet<sup>5</sup>, das den betroffenen Ressorts des Bundes, der Bundesländer und der Kommunalen Spitzenverbände zur Stellungnahme übermittelt wurde. Ausgehend von dem Befund, dass die Definition

ihres Anwendungsbereichs in der RL 2001/42/EG relativ offen ausgestaltet sei und daher im Hinblick auf die vielfältigen Planungsverfahren des deutschen Rechts der Ausfüllung bedürfe, gibt das Diskussionspapier Auslegungshinweise für die Behörden, die für die verschiedenen Typen von Plänen und Programmen federführend zuständig sind. Zu diesem Zweck setzt sich das Diskussionspapier mit der Definition von „Plänen und Programmen“ und mit dem Geltungsbereich der Richtlinie auseinander. Eine Subsumtion der im Anhang enthaltenen Übersicht über Pläne und Programme unter die Definitionsmerkmale erfolgt nicht. Vielmehr wird „anhand einer kursorischen vorläufigen Prüfung nur eine erste Einschätzung der Bandbreite von Plänen und Programmen vorgenommen, die im deutschen Planungsrecht unter die Anforderungen des Art. 3 Abs. 2 lit a der Plan-UVP-Richtlinie fallen können“.

Nach dieser ersten Einschätzung werden Bedarfspläne ohne nähere Begründung für Plan-UP-pflichtig erklärt. Die Pflicht erfasse zwar das jeweilige Bedarfsgebiet nicht selbst, wohl aber seine Vorbereitung durch das BMVBW.

In diesem Sinn nahmen auch die Länder Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen zum Bedarfsplan für Bundesfernstraßen bzw. zu den Landesbedarfsplänen Stellung. Nach dem Entwurf des Diskussionspapiers sollte auch der Bundesverkehrswegeplan UVP-pflichtig sein. In der endgültigen Fassung des Diskussionspapiers ist – wohl auf Bedenken des BMVBW hin – die UVP-Pflichtigkeit des Bundesverkehrswegeplans dagegen mit einem Fragezeichen versehen<sup>6</sup>. Ähnlich abwägend äußerte sich das Land Nordrhein-Westfalen. Das Land Baden-Württemberg hält die Anwendbarkeit der Plan-UP auf den Bundesverkehrswegeplan für klärungsbedürftig. Nach Ansicht des Landes Hessen wird der Bundesverkehrswegeplan von der Plan-UP-Richtlinie nicht erfasst, weil keine Planungspflicht bestehe und weil der Bundesverkehrswegeplan nur eine politische Willenserklärung sei. Der Städtetag forderte demgegenüber, den Bundesverkehrswegeplan auf jeden Fall einer Plan-UP zu unterwerfen, da die Aufnahme oder Nichtaufnahme eines Projekts in den Bundesverkehrswegeplan für die jeweils betroffene Stadt bereits eine entscheidende Weichenstellung bedeute. Raumordnungspläne, die Ziele der Raumordnung enthalten, werden in dem Diskussionspapier ohne weiteres für Plan-UP-pflichtig erklärt. Die Konzeption des BMU wird gestützt durch ein in seinem Auftrag erstattetes Rechtsgutachten von HENDLER<sup>7</sup>, der u. a. so

<sup>1</sup> Englisch: Directive 2001/41/EC of the European Parliament and of the Council on the assessment of the effects of certain plans and programmes of the environment; französisch: Directive 2001/42/CE du Parlement Européen et du Conseil relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

<sup>2</sup> ABl. L 197 vom 21.7.2001, S. 30

<sup>3</sup> Art. 14 RL 2001/42/EG

<sup>4</sup> Ergänzend gibt es Initiativen der Gemeinschaft, die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme zu erweitern (ABl. C 154 E vom 29.5.2001, S. 123; vom 7.8.2001, S. 65; vom 14.12.2001, S. 58). Insoweit liegt bereits der Gemeinsame Standpunkt (EG) Nr. 41/2002 vom 25.4.2002 vor (ABl. C vom 16.7.2002, S. 22).

<sup>5</sup> Anwendungsbereich der Strategischen Umweltprüfung. Erläuterung der Bestimmungen der Richtlinie 2001/42/EG über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vom 1.10.2001 (Entwurf vom 20.8.2001).

<sup>6</sup> Diskussionspapier, S. 7

<sup>7</sup> Umsetzung der EG-Richtlinie für die UVP bei Plänen und Programmen: Bestimmung der von der Richtlinie erfassten Pläne und Programme des deutschen Rechts, Trier, März 2002.

wohl zu einer Prüfpflicht der Bedarfspläne als Teil der Ausbaugesetze wie auch – gesondert – des Bundesverkehrswegeplans gelangt. Dessen Plan-UP-Pflichtigkeit wird mit der im jeweiligen Plan vorgesehenen Fortschreibungspflicht begründet. Parallel hierzu, das gewünschte rechtliche Ergebnis vorwegnehmend, wurde das FuE-Vorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplanes des BMU „Anforderungen der SUP-Richtlinie an Bundesverkehrswegeplanung und Verkehrsentwicklungsplanung der Länder“<sup>8</sup> betrieben. Der hierzu im September 2002 vorgelegte 1. Zwischenbericht enthält ein „Dachpapier zur Vorlage bei den politischen Entscheidungsträgern zur Notwendigkeit und Machbarkeit eines SUP-Sofortprogramms zur derzeitigen Überarbeitung des BVWP“, ein von GASSNER erstelltes „Rechtsgutachten zur Prüfpflichtigkeit von Entscheidungen im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung nach der RL 2001/42/EG“ sowie ein Sofortprogramm „SUP Vorschlag zur laufenden Überarbeitung des BVWP '92“<sup>9</sup>. Das Dachpapier stellt den Entwicklungsstand der Bundesverkehrswegeplanung dar und schließt daran die Behauptung an, aus rechtlicher Sicht sei an einer Prüfpflicht sowohl der Bundesverkehrswegeplanung als auch der Bedarfspläne im Hinblick auf die Anforderungen der RL 2001/42/EG nicht ernsthaft zu zweifeln. Überdies sprächen rechtlich gewichtige Argumente für die Anwendbarkeit der Richtlinie bereits für den aktuell laufenden Planungsprozess. Die damit verbundenen praktischen Probleme werden daraufhin ins Positive gewendet. Zwar sei es auch fachlich sinnvoll, die Anforderungen der Plan-UP-Richtlinie im laufenden Prozess der Verkehrswegeplanung des Bundes „noch möglichst weit gehend“ zu berücksichtigen, doch solle der den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Umsetzung der RL 2001/42/EG gegebene Gestaltungsspielraum in dieser Situation nicht bis an seine Grenzen ausgeschöpft werden. Vielmehr sei in einem Sofortprogramm (nur) eine zeit- und praxisnahe sowie effektive Umsetzung der inhaltlichen und verfahrensmäßigen Kernanforderungen der Richtlinie anzustreben. Die Prüfpflicht des Bundesverkehrswegeplans und der Bedarfspläne wird damit begründet, dass diese den

kompletten Katalog „formeller Kriterien“ von Art. 2, Art. 3 und Anhang II der RL 2001/42/EG erfüllen. Ein zweiter Begründungsansatz stellt auf den Prozesscharakter der Planungen ab<sup>10</sup>. Unter der Überschrift „Machbarkeit eines vereinfachten SUP-Sofortprogramms zur derzeitigen Überarbeitung des BVWP“ wird dann die formale Vorgehensweise bei der praktischen Umsetzung einer Plan-Umweltverträglichkeitsprüfung beschrieben, wobei das Gesetzgebungsverfahren bei der Bedarfsgesetzgebung „zunächst“ nicht Teil des Sofortprogramms sein soll<sup>11</sup>. GASSNER hat zur gleichen Thematik zwei Gutachten vorgelegt. Das jüngere Gutachten (September 2002)<sup>12</sup> behandelt die Reichweite der Prüfpflichtigkeit der Bundesverkehrswegeplanung, das vorausgehende Gutachten (August 2002)<sup>13</sup> begreift die RL 2001/42/EG als Teil übergreifender Regelungen und beschäftigt sich mit den Bedarfsplänen. Laut GASSNER ist die RL 2001/42/EG ebenso wie die Richtlinien 85/335/ EWG; 92/43/EWG; 79/409/EWG und 2000/60/ EWG umweltpolitisch motiviert und setzt Verfahrensrecht. Das Verfahren habe einen eigenen Rechtswert. Wenn die Bundesverkehrswegeplanung zu planen beginne, sei das unter diesem Verfahrensaspekt relevant. Um das Sachziel von Art. 1 der RL 2001/42/EG zu erreichen, müssten die Weichen von Anfang an möglichst richtig gestellt werden. Das bedeute, dass der Nahtstelle zwischen „großer“ Politik und der beginnenden Konkretisierung planerisch zu gestaltender Vorhaben besondere Aufmerksamkeit zu schenken sei. Sinn und Zweck der RL 2001/42/EG könnten zwar erst ab einer bestimmten Stufe der Konkretisierung verwirklicht werden. Diese Konkretisierungsstufe sei aber mit Sicherheit erreicht, wenn es gelte, den Bedarfsplan zu erstellen. Die Bedarfspläne erfüllten die formalen Kriterien des Art. 2 RL 2001/42/EG (Behördenbezug, Vorschriftenbezug) und die funktionellen Kriterien des Art. 3 RL 2001/42/EG (rahmensetzende Wirkung, konkretisierende Wirkung, bindende Wirkung). Als zweite Argumentationskette erörtert GASSNER Maßstabsvorgaben des Grundgesetzes für die Bedarfsgesetze, die belegen sollen, dass die legislativen Bedarfspläne einer rechtlichen Subsumtion unter die Zielvorgaben des Art. 249 EG zugänglich seien. Um zur Prüfpflichtigkeit der Bundesverkehrswegeplanung zu gelangen, hebt GASSNER darauf ab, dass der BVWP wesentlicher Teil eines einheitlichen Planungsprozesses sei. Wenn eine Prüfpflicht für den Bedarfsplan bestehe, müsse sich auch eine Prüfpflicht all dessen begründen lassen, was an wesentlichem Input in

<sup>8</sup> Projektleitung KÖPPEL; Auftraggeber: Umweltbundesamt

<sup>9</sup> FuE-Vorhaben „Anforderungen“, S. 15-29

<sup>10</sup> Ebd., S. 7 f.

<sup>11</sup> Ebd., S. 11

<sup>12</sup> Ebd., S. 15 ff. (unter 2.1)

<sup>13</sup> Ebd., S. 20 ff. (unter 2.2)

den Bedarfsplan (Output) eingehe. Aus der Auflistung der Kriterien, welche die prozesshafte Ausrichtung der Plan-UP-Richtlinie belegen, folgert GASSNER, dass eine Prüfung der Umweltauswirkungen stattfinden müsse, ehe sich Vorentscheidungen verfestigt haben. Dies könne sinnvoll nur im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung geschehen. Die UVP-Pflichtigkeit der Bundesverkehrswegeplanung erstreckt GASSNER auch auf die laufende Planung, da andernfalls die Verwirklichung der schon vor Ablauf der Umsetzungsfrist maßgebliche Zielsetzung der RL 2001/42/EG durchkreuzt würde.

## 2. BMVBW

Das BMVBW äußerte gegen einige Passagen des Entwurfs des BMU-Diskussionspapiers Bedenken und sprach von einer offensichtlich fehlerhaften Auslegung des Anwendungsbereichs der Plan-UP-Richtlinie. Die Erstreckung dieser Richtlinie auf den Bundesverkehrswegeplan widerspreche Art. 2 Buchst. a 2. Tiert der Plan-UP-Richtlinie, wonach allein Pläne und Programme, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssten, UVP-pflichtig seien. Eine Erstreckung dieses Tatbestandsmerkmals auf politische Pläne und Programme sei nicht gewollt. Um zu einer klaren Abgrenzung zu gelangen, habe sich der Richtliniengeber für das Erfordernis der Rechtspflicht entschieden. Freiwillige Pläne und Programme – und um einen solchen handele es sich beim Bundesverkehrswegeplan – fielen nicht unter den Anwendungsbereich der Plan-UP-Richtlinie. Während sich das BMVBW hinsichtlich der Bereiche Bauwesen und Raumordnung für eine Umsetzung der RL 2001/42/EG im Rahmen einer großen BauGB-Novelle entschied, beschloss es, hinsichtlich der Bedarfspläne und des Bundesverkehrswegeplans zur Klärung von Auslegungsfragen beim Anwendungsbereich der Richtlinie juristische Gutachten einzuholen. Das vom Verfasser in diesem Zusammen-

hang erstattete Gutachten bildet die Grundlage der vorliegenden Ausführungen.

