



## LEBENSRAUMSCHUTZ NACH EUROPÄISCHEM GEMEINSCHAFTSRECHT

### AVRUPA BİRLİĞİ HUKUKUNA GÖRE DOĞAL YAŞAM ALANLARININ KORUNMASI

**Dr. iur. Ahmet Mithat Güneş, LL.M.**

[guneslaw@hotmail.com](mailto:guneslaw@hotmail.com)

#### **Zusammenfassung**

Mit dem Erlass der FFH-Richtlinie (92/43/EWG) hat die Europäische Union auf den globalen Rückgang der biologischen Artenvielfalt reagiert. Das Hauptziel dieser Richtlinie ist damit die Sicherung der Artenvielfalt. Zur Realisierung dieses Ziels sieht sie die Errichtung eines kohärenten europäischen ökologischen Netzes besonderer Schutzgebiete mit dem Namen „Natura 2000“ vor. Bestandteile dieses ökologischen Netzes sind die aufgrund der FFH-Richtlinie eingerichteten Schutzgebiete und die nach der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen besonderen Vogelschutzgebiete. Die Antwort auf die Frage, wie der Schutz der Natura 2000-Gebiete sichergestellt wird, liefert das Schutzregime der FFH-Richtlinie, welches in Art. 6 FFH-RL normiert ist. Diese Vorschrift sieht drei, jeweils eigenständige Schutzinstrumente vor. Sie fordert einerseits die Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen für die besonderen Schutzgebiete (Art. 6 Abs. 1 FFH-RL). Andererseits statuiert sie das allgemeine Verschlechterungs- und Störungsverbot (Art. 6 Abs. 2 FFH-RL). Sie schreibt weiterhin unter bestimmten Voraussetzungen die Durchführung der Verträglichkeitsprüfung für Pläne und Projekte gemäß Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL, sowie den in Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL normierte Verträglichkeitsgrundsatz vor, von dem nur in besonderen Ausnahmefällen abgewichen werden kann.

**Schlüsselwörter:** Fauna-Flora-Habitat Richtlinie, Natura 2000, Europäisches Naturschutzrecht, FFH Yönergesi, Yaşam Alanı Koruması, Avrupa Birliği Doğa Koruma Hukuku'

#### **Öz**

Günümüzde artık güncel bir sorun haline alan biyolojik çeşitliliğin gerileyişi karşısında Avrupa Birliği 1992 yılında Fauna-Flora-Habitat Yönergesini (92/43/EEC) çıkarmıştır. Bu yönergenin temel amacı biyolojik çeşitliliğin korunmasıdır. Söz konusu yönerge bu bağlamda özel koruma alanlarının belirlenerek, Natura 2000 adı altında Avrupa ekolojik ağının oluşturulmasını öngörmektedir. Bu ağa dahil olan özel koruma alanlarında bu yönergenin 6. maddesinde yazılı olan hükümler geçerlidir. Fauna-Flora-Habitat Yönergesinin 6. maddesi bu bağlamda üçlü bir koruma mekanizması öngörmektedir. Bu maddenin birinci fıkrası üye ülkeleri özel koruma alanlarında gerekli koruma tedbirlerini almakla yükümlü kılmaktadır. İkinci fıkra ise özel koruma alanlarında doğal türlerin ve bu türlerin yaşam alanlarında ortaya çıkan zararları önlemek için gerekli tedbirlerin alınmasını emretmektedir. Bu maddenin üçüncü fıkrası ise bu alanlar üzerinde olumsuz etkiler doğurabilecek plan ve projeler için bir uyumluluk denetimi ve uyumluluk prensibi öngörmektedir. Fauna-Flora-Habitat Yönergesi içerdiği bu hükümler ile Natura 2000 çevre ağına dahil olan alanlarda yok olmayla karşı karşıya olan türlerin devamını güvence altına almaktadır.

**Anahtar Kelimeler:** Fauna-Flora-Habitat Yönergesi, Natura 2000, Avrupa Birliği Doğa Koruma Hukuku, FFH-Richtlinie, Habitatschutz, Europäisches Naturschutzrecht.

## I. Einleitung

Bereits in den siebziger Jahren hat sich die Erkenntnis durchgesetzt, dass sich der Zustand der wildlebenden Tier- und Pflanzenarten unaufhörlich verschlechtert. So spricht man heute von einem globalen Rückgang der Artenvielfalt.<sup>1</sup> Diese negative Entwicklung hat zwar vielfältige Ursachen, der bedeutendste Faktor ist jedoch die fortschreitende Zerstörung und Verschlechterung der natürlichen Lebensräume vieler Tier- und Pflanzenarten. Die Europäische Union hat mit dem Erlass zweier Rechtsakte auf diese Entwicklung reagiert. Die zwei wichtigsten Regelwerke auf dem Gebiet des europäischen Naturschutzrechts sind die Vogelschutzrichtlinie (kurz: VRL)<sup>2</sup> und die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (kurz: FFH-Richtlinie).<sup>3</sup> Zunächst wurde am 2. April 1979 die Richtlinie über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, die sogenannte Vogelschutzrichtlinie erlassen. Darüber hinaus hat der Rat der Europäischen Gemeinschaft am 21. Mai 1992 die Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, die so genannte Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie verabschiedet.

Diese beiden Rechtsakte enthalten insbesondere Verpflichtungen der Mitgliedstaaten zur Ausweisung von Schutzgebieten und zur Anwendung von Schutzregimen. Während die Vogelschutzrichtlinie lediglich dem Schutz der wildlebenden Vogelarten dient, zielt die FFH-Richtlinie insgesamt auf den Schutz der wildlebenden Tiere und wildwachsenden Flora sowie den Schutz ihrer Lebensräume ab. Die FFH-Richtlinie tritt dabei neben die Vogelschutzrichtlinie und dient ihrer Ergänzung. Mit diesen beiden Richtlinien sind erstmals Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft erlassen worden, die eine umfassende und gemeinschaftsweite verbindliche Vorgabe zur Erhaltung und Entwicklung des europäischen Naturerbes vorsehen. Die FFH-Richtlinie ist dabei bisheriger Höhepunkt im europäischen Bemühen, einen über die Grenzen der Mitgliedstaaten funktionsfähigen Naturschutz zu etablieren und ihr Ziel ist der Schutz, der Erhalt und die Wiederherstellung der biologischen Artenvielfalt.

Um diesen Zweck zu realisieren, sieht sie die Errichtung eines kohärenten europäischen ökologischen Lebensraumverbundnetzes besonderer Schutzgebiete mit der Bezeichnung „Natura 2000“ vor. Bestandteile dieses ökologischen Netzwerkes sind neben den die nach der FFH-Richtlinie ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete auch die auf der Grundlage der Vogel-

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu *Gellermann*, Natura 2000, S. 7 ff.; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 1 ff.; *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 1 ff.; *Leist*, Lebensraumschutz, S. 10 ff.; *Kerkmann*, Natura 2000, S. 2 ff.

<sup>2</sup> Richtlinie des Rates 79/409/EWG vom 2. April 1979 über Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. EG Nr. L 103, S. 1; zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 807/2003 des Rates vom 14.04.2003, ABl. EG Nr. L 122, S. 36.

<sup>3</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 Nr. L 206 S. 7 ff.; zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29.09.2003, ABl. EG Nr. L 284, S. 1.

schutzrichtlinie ausgewiesenen europäischen Vogelschutzgebiete. Die Aufgabe des Netzes Natura 2000 besteht darin, einen wirksamen Beitrag zur langfristigen Erhaltung der Lebensräume und der in ihnen beheimateten Tier- und Pflanzenarten zu leisten. Durch die Ausweisung von Schutzgebieten und deren Vernetzung in dieses Netz sollen Rückzugsräume zur Verfügung gestellt und der genetische Austausch ermöglicht werden. Die Schaffung eines solchen Schutzgebietsnetzes ist damit das Kernelement der europäischen Naturschutzpolitik und in erster Linie das Mittel zur Verwirklichung der Ziele der FFH-Richtlinie.

## **II. Verfahren zur Schaffung des europäischen Habitatschutzgebietsnetzes Natura 2000**

### **1. Allgemeines**

Zur Errichtung des Netzes Natura 2000 sieht die FFH-Richtlinie insgesamt ein dreistufiges Verfahren vor. In der ersten Phase obliegt es den Mitgliedstaaten, nach Art. 4 Abs. 1 FFH-RL und anhand der in Anhang III, Phase 1 der FFH-RL aufgeführten Kriterien, eine nationale Gebietsliste zu erstellen und diese dann an die Kommission zu übermitteln. Dieser erste Schritt hätte nach Art. 4 Abs. 1 Satz 5 FFH-RL binnen drei Jahren nach der Bekanntgabe der FFH-Richtlinie, nämlich bis zum 05.06.1995, durchgeführt werden müssen. Die sich anschließende zweite Phase dient der Erstellung des Entwurfs einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, der nach Art 4 Abs. 2 UAbs. 1 FFH-RL von der Kommission im Einvernehmen mit dem jeweiligen Mitgliedstaat auf der Grundlage der in Anhang III, Phase 2 zur FFH-RL aufgeführten Kriterien zu erarbeiten ist. Die endgültige Liste wird dann von der Kommission festgelegt und den Mitgliedstaaten als Entscheidung mitgeteilt. Dies hätte gem. Art. 4 Abs. 3 FFH-RL binnen sechs Jahren nach Bekanntgabe der Richtlinie, also bis zum 05.06.1998, erfolgen müssen. Schließlich müssen in der dritten Phase des Verfahrens die in der endgültigen Gemeinschaftsliste aufgeführten Gebiete von den Mitgliedstaaten gem. Art. 4 Abs. 4 FFH-RL so schnell wie möglich- spätestens aber binnen sechs Jahren ausgewiesen werden. Diese letzte Frist ist bereits am 05.06.2004 abgelaufen. Den normativen Anknüpfungspunkt zur Schaffung von FFH-Gebieten bilden in diesem Zusammenhang die Bestimmungen des Art. 4 FFH-RL.

### **2. Die mitgliedstaatliche Auswahl der FFH-Gebiete**

In der ersten Phase zur Erstellung der Gemeinschaftsliste ist jeder Mitgliedstaat aufgrund Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 S. 1 FFH-RL verpflichtet, anhand der Kriterien des Anhangs III, Phase 1 zur FFH-RL und einschlägiger wissenschaftlicher Informationen, eine nationale Liste potentiell für das Schutzgebietsnetz geeigneter Flächen in seinem Staatsgebiet als Vorauswahl zu

erstellen, in der die in diesen Gebieten vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I und einheimischen Arten des Anhangs II enthalten sind. Bei dieser Phase geht es um eine Bestandaufnahme von Gebieten, aus deren Gesamtheit jene auszuwählen sind, denen mit Blick auf die Einrichtung eines kohärenten und funktionsfähigen Netzes eine gemeinschaftliche Bedeutung zukommt.<sup>4</sup> Die nationale Meldeliste bildet also die Grundlage für die später in der zweiten Phase zu erstellende Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung.