## B Umweltprüfung von Fachplänen

### I. Rechtsentwicklung

#### 1. Projekt-UVP

Die Konzeption einer dem ökologischen Vorsorgeprinzip Rechnung tragenden eigenständigen und formalisierten Umweltverträglichkeitsprüfung geht auf gesetzliche Regelungen in den USA zurück. So verlangte bereits der National Environmental Policy Act (NEPA)<sup>14</sup> von den Bundesbehörden, bei Maßnahmen mit signifikanten Umweltauswirkungen ein Environmental Impact Statement vorzubereiten und durchzuführen. Diese Umweltverträglichkeitsprüfung war projektbezogen und verfahrensorientiert. Auch in der Bundesrepublik gab es seit 1971 Versuche, eine Umweltverträglichkeitsprüfung einzuführen<sup>15</sup>. Ein am 17.12.1973 den Bundesressorts übermittelter Referentenentwurf eines UVP-Gesetzes ging weit über das US-Vorbild hinaus und zählte zu den UVP-pflichtigen Vorhaben nicht nur Maßnahmen, sondern auch Entwürfe zu Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie Programme und Pläne der öffentlichen Verwaltung. Der Entwurf stieß auf verfassungsrechtliche Bedenken; namentlich die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wurde bestritten. Die Ministerkonferenz für Raumordnung sah zudem das bestehende raumordnerische Instrumentarium als ausreichende Grundlage für eine Durchführung von Umweltverträglichkeitsprüfungen an. Das Ziel einer gesetzlichen Einführung der UVP wurde vorerst aufgegeben<sup>16</sup>. Stattdessen unterstützte die Bundesregierung Bestrebungen zu einer Regelung der UVP auf Europäischer Ebene. Die Bestrebungen, die Umweltverträglichkeitsprüfung gemeinschaftsrechtlich zu verankern, beruhten auf dem 1. Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Umweltschutz von 1973<sup>17</sup> und weiteren Aktionsprogrammen<sup>18</sup>. Am 11.6.1989 legte die Kommission dem Ministerrat erstmals den „Vorschlag einer Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Vorhaben“ vor<sup>19</sup>. Dem Entwurf waren zähe Verhandlungen vorausgegangen, da die Umweltpolitik mit den sonstigen Politiken der Gemeinschaft in Einklang gebracht werden musste. Dementsprechend hatte auch die Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27.6.1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei be-

<sup>14</sup> Gesetz 91-190 vom 1.1.1970, 42 U.S.C., S. 83

<sup>15</sup> Einzelheiten bei CUPEI, Umweltverträglichkeitsprüfung, 1986, S. 36 ff.; RONELLENFITSCH, Einführung in das Planungsrecht, 1986, S. 105 ff.

<sup>16</sup> Vgl. ERBGUTH/SCHINK, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, Komm., 2. Aufl., 1996, Einl. Rdnr. 1

<sup>17</sup> ABl. C. 112 vom 20.12.1983, S. 1

<sup>18</sup> ABl. C 139 vom 13.6.1977, S. 1; ABl. C 46 vom 17.2.1983, S. 1

<sup>19</sup> Kom (80), 313, endg. doc. 7972/80

stimmten öffentlichen und privaten Projekten<sup>20</sup> Kompromisscharakter. Die Umweltverträglichkeitsprüfung war und ist lediglich ein projektbezogenes Verfahren zur Konkretisierung des Vorsorgeprinzips und diente als Instrument eine medienüberreifenden („integrativen“) Umweltschutzes. Diesem Konzept folgte in Deutschland auch das Transformationsgesetz vom 12.2.1990 (BGBl. I S. 205), dessen Art.1 als Stammgesetz des UVPG enthält. Die RL

85/337/EWG und das UVPG betrafen nur „Projekte“, auch wenn deren UVP-pflichtige Genehmigungsstufen teilweise in den Bereich der Planung ausgedehnt wurden (vgl. §§ 15 bis 18 UVPG). Die Gewichte haben sich im Verlauf der Entwicklung aus vielerlei Gründen, nicht zuletzt unter dem Druck der Rechtsprechung des EuGH<sup>21</sup>, auf gemeinschafts- und einzelstaatlicher Ebene zugunsten des Umweltschutzes verschoben. Der Versuch, die UVP-Änderungsrichtlinie im Rahmen eines allgemeinen Umweltgesetzbuchs (UGB I) umzusetzen, musste zwar an den fehlenden Gesetzgebungskompetenzen des Bundes scheitern<sup>22</sup>. Möglich war aber eine Stärkung der Umweltverträglichkeitsprüfung durch Erweiterung der UVP-pflichtigen Vorhaben und Intensivierung ihres integrativen Ansatzes durch das Artikelgesetz vom 27.7.2001<sup>23</sup>. Die Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem neu gefassten UVPG ist gleichwohl schwerpunktmäßig eine Projekt-UVP geblieben. Das UVPG ist auf Zulassungsentscheidungen für Einzelprojekte zugeschnitten, normiert also nur eine „Projekt-UVP“. Sie erfasst zum Teil auch planerische Vorstufen. Nicht alle umweltrelevanten Pläne und Programme sind in der Bundesrepublik de lege lata UVP-pflichtig. Eine generelle „Plan-UP“ ist nicht vorgesehen.

## 2. Plan-UP

Zu den staatlichen Handlungsformen der Mitgliedstaaten der EU zählen neben der konkreten Zulassung von Vorhaben auch Pläne und Programme. Solche Programme und Pläne können erhebliche Einwirkungen auf die Umwelt haben. Sie werden indessen durch die Projekt-UVP allenfalls zum Teil erfasst<sup>24</sup>. Das erkannte man auch auf internationaler Ebene<sup>25</sup> sowie auf Gemeinschaftsebene<sup>26</sup>. Die Kommission legte daher im April 1997<sup>27</sup> und in abgeänderter Form im Februar 1999<sup>28</sup> einen Vorschlag für eine Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme vor. Der Kommissionsvorschlag hebt in seiner geänderten Form von 1999 in Erwägungsgrund 1 darauf ab, dass die Umweltpolitik der Gemeinschaft auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung beruhe,

„die unter anderem eine angemessene Berücksichtigung von Umwelterwägungen in Plänen und Programmen erfordern, welche in den Mitgliedstaaten als Rahmen für künftige Genehmigungen erarbeitet und angenommen werden“<sup>29</sup>.

<sup>20</sup> ABl. L 175 vom 5.7.1985, S. 40; geändert durch die Richtlinie 97/11/EG (ABl. L 73 vom 14.3.1997, S. 5).

<sup>21</sup> Vgl. EuGH, Urt. vom 2.5.1996 – Rs. C-133/94 – Kommission/Belgien, Slg. 1996, I-2323; Urt. vom 24.10.1996 – Rs. C-72/95 – Kraaijeveld BV u. a./Gedeputeerde Staaten van Zuid-Holland, Slg. 1996, I-5403; Urt. vom 16.9.1999 – Rs. C-435/96 – WWF u. a./Autonome Provinz Bozen u. a., Slg. 1999, I-5613; Urt. vom 21.9.1999 – Rs. C-392/96 – Kommission/Irland, Slg. 1999, I-5901.

<sup>22</sup> Vgl. RENGELING, Gesetzgebungskompetenzen für den integrierten Umweltschutz, 1999; FELDMANN, Aktuelle Entwicklungen zum Umweltgesetzbuch, n: Festschr. f. LUKES zum 75. Geburtstag, 2000, S. 15 ff.

<sup>23</sup> Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz (BGBl. I S. 1950). Vgl. allgemein Rebecca PRELLE, Die Umsetzung der UVP-Richtlinie in nationales Recht und ihre Koordination mit dem allgemeinen Verwaltungsrecht, 2001; ferner SCHINK, Die Umweltverträglichkeitsprüfung – offene Konzeptfragen, DVBI 2001, 321 ff.; FELDMANN, Die Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie in deutsches Recht, DVBI 2001, 589 ff.

<sup>24</sup> Vgl. allgemein STEINBERG, Umweltverträglichkeitsprüfung von Programmen und Plänen, 2000; ferner PIETZCKER/FIEDLER, Die Umsetzung der Plan-UP-Richtlinie im Bauplanungsrecht, DVBI 2002, 929 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Ute STIEGEL, Das Übereinkommen über die Umweltverträglichkeitsprüfung im grenzüberschreitenden Rahmen, 2001.

<sup>26</sup> 5. Aktionsprogramm der Gemeinschaft für den Umweltschutz (ABl. C 138 vom 17.5.1993, S. 3). Zur Entstehung der Plan-UP-Richtlinie FISCHER/KOGGEL, Die Europakammer des Bundesrates – Erfahrungen und Probleme anlässlich der Beratung der Plan-UP-Richtlinie, DVBI 2000, 1742 ff.; Michael SCHMIDT/RÜTZ/BIER, Umsetzungsfragen bei der strategischen Umweltprüfung (SUP) in nationales Recht, DVBI. 2002, 357 ff.

<sup>27</sup> KOM (96) 0511 (ABl. C 129 vom 25.4.1997, S. 14). Weitergehend EG-Kommission, Generaldirektion XI (1990), Vorschlag für eine Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei Politiken, Plänen und Programmen, Az.: XI/194/90-De. Hierzu auch JACOBY, Die Strategische Umweltprüfung (SUP) in der Raumplanung, 2000, S. 131.

<sup>28</sup> KOM (1999) 73 endg. (ABl. C 83 vom 25.3.1999, S. 13).

<sup>29</sup> Erwägungsgrund 1. In der Ursprungsfassung hieß es: „die unter anderem eine angemessene Berücksichtigung von Umwelterwägungen in Plänen und Programmen erfordern, welche in den Mitgliedstaaten als Teil des Entscheidungsprozesses im Bereich Raumordnung angenommen werden, um den Rahmen für nachfolgende Genehmigungen vorzugeben ...“

In Art. 2 des Vorschlags wurden „Pläne“ und „Programme“ definiert. Die Legaldefinition lautet in der Ursprungsfassung;

„Pläne und Programme im Bereich Raumordnung,

- die von einer zuständigen Behörde ausgearbeitet und angenommen werden oder die von einer zuständigen Behörde für die Annahme durch einen Gesetzgebungsakt ausgearbeitet werden und
- die als Teil des Entscheidungsprozesses im Bereich Raumordnung den Rahmen für nachfolgende Genehmigungen vorgeben und
- die Bestimmungen über Art, Größe, Standort oder Betriebsbedingungen von Projekten enthalten.“

In der Änderungsfassung heißt es:

„Pläne und Programme

- die von einer zuständigen Behörde ausgearbeitet und angenommen werden oder die von einer zuständigen Behörde für die Annahme durch einen Gesetzgebungsakt ausgearbeitet werden und
- die einen Rahmen für künftige Genehmigungen von Projekten vorgeben, indem sie auf Standort und unter anderem Art, Größe oder Betriebsbedingungen dieser Projekte Bezug nehmen.“

Erläutert wird die Definition wie folgt:

„Diese Definition umfasst Pläne und Programme in Bereichen wie Verkehr (einschließlich Verkehrskorridore, Hafenanlagen und Flughäfen), Energie, Abfallbewirtschaftung, Bewirtschaftung von Wasserressourcen, Industrie (einschließlich Gewinnung mineralischer Rohstoffe, Telekommunikation, Tourismus, Raumordnung oder Bodennutzung).“

Zum Kommissionsvorschlag ergingen Stellungnahme des Wirtschafts- und Sozialausschusses (29.5.1997)<sup>30</sup> und namentlich des Ausschusses der Regionen (AdR)<sup>31</sup>, welcher die allgemeine Zielrichtung des Richtlinienvorschlags begrüßte, Kommission, Rat und Parlament aber dennoch bat, den Bedarf für eine zusätzliche Richtlinie über Umweltverträglichkeitsprüfungen nochmals zu prüfen. Zugleich wies der AdR auf die Bedeutung einer Definition der Begriffe „Plan“ und „Programm“ hin: Der

AdR begreife und teile den Wunsch der Mitgliedstaaten, den politischen Handlungsspielraum nicht dadurch einzuengen, dass die einzelstaatlichen Möglichkeiten, allgemeine politische Entscheidungen zu treffen, eingeschränkt werden<sup>32</sup>. Sodann fährt der AdR indessen fort:

„4.6. Sobald politische Entscheidungen jedoch von quantifizierbaren Details durchsetzt sind – beispielsweise durch die zahlenmäßige Festlegung der Gesamtmittel für ein bestimmtes Strukturvorhaben in einem Mitgliedstaat oder einer Region bzw. durch eine genaue Aufschlüsselung der Mittelverteilung innerhalb dieses Staates oder dieser Region –, ist die Grenze zum ‚Plan‘ oder Programm überschritten, auf den die Bestimmungen der vorgeschlagenen Richtlinie eindeutig anzuwenden sind. Sobald dieser Grad an Detailgenauigkeit erreicht ist, werden bereits weitere Entscheidungen über Einzelvorhaben vorweggenommen, und ebendeshalb ist die Einführung der neuen Anforderungen gerechtfertigt.

4.7 Der AdR hält es daher für unerlässlich, den Geltungsbereich der vorgeschlagenen Richtlinie so zu definieren, dass jedwedes Instrument oder jedwede Entscheidung, von der jeweiligen Bezeichnung oder Beschreibung unabhängig, dann als ‚Plan‘ oder ‚Programm‘ eingestuft wird, wenn die vorgesehene Gesamtmittelhöhe oder Mittelverteilung für ein bestimmtes Fördervorhaben vorgegeben wird.“

Der Vorschlag veranlasste die Kommission, Art. 2 der Richtlinie in der dargestellten Weise weiter zu fassen<sup>33</sup>. Auf die Vermengung von Plänen und Programm und Politiken ließ sich die Kommission dagegen nicht ein. Das Europäische Parlament nahm in seiner Sitzung vom 20.10.1998 zum Kommissionsvorschlag Stellung<sup>34</sup>. In Erwägungsgrund 1 sprach es von

„Plänen und Programmen, welche in den Mitgliedstaaten als Teil sämtlicher sektoraler oder regionaler Planungsverfahren, die Auswirkungen

<sup>30</sup> ABl. C 287 vom 22.9.1997, S. 101.

<sup>31</sup> Stellungnahme vom 20.11.1997 (ABl. C 64 vom 22.2.1998, S. 63) und vom 15.9.1999 (ABl. C 374 vom 23.12.1999, S. 9)

<sup>32</sup> Stellungnahme vom 20.11.1007, Ziff. 4.5

<sup>33</sup> Dies wurde vom AdR ausdrücklich begrüßt; vgl. Stellungnahme vom 15.9.1999

<sup>34</sup> ABl. C vom 9.11.1998, S. 18 bestätigt in der Sitzung vom 16. 9. 1999 (ABl. C 54 vom 25.2.2000)

gen auf die Bodennutzung haben, angenommen werden ...“

Für Art. 2 schlug das Parlament u. a. folgende Formulierung vor:

„Pläne und Programme, die sich auf die terrestrische und marine Umwelt auswirken,

- die von einer zuständigen Behörde ausgearbeitet und angenommen werden oder die von einer zuständigen Behörde für die Annahme durch einen Gesetzgebungsakt ausgearbeitet werden und
- die einen allgemeinen oder sektoralen Rahmen für nachfolgende Genehmigungen im Bereich Bodennutzung, Ressourcennutzung oder Raumordnung vorgeben, die direkt oder indirekt die künftige Durchführung von Projekten im Sinne der Richtlinie 85/337/EWG betreffen, und/oder
- die Bestimmung über Art, Größe, Standort oder Betriebsbedingungen von Projekten enthalten.“

Die Erläuterung der Definition lautet:

„Diese Definition schließt Pläne und Programme in Bereichen wie Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischerei, Verkehr (einschließlich Verkehrskorridore, Hafenanlagen und Flughäfen), Energie, Abfallbewirtschaftung, Bewirtschaftung von Wasserressourcen, Industrie (einschließlich der Onshore- und Offshore-Gewinnung mineralischer Rohstoffe), Telekommunikation, Tourismus und Erholung ein ...“

Ferner forderte das Parlament die Einfügung eines Art. 3 a:

„Die strategische Umweltprüfung wird in jedem Fall bei folgenden Plänen und Programmen durchgeführt:

- Programme der Energiewirtschaft,
- land- und forstwirtschaftliche Programme für Anbauerzeugnisse, die der Erzeugung von Elektrizität und Wärme auf der Grundlage erneuerbarer Energieträger dienen,
- landwirtschaftliche Entwicklungsprogramme,
- wasserbauliche Pläne,
- Pläne für Programme für die Behandlung städtischer, industrieller und landwirtschaftlicher Abfälle,

- Programme zur Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur,
- Programme zur Entwicklung des Fremdenverkehrs,
- städtebauliche Pläne und Vorschriften,
- Programme für Verkehrsnetze, Erdgasleitungen, Erdölleitungen und elektrische Hochspannungsleitungen.“

In dem vom Rat am 30.3.2000 festgelegten „Gemeinsamen Standpunkt (EG) Nr. 25/2000<sup>35</sup> ist die Charakterisierung der UVP-pflichtigen Pläne und Programme in Erwägungsgrund 1 der Richtlinie entfallen. Lediglich aus Erwägungsgrund 3 kann geschlossen werden, dass es um Pläne und Programme geht, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in den Mitgliedstaaten haben können. Die einschlägige Passage in Art. 2 wurde nunmehr folgendermaßen formuliert:

„a) ‚Pläne und Programme‘ Pläne und Programme sowie deren Änderungen,

- die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden und
- die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen.“

Der Rat begründete den Gemeinsamen Standpunkt damit, dass die Richtlinie in der Fassung des Kommissionsvorschlags aufgrund der unterschiedlichen Regelungen und Verfahren, denen die Erstellung von Plänen und Programmen in den einzelnen Mitgliedstaaten unterliege, erhebliche Schwierigkeiten habe erwarten lassen. Zur Vermeidung von Umsetzungsproblemen habe sich der Rat bemüht, den Geltungsbereich der Richtlinie genauer festzulegen. Die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltprüfung sei insbesondere an im Gemeinschaftsrecht schon vorhandene Erfordernisse geknüpft worden und ähnele dem für die (Projekt-) UVP-Richtlinie gewählten Konzept<sup>36</sup>. Zu Art. 2 heißt es:

<sup>35</sup> 5685/1/2000 – C5-0180/20000 (ABl. C 137 vom 16.5.2000, S. 11)

<sup>36</sup> ABl. C 137 vom 16.5.2000, S. 19

„Die Definition für ‚Pläne und Programme‘ wurde geändert, indem klargestellt wurde, dass nur Pläne und Programme gemeint sind, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten verlangt oder von einer Behörde vorbereitet und/oder verabschiedet oder für ein Gesetzgebungsverfahren vorbereitet werden, und dass bei diesen ein Bezug zu den verschiedenen Verfahrens- bzw. Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten bestehen muss.“

In zweiter Lesung änderte das Europäische Parlament durch legislative Entschließung vom 6.9.2000 den Gemeinsamen Standpunkt erneut ab<sup>37</sup>. Danach wurde als Erwägungsgrund 2 a neu eingefügt:

„Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt verlangt von den Vertragsparteien, so weit möglich und sofern angebracht, die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt in einschlägige sektorale oder sektorübergreifende Pläne und Programme einzubeziehen.“

Art. 2. Buchst. a sollte ab zweitem Gedankenstrich lauten:

- „die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen oder
- die von der Europäischen Union finanziert werden.“

Während der vom Europäischen Parlament vorgeschlagene zusätzliche Erwägungsgrund wörtlich als Erwägungsgrund 3 übernommen wurde, floss der Änderungsvorschlag von Art. 2 Buchst. a in veränderter Form in die Richtlinie ein, die vom Europäischen Parlament vom 21.5.2001 und vom Rat am 5.6.2001 beschlossen wurde. Die RL 2001/42/EG überträgt somit die Konzeption der Projekt-UVP auf bestimmte Pläne und Programme und führt für diese eine Plan-UP ein. Welche Pläne und Programme damit gemeint sind, ergibt sich erst aus einer Interpretation der RL 2001/42/EG, die nur auf die dort definierten Pläne und Programme anwendbar ist. Die Mitgliedstaaten haben die RL 2001/42/EG nach deren Art. 13 vor dem 21.7.2004 umzusetzen

## II. Anwendungsbereich der Plan-UP

### 1. Systematik

Der Geltungsbereich der RL 2001/42/EG wird durch deren Art. 3 abgesteckt, der Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, der UVP-Pflicht unterwirft. Der Geltungsbereich der Richtlinie wird insoweit materiell bestimmt. Erfasst werden indessen nicht alle Pläne und Programme, von denen erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind, sondern nur Pläne „im Sinne dieser Richtlinie“. Nur wenn umweltwirksame planerische Handlungsformen die Begriffsmerkmale des Art. 2 Buchst. a erfüllen, treten die Art. 4 ff. der RL 2001/42/EG in Geltung. Die Anknüpfungsmerkmale des Art. 2 Buchst. a der RL 2001/42/EG sind formal gehalten. Dadurch wird der verfahrensorientierten Struktur der Umweltverträglichkeitsprüfung entsprochen<sup>38</sup>. Pläne und Programme, die den formalen Anforderungen des Art. 2 Buchst. a der RL 2001/42/EG nicht entsprechen, sind somit auch dann nicht UVP-pflichtig, wenn von ihnen (noch) so erhebliche Umweltauswirkungen ausgehen. Dies folgt zwingend aus dem Wortlaut der Richtlinie und wird durch deren Entstehungsgeschichte bestätigt. Die Formulierung in der Stellungnahme des Europäischen Parlamentes vom 20.10.1998 in dem vorgeschlagenen Art. 3 a „Die strategische Umweltprüfung wird in jedem Fall bei folgenden Plänen und Programmen durchgeführt“ vermochte sich nicht durchzusetzen. Auch bei Einfügung dieser Regelung wäre zwar eine Auslegung geboten gewesen, die an der vorausgehenden Begriffsbestimmung anzusetzen gehabt hätte. Immerhin hätte sich das apodiktische „in jedem Fall“ für eine Prüfautomatik heranziehen lassen. Die „weichere“ Formulierung in Art. 3 Abs. 2 und 3 der RL 2001/42/EG lässt nur noch den Schluss zu, dass die Richtlinie auf Pläne und Programme Anwendung findet, welche die formalen Kriterien von Art. 2 der RL 2001/42/EG aufweisen.

### 2. Begriffsbestimmung

Im Sinne der Richtlinie bezeichnet der Ausdruck „Pläne und Programme“ Pläne und Programme einschließlich der von der Europäischen Gemeinschaft mitfinanzierten Pläne und Programme sowie deren Änderungen, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene ausgearbeitet und/oder angenommen werden oder die von einer Behörde für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege des Gesetzge-

<sup>37</sup> ABl. C 135 vom 7.5.2001, S. 155

<sup>38</sup> Vgl. allgemein Evelyn HAGENAH, Prozeduraler Umweltschutz, 1996

bungsverfahrens ausgearbeitet werden und die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Die Merkmale müssen kumulativ vorliegen.

#### a) Pläne und Programme

Ähnlich wie im nationalen Recht gibt es kein einheitliches gemeinschaftsrechtliches Rechtsinstitut der Pläne und Programme. Pläne und Programme sind keine Handlungsformen, die bestimmten Staatsorganen zugeordnet sind und die in einer bestimmten Rechtsform ergehen müssen. Gemeinsam ist den Plänen und Programmen lediglich das Element der Planung, d. h. der gezielten Vorbereitung späteren Verhaltens, wobei bei der raumbeanspruchenden Planung mit dem Ausdruck „Plan“ eher der zeichnerische, mit dem Ausdruck „Programm“ eher der textliche Teil der Planung akzentuiert wird. Planungen erstrecken sich in die Zeit und setzen eine sinnvolle Abfolge von Entscheidungen voraus. Folglich muss jede Planung als dynamischer Prozess verstanden werden, bei dem verschiedene Planungsphasen unterschieden werden können. Bei der Planung kommt es darauf an, die vom künftigen Verhalten berührten öffentlichen und privaten Belange zu ermitteln, zu gewichten und unter- und gegeneinander abzuwägen. Dies erfordert planerische Gestaltungsfreiheit<sup>39</sup>, der ein rechtlich konturiertes planerisches Abwägungsgebot<sup>40</sup> korrespondiert. Im Übrigen ergeben sich die Begriffsmerkmale der Pläne und Programme aus dem jeweiligen Regelungskontext. Auch Zulassungsakte für konkrete umweltrelevante Vorhaben können auf einer planerischen Abwägungsentscheidung beruhen. Planfeststellungsbeschlüsse setzen per definitionem „Pläne“ fest. Sie fallen ebenfalls unter die Projekt-UVP. Die Plan-UP-Richtlinie soll jedoch gerade neben die Projekt-

UVP-Richtlinie treten. Somit bezieht sich die RL 2001/42/EG nur auf vorbereitende Pläne und Programme für künftige Genehmigungen der von der RL 85/337/EG erfassten Projekte<sup>41</sup>. Die Streichung dieses Begriffsmerkmals aus den früheren Entwurfsfassungen von Art. 2 RL 2001/42/EG erfolgte nur, um keine Selbstverständlichkeit auszudrücken. Während die ersten Vorstellungen der Kommissionen noch Politiken der Plan-UP-Pflicht unterwerfen wollten, wurde dieses Vorhaben im weiteren Normsetzungsverfahren ausdrücklich aufgegeben. Politische Grundsatzentscheidungen stellen, selbst wenn sie umwelt- und raumrelevante Planungen betreffen, keine Pläne und Programme dar.

#### b) Ausarbeitung durch eine Behörde

Unter die RL 2001/42/EG fallen nur Pläne und Programme, die von einer Behörde auf nationaler, regionaler oder lokaler Ebene selbst oder in deren Auftrag ausgearbeitet und/oder angenommen werden. Ausgenommen sind mithin behördliche Pläne und Programme auf internationaler oder Gemeinschaftsebene sowie Pläne und Programme von Parlament, Regierung oder Justiz. Die Pläne und Programme müssen für die Annahme durch das Parlament oder die Regierung im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet werden. Dieses Begriffsmerkmal ist nicht eindeutig. Eine Annahme ist nicht identisch mit einer Planaufstellung durch den Gesetzgeber. Die Legalplanung wird nicht erfasst. Parlamentarische Initiativgesetze sind nicht Plan-UP-pflichtig, schon allein, weil hier von vornherein der Gesetzgeber und damit keine „Behörde“ handelt. Wortlaut und Entstehungsgeschichte der Richtlinie sprechen dafür, dass nur eigenständige von den Behörden aufgestellte Pläne und Programme gemeint sind, die (nur noch) der gesetzgeberischen Bestätigung bedürfen. Es geht also allein um Pläne und Programme, die sich der Gesetzgeber zu Eigen macht, nicht um solche, die er – nach bei Regierungsentwürfen üblichen Vorabreiten der Ministerialbürokratie – selbst (endgültig) aufstellt. Parlament oder Regierung müssen die administrativen Pläne und Programme im Wege der Gesetzgebung gleichsam adoptieren, ohne sie weiter zu gestalten<sup>42</sup>. Geht die planerische Gestaltungsfreiheit dagegen auf den Gesetzgeber über, so erfüllt das demokratisch unmittelbar legitimierte Gesetzgebungsverfahren die Funktion der Umweltverträglichkeitsprüfung.

<sup>39</sup> Grundlegend BVerwG, Urt. vom 12.12.1969 – IV 105.66, BVerwGE 34, 301 (304). Vgl. etwa RONELLENFITSCH, Fachplanung und Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Festschr. f. BLÜMEL, 1999, S. 497 ff. (501 ff.).

<sup>40</sup> Nachweise bei HOPPE/GROTEFELS, Öffentliches Baurecht, 1995, § 7.

<sup>41</sup> Vgl. Art. 3 Abs. 2 a und Abs. 4 RL 2001/42/EG.

<sup>42</sup> Vgl. Art. 2 RL 2001/42/EG in der englischen Fassung: „which are prepared by an authority for adoption, through a legislative procedure by Parliament or Government“ sowie in der französischen Fassung „élaborés par une autorité en vue de leur adoption par le parlement ou par le gouvernement, par le biais d'une procédure législative“.

### c) Erstellpflicht

Schließlich werden nur Pläne und Programme erfasst, die aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Die planerische Gestaltungsfreiheit ist hier auf das „Wie“ der Planung beschränkt, während die „Ob-Entscheidung“ gebunden ist. Die Erstellung der Pläne erfolgt m. a. W. nicht ungebunden und freiwillig. Freiwillig erstellte Pläne und Programme haben demgegenüber einen politischen Einschlag. „Aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften“ bedeutet demzufolge, dass die Verpflichtung zur Planung nicht aus den Plänen und Programme selbst resultieren darf. Eine Selbstbindung für künftige Pläne und Programme schließt die Freiwilligkeit nicht aus. Die Verpflichtung bestand bei der erstmaligen Erstellung der Pläne und Programme nicht und kann jederzeit wieder aufgehoben werden.