Zu beachten ist hierbei, dass die Auswahlkriterien in Anhang III, Phase 1 zur FFH-RL insgesamt rein naturschutzfachlicher Natur sind und zugleich einen bindenden Charakter haben. Den Mitgliedstaaten steht es somit nicht frei, sie bei der Erstellung der nationalen Meldeliste anzuwenden oder dies zu unterlassen.<sup>5</sup> Der EuGH hat in seinem Urteil vom 07.11.2000<sup>6</sup> auch klargestellt, dass die Mitgliedstaaten verpflichtet sind, bei der Aufstellung der nationalen Vorschlagslisten allein die in Anhang III aufgeführten Kriterien anzuwenden. Der Gerichtshof hat damit eine Berücksichtigung der wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Gesichtspunkte abgelehnt und ausdrücklich auf die ausschließliche Maßgeblichkeit der in Bezug genommenen naturschutzfachlichen Auswahlkriterien für die mitgliedstaatliche Entscheidung verwiesen.<sup>7</sup>

In der Literatur<sup>8</sup> und Rechtsprechung<sup>9</sup> wird dabei überwiegend angenommen, dass bei der Auswahl und Meldung der in die Liste aufzunehmenden Gebiete den Mitgliedstaaten ein Spielraum zukommt. Dieser Spielraum hat jedoch einen rein naturschutzfachlichen Charakter, da die mitgliedstaatliche Vorauswahl sich ausschließlich an den naturschutzfachlichen Kriterien des Anhangs III orientieren muss.<sup>10</sup> Ungeachtet des den Mitgliedstaaten zustehenden Auswahlspielraums kann dabei in Ausnahmefällen, wegen hervorragender ökologischer Bedeutung und Schutzwürdigkeit eines Gebiets, eine Reduzierung des Auswahlspielraums auf Null in Betracht kommen, wobei die Mitgliedstaaten eine absolute Meldepflicht trifft.<sup>11</sup> Dies

---

<sup>4</sup> Gellermann, *Natura* 2000, S. 50.

<sup>5</sup> Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, S. 14; Berner, *Der Habitatschutz*, S. 67; Rödiger-Vorwerk, *Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, S. 25 f.

<sup>6</sup> EuGH, DVBl. 2000, S. 1841 f.

<sup>7</sup> Vgl. dazu EuGH, DVBl. 2000, S. 1841 f.; Gellermann, *Natura* 2000, S. 53 f.; Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, S. 18; Kerkmann, *Natura* 2000, S. 48 ff.

<sup>8</sup> So Günes, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, S. 18 ff.; Fisahn/Cremer, *NuR* 1997, S. 268; Berner, *Der Habitatschutz*, S. 71; Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, S. 52; ausführlich dazu Kues, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, S. 30 ff.; Kerkmann, *Natura* 2000, S. 23 ff.

<sup>9</sup> EuGH, Urt. vom 11.09.2001, C-71/99, Rn.26; EuGHE, 1991, I- S. 931; BVerwG, *NuR* 2001, S. 383.

<sup>10</sup> Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, S. 71; Günes, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, S. 20.

<sup>11</sup> Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, S. 63; Gellermann, *Natura* 2000, S. 55; Berner, *Der Habitatschutz*, S. 73.

wird auch durch die Rechtsprechung des EuGH zur Vogelschutzrichtlinie bestätigt.<sup>12</sup> Eine derartige Reduzierung des Auswahlspielraums liegt in den Fällen vor, in denen die ökologische Wertigkeit des Gebiets zwangsläufig nur zu dem Ergebnis kommt, dass die besondere Bedeutung des Gebiets für einen Lebensraumtyp, eine Art oder für das kohärente Schutzgebietsnetz seine Meldung in die nationale Meldeliste unabdingbar macht.<sup>13</sup> Wann nun allerdings diese hervorragende ökologische Bedeutung eines Gebiets gegeben ist, lässt sich abstrakt nicht bestimmen, sondern hängt von den Umständen des Einzelfalls ab.<sup>14</sup>

### **3. Erstellung der Gemeinschaftsliste durch Kommission**

Im Anschluss an die mitgliedstaatliche Vorauswahl findet die Festlegung der Gemeinschaftsliste als zweite Phase zur Errichtung des Gebietsnetzes Natura 2000 statt. Sie ist geregelt in Art. 4 Abs. 2 FFH-RL und zerfällt in zwei Verfahrensabschnitte. Zunächst stellt die Europäische Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten aus den nationalen Vorschlagslisten den Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung auf. In einem zweiten Schritt wird dieser Entwurf dem Habitatsausschuss zur Stellungnahme zugeleitet und wird sodann von der Kommission als endgültige Gemeinschaftsliste festgelegt. Während in der mitgliedstaatlichen Vorauswahl aus dem Kreis sämtlicher in Betracht kommender Gebiete eine Teilmenge gebildet wird, geht es in dieser Phase darum, aus der Summe der gemeldeten Gebiete diejenigen auszuwählen, denen eine gemeinschaftliche Bedeutung zukommt und für deren Erhaltung daher eine besondere Verantwortung der Gemeinschaft besteht.<sup>15</sup> Ziel dieser Phase ist daher die abschließende Auswahl der notwendigen Gebiete für das Habitatnetz Natura 2000 und die Festlegung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung, die in das Habitatnetz aufgenommen werden sollen.

#### **a) Erstellung der vorläufigen Gemeinschaftsliste**

Vor der endgültigen Gemeinschaftsliste erstellt die Kommission nach Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 FFH-RL jeweils im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten auf der Grundlage der in Anhang III Phase 2 FFH-RL aufgeführten Kriterien und im Rahmen der sechs in Art. 1 lit. c) Ziff. iii) FFH-RL genannten biogeographischen Regionen sowie des in Art. 2 Abs. 1 FFH-RL erwähn-

---

<sup>12</sup> EuGHE, 1993, I- S. 4279 f.; EuGHE, 1999, I- S. 1737; EuGHE, 1999, I- S. 8557; vgl. auch EuGH, DVBl. 2001, S. 359 f.

<sup>13</sup> *Gellermann*, Natura 2000, S. 55; *Kerkmann*, Natura 2000, S. 37; *Rödiger-Vorwerk*, Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 40; *Berner*, Der Habitatschutz, S. 73 f.

<sup>14</sup> *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 41; *Kerkmann*, Natura 2000, S. 39; *Berner*, Der Habitatschutz, S. 73 f.

<sup>15</sup> Vgl. *Gellermann*, Natura 2000, S. 56; *Kador*, FFH-Richtlinie, S. 101.

ten Gesamtgebietes aus den Listen der Mitgliedstaaten den Entwurf einer Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung. Für die Aufnahme eines Gebiets in die Kommissionsliste sind mithin die Kriterien des Anhangs III Phase 2 FFH-RL ausschlaggebend.

Bei der Erarbeitung einer Gemeinschaftsliste ist von vornherein zwischen den von den Mitgliedstaaten gemeldeten prioritären und nichtprioritären Gebieten zu differenzieren. Nach der Definition des Art. 1 lit. d), h) FFH-RL handelt es sich bei prioritären Lebensraumtypen bzw. Arten um natürliche Lebensraumtypen bzw. Arten, die im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten vom Verschwinden bedroht sind und für deren Erhaltung eine besondere Verantwortung der Gemeinschaft besteht. Zur Konkretisierung dieser Definition sind die prioritären Lebensraumtypen und Arten in den Anhängen I und II zur FFH-RL mit einem Sternchen (\*) gekennzeichnet. Solche prioritären Gebiete werden in diesem Zusammenhang gem. Anhang III Phase 2, Nr. 1 FFH-RL ohne eine vorherige Auswahlentscheidung oder Einzelbewertung automatisch in die Kommissionsliste aufgenommen. Daher steht der Kommission bezüglich dieser Gebiete keinerlei Auswahlspielraum zu.<sup>16</sup> Diese Aufnahmepflicht erklärt sich zwanglos aus der speziellen Gefährdungssituation prioritärer Lebensraumtypen bzw. Arten und der folgenden besonderen Verantwortung der Gemeinschaft für ihre Erhaltung.<sup>17</sup> Die Aufnahme der übrigen nichtprioritären Gebiete in die Kommissionsliste orientiert sich an den Kriterien des Anhangs III Phase 1, Nr. 2 FFH-RL. Es kommt dabei auf den in der mitgliedstaatlichen Vorauswahl ermittelten relativen Wert eines Gebiets auf nationaler Ebene, die Gesamtfläche des Gebietes, die Anzahl der in ihm vorkommenden natürlichen Lebensraumstypen und Arten, die Relevanz des Gebietes im Hinblick auf die Kohärenz des Netzes Natura 2000 und seinen ökologischen Gesamtwert für die betroffene biogeographische Region oder das gesamte europäische Gebiet der Mitgliedstaaten an.<sup>18</sup> Diese Kriterien sind gem. Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 sowie gemäß Anhang III Phase 2 FFH-RL verbindlich und infolge derselben Erwägungen, die bei der mitgliedstaatlichen Vorauswahl erläutert wurden, abschließend.<sup>19</sup> Bei der Anwendung dieser Kriterien kommt der Kommission darüber hinaus ein Auswahlspielraum in naturschutzfachlicher Hinsicht zu und wie bei der mitgliedstaatlichen Vorauswahl kommt eine Reduktion dieses Spielraums in Betracht, wenn das betreffende nichtprioritäre Gebiet einen hervorragenden ökologischen Wert aufweist.<sup>20</sup>

---

<sup>16</sup> Kues, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 52; Kador, FFH-Richtlinie, S. 101; Gellermann, Natura 2000, S. 57.

<sup>17</sup> Gellermann, Natura 2000, S. 57; Kues, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 52.

<sup>18</sup> Eingehend dazu Gellermann, Natura 2000, S. 57; Kues, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 53 ff.

<sup>19</sup> M.w.N. Kues, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 53; vgl. auch Wirths, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 151; Gellermann, Natura 2000, S. 58.

<sup>20</sup> Gellermann, Natura 2000, S. 58; Kues, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 54 f.; Wirths, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 152.