### 3. Geltungsbereich

Die RL 2001/42/EG führt in Art. 3 Abs. 2 bis 4 die Pläne und Programme auf, die einer Umweltprüfung zu unterziehen sind. Für Pläne und Programme nach Abs. 2 besteht eine absolute Prüfpflicht, die Prüfpflicht der Pläne und Programme nach Abs. 3 und 4 ist relativ, muss also begründet werden. Ausnahmen von der Prüfpflicht ergeben sich aus Abs. 8 und 9. Eine obligatorische Umweltprüfung findet unabhängig davon statt, ob konkret erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten sind, bei Plänen und Programmen, die in den Bereichen Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Fischereien, Energie, Industrie, Verkehr, Abfallwirtschaft, Telekommunikation, Fremdenverkehr, Raumordnung oder Bodenordnung ausgearbeitet werden und durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung der in den Anhängen I und II der RL 85/337/EWG aufgeführten Projekte gesetzt wird (Prüfpflicht wegen Projektbezugs) oder bei denen angesichts ihrer voraussichtlichen Auswirkungen auf Gebiete eine Prüfung nach Art. 6 oder 7 der RL 92/43/EWG für erforderlich erachtet wird (Prüfpflicht wegen FFH-Bezugs). Die Pläne und Programme nach Art. 3 Abs. 2 RL 2001/43/EG, die unter die Geringfügigkeitsklausel des Abs. 3 fallen, sowie die sonstigen nicht benannten Pläne und Programme, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigungen von Projekten gesetzt wird, sind nur dann Plan-UP-pflichtig, wenn die Mitgliedstaaten individuell oder generalisierend bestimmen, dass sie voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben<sup>43</sup>. Keine Prüfpflicht besteht für Pläne und Program-

me, die ausschließlich Zielen der Landesverteidigung oder des Katastrophenschutzes dienen, sowie Finanz- oder Haushaltspläne<sup>44</sup>, ferner für die in Art. 3 Abs. 9 RL 2001/42/EG beschriebenen Pläne und Programme. Von bestimmten Ausnahmen abgesehen erfasst die Umweltprüfung folglich Pläne und Programme, bei denen von vornherein von erheblichen Umweltauswirkungen ausgegangen wird, und Pläne und Programme, deren Umweltauswirkungen noch geklärt werden müssen. Bei Plänen und Programmen mit Bezug zu Verkehrsprojekten unterstellt der Richtliniengeber, dass sie erhebliche Umweltauswirkungen haben (Art. 3 Abs. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG).

### III. Bundesverkehrswegeplan

Der Bundesverkehrswegeplan wird von der Bundesregierung aufgestellt und vom Kabinett beschlossen. Er betrifft die Verkehrswege des Bundes, beruht auf einer Gesamtverkehrsprognose und stellt für einen Zeitraum von etwa 10 Jahren Ausbau- und Neubauprojekte einschließlich des Gesamtinvestitionsbedarfs dar. Hierbei werden die Projekte auf der Grundlage einer gesamtwirtschaftlichen Bewertung in Dringlichkeitsstufen eingeteilt. Es handelt sich somit um einen freiwilligen Investitionsrahmenplan der Bundesregierung für den Bereich des Verkehrs. Es ist schon fraglich, ob der Bundesverkehrswegeplan, der unstreitig den Bereich des Verkehrs betrifft, den Rahmen für künftige Genehmigungen der in ihm aufgeführten Verkehrsprojekte setzt (Art. 3 Abs. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG), da von ihm keinerlei (förmliche) Bindungswirkungen für die Zulassungsverfahren der Verkehrsprojekte ausgehen. Jedenfalls erfüllt der Bundesverkehrswegeplan nicht die Begriffsmerkmale des Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG.

- Er wird von der Bundesregierung aufgestellt und nicht von einer Behörde ausgearbeitet.

Die den Plan vorbereitende Ministerialverwaltung fungiert nicht „als Behörde“ zur Erfüllung von Verwaltungsaufgaben (vgl. § 1 Abs. 4 VwVfG), sondern erfüllt Ministerial- und Regierungsaufgaben. Ähnlich ist die ministerielle Erstellung von Referentenentwürfen im Gesetzgebungsverfahren keine verwaltungsbehördliche Tätigkeit.

<sup>43</sup> Art. 3 Abs. 3 RL 2001/42/EG

<sup>44</sup> Art. 9 Abs. 3 RL 2001/42/EG

- Er wird nicht im Wege der materiellen Gesetzgebung „angenommen“.
- Er muss nicht aufgrund von Recht- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden.

Das Argument HENDLERS, der Bundesverkehrswegeplan sei selbst eine Verwaltungsvorschrift, die mit der Fortschreibungspflicht den nächsten Bundesverkehrswegeplan verbindlich mache<sup>45</sup>, ist verfehlt. Die Selbstverpflichtung ändert, wie ausgeführt, nichts an der Freiwilligkeit der Bundesverkehrswegeplanung. Das Bundeskabinett könnte jederzeit beschließen, auf die Aufstellung eines neuen Bundesverkehrswegplans zu verzichten. Die Fortschreibungsklausel im BWVP enthält somit nichts mehr als eine politische Absichtserklärung. GASSNER erspart sich eine Subsumtion unter Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG und leitet direkt aus einer Gesamtschau umweltbezogener Richtlinien und einer Art umgekehrten Flaschenhalsprinzips („Was reingeht, muss auch rauskommen“) das gewünschte Ergebnis ab. Nun ist einzuräumen, dass für eine teleologische Auslegung einer Richtlinie neben deren Zielsetzung in erster Linie die Erwägungsgründe bedeutsam sind. Es muss aber gleichwohl die einschlägige Vorschrift der Richtlinie ausgelegt werden. Die Erwägungsgründe erlauben keine normabgehobenen rechtlichen Schlüsse. Auszugehen ist allein von Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG. Wenn die Plan-UP-Richtlinie nur bestimmte Pläne und Programme erfasst, kann nicht gefolgert werden, dass eine erfasste Planungsstufe alle anderen (nachfolgenden) Planungsstufen mit einschließt. Im Übrigen besteht die ratio von Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG, die sich im Rahmen der Entstehungsgeschichte der Richtlinie herauskristallisiert hat, gerade darin, den politischen Entscheidungsträgern bei ihrer Entscheidungsfindung einen möglichst großen Entscheidungsspielraum

offen zu halten. Die Erstreckung der Plan-UP-Pflicht auf die politische Entscheidungsebene würde diesen Entscheidungsspielraum unzumutbar beschneiden.

Die Bundesverkehrswegeplanung unterliegt somit nicht der Plan-UP-Pflicht.

#### IV. Bedarfspläne

Bedarfspläne ergehen in den Bereichen Straße und Schiene als förmliche Parlamentsgesetze; genauer: sie sind dem Fernstraßenausbaugesetz und dem Bundesschienenwegeausbaugesetz als Anlage beigefügt. Bedarfspläne entfalten auf Bundesebene Bindungswirkungen für alle Planungsträger, also auch für den planenden Gesetzgeber<sup>46</sup>. Die Ausbauplanung stellt eine Etappe im gestuften Planungsprozess dar und ist eine fachplanerische Vorstufe der Exekutivplanung. Allerdings findet ein Wechsel der Entscheidungsformen und damit der staatsrechtlichen Organkompetenz statt<sup>47</sup>. Dies ist bei der Subsumtion unter die Begriffsmerkmale des Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG zu berücksichtigen. Eher als beim Bundesverkehrswegeplan könnte man davon ausgehen, dass die Bedarfspläne den Rahmen für künftige verbindliche Planungsentscheidungen hinsichtlich der in ihm aufgeführten Verkehrsprojekte setzen (Art. 3 Abs. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG). Jedenfalls die Feststellung des Bedarfs ist bei Fernstraßen für die Linienbestimmung und Planfeststellung, bei Betriebsanlagen der Bahn für die Planfeststellung verbindlich geklärt. Auch indizieren die Bedarfspläne die Planrechtfertigung<sup>48</sup>. Allerdings treffen sie keine definitive planerische Entscheidung. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu in der A-81-Entscheidung ausgeführt:

„Der Bedarfsplan bildet die Grundlage für die Schaffung eines zusammenhängenden Verkehrsnetzes für einen weiträumigen Verkehr i. S. des § 1 Abs. 1 FStrG, das dem prognostizierten Bedarf gerecht wird. Als globales und grobmaschiges Konzept ist er indes von vornherein nicht detailgenau. Die in ihm festgestellte Art der Netzverknüpfung darf auf den nachfolgenden Planungsstufen nicht ignoriert werden. Hierin erschöpft sich seine Bindungswirkung aber auch. Der Bedarfsplan lässt für die Ausgestaltung im Einzelnen planerische Spielräume, die gegebenenfalls im Rahmen der Linienbestimmung, jedenfalls aber im Verfahren der Planfeststellung auszufüllen sind.“<sup>49</sup>

<sup>45</sup> HENDLER-Gutachten, S. 85 ff.

<sup>46</sup> Vgl. RONELLENFITSCH, in: MARSCHALL/SCHROETER/KASTNER, Bundesfernstraßengesetz, 5. Aufl., 1998, Vorbem. zu §§ 16 bis 17 a, Rdnr. 66.

<sup>47</sup> Vgl. OSSENBÜHL, Die Ausbauplanung für öffentliche Straßen, in: BARTLSPERGER/BLÜMEL/SCHROETER (Hrsg.), Ein Vierteljahrhundert Straßenrechtsgesetzgebung 1980, 297 ff. (303).

<sup>48</sup> Nachweise bei RONELLENFITSCH, Grundzüge, Entwicklungen und Probleme des Eisenbahnplanungs- und Planfeststellungsrechts, in: FOOS (Hrsg., Eisenbahnrecht und Bahnreform, 2001, S.133 ff. (149 mit Fußn. 51).

<sup>49</sup> NVwZ 2001, 673 (675).

Dennoch lässt sich vertreten, dass die Bedarfspläne funktionell rahmensetzende Pläne im Planungsprozess von Verkehrsprojekten sind. Damit sind sie aber noch nicht automatisch Pläne und Programme im Sinne von Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG. Die Begriffsmerkmale dieser Vorschrift erfüllen sie vielmehr gerade nicht:

- Bedarfspläne werden bereits nicht von einer Behörde für die Annahme („Adoption“) durch das Parlament im Wege eines Gesetzgebungsverfahrens ausgearbeitet.
- Bedarfspläne sind keine Pläne, bei denen behördliche Entwürfe gesetzlich lediglich sanktioniert werden, sondern eigenständige parlamentarische Pläne in Gesetzesform. Die Organkompetenz liegt beim Gesetzgeber. Die unstrittigen exekutiven Vorarbeiten ändern daran ebenso wenig wie ministeriale Referentenentwürfe für sonstige Gesetze die Organkompetenz des Parlaments in Frage stellen. Bei einer Initiativgesetzgebung des Parlaments würde zudem die Bedarfsplanung unstrittig nicht unter Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG fallen. Von verfahrenstechnischen Belibigkeiten des Gesetzgebungsverfahrens kann aber die Plan-UP-Pflicht nicht abhängen.
- Letztlich ausschlaggebend ist, dass Bedarfspläne nicht aufgrund von Rechts- oder Verwaltungsvorschriften erstellt werden müssen. Sie sind Anlagen von Bedarfsgesetzen, ergehen somit nicht aufgrund dieser Gesetze, sondern als Gesetze. Die von GASSNER betonte englische und die französische Fassung von Art. 2 Buchst. a RL 2001/42/EG zeigen deutlich, dass die Pläne und Programme durch (andere) Vorschriften und nicht aus sich selbst heraus gefordert werden müssen. Die Ausbaugesetze fordern die Bedarfspläne nicht, sondern enthalten sie.

GASSNER hält die hier vorgetragene Argumentation für „begriffsjuristisch“. Wenn damit gerügt wird, dass mit den Begriffen der Plan-UP-Richtlinie Ernst gemacht wird, bedarf das Gegenargument keiner Erwiderung. Zweck der Begriffsbestimmung war es, die politische Entscheidungsfreiheit der Parlamente nicht zu beschneiden. GASSNER bemüht sich demgegenüber mit großem Aufwand um den Nachweis, dass die Ausbaugesetze konkrete planerische Regelungen treffen und einer Plan-UP an sich zugänglich sind. Die Subsumtion unter die Zielvorgaben der RL 2001/42/EG wäre in der Tat

möglich. Eine Umweltverträglichkeitsprüfung von Gesetzentwürfen wird auch gelegentlich diskutiert<sup>50</sup>. Nur wurde sie von der RL 2001/42/EG bewusst nicht vorgesehen. Daher geht auch der zweite Argumentationsstrang GASSNERs fehl, wonach der nationale Gesetzgeber an die Zielvorgaben der Richtlinie gebunden sein solle. Die Bindung betrifft nur die Umsetzung der Richtlinie, nicht die Anwendung der Richtlinie durch den Gesetzgeber. Die Plan-UP-Richtlinie geht nicht weiter als die Projekt-UV-Richtlinie. Nach Art. 1 Abs. 5 RL 85/337/EWG gilt diese Richtlinie jedoch nicht für Projekte, die im Einzelnen durch einen besonderen einzelstaatlichen Gesetzgebungsakt genehmigt werden, da die mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele einschließlich des Ziels der Bereitstellung von Informationen im Wege des Gesetzgebungsverfahrens erreicht werden können. Wenn das Gemeinschaftsrecht das Prinzip der repräsentativen Demokratie für das Gesetzgebungsverfahren respektiert, verbietet sich eine Umsetzung, die gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verstieße. Die Plan-UP darf folglich nicht die Bedarfsgesetzgebung um plebiszitäre Elemente anreichern, welche die parlamentarische Entscheidungsfreiheit einschränken.

Auch Bedarfspläne erfordern folglich keine Plan-UP.