In dieser Phase ist gemäß Art. 4 Abs. 2 UAbs. 1 FFH-RL außerdem ein Einvernehmen des jeweiligen Mitgliedstaates erforderlich. Im Gegensatz zu einer allgemeinen Abwägung setzt dies eine einvernehmliche Beurteilung der gemeinschaftsweiten Beurteilung und Bewertung der gemeldeten Gebiete anhand der Kriterien des Anhangs III Phase 2 FFH-RL voraus. Dementsprechend hat das zwischen der Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat herzustellende Einvernehmen einen rein naturschutzfachlichen Charakter, so dass wirtschaftliche, kulturelle oder sonstige Belange von den einzelnen Mitgliedstaaten nicht geltend gemacht werden können.<sup>21</sup>

#### **b) Festlegung der endgültigen Gemeinschaftsliste**

Die von der Kommission im Einvernehmen mit den Mitgliedstaaten erstellte vorläufige Gemeinschaftsliste bedarf abschließend nach Art. 4 Abs. 2 UAbs. 3 FFH-RL auf Kommissionsebene im Verfahren gem. Art. 21 FFH-RL einer endgültigen Festlegung. Die vorläufige Gemeinschaftsliste wird zunächst dem Habitatausschuss zur Stellungnahme zugeleitet, welcher sich gemäß Art. 20 FFH-RL aus Vertretern der Mitgliedstaaten unter dem Vorsitz eines Kommissionsvertreters zusammensetzt und mit qualifizierter Mehrheit im Sinne des Art. 205 Abs. 2 EGV entscheidet. Stimmt der Habitatausschuss der vorläufigen Gemeinschaftsliste zu, wird sie zur endgültigen Gemeinschaftsliste und von der Kommission nach Art 21 Abs. 2 UAbs. 1 FFH-RL als Entscheidung erlassen. Lehnt der Habitatausschuss sie ab oder enthält er sich einer Stellungnahme, so unterbreitet die Kommission dem Rat nach Art 21 Abs. 2 UAbs. 1 FFH-RL einen Vorschlag, der einem Beschluss mit einer qualifizierten Mehrheit durch den Rat bedarf.

Dabei legt Art. 4 Abs. 5 FFH-RL ausdrücklich fest, dass das Schutzregime des Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL mit der Aufnahme eines Gebietes in die endgültige Gemeinschaftsliste beginnt.

#### **4. Mitgliedstaatliche Ausweisung von Schutzgebieten**

Mit der Fertigstellung der endgültigen Gemeinschaftsliste sind die Mitgliedstaaten gemäß Art. 4 Abs. 4 FFH-RL verpflichtet, die von Art. 4 Abs. 2 FFH-RL erfassten Gebiete als besondere Schutzgebiete auszuweisen. In dieser letzten Phase findet die Errichtung des europäischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000 ihren Abschluss. Nach Art. 4 Abs. 4 FFH-RL muss die Aus-

---

<sup>21</sup> *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 55; *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 24; *Wirths*, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 151 f.; a.A. *GA Léger*, Schlussanträge zu EuGH, Rs. C-371/98, der eine Berücksichtigung ökologieexterne Belange zwar nicht bei der mitgliedstaatlichen Vorauswahl, wohl aber bei der Phase der Erstellung der vorläufigen Gemeinschaftsliste für möglich hält.

weisung der Schutzgebiete so schnell wie möglich, spätestens aber binnen sechs Jahren erfolgen.

In Art. 4 FFH-RL finden sich keine konkreten Vorgaben hinsichtlich der Art und Weise der Schutzgebietsausweisung. Nach Art. 249 Abs. 3 EGV sind die Richtlinien allgemein für jeden Mitgliedstaat nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, während die Wahl und Form der Mittel innerstaatlichen Stellen überlassen bleibt. Die Mitgliedstaaten sind allerdings bei der Umsetzung der europäischen Richtlinien verpflichtet, diejenigen Mittel zu wählen, die sich zur Gewährleistung der praktischen Wirksamkeit der Richtlinie unter Berücksichtigung des mit ihr verfolgten Zwecks am besten eignen.<sup>22</sup> Da aber es sich bei der Ausweisung als Schutzgebiet nicht um einen Akt der Richtlinienumsetzung, sondern nur um einen Akt des Richtlinienvollzugs handelt,<sup>23</sup> kommen der vom EuGH als erforderlich angesehene Grundsatz der Rechtsicherheit und Rechtsklarheit nicht in Betracht; vielmehr sind bei der Ausweisung die gemeinschaftsrechtliche Mindestanforderungen für die mitgliedstaatliche Vollzugsmaßnahmen maßgebend. Diesbezüglich müssen die Mitgliedstaaten das Effizienzgebot und das Diskriminierungsverbot beachten.<sup>24</sup> Nach dem Effizienzgebot darf nationales Recht die Anwendung des Gemeinschaftsrechts nicht praktisch unmöglich machen oder übermäßig erschweren und nach dem Diskriminierungsverbot dürfen im Vollzug des Gemeinschaftsrechts keine Unterschiede im Vergleich zu solchen Verfahren gemacht werden, in denen über gleichartige innerstaatliche Sachverhalte entschieden werden.<sup>25</sup> Entscheidend ist also nur, dass die gewählte Ausweisungsform nach dem jeweiligen mitgliedstaatlichen Recht diesen Anforderungen genügt. Somit können auch Verwaltungsvorschriften oder vertragliche Vereinbarungen denkbar sein, um ein Gebiet gemeinschaftlichkonformer Weise unter den Schutz der FFH-RL zu stellen.<sup>26</sup>

Im Übrigen ist den Mitgliedstaaten hinsichtlich der Art und Weise der Ausweisung der FFH-Gebiete ein großer Spielraum eingeräumt.<sup>27</sup> Sie sind nicht verpflichtet neue Schutzkategorien zu schaffen, vielmehr können Mitgliedstaaten auf bestehende Gebietskategorien im nationalen

---

<sup>22</sup> EuGH, Urteil vom 26.02.1976- Rs. 52/75; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 82; *Ruffert*, in: Callies/Ruffert, EGV, Art. 249, Rn. 46.

<sup>23</sup> So auch *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 68 f.; *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 29; *Kerkmann*, *Natura* 2000, S. 41; a.A. *Rödiger-Vorwerk*, Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 80.

<sup>24</sup> *Gellermann*, *Natura* 2000, S. 63; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 69 f.

<sup>25</sup> *Kahl*, in: Callies/Ruffert, EGV, Art. 10, Rn. 24.

<sup>26</sup> Vgl. dazu *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 29 f.; *Gellermann*, *Natura* 2000, S. 63.

<sup>27</sup> *Kerkmann*, *Natura* 2000, S. 168.

Recht zurückgreifen. Ausschlaggebend ist allein, dass mit den Ausweisungsmaßnahmen das von der FFH-Richtlinie vorgeschriebene Schutzniveau eingehalten wird.<sup>28</sup>

### III. Schutzregime der FFH-Richtlinie

#### 1. Allgemeines

Die Ausweisung von Lebensräumen und Arten als Bestandteile des europäischen Habitatschutzgebietsnetzes Natura 2000 vermag noch nicht den Zweck der FFH-Richtlinie, bestimmte Arten und Lebensräume zu erhalten, zu garantieren. Die Erreichung dieses Ziels hängt in hohem Maße von den Pflichten ab, die an die Ausweisung geknüpft sind. Nach der Erläuterung des Verfahrens zur Schaffung des Netzes Natura 2000 stellt sich diesbezüglich die Frage, wie der Schutz der nach Art. 4 Abs. 4 FFH-RL ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete sichergestellt werden soll. Die Antwort auf diese Frage wird vom Schutzregime der FFH-Richtlinie geliefert, welches in Art. 6 FFH-RL detailliert normiert ist. Diese zentrale Vorschrift sieht drei, jeweils eigenständige Schutzinstrumente vor. Sie fordert einerseits die Durchführung der nötigen Erhaltungsmaßnahmen für die besonderen Schutzgebiete (Art. 6 Abs. 1 FFH-RL). Andererseits statuiert sie das allgemeine Verschlechterungs- und Störungsverbot (Art. 6 Abs. 2 FFH-RL). Sie schreibt weiterhin unter bestimmten Voraussetzungen die Durchführung der Verträglichkeitsprüfung für Pläne und Projekte gemäß Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL, sowie den in Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL normierten Verträglichkeitsgrundsatz vor, von dem nur in besonderen Ausnahmefällen abgewichen werden kann. Art. 6 FFH-RL stellt somit in seiner Gesamtheit das Schutzregime für die besonderen Schutzgebiete dar.

Das Ziel der FFH-Richtlinie besteht, wie oben ausgeführt, darin, ein kohärentes Schutzgebietsnetz Natura 2000 zu erstellen. Dies kann nur erreicht werden, wenn ein möglichst effektiver Lebensraumschutz gewährleistet wird. Zur Realisierung dieser Ratio Legis weist Art. 6 FFH-RL diesbezüglich insgesamt einen präventiven bzw. vorbeugenden Charakter auf.<sup>29</sup> Die drohenden Beeinträchtigungen sind demnach zu vermeiden, bevor sie entstehen. Dieses Element ist zentrales Anliegen des gesamten Schutzregimes der FFH-Richtlinie und fordert nicht nur die nachträgliche Beseitigung bereits eingetretener Gebietsbeeinträchtigungen sondern als sekundärrechtliche Ausprägung des Vorsorgeprinzips nach Art. 174 Abs. 2 UAbs. 1 Satz

---

<sup>28</sup> *Fisahn/Cremer*, NuR 1997, S. 269; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 71; *Wirths*, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 162.

<sup>29</sup> *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 87 f.; *Wirths*, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 176; *Kador*, FFH-Richtlinie, S. 32; *Gellermann*, Natura 2000, S. 70.

EGV auch vorbeugende Maßnahmen.<sup>30</sup> Art. 6 FFH-RL sieht außerdem einen Umgebungs-  
schutz im weitesten Sinne vor. Es kommt dementsprechend nicht darauf an, ob die Beein-  
trächtigungsquellen innerhalb oder außerhalb der Schutzgebietsgrenzen zu finden sind.<sup>31</sup>

Im Übrigen gilt das Schutzregime des Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL nach Art. 7 FFH-RL aus-  
drücklich auch für die schon ausgewiesenen Vogelschutzgebiete nach der Vogelschutzrichtli-  
nie. Die Verpflichtungen aus der FFH-Richtlinie treten an die Stelle der Pflichten, die sich aus  
Art. 4 Abs. 1 Satz 1 ergeben. Somit unterstehen alle ausgewiesenen Vogelschutz- und FFH-  
Gebiete einem einheitlichen Schutzregime.

## 2. Erhaltungsmaßnahmen

Den Ausgangspunkt der Schutzvorgaben der FFH-Richtlinie bildet Art. 6 Abs. 1, wonach die  
Mitgliedstaaten verpflichtet sind, für die besonderen Schutzgebiete die nötigen Erhaltungs-  
maßnahmen festzulegen, die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte  
oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnah-  
men rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art umfassen, die den ökologischen Erfor-  
dernissen der natürlichen Lebensraumtypen nach Anhang I und der Arten nach Anhang II  
entsprechen, die in diesen Gebieten vorkommen. Diese Norm begründet ein allgemeines Er-  
haltungssystem, das von den Mitgliedstaaten für die besonderen Schutzgebiete festzulegen ist,  
und findet auf alle besonderen Schutzgebiete des Netzes Natura 2000 und alle Lebensraum-  
typen im Sinne von Anhang I und Arten im Sinne von Anhang II Anwendung. Sie ermöglicht  
dadurch ein umfassendes Gebietsmanagement.

Der Begriff der Erhaltungsmaßnahme orientiert sich am Begriff der Erhaltung und an dem  
Erhaltungskonzept, welches der FFH-Richtlinie zugrunde liegt.<sup>32</sup> Der sachliche Anwendungsbereich der Norm hängt insoweit von der Auslegung des Merkmals der Erhaltungsmaßnah-  
men ab. Nach Art. 1 Abs. 1 lit. a) FFH-RL gehören zu den Erhaltungsmaßnahmen alle Maß-  
nahmen, die erforderlich sind, um die natürlichen Lebensräume und die Populationen wildle-  
bender Tier- und Pflanzenarten in einem günstigen Zustand zu erhalten oder diesen wieder-  
herzustellen. Das Ziel der Erhaltungsmaßnahmen ist demnach der Erhalt und die Wiederher-  
stellung eines günstigen Erhaltungszustandes. Erhaltungsmaßnahmen sichern damit nicht nur  
den Status quo, sondern gewährleisten auch die Weiterentwicklung eines Gebietes und orien-

---

<sup>30</sup> Kador, FFH-Richtlinie, S. 32; Wirths, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 176; Kues, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 88.

<sup>31</sup> Vgl. Günes, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 37 ff.

<sup>32</sup> Kador, FFH-Richtlinie, S. 27; Günes, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 33.

tieren sich somit am Entwicklungspotential des Gebietes.<sup>33</sup> Und soweit zu den Erhaltungsmaßnahmen nach diesen allgemein Begrifflichkeiten sowohl Schutz- als auch Pflegemaßnahmen gehören können, erfasst Art. 6 Abs. 1 FFH-RL von seinem sachlichen Anwendungsbereich her grundsätzlich sämtliche menschliche Aktivitäten und natürliche Einwirkungen, die ein Gebiet betreffen.<sup>34</sup>

Zu beachten ist, dass die Verpflichtung zur Vornahme der Erhaltungsmaßnahmen die Mitgliedstaaten in zeitlicher Hinsicht - anders als die Vorgaben des Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL - nicht schon mit der Aufnahme eines Gebietes in die Gemeinschaftsliste, sondern erst mit dem Abschluss der dritten Phase bzw. mit der Ausweisung des Areals als besonderes Schutzgebiet durch den Mitgliedstaat trifft.<sup>35</sup> Überdies hinaus hängen die Erhaltungsmaßnahmen inhaltlich von den spezifischen Gegebenheiten des jeweiligen Schutzgebietes ab. Es ist daher nicht möglich, eine konkrete Festlegung zu treffen, welche Schutzmaßnahmen für welche Schutzgebiete im Einzelnen zu ergreifen sind. Sie können je nach geschütztem Lebensraumtyp bzw. zu erhaltender Art und mit Blick auf den jeweiligen Zustand des einzelnen Gebietes stark variieren.<sup>36</sup> So können sie zum einen die Fortführung oder Förderung bestimmter menschlicher Tätigkeiten umfassen. Mangels spezifischer Richtlinienbestimmungen steht den Mitgliedstaaten hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung der erforderlichen Maßnahmen nach Art 249 Abs. 3 EGV mithin ein breiter Gestaltungsspielraum zu.<sup>37</sup> Die Mitgliedstaaten sind aber bei ihrer Entscheidung nicht völlig frei. Sie müssen, anders als bei der Gebietsauswahl, im Rahmen der Aufstellung von Erhaltungsmaßnahmen den in Art. 2 Abs. 3 FFH-RL genannten wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und kulturellen Forderungen Rechnung tragen.<sup>38</sup> Zudem müssen sie unter Berücksichtigung des Grundsatzes *Effet utile* darauf achten, dass mit den einzelnen Maßnahmen die mit der Richtlinie bezweckten Ziele erreicht werden.<sup>39</sup>

Aus dem Wortlaut des Art. 6 Abs. 1 FFH-RL ergeben sich dabei zumindest zwei Formen von Erhaltungsmaßnahmen: Bewirtschaftungspläne und geeignete Maßnahmen rechtlicher, admi-

<sup>33</sup> *Kador*, FFH-Richtlinie, S. 27; *Gellermann*, *Natura 2000*, S. 68; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 89.

<sup>34</sup> So auch *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 89; *Wrase*, Rechtsschutz gegen die Schaffung von FFH- und Vogelschutzgebieten, S. 34; *Freiburg*, Die Erhaltung der biologischen Vielfalt, S. 34 f.; a.A. *Freiburg*, Die Erhaltung der biologischen Vielfalt, S. 109; *Berner*, Der Habitatschutz, S. 111 f., die der Meinung sind, dass es sich bei den Erhaltungsmaßnahmen nach Art. 6 Abs. 1 FFH-RL nur um die Bekämpfung von natürlichen Einwirkungen handele, während Art. 6 Abs. 2 FFH-RL der Beseitigung der menschlichen Einwirkungen diene.

<sup>35</sup> Vgl. *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 39 f.

<sup>36</sup> *Gellermann*, *Natura 2000*, S. 68; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 96; *Europäische Kommission*, Gebietsmanagement, S. 18 f.

<sup>37</sup> *Freiburg*, Die Erhaltung der biologischen Vielfalt, S. 155; *Wirths*, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 207; *Berner*, Der Habitatschutz, S. 103.

<sup>38</sup> *Wirths*, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 208; *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 40 f.

<sup>39</sup> *Wrase*, Rechtsschutz gegen die Schaffung von FFH- und Vogelschutzgebieten, S. 33; *Europäische Kommission*, Gebietsmanagement, S. 21.

nistrativer oder vertraglicher Art. Die Bewirtschaftungspläne sind naturschutzfachliche Pläne, in denen Erhaltungsmaßnahmen festzulegen sind. Es handelt sich dabei um Managementpläne, die die Nutzung, Pflege und naturschutzfachliche Entwicklung des Gebietes festschreiben.<sup>40</sup> In Art.6 Abs. 1 FFH-RL geht es zudem um die gegebenenfalls geeignete, eigens für die Gebiete aufgestellte oder in andere Entwicklungspläne integrierte Bewirtschaftungspläne. Die Bewirtschaftungspläne sind in diesem Sinne nicht obligatorisch. Die Formulierung „gegebenenfalls“ bedeutet, dass die Mitgliedstaaten frei in ihrer Entscheidung sind, die Erhaltungsmaßnahmen in einer planerischen Gesamtschau sicherzustellen.<sup>41</sup> Neben den Bewirtschaftungsplänen besteht auch die Möglichkeit, geeignete Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art zu ergreifen. Der Begriff „gegebenenfalls“ in Art. 6 Abs. 1 FFH-RL bezieht sich ausschließlich auf die Bewirtschaftungspläne und nicht auf diese drei Maßnahmenkategorien. Daraus folgt, dass ein Mitgliedstaat auch dann, wenn er Bewirtschaftungspläne nicht für erforderlich erachtet, eine der drei genannten Maßnahmenkategorien zu ergreifen hat. Die Maßnahmen rechtlicher, administrativer oder vertraglicher Art müssen daher die Mitgliedstaaten durchführen, sofern sie keine Bewirtschaftungspläne aufstellen.<sup>42</sup>

### **3. Verschlechterungs- und Störungsverbot**

Nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL treffen die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele der FFH-Richtlinie erheblich auswirken könnten. Diese Norm begründet damit zwei voneinander zu unterscheidende Pflichten. Es handelt sich hierbei um ein Verschlechterungs- und Störungsverbot. Zunächst verpflichtet das Verschlechterungsverbot die Mitgliedstaaten dazu, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um eine Verschlechterung der in den besonderen Schutzgebieten vorkommenden natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten zu vermeiden. Weiterhin gebietet das Störungsverbot, dass Störungen von Arten ebenfalls zu vermeiden sind.

#### **a) Verschlechterungsverbot**

Gemäß Art. 6 Abs. 2 FFH-RL haben die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um in den besonderen Schutzgebieten Verschlechterungen der natürlichen Lebensräume und Habitate zu vermeiden. Als Verschlechterung stellt sich hierbei jede psychische Degrada-

---

<sup>40</sup> Rödiger-Vorwerk, Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 102.

<sup>41</sup> Kador, FFH-Richtlinie, S. 27; Europäische Kommission, Gebietsmanagement, S. 20.

<sup>42</sup> Vgl. Europäische Kommission, Gebietsmanagement, S. 20; Kador, FFH-Richtlinie, S. 28.

tion von Lebensräumen dar, die den Erhaltungszustand der Lebensräume weniger günstig als vorher machen.<sup>43</sup> Eine Verschlechterung ist dementsprechend dann gegeben, wenn sich die Fläche, die der Lebensraum in dem jeweiligen Gebiet einnimmt, verringert oder die spezifische Struktur und die spezifischen Funktionen, die für den langfristigen Fortbestand notwendig sind oder der gute Erhaltungszustand der für den Lebensraum charakteristischen Arten im Verhältnis zum Ausgangszustand beeinträchtigt werden.<sup>44</sup> Die Bewertung, ob eine Verschlechterung vorliegt, erfolgt dabei gesondert für jeden einzelnen Fall und zwar anhand des Erhaltungszustandes des betroffenen Schutzgebietes und des Beitrags des Gebietes zur Kohärenz des Netzes Natura 2000.<sup>45</sup>

Obwohl sich aus dem Wortlaut und der Zielsetzung der Vorschrift eine Pflicht der Mitgliedstaaten zur Durchführung von Schutzmaßnahmen im Rahmen des Verschlechterungsverbotes ergibt,<sup>46</sup> ist allgemein anerkannt, dass es im Ermessen der Mitgliedstaaten steht, über die Art und Weise der durchzuführenden Maßnahmen zu entscheiden.<sup>47</sup> Dieser Spielraum ist jedoch eingeschränkt. Denn Art. 6 Abs. 2 FFH-RL bezweckt allein die Sicherung des Status quo des jeweiligen Schutzgebietes. Im Gegensatz zu Art. 6 Abs. 1 FFH-RL legitimiert Art. 6 Abs. 2 FFH-RL Wiederherstellungsmaßnahmen nicht. Folglich dürfen nur solche Maßnahmen zulässig sein, die einzig und allein dazu dienen, eine betroffene Fläche in ihrem derzeitigen Zustand zu erhalten.<sup>48</sup> Die Festlegung der aufgrund dieser Vorschrift zu ergreifenden Maßnahmen hängt aber letztendlich von den Gegebenheiten des jeweiligen Schutzgebietes, speziell von den Schutzerfordernissen der zu bewahrenden natürlichen Lebensräume ab.