## V. Raumordnungspläne

Die hochstufigen Raumordnungspläne nach § 8 ROG sind, soweit sie Grundsätze der Raumordnung enthalten und Ziele der Raumordnung festsetzen, Plan-UP-pflichtig, es sei denn sie ergehen als Gesetz.

## C) „Strategische Umweltprüfung“

Die RL 2001/42/EG regelt nur eine Plan-UP. In der Diskussion um die Plan-UP wurde (von interessierter Seite) häufig die Bezeichnung „Strategische Umweltprüfung“ (SUP) gebraucht. Dies wäre an sich unschädlich, wenn es sich lediglich um ein Synonym handeln würde. Hinter der Bezeichnung steht jedoch das Anliegen, die Plan-UP zu instrumentalisieren und ihr eine Bedeutung zu unterschieben, die ihr nicht zukommt. Bezweckt ist ersichtlich ein umweltpolitischer Fachimperialismus,

<sup>50</sup> Vgl. nur Svea MÜLLER, Die Umweltverträglichkeitsprüfung von Gesetzentwürfen, 2000.

bei dem die Raum beanspruchende Planung einer generalisierenden Umweltplanung integriert werden soll (für die letztlich des Bundesumweltministerium zuständig wäre). Die Dinge liegen genau umgekehrt. Die Umweltbelange sind als Belange unter anderen bei raumbeanspruchenden Planungen zu berücksichtigen, wenn nicht gerade eine Umweltfachplanung betrieben wird. Die Bundesverkehrswegeplanung und Bedarfsplanung sind nicht deshalb UP-pflichtig, weil nur sie eine effektive SUP ermöglichen, sondern sie sind nicht UP-pflichtig, weil die Plan-UP keine SUP ist. Dem lässt sich nicht entgegenhalten, dass nur durch eine Verlagerung der Plan-UP auf die politische Entscheidungsebene eine Querschnittsbetrachtung aller Verkehrsträger erfolgen könne. Der viel beschworene integrative Ansatz der Umweltverträglichkeitsprüfung hat nun einmal nicht den Zweck, modal-split-Betrachtungen in die Bewertung von Einzelprojekten einzubinden. Bei der Bundesverkehrswegeplanung können durchaus politische Erwägungen über Verkehrsverlagerungen zwischen den Verkehrsträgern angestrengt werden. Die Plan-UP steckt jedoch lediglich den Rahmen für die Projekt-UVP ab. Es geht nicht an, ihr durch ihre von der Plan-UP-Richtlinie nicht vorgesehene Erstreckung auf die Bundesverkehrswegeplanung eine anderen Zielsetzung unterzuschieben.

Um nicht missverstanden zu werden: Im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung dürfte ein Vergleich der Umweltverträglichkeit einzelner Verkehrsträger im Rahmen von Modal-split-Betrachtungen durchaus sinnvoll und wünschenswert sein. Der Vergleich ist aber freiwillig und kann formlos vom BMVBW durchgeführt werden. Ein Einfallstor für eine strategische Umweltpolitik des BMU auf dem Sektor der ressortfremden Verkehrspolitik ist die Plan-UP nicht und darf sie nach den gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben auch nicht sein.

MinRat Michael Jupe,  
Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und  
Verkehr des Landes Brandenburg, Potsdam

## Die Umsetzung der UVP-Richtlinie in das Brandenburgische Straßenrecht

### Ausgangslage und Rahmenbedingungen

Am 16. Juli 2002 ist das (Artikel-)„Gesetz zur Umsetzung der UVP-Richtlinie und der IVU-Richtlinie im Land Brandenburg und zur Änderung wasserrechtlicher Vorschriften“ in Kraft getreten (GVBl. I S. 62). Mit diesem Artikelgesetz hat das Land Brandenburg im Rahmen seiner Gesetzgebungszuständigkeit die UVP-Richtlinie in der Fassung der Richtlinie 97/11/EG (ABl. EG Nr. L 73, S. 5) mit einer Besonderheit umgesetzt. Die den Straßenbau betreffenden Regelungen sind zweimal zu finden: Artikel 5 enthält eine Änderung des Brandenburgischen Straßengesetzes (BbgStrG). Bereits am 20. Mai 1999 war in § 38 Abs. 3 BbgStrG eine brandenburgische UVP-Regelung in Form von ausschließlichen Schwellenwerten für den Straßenbau nahezu fristgerecht entwickelt worden (die Umsetzungsfrist lief am 14. März 1999 ab). Diese Regelung sollte aufgrund neuerer Erkenntnisse, insbesondere aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes ergänzt werden (vgl. insbesondere EuGH, Urteil vom 21.09.1999, Az: C-392/96, ZUR 2000, 284).

Die inhaltsgleichen Neuregelungen sind auch in Artikel 1, dem Brandenburgischen Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung zu finden. Im Anhang dieses Gesetzes hat der Landesgesetzgeber in seinem Zuständigkeitsbereich alle (auch Nichtstraßenbau-)Vorhaben benannt, für die nach den dort näher getroffenen Festlegungen eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

Das seit Oktober 2001 laufende Gesetzgebungsverfahren wurde maßgeblich beeinflusst durch ein Schreiben der EU-Kommission vom 21.12.2001, mit dem das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen aufgefordert wurde, zu einem Vertragsverletzungsverfahren (Nr. 2001/2236) aufgrund der unzureichenden oder nicht ordnungsgemäßen Umsetzung der UVP-Richtlinie

durch die Bundesländer im Bereich der Straßengesetzgebung Stellung zu nehmen. In diesem Schreiben bewertete die EU-Kommission die Brandenburgische Schwellenwertregelung von 1999 hinsichtlich der Berücksichtigung von Umwelteinwirkungen auf die dort genannten Schutzgebiete als ausreichend. Andere Schutzgüter hielt die Kommission jedoch für nicht hinreichend berücksichtigt. Aufgrund dieses Umstands vertrat sie die Auffassung, dass die Regelungen Brandenburgs nicht als mit der UVP-Richtlinie vereinbar angesehen wurden.

Weiterhin wurde das Brandenburgische Gesetzgebungsverfahren von dem am 3. August 2001 in Kraft getretenen Bundesgesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung („Gesetz zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien“, UVPG, BGBl. I S. 1950) des Bundes beeinflusst. Um den europarechtlichen Umsetzungspflichten vollständig nachzukommen, war eine Ergänzung durch die Landesgesetzgebung erforderlich, soweit die Gesetzgebungskompetenz des Bundes beschränkt ist. Dies betraf vor allem neben dem Wasserrecht den Geltungsbereich des Landesstraßenrechts.

Nachdem die Bundesrepublik Deutschland mit Urteil vom 22. Oktober 1998 vom Europäischen Gerichtshof verurteilt worden war (NVwZ 1998, 128), weil sie die UVP-Richtlinie von 1985 nicht ausreichend umgesetzt hatte, war dringender gesetzgeberischer Handlungsbedarf gegeben.

Im Gesetzgebungsverfahren des Landes Brandenburg schob sich eine Auseinandersetzung in den Mittelpunkt, die schon im Gesetzgebungsverfahren des Bundes Bedeutung hatte. Es wurde über die Fragen gestritten, ob der bundesgesetzlichen einzelfallbezogenen Vorprüfung aus Gründen der Rechtseinheitlichkeit gefolgt werden sollte und ob die 1999 gewählte Schwellenwertkonzeption zur Umsetzung der im Anhang II der UVP-Richtlinie genannten Projekte (Nr. 10e: Bau von Straßen, Nr. 13: Die Änderung oder Erweiterung von bereits genehmigten, durchgeführten oder in der Durchführungsphase befindlichen Projekten des Anhangs I oder II, die erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt haben können) geeignet sei. Insbesondere wurde bezweifelt, dass Schwellenwerte allein den Anforderungen der UVP-Richtlinie gerecht werden. Diese Problematik betraf die Anhang-II-Projekte, die anders als die einer Regel-UVP unterliegenden

Anhang-I-Projekte lediglich fakultativ UVP-pflichtig sind (Art. 4 UVP-Richtlinie).

## Zur Umsetzungstechnik

Für diese Anhang-II-Projekte besteht gemäß Artikel 4 Abs. 2 UVP-Richtlinie die Wahl der technischen Umsetzung. Die UVP-Pflicht kann anhand einer behördlichen Einzelfallvorprüfung oder anhand von gesetzlich festgelegten Schwellenwerten oder auch anhand einer Kombination beider Regelungsansätze festgestellt werden. Um diesen von der Richtlinie *expressis verbis* eröffneten Gestaltungsspielraum war intensiv gestritten worden. Der Bund hatte sich einerseits gewissermaßen in einer Vorreiterrolle für Umsetzungen mit allgemeinen Einzelfallprüfungen entschieden. Diese Herangehensweise wurde andererseits von einer Reihe von Ländern als nicht effektiv und sachgerecht in Frage gestellt, weil mit dieser Vorgehensweise jede noch so kleine Baumaßnahme erfasst wird.

Eine Arbeitsgruppe des Länderfachausschusses Straßenbaurecht mit der Aufgabenstellung „Umsetzung der UVP-Richtlinie durch die Länder im Bereich des Straßenbaus“ kam aber am 14.03.2002 zu dem Ergebnis, dass eine reine Schwellenwert-/Kriterienkonzeption grundsätzlich richtlinienkonform sei. Dafür würden der Wortlaut des Art. 4 Abs. 2 der UVP-Richtlinie und ferner die Rechtsprechung des EuGH (vgl. Urteil vom 24.10.1996 – C72/95 – „Kraaijeveld“ Rdn. 48-50) sprechen. Auch das Aufforderungsschreiben der Kommission vom 21.12.2001 sei in diesem Sinne zu verstehen. Eine zusätzliche Einzelfallprüfung bei Nichterreichen der Schwellenwertkriterien sei EU-rechtlich demnach nicht geboten. Eine solche – ergänzende oder auch ausschließliche – Einzelfallprüfung erleichtere zwar wohl den Nachweis, dass die gesetzliche Umsetzung richtlinienkonform sei, sie verschiebe aber die diesbezügliche Rechtsunsicherheit und die Streitfälle auf die Vollzugsebene und erhöhe den Verwaltungsaufwand; eine reine Schwellenwert-/Kriterienlösung habe demgegenüber für den Vollzug größere Rechtssicherheit zur Folge. Diesen Überlegungen hat der brandenburgische Gesetzgeber zu Grunde gelegt und sich dafür entschieden, eine Minimalumsetzung anzustreben. Ausweislich der Gesetzesbegründung (S. 2, nicht veröffentlicht) sollte nicht über das europarechtlich zwingend Erforderliche hinausgegangen werden („1:1-Umsetzung“ des Europarechts).

Brandenburg hat sich im Ergebnis für eine Kombination von Schwellenwertfestsetzungen und Einzelfallvorprüfungen entschieden. Den eindeutigen Schwerpunkt bilden dabei die Schwellenwerte, während Einzelfallvorprüfungen nur dort vorgesehen sind, wenn Schwellenwerte allein keine sachgerechte Lösung bieten oder eine weniger strenge Lösung ermöglicht wird (z. B. für selbstständige Geh- oder Radwege).

Die im Bundesgesetz enthaltene allgemeine Einzelfallvorprüfung für den Bereich der Bundesfernstraßen erlaubt zwar eine relativ rechtssichere Umsetzung des Europarechts, sie passte jedoch nicht in die brandenburgische Bedarfslage. Zwar sprach die Rechtseinheitlichkeit dafür, das Bundesmodell auch in das Landesrecht zu übernehmen, um eine Zersplitterung der Rechtsmaterien zu vermeiden. Maßgeblich dagegen standen vor allem Gründe der Verfahrensbeschleunigung und der Verwaltungseffizienz, d. h. Personal-, Zeit- und Verfahrensaufwand und damit verbundene – vermeidbare – Kostenlasten bei Land, Kreisen und Gemeinden. Angesichts der angespannten Lage der öffentlichen Haushalte und um nicht weiterhin Normen und Standards im nationalen Recht zu erhöhen, herrschte daher in der Brandenburgischen Landesregierung Einigkeit, dass nur die europarechtlichen Mindestanforderungen für das die UVP betreffende Genehmigungsverfahren eingehalten werden sollten.

Nur mit Hilfe von Schwellenwerten konnte eine Freistellung von Vorhaben sowohl von der UVP-Pflicht als auch von einer Vorprüfungspflicht, mithin eine umfassende Begrenzung der Verfahrensanforderungen, erreicht werden. Hier ist darauf hinzuweisen, dass das Instrument des Verzichts auf Planfeststellung nur für Vorhaben einsetzbar ist, die nicht unter UVP-Pflicht fallen (vgl. Änderung des § 38 Abs. 4 BbgStrG, § 17 Abs. 2 FStrG), da die UVP nicht als selbstständiges Verfahren, sondern im Rahmen eines fachgesetzlichen Trägerverfahrens durchgeführt wird. Unterhalb von Schwellenwerten ist daher ein erhebliches Einsparpotenzial insbesondere im Bereich von Unterhaltungs- und Ausbaumaßnahmen vorhanden. Daher kam die Übernahme der Regelung des Bundes für Brandenburg nicht in Betracht.