Das Verschlechterungsverbot bezieht sich nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL nicht auf das gesamte Schutzgebiet, sondern nur auf die Lebensräume und Habitate, zu deren Schutz das Gebiet ausgewiesen ist.<sup>49</sup> Dementsprechend können die Beeinträchtigungen etwaiger Gebietskulissen einbezogenen Puffer- und Randzonen das Verschlechterungsverbot nicht nach sich ziehen, solange die natürlichen Lebensräume und Habitate der Arten, für die das Gebiet ausgewiesen

---

<sup>43</sup> Kador, FFH-Richtlinie, S. 29; Günes, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 44; Europäische Kommission, Gebietsmanagement, S. 27.

<sup>44</sup> Europäische Kommission, Gebietsmanagement, S. 28; Berg, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 237; Kador, FFH-Richtlinie, S. 29 f.

<sup>45</sup> Europäische Kommission, Gebietsmanagement, S. 28; Kador, FFH-Richtlinie, S. 30.

<sup>46</sup> Rödiger-Vorwerk, Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 105; Berner, Der Habitatschutz, S. 104 f.; Kador, FFH-Richtlinie, S. 31; Wirths, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 173 f.

<sup>47</sup> Vgl. etwa Berner, Der Habitatschutz, S. 106; Rödiger-Vorwerk, Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 106; Wrase, Rechtsschutz gegen die Schaffung von FFH- und Vogelschutzgebieten, S. 37.

<sup>48</sup> Gellermann, Natura 2000, S. 73; Kues, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 99.

<sup>49</sup> VG Lüneburg, NuR 2000, S. 397; Wirths, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 173; Europäische Kommission, Gebietsmanagement, S. 24.

wurde, hiervon unberührt bleiben.<sup>50</sup> Des Weiteren kommt es hierbei nicht auf das Überschreiten einer Erheblichkeitsschwelle an, denn der Vorbehalt der Erheblichkeit bezieht sich nach dem Wortlaut der Vorschrift nur auf Störungen. Folglich sind alle Verschlechterungen zu verhindern, die die Qualität eines Schutzgebietes negativ beeinflussen können und damit auch solche, die nur zu geringfügigen Verschlechterungen führen können. Das Verschlechterungsverbot des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL steht mithin unter keinem Vorbehalt und gilt grundsätzlich unbeding und absolut.<sup>51</sup>

Bezüglich des sachlichen Anwendungsbereiches des Verschlechterungsverbot ist weiterhin darauf hinzuweisen, dass wie die Regelung des Art. 6 Abs. 1 auch Art. 6 Abs. 2 FFH-RL sowohl auf Beeinträchtigungen der Schutzgebiete aufgrund natürlicher Sukzession, als auch menschlicher Einflüsse abzielt. Das Verhältnis von beiden Vorschriften lässt sich dabei derart beschreiben, dass Art. 6 Abs. 2 FFH-RL allein Natura 2000 Gebieten einen gewissen Mindestschutz gewährleistet, während Art. 6 Abs. 1 FFH-RL unter voller Berücksichtigung dieses Schutzstandards konkrete Regelungen für die Ausgestaltung des jeweiligen FFH-Gebietes trifft.<sup>52</sup> Eine strikte Trennung der Anwendungsbereiche von Art. 6 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 2 FFH-RL ist aber schwierig.

## **b) Störungsverbot**

Neben dem Verschlechterungsverbot enthält Art. 6 Abs. 2 FFH-RL auch ein Störungsverbot, welches den Mitgliedstaaten die Pflicht auferlegt, innerhalb der besonderen Schutzgebiete erhebliche Störungen der Tier- und Pflanzenarten, zu deren Schutz das Gebiet ausgewiesen wurde, zu vermeiden. Das Störungsverbot ähnelt strukturell und inhaltlich dem bereits dargestellten Verschlechterungsverbot. Allerdings bestehen auch maßgebliche Unterschiede zwischen den beiden Verboten. Dem Störungs- und Verschlechterungsverbot ist gemein, dass beide Verbote allein die Erhaltung des eigentlichen Grundes der Unterschutzstellung intendieren. Das Störungsverbot dient aber nicht der Sicherung der in einem Schutzgebiet vorkommenden gesamten Lebensgemeinschaft, sondern besteht nur zugunsten der Arten, deren Vorkommen die Unterschutzstellung veranlasst haben. Die Ergebnisse, die bereits bei dem sachlichen Anwendungsbereich des Verschlechterungsverbot festgestellt wurden, gelten dabei

---

<sup>50</sup> *Gellermann*, Natura 2000, S. 71; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 101; *Kador*, FFH-Richtlinie, S. 31.

<sup>51</sup> *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 54; *Wirths*, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 177; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 238; *Gellermann*, Natura 2000, S. 74.

<sup>52</sup> *Wrase*, Rechtsschutz gegen die Schaffung von FFH- und Vogelschutzgebieten, S. 34; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 101.

ebenso für das Störungsverbot. Daher ist davon auszugehen, dass sowohl beeinträchtigende menschliche Aktivitäten als auch natürliche Einwirkungen vom Störungsverbot erfasst sind. Störungen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 FFH-RL können allgemein als jedwede Beeinträchtigung der Lebensverhältnisse der in einem Gebiet vorkommenden Tier- und Pflanzenarten definiert werden.<sup>53</sup> Zu beachten ist dabei, dass Art. 6 Abs. 2 FFH-RL einen Unterschied hinsichtlich der Grenzen der Zulässigkeit zwischen der Verschlechterung von Lebensräumen und der Störung von Arten vorsieht. Demnach erfasst das Störungsverbot lediglich diejenigen störenden Einflüsse, die sich im Hinblick auf die Ziele der Richtlinie erheblich auswirken könnten. Die Störungen müssen dementsprechend nur dann vermieden werden, wenn sie eine gewisse Erheblichkeitsschwelle im Hinblick auf die Beeinträchtigung der Ziele der Richtlinie überschreiten.<sup>54</sup> Es wird damit deutlich, dass zumindest Störungen von geringerer Intensität geduldet werden können. Eine erhebliche Störung kann dabei nur dann bejaht werden, wenn infolge der Störung langfristig ein Überleben der Arten nicht mehr gewährleistet wird.<sup>55</sup> Im Übrigen hängt die Feststellung, ob eine erhebliche Störung im genannten Sinne vorliegt, von der Schutzbedürftigkeit der konkret zu erhaltenden Art ab, so dass es einer einzelfallbezogenen Betrachtung bedarf, die von Art zu Art stark variieren kann.<sup>56</sup>

#### 4. Verträglichkeitsprüfung

##### a) Allgemeines

Das Kernstück des Schutzregimes der FFH-Richtlinie bilden die besonderen Anforderungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL, die an die Zulassung von Plänen und Projekten zu stellen sind. In Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL ist in diesem Zusammenhang ein dreistufiges Verfahren für die Prüfung von Plänen und Projekten auf Verträglichkeit festgesetzt.<sup>57</sup> Die erste Stufe dieses Verfahrens besteht aus einer Verträglichkeitsprüfung, auf die Art. 6 Abs.3 Satz 1 FFH-RL Anwendung findet. Die zweite Stufe des Verfahrens (der sog. Verträglichkeitsgrundsatz), auf die sich Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL bezieht, betrifft die Entscheidung der zuständigen einzelstaatlichen Behörden. Die dritte Stufe des Verfahrens (die sog. Ausnahmezulassung), auf die Art. 6 Abs. 4 FFH-RL Anwendung findet, greift dann ein, wenn trotz negativer Er-

---

<sup>53</sup> *Wirths*, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 178.

<sup>54</sup> *Rödiger-Vorwerk*, Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 107; *Wirths*, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 178; *Kador*, FFH-Richtlinie, S. 30.

<sup>55</sup> So *Wirths*, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 178; *Freiburg*, Die Erhaltung der biologischen Vielfalt, S. 108; *Gellermann*, *Natura 2000*, S. 74.

<sup>56</sup> *Gellermann*, *Natura 2000*, S. 74.

<sup>57</sup> *Europäische Kommission*, Gebietsmanagement, S. 32; *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 62.

gebnisse der Verträglichkeitsprüfung vorgeschlagen wird, einen Plan oder ein Projekt nicht abzulehnen, sondern erneut zu erwägen.

Die Schlüsselstellung nimmt dabei die Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL ein. Demnach erfordern Pläne und Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des Schutzgebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen und Projekten erheblich beeinträchtigen könnten, eine Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung, von deren Ergebnis grundsätzlich die Genehmigung des beantragten Planes oder Projektes abhängig ist.

### **b) Sachlicher Anwendungsbereich**

Ausweislich des Wortlautes des Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL ist eine Verträglichkeitsprüfung immer dann durchzuführen, wenn Pläne oder Projekte ein solches Gebiet erheblich beeinträchtigen könnten. Aus dieser Formulierung geht damit hervor, dass der sachliche Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL sich auf Pläne und Projekte beschränkt.

Unter dem Begriff der Pläne im Sinne der FFH-Richtlinie sind in der Regel abstrakte politische Entscheidungen zu verstehen, die den späteren Vorhaben vorgelagert sind, eine Bindungswirkung oder Abwägungsrelevanz besitzen und geeignet sind, ein Schutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen.<sup>58</sup> Die Projekte im Sinne der FFH-Richtlinie sind dagegen die in den Anhängen zu Art. 4 der UVP-Richtlinie<sup>59</sup> aufgeführten Kategorien und solche, die zwar in diesen Anhängen nicht aufgezählt sind, aber ein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen können.<sup>60</sup> Vom Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL ausgenommen sind jedoch Pläne und Projekte, die unmittelbar mit der Verwaltung eines Schutzgebietes in Verbindung stehen oder hierfür notwendig sind. Gemeint sind damit die sog. Managementpläne für Schutzgebiete im Sinne von Art. 6 Abs. 1 FFH-RL.<sup>61</sup> Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass die Bestimmung des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL für Pläne und Projekte eine Spezialregelung gegenüber dem strengeren allgemeinen Verschlechterungs- und Störungsverbot des Art. 6 Abs.

---

<sup>58</sup> Vgl. dazu *Rödiger-Vorwerk*, Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 114; *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 63 ff.

<sup>59</sup> Richtlinie des Rates über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten vom 27.06.1985 (85/337 EWG), ABl. EG Nr. 175 S. 40.

<sup>60</sup> *Wrase*, Rechtsschutz gegen die Schaffung von FFH- und Vogelschutzgebieten, S. 43; *Jarass*, NuR 2007, S. 372; *Wirths*, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 181; *Berner*, Der Habitatschutz, S. 5 1 f.

<sup>61</sup> *Freiburg*, Die Erhaltung der biologischen Vielfalt, S. 120; *Europäische Kommission*, Gebietsmanagement, S. 34; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 116.

2 FFH-RL enthält.<sup>62</sup> Während Art. 6 Abs. 2 FFH-RL für alle Maßnahmen, mit negativer Wirkung Geltung beansprucht, stellt Art. 6 Abs. 3 FFH-RL eine Spezialvorschrift dar, die nur bei Plänen und Projekten zur Anwendung kommt und die generelle Bestimmung des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL verdrängt.

### **c) Verfahrensablauf der Verträglichkeitsprüfung**

Wenn Art. 6 Abs. 3 FFH-RL als Verträglichkeitsprüfung (im weiteren Sinne) verstanden wird, dann kann davon ausgegangen werden, dass sich aus den Vorgaben dieser Norm prinzipiell ein dreistufiger Aufbau der Verträglichkeitsprüfung ergibt, in denen jeweils eine zentrale Prüffrage beantwortet werden muss.<sup>63</sup> Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL sieht zunächst eine allgemeine Vorprüfung vor, in der geprüft werden soll, ob überhaupt die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung besteht (Vorprüfung bzw. FFH-Screening). Erst bei Bejahung der erstgenannten Frage wird in einem zweiten Schritt die Pflicht zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung ausgelöst, in welchem es um die Prüfung der Verträglichkeit des Vorhabens<sup>64</sup> mit den Erhaltungszielen geht (Verträglichkeitsprüfung bzw. Verträglichkeitsprüfung im eigentlichen Sinne). Abschließend wird in einem dritten Schritt nach Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL auf Grundlage der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung über die Zulassung des Planes oder Projektes entschieden. Hierbei soll die Frage beantwortet werden, ob eine Beeinträchtigung des Gebietes als solches vorliegt (Verträglichkeitsgrundsatz bzw. Zulassungsentcheidung).

#### **aa) Vorprüfung**

Die Vorprüfung ist eine überschlägige Prüfung, in der ermittelt wird, ob Pläne oder Projekte überhaupt geeignet sind, um zu einer erheblichen Beeinträchtigung zu führen. Die Vorprüfung ist der eigentlichen Verträglichkeitsprüfung vorgeschaltet. Mit ihrer Hilfe wird die Notwendigkeit der Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung festgestellt.<sup>65</sup> Mittels dieses Instruments sollen Pläne und Projekte ausgesondert werden, die keine erheblichen Beeinträchtigungen im Sinne von Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL aufweisen.

---

<sup>62</sup> BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, Rn. 32; *Giines/Fisahn*, EurUP 2007, S. 221; *Gellermann*, Natura 2000, S. 75; *Europäische Kommission*, Gebietsmanagement, S. 32.

<sup>63</sup> So auch *Kador*, FFH-Richtlinie, S. 33; *Giines*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 74 ff.; *Europäische Kommission*, Gebietsmanagement, S. 32.

<sup>64</sup> Der Begriff des „Vorhabens“ wird im Folgenden als Oberbegriff für das Begriffspaar „Pläne und Projekte“ verwandt.

<sup>65</sup> Vgl. *Giines/Fisahn*, EurUP 2007, S. 222.

Im Rahmen einer indiziellen Wirkung liefert die Vorprüfung einen Anfangsverdacht, den es mit der Verträglichkeitsprüfung zu überprüfen gilt. Das heißt, ob ein Plan oder Projekt tatsächlich zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Schutzgebietes im Sinne von Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL führen kann, ist erst im Rahmen der eigentlichen Verträglichkeitsprüfung zu untersuchen.<sup>66</sup> In der Vorprüfung sind grundsätzlich zwei Fragen zu beantworten. Zunächst ist zu klären, ob es sich bei den vorgesehenen Aktivitäten um ein Projekt oder einen Plan im Sinne von Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL handelt (Rechtliche Prüfpflichtigkeit). Weiterhin ist zu ermitteln, ob es in der konkreten Konstellation von Plan bzw. Projekt und Natura 2000-Gebiet die Möglichkeit besteht, dass es zu einer erheblichen Beeinträchtigung kommen kann oder erhebliche Beeinträchtigung hinreichend sicher ausgeschlossen werden können (Sachliche Möglichkeit erheblicher Beeinträchtigungen).<sup>67</sup>

Während in der eigentlichen Verträglichkeitsprüfung zu klären ist, ob ein Plan oder Projekt zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Schutzgebietes in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen führen kann, soll durch die Vorprüfung ermittelt werden, ob durch Pläne oder Projekte erhebliche Beeinträchtigungen eines Schutzgebietes in seiner Gesamtheit auftreten können.<sup>68</sup> Bezugsobjekt der Vorprüfung ist mithin das Schutzgebiet in seiner Gesamtheit.<sup>69</sup> Die Vorprüfung setzt damit die Beeinträchtigung des Gebietes in seiner Gesamtheit voraus. Bei der Beantwortung der Frage, welche Intensität eine Beeinträchtigung annehmen muss, um als erheblich eingestuft zu werden, erscheint diesbezüglich eine Differenzierung zwischen Plänen und Projekten angebracht, die sich auf notwendige Gebietsbestandteile beziehen, und solche, die lediglich die Gebietskulisse beanspruchen oder außerhalb der Grenzen eines Schutzgebietes realisiert werden, da die Vorprüfung nicht die Beeinträchtigung notwendiger Gebietsbestandteile, sondern die Beeinträchtigung des Schutzgebietes in seiner Gesamtheit voraussetzt. Zunächst sollen Beeinträchtigungen als erheblich eingestuft werden, die sich auf maßgebliche Gebietsbestandteile beziehen. Die Beeinträchtigungen der maßgeblichen Gebietsbestandteile sind daher grundsätzlich als erheblich anzusehen. Die letzteren, die nur die Gebietskulisse beanspruchen oder außerhalb des Schutzgebietes durchgeführt werden sollen, sind dagegen nur dann als erheblich einzustufen, wenn sie zu einer

---

<sup>66</sup> Kador, FFH-Richtlinie, S. 34; Günes/Fisahn, EurUP 2007, S. 222; Berg, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 114.

<sup>67</sup> Vgl. Kremer, ZUR 2007, S. 300; Günes/Fisahn, EurUP 2007, S. 222.

<sup>68</sup> Gellermann, Natura 2000, S. 78 f.; Kador, FFH-Richtlinie, S. 37; Günes, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 76 ff.

<sup>69</sup> Kador, FFH-Richtlinie, S. 37.

nicht auszuschließenden Beeinträchtigung der maßgeblichen Gebietsbestandteile führen können.<sup>70</sup>

Im Rahmen der Vorprüfung soll grundsätzlich ermittelt werden, ob die konkrete Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung eines Schutzgebietes besteht. Der Vorprüfung liegt dementsprechend nicht die Gewissheit, sondern die Wahrscheinlichkeit von erheblichen Auswirkungen zugrunde. Der Bewertungsmaßstab bei der Vorprüfung ist damit eine Wahrscheinlichkeitsbeurteilung.<sup>71</sup> Die Wahrscheinlichkeit stellt im Sinne des Vorsorgeprinzips eine verhältnismäßig niedrige Schwelle dar. Danach soll eine nicht offensichtlich auszuschließende Möglichkeit einer Beeinträchtigung genügen, die Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung auszulösen.<sup>72</sup>

### **bb) Verträglichkeitsprüfung**

Als Rechtsfolge ordnet Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL die Pflicht zur Prüfung des möglicherweise gebietsbeeinträchtigenden Vorhabens, auf die Verträglichkeit mit den für das jeweilige Schutzgebiet festgelegten Erhaltungszielen, an. Die abschließende Prüfung, ob ein Plan oder ein Projekt tatsächlich zu einer Beeinträchtigung eines Gebietes führen kann, erfolgt damit im Rahmen der (eigentlichen) Verträglichkeitsprüfung. Die Verträglichkeitsprüfung liefert in diesem Zusammenhang die notwendige Grundlage für die Zulassungsentscheidung.

Die Verträglichkeitsprüfung hat nicht zum Ziel, erhebliche Beeinträchtigungen eines Gebietes mit letzter Sicherheit vorherzusagen; sie ist eher eine Prognoseentscheidung und bewertet keine realen, sondern nur die durch den Plan bzw. das Projekt zu erwartenden Auswirkungen.<sup>73</sup> Der Prognosemaßstab der Verträglichkeitsprüfung unterscheidet sich allerdings vom Maßstab der Vorprüfung. Anders als bei der Vorprüfung, in der die Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung untersucht wird, kommt es bei der Verträglichkeitsprüfung grundsätzlich darauf an, ob eine Beeinträchtigung hinreichend wahrscheinlich ist und mit ausreichender Sicherheit tatsächlich festgestellt werden kann.<sup>74</sup> Bei der ausreichenden Sicherheit müssen überwiegend die Gründe für die Beeinträchtigung sprechen und Unsicherheiten müssen zu Lasten des Vorhabensträgers gehen.<sup>75</sup> Wann diese ausreichende Sicherheit vorliegt, dürfte dabei, wie das generell im Umweltrecht gilt, relativ zu ermitteln sein. Der Habitat-

---

<sup>70</sup> Kador, FFH-Richtlinie, S. 39; Günes, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 80 f.

<sup>71</sup> Europäische Kommission, Gebietsmanagement, S. 36 f.; Kador, FFH-Richtlinie, S. 39; Gellermann, Natura 2000, S. 79; Cosack, UPR 2002, S. 251.