## Die Neuregelung der UVP-Pflicht in § 38 Absatz 3 und 3a Brandenburgischen Straßengesetzes

(3) Im Rahmen der Planfeststellung und der Plangenehmigung unterliegen alle Vorhaben einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, bei denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist. Solche Vorhaben sind

1. der Bau der Schnellstraße<sup>1</sup>,
2. der Bau einer neuen vier- oder mehrstreifigen Straße oder die Verlegung und/oder der Ausbau einer bestehenden ein- oder zweistreifigen Straße zu einer vier- oder mehrstreifigen Straße, wenn diese neue Straße oder dieser verlegte und/oder ausgebaute Straßenabschnitt eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweist,
3. der Neu- oder Ausbau von Straßen mit Ausnahme der unselbstständigen Rad- und Gehwege, wenn die Maßnahme
  - a) einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Vorhaben zu erheblichen Beeinträchtigungen eines Gebietes, das durch die Richtlinien 79/409/EWG oder 92/43/EWG unter Schutz steht, oder eines Nationalparks oder eines Naturschutzgebietes führen kann oder in der Schutzzone I oder II eines Wasserschutzgebietes liegt,
  - b) auf einer Länge von insgesamt mehr als 1 km in Biotopen gemäß § 32 Abs. 1 des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes oder geschützten Landschaftsbestandteilen liegt,
  - c) auf einer Länge von mehr als 3 km in Wasserschutzgebieten der Schutzzone III liegt,
  - d) auf einer Länge von mehr als 4 km in Biosphärenreservaten, in Landschaftsschutzgebieten, in Denkmalbereichen oder in Gebieten liegt, die historisch, kulturell oder archäologisch von Bedeutung sind,
  - e) auf einer Länge von mehr als 2,5 km in Gebieten oder Ballungsräumen liegt, für die

nach Artikel 8 Abs. 3 der Richtlinie 96/62 EG des Rates vom 27. September 1996 über die Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität (ABl. EG Nr. L 296 S. 55) eine Luftreinhalteplanung erforderlich ist,

- f) in geschlossenen Ortslagen mit überwiegender Wohnbebauung liegt und im Falle des Neubaus von mehr als 1 km eine durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke von mindestens 5.000 Kfz/24 h oder im Falle des Ausbaus von mehr als 2,5 km eine durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke von mindestens 10.000 Kfz/24 h in einem Prognosezeitraum von zehn Jahren zu erwarten ist oder
- g) auf einer Länge von mehr als 5 km in Naturparks oder in Waldgebieten im Sinne des § 2 Abs. 1 des Landeswaldgesetzes liegt.

Sofern durch ein Vorhaben der Buchstaben b bis g zwar keine der dort genannten Schwellenwerte erfüllt, aber mindestens zwei dieser Schwellenwerte zu mehr als 75 Prozent erreicht werden, ist ebenfalls eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung besteht auch, wenn mehrere Vorhaben derselben Art, die von demselben oder mehreren Trägern verwirklicht werden sollen und in einem engen zeitlichen oder räumlichen Zusammenhang stehen (kumulierende Vorhaben), zusammen die maßgeblichen Schwellen erreichen oder überschreiten.

(3a) Der Neu- oder Ausbau von Straßen mit Ausnahme der unselbstständigen Rad- und Gehwege unterliegt einer standortbezogenen Vorprüfung zur Feststellung der Umweltverträglichkeitsprüfungspflicht, wenn die Maßnahme auf einer Länge von insgesamt mehr als 500 m bis zu 1 km in Biotopen gemäß § 32 Abs. 1 des Brandenburgischen Naturschutzgesetzes oder geschützten Landschaftsbestandteilen oder auf einer Länge von 2 bis 5 km in Waldgebieten im Sinne des § 2 Abs. 1 des Landeswaldgesetzes liegt. Absatz 3 Satz 4 gilt entsprechend. Der Neu- oder Ausbau selbstständiger Rad- und Gehwege unterliegt der Pflicht zur Durchführung einer standortbezogenen Vorprüfung in den in Satz 1 und in den in Absatz 3 unter Buchstaben a, c, d genannten Fällen sowie den in Absatz 3 unter Buchstaben g genannten Naturparks, wobei sich ein dort angegebener Schwellenwert jeweils verdoppelt.

<sup>1</sup> Schnellstraßen gemäß den Begriffsbestimmungen des Europäischen Übereinkommens über die Hauptstraßen des internationalen Verkehrs vom 15. November 1975

## Zur Schwellenwertbestimmung in § 38 Abs. 3 und 3a BbgStrG

Die europarechtlich zulässigen Erheblichkeitsgrenzen mussten differenziert für die einzelnen Schutzgüter, die im Anhang III aufgeführt sind, ermittelt werden (Art. 4 Abs. 3 UVP-Richtlinie). Hierauf hatte sich die Kritik an dem Gesetz von 1999 in dem oben erwähnten Schreiben der EU-Kommission vom 21.12.2001 bezogen.

Das Europarecht selbst gibt nur wenige Schwellen vor, verpflichtet gemäß Art. 2 Abs. 1 UVP-RL aber allgemein dazu, nationale Schwellenwerte so festzulegen, dass Projekte mit erheblichen Umweltauswirkungen von der UVP-Pflicht erfasst werden. Dies erfordert eher niedrige Schwellenwerte auch für relativ kleine Straßenbauprojekte, wenn diese an besonders sensiblen Standorten realisiert werden sollen. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs im Inland-Urteil vom 21.09.1999 heißt es dazu:

„66. Tatsächlich kann auch ein Projekt geringer Größe erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt haben, wenn es an einem Standort verwirklicht wird, an dem die in Artikel 3 der Richtlinie genannten Umweltfaktoren wie Fauna und Flora, Boden, Wasser, Klima oder kulturelles Erbe empfindlich auf die geringste Veränderung reagieren.“

Es müsste also ein nach Größe und Standortsensibilitäten differenziertes Schwellenwertprofil entwickelt werden.

Weiterhin haben sich die zuständigen Stellen in Brandenburg vergewissert, dass die einzelnen Schwellen so niedrig angesetzt werden, dass in allen Bereichen oberhalb der festgelegten Werte noch prüfpflichtige Vorhaben vorhanden oder jedenfalls vorstellbar sind.

Darüber hinaus war in die Überlegungen einzustellen, dass die UVP-Richtlinie erkennbar nicht alle Straßenbauvorhaben erfassen wollte. Sonst wären sie ausnahmslos unter Anhang I der Richtlinie gefasst worden. Stattdessen finden sich im Anhang I lediglich Schwellen für eindeutig umwelterhebliche Straßenbauvorhaben. Unterhalb derer haben die Mitgliedstaaten für die Straßenbauprojekte, die unter Anhang II fallen, ein Ermessen, welche Projekte sie einer UVP-Pflicht unterstellen.

Dieses Ermessen ist aber nicht völlig freigestellt. Es ist nach der Rechtsprechung des EuGH darauf ge-

richtet, die Vorhaben zu erfassen, bei „denen mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist“ (Urteil vom 21.09.1999, ZuR 2000, 284). Die Festlegung dieser Vorhaben bleibt aber dem zuständigen Gesetzgeber des Mitgliedstaates überlassen, der insoweit einen Ermessensspielraum hat und der mit Hilfe der Kriterien des Anhangs III der UVP-RL eine Wertung unter Berücksichtigung der Art, der Größe und des Standorts des Vorhabens vorzunehmen hat (Art. 4 Abs. 2b UVP-Richtlinie).

Anhaltspunkte für das Ermessen hat der Richtliniengeber selbst vorgegeben, indem er im Anhang I Projektarten und Schwellen bestimmt hat, an die eine obligatorische UVP geknüpft sind. Das sind:

- 7b) Bau von Autobahnen und Schnellstraßen
- 7c) Bau von neuen vier- oder mehrspurigen Straßen oder Verlegung und/oder Ausbau von bestehenden ein- oder zweispurigen Straßen zu vier- oder mehrspurigen Straßen, wenn diese neue Straße oder dieser verlegte und/oder ausgebaute Straßenabschnitt eine durchgehende Länge von 10 km oder mehr aufweisen würde.

Dem ist eine für die Erheblichkeit maßstabsetzende Wertung zu entnehmen. So ist für eine obligatorische UVP in Nr. 7c eine Länge von 10 km und nicht etwa 5 km oder 2 km, und zwar unabhängig von der Sensibilität des Standorts, festgelegt. Daraus ist zu folgern: Je näher ein Straßenbauprojekt den Schwellen des Anhangs I der UVP-Richtlinie kommt, desto eher wird eine erhebliche Auswirkung auf die Umwelt anzunehmen sein. Umgekehrt wird die Erheblichkeit von nachteiligen Umweltauswirkungen vor allem bei kleineren Straßenbauprojekten immer weniger wahrscheinlich, je weiter sie sich von der Schwelle des Anhangs I entfernen. Dieser UVP-spezifische Wertungsansatz ergibt sich evident aus der UVP-Richtlinie selbst. Er ist vom brandenburgischen Gesetzgeber zugrunde gelegt und mit unterschiedlichen standortbezogenen Kriterien des Anhangs III zu Schwellen verknüpft worden. Ab Erreichen der festgelegten Schwelle sind regelmäßig eine obligatorische UVP und ausnahmsweise eine Vorprüfung des Einzelfalls, bezogen auf den jeweiligen Standort in § 38 Abs. 3a BbgStrG, vorgesehen.

Die EU-Kommission hat in ihrer Stellungnahme vom 19.12.2002 erklärt, das oben erwähnte Vertragsverletzungsverfahren im Hinblick auf die Neu-

fassung des Brandenburgischen Straßengesetzes nicht weiterzuführen.

## Zu den Regelungen im Einzelnen

Das Projekt „Bau von Schnellstraßen“ in § 38 Abs. 3 Nr. 1 BbgStrG ist wörtlich aus Anhang I Nr. 7b der UVP-Richtlinie entnommen. Begrifflich wird an das Europäische Übereinkommen über die Hauptstraßen des Internationalen Verkehrs vom 15. November 1975 angeknüpft. (Bei Schnellstraßen handelt es sich um dem Kraftfahrzeugverkehr vorbehaltenen nur über Anschlussstellen oder besonders geregelte Kreuzungen erreichbare Straßen, auf denen insbesondere das Halten und Parken verboten sind). Wie bereits dargelegt, ist für die in Anhang I der UVP-Richtlinie genannten Projekte die Umweltverträglichkeitsprüfung nach Art. 4 Abs. 1 der UVP-Richtlinie obligatorisch.

Mit der Regelung des § 38 Abs. 3 Nr. 2 BbgStrG wird Anhang I Nr. 7c der UVP-Richtlinie umgesetzt. Auch für diesen Anhang-I-Projekt wurden die Richtlinienvorgaben unverändert übernommen. Demgegenüber hat die entsprechende Bundesregelung eine Verschärfung vorgesehen. Unter Nr. 14.4 der Anlage zu § 3 UVPG wird eine UVP-Pflicht für den Neubau einer vier- oder mehrstreifigen Bundesstraße bereits ab einer durchgehenden Länge von 5 km statuiert, obwohl die Richtlinie eine obligatorische Umweltverträglichkeitsprüfung erst ab 10 km verlangt.

Bei den unter § 38 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. a) BbgStrG aufgeführten Vorhaben wurde im Hinblick auf die besondere Sensibilität der dort genannten Vogelschutzgebiete, FFH-Gebiete, Nationalparks und Naturschutzgebiete und Wasserschutzgebiete der Zonen I und II von der Einführung eines Schwellenwertes abgesehen.

In diesen Gebieten kommt es darauf an, ob die Vorhaben zu erheblichen Beeinträchtigungen des jeweiligen Gebietes führen können. Dies ist immer dann anzunehmen, wenn die Maßnahme innerhalb eines der genannten Gebiete durchgeführt werden soll. Führt das Straßenbauprojekt außerhalb – aber in der Nähe – vorbei, ist eine (standortbezogene) Einzelfallprüfung durchzuführen, ob eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebietes zu erwarten ist (Fernwirkungen). Dies ergibt sich aus der Formulierung „zu erheblichen Beeinträchtigungen ... führen kann“.

Unter § 38 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. b) BbgStrG sind insbesondere die in Anhang III Nr. 2a) und e) der UVP-Richtlinie aufgeführten Schutzgebiete berücksichtigt. Zu bedenken war hier, dass insbesondere Biotope kleinräumig und verstreut sein können. Es wäre nicht angemessen, in jedem Falle der Berührung von Biotopen zu einer obligatorischen UVP-Pflicht zu kommen. Auf der anderen Seite kann jedoch im Einzelfall aufgrund der besonderen Standortbedingungen auch eine geringere als die in der Regelung genannte Inanspruchnahme von Biotopen und geschützten Landschaftsbestandteilen als erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen anzusehen sein, welche die Notwendigkeit einer UVP nach sich zieht. Um diese Einzelfälle angemessen berücksichtigen zu können, wird in dem neuen § 38 Abs. 3a BbgStrG der zuständigen Behörde die Möglichkeit eingeräumt, nach einer standortbezogenen Vorprüfung sachgerecht über die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Einzelfall zu entscheiden. Auf die Vorprüfung wird unten näher eingegangen.

Unter § 38 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. c) BbgStrG werden Wasserschutzgebiete der Schutzzone III aufgrund ihrer besonderen Schutzwürdigkeit mit einem Schwellenwert von 3 km versehen (Umsetzung von Anhang III Nr. 2 e) der UVP-Richtlinie.

Die Kriterien unter § 38 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. d) BbgStrG dienen der Berücksichtigung von besonders geschützten Standorten im Sinne des Anhangs III Nr. 2 d) der UVP-Richtlinie (Reservate und Naturparks). Außerdem werden die im Anhang III Nr. 2h) der UVP-Richtlinie aufgeführten historisch, kulturell oder archäologisch bedeutenden Landschaften besonders berücksichtigt. Mit dieser Formulierung wird insbesondere auch das Weltkulturerbe in der Stadt Potsdam erfasst.