<sup>72</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, Rn. 58; Günes/Fisahn, EurUP 2007, S. 224.

<sup>73</sup> Wirths, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 185; Kador, FFH-Richtlinie, S. 40.

<sup>74</sup> Berg, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 133; Kador, FFH-Richtlinie, S. 40.

<sup>75</sup> Wirths, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 185; Kador, FFH-Richtlinie, S. 40.

schutz darf allerdings hierbei nicht durch einen zu hohen Grad der Wahrscheinlichkeit ausgehebelt werden.<sup>76</sup>

Bereits aus dem Wortlaut des Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL ergibt sich, dass die Erhaltungsziele des Gebietes, die an denjenigen Lebensräumen und Arten ausgerichtet werden, denen das Schutzgebiet gewidmet ist, bei der Verträglichkeitsprüfung als Maßstab heranzuziehen sind.<sup>77</sup> Mit Blick auf die Erhaltungsziele des Schutzgebietes stellt dabei allein der günstige Erhaltungszustand der geschützten Lebensräume und Arten ein geeignetes Bewertungskriterium dar.<sup>78</sup> Bei der Verträglichkeitsprüfung soll damit gefragt werden, ob sicher ist, dass ein günstiger Erhaltungszustand trotz Durchführung des Vorhabens stabil bleiben wird, wobei in diesem Kontext „Stabilität“ die Fähigkeit bezeichnet, nach einer Störung wieder zum ursprünglichen Gleichgewicht zurückzukehren.<sup>79</sup> Als Bewertungsmaßstab für die Beurteilung der Erheblichkeit und damit für die Verträglichkeit des Planes oder Projektes kommt den Erhaltungszielen folglich zentrale Bedeutung zu. Die Verträglichkeitsprüfung ist auf diese Weise funktionspezifisch und verfolgt unter Berücksichtigung der Erhaltungsziele den Schutz der notwendigen Gebietsbestandteile.<sup>80</sup> Die Erhaltungsziele beschreiben dabei allgemein den für ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung angestrebten Zielzustand für die nachhaltige Sicherung der Lebensräume und Arten nach den Anhängen I und II der FFH-RL. Die Informationen, die gemäß dem von der Kommission nach Art. 4 Abs. 2 FFH-RL ausgearbeiteten Standardbogen übermittelt werden, sind dabei als Grundlage für die Festlegung der Erhaltungsziele für das Gebiet heranzuziehen.<sup>81</sup>

## 5. Verträglichkeitsgrundsatz (Zulassungsentscheidung)

Im engen Zusammenhang mit der nach Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL durchzuführenden Verträglichkeitsprüfung konstituiert Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL den so genannten Verträglichkeitsgrundsatz. Danach dürfen die zuständigen Behörden einem Plan oder Projekt unter Berücksichtigung des Ergebnisses der Verträglichkeitsprüfung und vorbehaltlich der in Art. 6 Abs. 4 FFH-RL vorgesehenen Ausnahmen nur dann zustimmen, wenn sie festgestellt haben, dass das Gebiet als solches nicht beeinträchtigt wird, und nachdem gegebenenfalls zuvor die Öffentlichkeit angehört wurde. Somit schreibt Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL vor, dass kein

---

<sup>76</sup> *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 83 f.

<sup>77</sup> Vgl. *Leist*, Lebensraumschutz, S. 94; *Wirths*, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 185.

<sup>78</sup> BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, Rn. 43; vgl. auch *Günes/Fisahn*, EurUP 2007, S. 223.

<sup>79</sup> BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, Rn. 43.

<sup>80</sup> *Kador*, FFH-Richtlinie, S. 41; *Jarass*, NuR 2007, S. 374; *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 84 f.

<sup>81</sup> *Europäische Kommission*, Gebietsmanagement, S. 41.

Projekt oder Plan im Sinne des Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL ohne eine präventive behördliche Kontrolle zugelassen werden darf.<sup>82</sup>

Zu beachten ist hierbei, dass es sich bei der Gebietsbeeinträchtigung als solcher nicht um eine andere Umschreibung der fehlenden Erhaltungszielkonformität, sondern um ein eigenständiges Tatbestandsmerkmal handelt, dem neben der Prüfung der Beeinträchtigung der Erhaltungsziele im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung eine eigenständige Bedeutung zukommt.<sup>83</sup> Dies wird insbesondere durch den Wortlaut des Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL bestätigt, der zwischen dem Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung und Beeinträchtigung des Gebietes als solches differenziert.<sup>84</sup> Eine Gebietsbeeinträchtigung als solche soll dabei immer dann anzunehmen sein, wenn die durch den Plan oder das Projekt hervorgerufenen Beeinträchtigungen so gravierend sind, dass dadurch der Charakter des Schutzgebietes grundlegend verändert wird.<sup>85</sup> Dies kann aber nur dann der Fall sein, wenn aus wissenschaftlicher Sicht kein vernünftiger Zweifel daran besteht, dass es keine solchen Beeinträchtigungen gibt. Die Beweislast liegt hierbei auf der Seite des Vorhabenträgers.<sup>86</sup>

Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL bestimmt weiterhin, dass bei der Durchführung der Verträglichkeitsprüfung gegebenenfalls die Öffentlichkeit angehört wird. Damit ist die Öffentlichkeitsbeteiligung, die im europäischen Umweltrecht eine große Rolle spielt,<sup>87</sup> nicht in jedem Fall obligatorisch.<sup>88</sup> Entsprechend dem Sinn und Zweck der Vorschrift kann aber auf eine Öffentlichkeitsbeteiligung nicht bereits im Rahmen der Richtlinienumsetzung, sondern nur anlässlich des konkreten Einzelfalles verzichtet werden, so dass der zuständigen Behörde grundsätzlich die Möglichkeit der Öffentlichkeitsbeteiligung eröffnet sein muss.<sup>89</sup>

Bei der Verwertung des Ergebnisses der Verträglichkeitsprüfung kommt der zuständigen Behörde schließlich kein Entscheidungsspielraum zu. Ein negatives Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung zieht vorbehaltlich eines Ausnahmebestandes nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL zwin-

---

<sup>82</sup> *Gellermann*, *Natura 2000*, S. 84.

<sup>83</sup> *Freiburg*, *Die Erhaltung der biologischen Vielfalt*, S. 127; *Kador*, *FFH-Richtlinie*, S. 43 ff.; *Rödiger-Vorwerk*, *Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, S. 125; *Gellermann*, *Natura 2000*, S. 85 ff.; A.a. BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, Rn. 41; *Jarass*, *NuR* 2007, S. 373; *Berg*, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, S. 142 ff.; *Wrase*, *Rechtsschutz gegen die Schaffung von FFH- und Vogelschutzgebieten*, S. 55 f.

<sup>84</sup> Vgl. *Günes*, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, S. 91 ff.

<sup>85</sup> *Freiburg*, *Die Erhaltung der biologischen Vielfalt*, S. 127; *Rödiger-Vorwerk*, *Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, S. 124 f.

<sup>86</sup> Vgl. dazu EuGH, Urteil vom 7.9.2004 – C-127/02, Slg. 2004, I-7405, Rn. 59 ff.; BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, Rn. 41; *Günes/Fisahn*, *EurUP* 2007, S. 222; *Stüer*, *NVwZ* 2007, S. 1148.

<sup>87</sup> Hierbei sind Art. 9 der Industrieanlagen Richtlinie (84/360/EWG), Art. 6 der UVP-Richtlinie (85/337/EWG), Art. 15 der IVU-Richtlinie (96/61/EG) und Art 5 der Plan-UVP-Richtlinie (2001/42/EG) als Beispiel zu nennen.

<sup>88</sup> *Berg*, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, S. 128; *Gellermann*, *Natura 2000*, S. 88; *Leist*, *Lebensraumschutz*, S. 109 f.

<sup>89</sup> Im Ergebnis ebenso *Kues*, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, S. 127; *Gellermann*, *Natura 2000*, S. 88; *Wirths*, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, S. 191.

gend die Versagung der Zulassung des Vorhabens nach sich.<sup>90</sup> So soll es sich bei der Zulassungsentscheidung um eine gebundene Entscheidung handeln, sofern eine Beeinträchtigung des Schutzgebietes als solches vorliegt.

## **6. Ausnahmen vom Verträglichkeitsgrundsatz**

Art. 6 Abs. 4 FFH-RL eröffnet den Mitgliedstaaten die Möglichkeit, unter Durchbrechung des Verträglichkeitsgrundsatzes ausnahmsweise Pläne und Projekte zuzulassen, obgleich sie mit den gebietsbezogen festgestellten Erhaltungszielen unvereinbar sind. Nach dieser als Ausnahmevorschrift ausgestalteten und daher restriktiv auszulegenden<sup>91</sup> Vorschrift darf ein mit den Erhaltungszielen unvereinbares Vorhaben nur zugelassen werden, wenn dies durch ein qualifiziertes öffentliches Interesse gerechtfertigt werden kann und keine alternativen Lösungsmöglichkeiten bestehen. Die Vorschrift unterscheidet dabei zwischen einfachen FFH-Gebieten und Gebieten mit prioritären Bestandteilen. Anzumerken ist im Übrigen, dass die Mitgliedstaaten im Falle einer positiven Sachentscheidung unabhängig von der jeweiligen Gebietskategorie jedenfalls verpflichtet sind, die zur Sicherstellung der Kohärenz von Natura 2000-Gebieten erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, über die die Europäische Kommission zu unterrichten ist.

### **a) Generelle Ausnahmevorschrift des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RL**

Als für alle FFH-Schutzgebiete geltende Grundregel schreibt Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RL vor, dass trotz negativer Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung ein Plan oder Projekt durchzuführen ist, wenn für dessen Realisierung zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art sprechen und eine Alternativlösung nicht vorhanden ist. Sollten diese Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen, fordert diese Vorschrift weiterhin, dass der jeweilige Mitgliedstaat alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zur Wahrung der globalen Kohärenz des Netzes Natura 2000 vorsieht und die Kommission über die von ihm ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen unterrichtet.

#### **aa) Alternativlösungen**

Entsprechend der Systematik der Vorschrift und zur Vermeidung unnötiger Doppelprüfungen der sonstigen Tatbestandsvoraussetzungen ist stets zunächst zu prüfen, ob eine Alternativlö-

---

<sup>90</sup> Jarass, NuR 2007, S. 376; Kues, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 133; Günes, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 98; Wirths, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 191; Kador, FFH-Richtlinie, S. 45 f.; a.A. Berner, Der Habitatschutz, S. 116; Gellermann, Natura 2000, S. 87, die der Meinung sind, dass das Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung für die entscheidende Behörde keine strikte Bindungswirkung entfalte.