Die Kriterien unter § 38 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. e) BbgStrG dienen der besonderen Berücksichtigung der in Anhang III Nr. 2f) der UVP-Richtlinie genannten Gebiete, in denen die in Gemeinschaftsvorschriften festgelegten Umweltqualitätsnormen bereits überschritten sind. Solche Qualitätsstandards werden für das Medium „Luft“ gesetzt durch die Richtlinie 96/62/EG vom 27. September 1996 über die Beurteilung und Kontrolle der Luftqualität und den auf ihrer Grundlage erlassenen „Tochtrichtlinien“: der Richtlinie 1999/30/EG vom 22. April 1999 über Grenzwerte für Schwefeldioxyd, Stickstoffdioxyd und Stickstoffoxyde, Partikel und Blei in der Luft und der Richtlinie 2000/69/EG vom 16. Novem-

ber 2000 über Grenzwerte für Benzol und Kohlenmonoxid in der Luft. Diese Vorschriften sind durch eine Änderung des Bundesimmissionsschutzgesetzes sowie der 22. Bundes-Immissionsschutz-Verordnung in nationales Recht umgesetzt worden. Gebiete, für die eine Luftreinhalteplanung nach Art. 8 Abs. 3 der Richtlinie 96/62/EG erforderlich sind, werden gegenwärtig für das Land Brandenburg ermittelt und benannt, um dann von der Bundesregierung in eine nach Art. 8 Abs. 1 und 2 der Richtlinie 96/62/EG zu erstellende Liste der betreffenden Gebiete und Ballungsräume aufgenommen zu werden. Die Zusammenstellung dieser Gebiete stellt ein rechtssicher handhabbares Instrumentarium für die Feststellung der UVP-Pflicht im praktischen Vollzug nach § 38 Abs. 3 Nr. 3e) BbgStrG dar.

Unter § 38 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. f) BbgStrG werden insbesondere die Umweltauswirkungen von Straßen auf Gebiete mit hoher Bevölkerungsdichte im

Projekt	ab einer Länge in km	Gebiete
Neubau einer Schnellstraße	0	ohne Eingrenzung
Neubau, Verlegung einer 4-/mehrstreifigen Straße; Ausbau einer bestehenden Straße zu einer 4- oder mehrstreifigen Straße	10	ohne Eingrenzung
Neu-, Ausbau von Straßen	0	FFH-, Vogelschutzgebiete, Nationalparks, Naturschutzgebiete, Wasserschutzgebiete der Zone I, II
	> 1	in nach § 32 BbgNatSchG geschützten Biotopen und nach § 24 BbgNatSchG geschützten Landschaftsbestandteilen
	> 2,5	Luftreinhalteplanungsgebiete
	> 3	Wasserschutzgebiete Zone III
	> 4	Biosphärenreservate; Landschaftsschutzgebiete; Denkmalbereiche; Gebiete, die historisch-kulturell oder archäologisch von Bedeutung sind; Naturparks, Waldgebiete
Neubau Prognose-DTV 5.000 Kfz/ 24 h	> 1	nur innerhalb geschlossener Ortslage mit überwiegender Wohnbebauung
	> 2,5	
Ausbau Prognose-DTV 10.000 Kfz/24 h	> 2,5	

**Übersicht:** UVP-Pflicht nach Projektgrößen in § 38 Abs. 3 BbgStrG

Sinne des Anhangs III Nr. 2 g) der UVP-Richtlinie berücksichtigt. Die höheren Schwellenwerte für den Ausbau von Straßen gegenüber dem Neubau von Straßen sind dadurch sachlich gerechtfertigt, dass bei dem Ausbau von Ortsdurchfahrten eine Verkehrsbelastung bereits vorhanden ist und Ausbauvorhaben in der Regel zu einer Reduzierung dieser Belastungen führen.

Unter § 38 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. g) BbgStrG werden in Anhang III Nr. 2c) und d) der UVP-Richtlinie genannte und in Brandenburg relevante Schutzgebiete berücksichtigt. Aufgrund ihrer geringeren ökologischen Empfindlichkeit konnte die Schwelle für die obligatorische UVP hier auf 5 km Länge festgesetzt werden. Bei Waldgebieten können erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen allerdings auch schon bei einer kürzeren Durchschneidung als 5 km auftreten, wenn es sich um einen Standort mit besonderer ökologischer Sensibilität handelt (z. B. Erholungswald). Um diese Einzelfälle angemessen berücksichtigen zu können, wird auch hier in dem neuen Absatz 3a des § 38 der zuständigen Behörde aufgegeben, im Wege einer standortbezogenen Vorprüfung die Notwendigkeit einer Umweltverträglichkeitsprüfung im Einzelfall zu ermitteln.

### Die Auffangklausel in § 38 Abs. 3 Satz 3 BbgStrG

Als Auffangtatbestand für solche Fälle, in denen die unter den § 38 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. b) bis g) BbgStrG genannten Schwellenwerte nur knapp nicht erreicht werden, aber mehrere sensible Standorte betroffen sind, sieht § 38 Abs. 3 Satz 3 BbgStrG ebenfalls eine UVP-Pflicht vor, wenn mindestens zwei der Schwellenwerte zu mehr als 75 % erreicht werden.

Diese Bestimmung lehnt sich an eine ähnliche Regelung in § 23a Abs. 3 des Österreichischen Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetzes 2000 (UVP-G 2000, BGBl. Nr. 697/1993 idF BGBl. I 89/2000) an.

Sie soll sicherstellen, dass keine ökologischen Unbilligkeiten dadurch entstehen, dass die Standorte nur sektoral an den einzelnen fachgesetzlichen Kriterien gemessen werden. Die Auffangklausel „ferdert“ unterschiedliche Auffassungen über einzelne Schwellenwerte ab. Sie könnte umsetzungstechnisch als Angstklausel bezeichnet werden. Gleichzeitig soll dem integrativen, übergreifenden Ansatz der UVP-Richtlinie Rechnung getragen werden.

## Die Kumulation in § 38 Abs. 3 Satz 4 BbgStrG

Der Kumulierung wird durch § 38 Abs. 3 Satz 4 BbgStrG in Anlehnung an die Umsetzung des UVPG des Bundes Rechnung getragen. Danach besteht die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung auch, wenn mehrere Vorhaben derselben Art, die gleichzeitig von demselben oder mehreren Trägern verwirklicht werden sollen und in einem zeitlich und räumlich engen Zusammenhang stehen (ggf. durch eine Kreuzung verbunden), zusammen die maßgeblichen Größen- oder Leistungswerte erreichen oder überschreiten. In diesen Fällen sind also auch die Auswirkungen anderer Straßenbauprojekte mit einzubeziehen.

Daher können auch die vorgegebenen Schwellenwerte nicht durch Aufsplitterung eines Projektes in mehrere Vorhaben umgegangen werden, die nacheinander realisiert werden.

## Rad- und Gehwege

§ 38 Abs. 3 Satz 2 Nr. 3 und Nr. 3a Satz 1 BbgStrG nehmen unselbstständige Radwege aus der UVP-Pflicht ausdrücklich aus. Für die Anlegung von straßenbegleitenden Radwegen, Gehwegen oder gemeinsamen Geh- und Radwegen, die als rechtlich unselbstständige Teile der Straße der Entmischung des Verkehrs dienen, braucht keine Umweltverträglichkeitsprüfung durchgeführt werden, da von ihnen keine eigenständigen erheblichen

Gebietskategorie	km	Einzelfallvorprüfung (EVP)
FFH-Gebiete, Vogelschutzgebiete, Nationalparks, Naturschutzgebiet, Wasserschutzgebiet der Zone I und II		+
geschützte Biotop nach § 32 BbgNatSchG, geschützte Landschaftsbestandteile gemäß § 24 BbgNatSchG	> 1	+
Waldgebiete	> 4	+
Wasserschutzgebiet Zone III	> 6	+
Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet, Denkmalsbereiche, Gebiete mit historischer, kultureller oder archäologischer Bedeutung	> 8	+
Naturparks	> 10	+

**Übersicht:** Schwellenwert für selbstständige Rad- und/oder Gehwege

Umweltauswirkungen gegenüber der Straße im Übrigen zu erwarten sind.

Demgegenüber fallen der Neu- oder Ausbau selbstständiger Rad- und/oder Gehwege gemäß § 38 Abs. 3a BbgStrG unter die UVP-Pflicht.

Nachteilige Umweltauswirkungen erheblicher Art können hierbei nur auf die unter § 38 Abs. 3 Buchst. a) bis d) und unter Buchst. g) genannten Gebiete ausgehen.

Der Rad- und Gehwegbau in den nicht angesprochenen Luftreinhaltegebieten (§ 38 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. e) BbgStrG) und in geschlossenen Ortslagen (§ 38 Abs. 3 Nr. 3 Buchst. f) BbgStrG) ist ohne erhebliche Umweltrelevanz.

Auch in den eine UVP-Pflicht auslösenden Gebieten ist zu berücksichtigen, dass die zu erwartenden Umweltauswirkungen von Rad- oder Gehwegen geringer sind als bei sonstigen Straßen. Dies wird durch eine Verdoppelung der in den Schwellenwerten angegebenen Kilometer berücksichtigt. Gleichzeitig wird darauf verzichtet, eine obligatorische UVP-Pflicht festzulegen. Vielmehr ist ab der jeweiligen (verdoppelten) Schwelle eine standortbezogene Vorprüfung durchzuführen. Die Beschränkung auf den Standort ist auch sachgerecht, da die Merkmale eines Rad- oder Gehwegvorhabens ebenso standardisiert beurteilt werden können wie die Merkmale der möglichen Auswirkungen. Prüfungsrelevant sind lediglich die standortbezogenen Empfindlichkeiten, die überschlüssig darauf zu untersuchen sind, ob aufgrund der örtlichen Gegebenheiten mit erheblichen Auswirkungen auf die Umwelt zu rechnen ist (vgl. § 3c Abs. 1 S. 1, 2 UVPG).

## Die standortbezogene Vorprüfung des Einzelfalls (EVP)

Bei der standortbezogenen Vorprüfung ist jeweils im Einzelfall zu ermitteln, ob das Vorhaben einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung bedarf. Dies ist dann der Fall, wenn die Umstände im Einzelfall erwarten lassen, dass mit erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen zu rechnen ist.

Dabei handelt es sich um eine überschlüssige Prüfung, die eine Grobeinschätzung über das Vorliegen möglicher erheblicher Umweltauswirkungen zulassen soll. Ergibt sie, dass erhebliche Umwelteinwirkungen zu erwarten sind, so ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen. Insbeson-

## Programm des Forschungsseminars „Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht“ am 22./23. September 2003 in Saarbrücken

dere bei Biotopen und geschützten Landschaftsbestandteilen, also bei ökologisch unterschiedlich wertvollen, sich aber kontinuierlich in Lage, Ausdehnung und Struktur verändernden kleinen Gebiete ist diese Vorprüfung vorgesehen. Die sehr unterschiedlichen Wertigkeiten der einzelnen in § 32 BbgNatSchG genannten Biotope und in § 24 BbgNatSchG aufgeführten Landschaftsbestandteile haben eine generalisierende Behandlung in Form von Schwellenwerten nicht sachgerecht erscheinen lassen. Ebenso sind die unterschiedlichen Funktionen von Wald einer Vorprüfung zu unterziehen. Daher sind die Umstände des Einzelfalls zu ermitteln und einer Wertung zu unterziehen. Die standortbezogene Vorprüfung ist gemäß den in der Anlage 2 Nr. 2 des UVPG aufgeführten Schutzkriterien durchzuführen.

Für die Beurteilung der Erheblichkeit der nachteiligen Umweltauswirkungen kann die Formel gelten: Je mehr sich das Straßenbauvorhaben den in § 38 Abs. 3 BbgStrG bezeichneten Schwellen annähert, desto eher ist von einer erheblichen Umweltauswirkung auszugehen. Je weniger das Gebiet betroffen ist, desto weniger wahrscheinlich ist eine erhebliche Auswirkung.

Ist nach dem Ergebnis der standortbezogenen Vorprüfung keine Umweltverträglichkeitsprüfung notwendig, beantragt der Vorhabensträger bei der Planfeststellungsbehörde die Feststellung, dass keine Verpflichtung zur Durchführung einer förmlichen Umweltverträglichkeitsprüfung besteht. Mit dem Antrag übergibt er die Prüfungsunterlagen und macht einen Entscheidungsvorschlag. Die Planfeststellungsbehörde entscheidet über das Unterbleiben einer Umweltverträglichkeitsprüfung und gibt das Ergebnis bekannt (§ 2 Abs. 3 BbgU-VPG in Verbindung mit § 3a UVPG).

### Die Berücksichtigung der Schwellenwerte als Prüfungsmaßstab für Bundesfernstraßen

Obwohl sich der Bundesgesetzgeber überwiegend nicht für Schwellenwerte, sondern für einzelfallbezogene Vorprüfungen entschieden hat (siehe Anla-

ge 1, Nr. 14. 6 zum UVPG), können die landesrechtlichen Schwellenwerte mittelbar zur Geltung gebracht werden.

Bei einer Vorprüfung ist die Frage zu beantworten, ob ein Vorhaben erhebliche Umweltauswirkungen haben kann und folglich eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen ist (vgl. §§ 3c Abs. 1, 3e Abs. 1 UVPG). Da der bundesrechtliche Kriterienkatalog in der Anlage 2 zum UVPG aus Anhang III der UVP-Richtlinie entwickelt worden ist, aber keinen Erheblichkeitsmaßstab enthält, können zur Entscheidung hierüber die landesrechtlichen Schwellenwerte entsprechend herangezogen werden. Bei diesen Schwellenwerten werden die gleichen Maßstäbe der UVP-Richtlinie (vor allem des Anhangs III) angewandt wie bei der einzelfallbezogenen Vorprüfung sowie die Rechtsprechung des EuGH und die Bewertung der EU-Kommission berücksichtigt.

Praktische Bedeutung erhält diese Vorgehensweise vor allem bei Ausbaumaßnahmen, die über den vorhandenen Straßenkörper hinausgehen und deshalb eines Planfeststellungsbeschlusses oder einer Plangenehmigung bedürfen. Erreicht ein solches Vorhaben die in § 38 Abs. 3, 3a BbgStrG enthaltenen Schwellenwerte nicht, ist eine Umweltverträglichkeitsprüfung in BB nicht durchzuführen. In diesem Fall kann auch auf eine Planfeststellung oder Plangenehmigung verzichtet werden, wenn die weiteren Voraussetzungen des § 17 Abs. 2 FStrG vorliegen.

**Montag, 22. September 2003**

- 14.00 Uhr Begrüßung der Teilnehmer
- 14.15 Uhr Regierungsdirektor Stefan Strick,  
Bundesministerium für Verkehr, Bau-  
und Wohnungswesen, Bonn:  
Umsetzung der Umgebungslärm-  
Richtlinie in nationales Recht
- 15.00 Uhr Diskussion
- 16.00 Uhr Kaffeepause
- 16.30 Uhr Prof. Dr. Hans-Peter Michler  
Fachhochschule Trier – Umweltcam-  
pus Birkenfeld:  
Die Umsetzung der FFH-Richtlinie in  
das deutsche Straßenrecht
- 17.30 Uhr Diskussion
- 19.00 Uhr Abendessen

**Dienstag, 23. September 2003**

- 9.00 Uhr Univ.-Prof. Dr. Michael Ronellenfitsch,  
Eberhard-Karls-Universität, Tübingen:  
Die Plan-UVP bei der Verkehrswege-  
planung
- 9.45 Uhr Diskussion
- 10.30 Uhr Kaffeepause
- 11.00 Uhr Ministerialrat Michael Jupe,  
Ministerium für Stadtentwicklung,  
Wohnen und Verkehr des Landes  
Brandenburg, Potsdam:  
Die Umsetzung der UVP-Richtlinie in  
das Brandenburgischen Straßenrecht
- 11.30 Uhr Diskussion
- 12.00 Uhr „Aktuelle Stunde“
- 12.30 Uhr Mitgliederversammlung des Arbeits-  
ausschusses „Straßenrecht“
- 13.00 Uhr Gelegenheit zum Mittagessen

## Teilnehmerverzeichnis

Ansel, Horst

Ltd. Ministerialrat, Ministerium für Umwelt und Verkehr des Landes Baden-Württemberg, Stuttgart

Dr. Bartlperger, Richard

Em. Univ.-Professor, Universität Erlangen, Uttenreuth

Bauer, Konrad

Abteilungspräsident der Bundesanstalt für Straßenwesen, Bergisch Gladbach

Binnenbruck, Horst Hermann

Diplom-Volkswirt, P.U.T.V. Planungs- und UnternehmensBeratung – Transport und Verkehr, Gappenchach

Dr. Blümel, Willi

Em. Univ.-Professor, Dt. Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Wilhelmsfeld

Dr. Broß, Siegfried

Professor, Richter des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe

Dr. Bülow, Petra

Rechtsanwältin, Stuttgart

Dr. Dr. Durner, Wolfgang

LL.M., Wiss. Assistent, Institut für Politik und öffentliches Recht, Universität München

Dr. Eichberger, Michael

Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig

Dr. Fickert, Hans Carl

Professor, Ltd. Ministerialrat a. D., Ratingen

Dr. Geiger, Andreas

Rechtsanwalt, München

Geyer, Gerhard

Ltd. Ministerialrat, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München

Grote, Friedrich

Regierungsdirektor, Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen, Betriebssitz Münster

Dr. Grupp, Klaus

Univ.-Professor, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Hartig, Thorsten

Wiss. Mitarbeiter, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Hehn, Andreas

Regierungsdirektor, Hessisches Landesamt für Straßen- und Verkehrswesen, Wiesbaden

Hendewerk, Wolfgang

DEGES Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH, Berlin

Dr. Hönig, Dietmar

Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Projektgruppe Flughafenenerweiterung Frankfurt, Wiesbaden

Huber, Martin

Ltd. Regierungsdirektor, Behörde für Bau und Verkehr, Freie und Hansestadt Hamburg, Hamburg

Jupe, Michael

Ministerialrat, Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr des Landes Brandenburg, Potsdam

Kastner, Fritz

Ministerialrat a. D., Bonn

Kern, Jürgen

Ministerialrat, Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Verkehr und Landesentwicklung, Wiesbaden

Kirchberg, Josef-Walter

Rechtsanwalt, Stuttgart

Lohrum, Eleonore

Rechtsanwältin, DB Bauprojekt GmbH, Frankfurt

Losch, Michael

Ltd. Senatsrat, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Berlin

Majcherek, Joachim

Regierungsdirektor, Landesbetrieb Straßenbau Nordrhein-Westfalen, Betriebssitz Münster

Maß, Wolfgang

Regierungsdirektor, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, München

Dr. Michler, Hans-Peter

Professor, Fachhochschule Trier – Umweltcampus Birkenfeld

Mietzsch, Oliver

Verkehrsreferent des Deutschen Städtetages, Berlin

Numberger, Ulrich  
Rechtsanwalt, München

Dr. Paetow, Stefan  
Vors. Richter am Bundesverwaltungsgericht,  
Leipzig

Dr. Repkewitz, Ulrich  
Wiss. Assistent, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Johannes-Gutenberg-Universität Mainz

Rieder, Markus  
Regierungsdirektor, Landesbetrieb Straßen und Verkehr Rheinland-Pfalz, Koblenz

Rinke, Siegfried  
Ministerialrat, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Dienstsitz Bonn

Dr. Ronellenfitsch, Michael  
Univ.-Professor, Juristische Fakultät, Eberhard-Karls-Universität Tübingen

Rother, Edward  
Oberregierungsrat, Ministerium für Verkehr, Energie und Landesplanung des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf

Sauthoff, Michael  
Richter am Obergerverwaltungsgericht für das Land Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald

Schendel, Volker  
Ministerialrat, Referent für Straßenrecht im Niedersächsischen Ministerium für Wirtschaft, Technologie und Verkehr, Hannover

Schenk, Karlheinz  
Richter am Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Mannheim

Schittny, Hubertus  
Ministerialrat a. D., Münster

Schlick, Wolfgang  
Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe

Schlosser, Friedrich  
Ltd. Regierungsdirektor a. D., Wiesbaden

Schmidt, Jutta  
Regierungsdirektorin, Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau des Landes Rheinland-Pfalz, Mainz

Dr. Schönharting, Jörg  
Professor, Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Universität GH Essen

Springe, Christian  
Oberregierungsrat, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Dienstsitz Bonn

Dr. Steiner, Udo  
Univ.-Professor, Richter des Bundesverfassungsgerichts, Karlsruhe

Dr. Stelkens, Ulrich  
Wiss. Assistent, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Streck, Edgar  
Richter am Bundesgerichtshof, Karlsruhe

Strick, Stefan  
Regierungsdirektor, Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Dienstsitz Bonn

Dr. Stürer, Bernhard  
Professor, Rechtsanwalt und Notar,  
Münster/Osnabrück

Trésoret, Julie-Andrée  
Stud. Mitarbeiterin, Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Universität des Saarlandes, Saarbrücken

Vieten, Michael  
Dipl.-Ingenieur, Lehr- und Forschungsgebiet Straßenverkehrsplanung und Straßenverkehrstechnik, Bergische Universität Wuppertal

Wacker, Manfred  
Dipl.-Ingenieur, Institut für Straßen- und Verkehrswesen, Universität Stuttgart

Wegner, Ulrike  
Rechtsanwältin, Dietzenbach

Wiget, Maximilian  
Landesrechtsanwaltschaft Bayern, München

Dr. Zeitler, Herbert  
Regierungspräsident a. D., Gauting

Zörner, Fritz  
Assessor, Amt für Baurecht der Landeshauptstadt Magdeburg

## Schriftenreihe

Berichte der Bundesanstalt  
für Straßenwesen

## Unterreihe „Straßenbau“

**1993**

- S 1: Verwitterungsbeständigkeit von Recycling-Baustoffen  
Guth kostenlos
- S 2: Eignung von Grubenbergen als Baustoff für Tragschichten  
ohne Bindemittel  
Guth kostenlos
- S 3: Altlastenerfassung durch geophysikalische Methoden  
Faust kostenlos
- S 4: EPS-Hartschaum als Baustoff für Straßen  
Bull-Wasser kostenlos
- S 5: Baubegleitende Messungen B 73n  
Heinisch, Blume kostenlos
- S 6: Eignung überdeckter Fugen mit Querkraftübertragung  
Fleisch, Bartz kostenlos

**1994**

- S 7: 33. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau  
€ 14,00

**1995**

- S 8: Anleitung Qualitätsmanagementplan Asphalttragschichten  
Freund, Stöckner € 12,50
- S 9: Meßwert- und rechnergestütztes Management der Stra-  
ßenenerhaltung – Niederschrift und Referate des Erfahrungsaus-  
tausches am 16. und 17. Mai 1995 in Berlin € 13,00
- S 10: 34. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau  
€ 14,00

**1996**

- S 11: Der Einfluß der Textur auf Reifen/Fahrbahngeräusch und  
Rollwiderstand  
Ullrich, Glaeser, Sander € 15,00
- S 12: Offenporige Asphaltdeckschichten auf Außerortsstraßen –  
Projektgruppe „Lärmmindernde Straßendecken“ € 10,00
- S 13: Qualität von mineralischen Straßenbaustoffen  
Tabbert € 16,50

**1997**

- S 14: 35. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau  
€ 16,50
- S 15: Anforderungen an Fugenfüllsysteme aus Temperaturdeh-  
nungen  
Eisenmann, Lechner € 12,50
- S 16: Sicherheitswirksamkeit ausgewählter Straßenbaumaßnah-  
men im Lande Brandenburg  
Schnüll, Handke, Seitz € 22,00

**1998**

- S 17: Restnutzungsdauer von Asphalttschichten  
Wolf € 13,00

- S 18: 2. Erfahrungsaustausch über rechnergestütztes Stra-  
ßen-  
erhaltungsmanagement € 14,50

- S 19: Einfluß der Bruchflächigkeit von Edelsplitten auf die Stand-  
festigkeit von Asphalten  
Teil 1: Literaturlauswertung  
Beckedahl, Nösler, Straube  
Teil 2: Einfluß des Rundkornanteils auf die Scherfestigkeit von  
Gesteinskörnungen  
H.G. Diel € 16,50

**1999**

- S 20: 36. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau  
€ 14,00
- S 21: Walzbeton: Ergebnisse aus neuester Forschung und lang-  
jähriger Praxis – Kompendium  
Birmann, Burger, Weingart, Westermann  
Teil 1: Einfluß der Zusammensetzung und der Verdichtung von  
Walzbeton auf die Gebrauchseigenschaften (1)  
Schmidt, Bohlmann, Vogel, Westermann  
Teil 2: Einfluß der Zusammensetzung und der Verdichtung von  
Walzbeton auf die Gebrauchseigenschaften (2)  
Weingart, Dreßler  
Teil 3: Messungen an einer Versuchsstrecke mit Walzbeton-Trag-  
schicht an der B54 bei Stein-Neukirch  
Eisenmann, Birmann  
Teil 4: Temperaturdehnung, Schichtenverbund, vertikaler Dichte-  
verlauf und Ebenheit von Walzbeton  
Burger € 17,00

**2000**

- S 22: 3. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur systematischen  
Straßenenerhaltung – Nutzen der systematischen Straßenenerhaltung  
€ 19,50
- S 23: Prüfen von Gesteinskörnungen für das Bauwesen  
Ballmann, Collins, Delalande, Mishellany,  
v. d. Elshout, Sym € 10,50

**2001**

- S 24: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Un-  
tergrund - Konsolidationsverfahren -  
Teil 1: Vergleichende Betrachtung von Konsolidationsver-  
fahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund  
Teil 2: Erfahrungsberichte über ausgeführte Straßenbauprojekte  
auf wenig tragfähigem Untergrund unter Verwendung von  
Konsolidationsverfahren  
Koch € 17,50
- S 25: 37. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau  
€ 16,50

**2002**

- S 26: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Un-  
tergrund - Aufgeständerte Gründungspolster  
Rogner, Stelter € 14,00
- S 27: Neue Methoden für die Mustergleichheitsprüfung von  
Markierungsstoffen – Neuentwicklung im Rahmen der Einführung  
der ZTV-M 02  
Killing, Hirsch, Boubaker, Krotmann € 11,50
- S 28: Rechtsfragen der Bundesauftragsverwaltung bei Bundes-  
fernstraßen – Referate eines Forschungsseminars der Universi-  
tät des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“  
am 25./26. September 2000 in Saarbrücken € 13,00
- S 29: Nichtverkehrliche Straßennutzung – Referate eines For-  
schungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeits-  
ausschusses „Straßenrecht“ am 24./25. September 2001 in Saar-  
brücken € 13,50

## 2003

S 30: 4. Bund-Länder-Erfahrungsaustausch zur systematischen Straßenerhaltung – Workshop Straßenerhaltung mit System –  
€ 19,50

S 31: Arbeitsanleitung für den Einsatz des Georadars zur Gewinnung von Bestandsdaten des Fahrbahnaufbaues „Straßenrecht“ am 23./24. September 2002 in Saarbrücken  
Golkowski € 13,50

S 32: Straßenbaufinanzierung und -verwaltung in neuen Formen – Referate eines Forschungsvorhabens der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 23. und 24. September 2003 in Saarbrücken € 13,50

S 33: 38. Erfahrungsaustausch über Erdarbeiten im Straßenbau  
€ 17,50

S 34: Untersuchungen zum Einsatz von EPS-Hartschaumstoffen beim Bau von Straßendämmen  
Hillmann, Koch, Wolf € 14,00

## 2004

S 35: Bauverfahren beim Straßenbau auf wenig tragfähigem Untergrund – Bodenersatzverfahren  
Grundhoff, Kahl € 17,50

S 36: Umsetzung und Vollzug von EG-Richtlinien im Straßenrecht – Referate eines Forschungsseminars der Universität des Saarlandes und des Arbeitsausschusses „Straßenrecht“ am 22. und 23. September 2003 in Saarbrücken € 13,50

---

Alle Berichte sind zu beziehen beim:

Wirtschaftsverlag NW  
Verlag für neue Wissenschaft GmbH  
Postfach 10 11 10  
D-27511 Bremerhaven  
Telefon: (04 71) 9 45 44 - 0  
Telefax: (04 71) 9 45 44 77  
Email: [vertrieb@nw-verlag.de](mailto:vertrieb@nw-verlag.de)  
Internet: [www.nw-verlag.de](http://www.nw-verlag.de)

Dort ist auch ein Kompletverzeichnis erhältlich.