<sup>91</sup> Hösch, NuR 2004, S. 214; Gellermann, Natura 2000, S. 89; Kador, FFH-Richtlinie, S. 46.

sung für einen Plan oder ein Projekt besteht. Im Rahmen der Alternativenprüfung ist grundsätzlich zu untersuchen, ob eine Vorhabenvariante besteht, die unter der Wahrung des Vorhabensziels mit keinen oder geringeren Beeinträchtigungen für das Schutzgebiet vorhanden ist.<sup>92</sup> Besteht die Möglichkeit, den mit einem Vorhaben verfolgten Zweck ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, soll dieser Alternative der Vorrang gegeben werden. Das Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung hängt insoweit von der Frage ab, ob sich der Zweck des Planes oder Projektes in einer Weise verwirklichen lässt, der den Erhaltungszielen des jeweiligen Schutzgebietes besser gerecht wird.<sup>93</sup> Die gemeinschaftliche Forderung nach Alternativlösungen bezieht sich dabei auf Standort- und Ausführungsalternativen. Das bedeutet, es handelt sich nicht nur dann um eine Alternativlösung, wenn das Vorhaben in einem anderen Ort ausführbar ist, sondern auch dann, wenn es in einer anderen Weise realisiert werden kann.

Die Alternativlösung muss zudem dem Vorhabensträger zumutbar sein.<sup>94</sup> Das Zumutbarkeitskriterium muss hierbei als Ausdruck des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes angesehen werden.<sup>95</sup> Die in Aussicht genommene Alternative soll in diesem Zusammenhang geeignet, erforderlich und angemessen sein. Die Alternative soll auch wirtschaftlich zumutbar sein.<sup>96</sup> Dies hat zur Folge, dass Alternativen, die sich nur mit einem unverhältnismäßigen Kostenaufwand verwirklichen lassen, außer Betracht bleiben müssen.<sup>97</sup> Eine Alternative ist ferner nur dann zumutbar, wenn sie öffentlich-rechtlich und zivilrechtlich realisiert werden kann.<sup>98</sup>

Bei der territorialen Reichweite der Alternativenprüfung kommt es auf die Größe des Projekts an.<sup>99</sup> Bei europäischen Projekten ist die Alternativenprüfung grundsätzlich europaweit durchzuführen. So sind bei einem europäischen Projekt wie etwa einem Airbuswerk europäische Alternativen in Betracht zu ziehen. Bei kleineren Projekten wie etwa Windanlagen würde eine europaweite Alternative hingegen wenig Sinn machen. Bei solchen Vorhaben ist die Alternativenprüfung deshalb innerhalb der Grenzen des betroffenen Mitgliedstaats durchzuführen.

---

<sup>92</sup> *Jarass*, NuR 2007, S.377; *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 101.

<sup>93</sup> *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 142; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 147.

<sup>94</sup> *Jarass*, NuR 2007, S. 378; *Cosack*, UPR 2002, S. 253; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 148; *Hösch*, NuR 2004, S. 216; *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 104.

<sup>95</sup> BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, Rn. 142; BVerwG, DVBl. 2002, S. 1491; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 148 f.; *Cosack*, UPR 2002, S. 253.

<sup>96</sup> *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 149; *Günes/Fisahn*, EurUP 2007, S. 228; *Stier*, DVBl. 2007, S. 419; *Kremer*, ZUR 2007, S. 304.

<sup>97</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, Rn. 142; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 150; *Günes/Fisahn*, EurUP 2007, S. 228; *Stier*, DVBl. 2007, S. 418.

<sup>98</sup> *Cosack*, UPR 2002, S. 253; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 150.

<sup>99</sup> Vgl. *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 108 ff.

**bb) Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses**

Auch wenn festgestellt wird, dass für ein Vorhaben zumutbare Alternativen nicht vorhanden sind, steht die Zulässigkeit des Vorhabens noch nicht fest. Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFHRL verlangt weiter, dass das Vorhaben aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist, wobei soziale und wirtschaftliche Interessen ausdrücklich mit einbezogen werden. Zur näheren Erläuterung dieses Terminus sind drei Aspekte relevant: Es muss ein öffentliches Interesse an dem Vorhaben bestehen, die Gründe, die für das Vorhaben sprechen müssen zwingend sein und das öffentliche Interesse an dem Vorhaben muss überwiegen. Nach dem klaren Wortlaut des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RL können nur öffentliche Interessen den Erlass eines ein Schutzgebiet beeinträchtigenden Vorhabens rechtfertigen.<sup>100</sup> Das öffentliche Interesse ist hierbei als Gegensatz zu ausschließlich privaten Interessen zu verstehen. Daraus folgt, dass Pläne und Projekte, die ausschließlich den Interessen privater Unternehmen oder den Interessen von Einzelpersonen dienen, nicht als öffentliches Interesse zu betrachten sind und damit nicht in der Lage sind, eine Ausnahmezulassung zu rechtfertigen.<sup>101</sup>

Für eine ausnahmsweise Genehmigung ausreichend sind nicht alle öffentlichen Gründe, sondern ausschließlich solche, die zwingend sind. Demnach sollen Gründe vorliegen, die ein Gebot zur Durchsetzung des öffentlichen Interesses begründen, damit einen verpflichtenden Charakter aufweisen. Auszuschließen sind in diesem Sinne solche Gründe, die einen dispositiven, beliebigen Charakter haben.<sup>102</sup> Interessen, die nicht europaweit zumindest ein gewisses Maß an Wichtigkeit erkennen lassen, sind nicht in der Lage, den erforderlichen verpflichtenden Charakter zu begründen und sind damit im Rahmen der Ausnahmezulassung nicht akzeptabel. Gleichzeitig ist aber auch ein gewisser Ortsbezug der Gründe des öffentlichen Interesses erforderlich. D.h. zwingend sind die angeführten Gründe nur dann, wenn sie sich auf einen Standort oder eine bestimmte Region in spezifischer Weise beziehen. Gründe, deren Realisierung bzw. Befriedigung praktisch überall möglich wäre, wie etwa die allgemeine Verbesserung der wirtschaftlichen Situation eines Mitgliedstaates, reichen daher nicht aus.<sup>103</sup>

Drittens muss das öffentliche Interesse überwiegen. Das öffentliche Interesse muss also stärker bzw. gewichtiger sein als das in der Richtlinie zum Ausdruck gebrachte öffentliche Interesse an der Integrität der Schutzgebiete und der Kohärenz des Netzes Natura 2000, um eine

---

<sup>100</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, Gebietsmanagement, S. 47 f.; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 160 f.; *Kador*, FFH-Richtlinie, S. 54.

<sup>101</sup> *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 160 f.; *Hösch*, NuR 2004, S. 216.

<sup>102</sup> *Ramsauer*, in: *Erbguth*, S. 119; vgl. *Kador*, FFH-Richtlinie, S. 55 f.

<sup>103</sup> *Cosack*, UPR 2002, S. 254; *Hösch*, NuR 2004, S. 217; *Ramsauer*, in: *Erbguth*, S. 120.

Ausnahme rechtfertigen zu können.<sup>104</sup> Hier muss also eine Abwägung stattfinden, die zwischen den zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einerseits und dem Schutz des FFH-Schutzgebietes andererseits zu erfolgen hat.<sup>105</sup>

Zur Verhinderung eines ausufernden Naturschutzes zu Lasten aller anderen öffentlichen Interessen wird der Kreis der zulässigen Rechtfertigungsgründe durch Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RL erweitert. Gründe wirtschaftlicher und sozialer Art werden damit als Rechtfertigungsgründe ausdrücklich eingeschlossen. Bei den in Art. 6 Abs. 4 FFH-RL genannten wirtschaftlichen Gründen handelt es sich dabei wegen ihres notwendigerweise öffentlichen Charakters nicht um privatwirtschaftliche Gründe. Unter wirtschaftlichen Gründen des öffentlichen Interesses können mithin nur solche verstanden werden, die sich auf die Allgemeinheit beziehen. Daher ist hier der Wirtschaftsbegriff volkswirtschaftlich zu verstehen, also im Hinblick auf die Kosten und Nutzen eines Vorhabens für Staat und Gesellschaft.<sup>106</sup> Zu derartigen Gründen zählen die Stärkung der Wirtschaftskraft einer Region, eines konkreten Wirtschaftsstandortes oder der wirtschaftlichen Infrastruktur allgemein.<sup>107</sup>

### cc) Ausgleichsmaßnahmen

Soll einem Plan oder Projekt trotz erheblicher Beeinträchtigungen aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses im Ausnahmeverfahren zugestimmt werden, so trifft den Mitgliedstaat nach Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RL weiterhin die Verpflichtung, alle notwendigen Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz des ökologischen Netzes Natura 2000 geschützt ist. Im Übrigen soll der jeweilige Mitgliedstaat die Kommission über die von ihm ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen unterrichten. Aus der Formulierung der Vorschrift ergibt sich, dass die Verpflichtung zur Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen zwingend ist. Die Vornahme notwendiger Ausgleichsmaßnahmen erweist sich mithin als eine weitere zwingende Voraussetzung für die Ausnahmezulassung.<sup>108</sup> Vor diesem Hintergrund ist davon auszugehen, dass die mangelnde Erfüllbarkeit des Ausgleichsgebots die Unzulässigkeit eines Vorhabens zur Folge hat, auch wenn letzteres aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses geboten ist und eine Alternativlösung nicht in Betracht kommt.<sup>109</sup> Auch dann, wenn die gebotenen Ausgleichsmaßnah-

---

<sup>104</sup> *Ramsauer*, in: *Erbguth*, S. 121; *Berner*, *Der Habitatschutz*, S. 122; *Hösch*, *NuR* 2004, S. 216.

<sup>105</sup> *Jarass*, *NuR* 2007, S. 376; *Kador*, *FFH-Richtlinie*, S. 56; *Ramsauer*, in: *Erbguth*, S. 121.

<sup>106</sup> *Günes*, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, S. 117.

<sup>107</sup> *Ramsauer*, in: *Erbguth*, S. 120 f.; *Kador*, *FFH-Richtlinie*, S. 55.

<sup>108</sup> So auch *BVerwG*, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, Rn. 148; *Jarass*, *NuR* 2007, S. 376; *Günes/Fisahn*, *EurUP* 2007, S. 228; *Europäische Kommission*, *Gebietsmanagement*, S. 49.

<sup>109</sup> *Günes*, *Das Schutzregime der FFH-Richtlinie*, S. 123; *Kues*, *Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie*, S. 151; *Cosack*, *UPR* 2002, S. 257.

men mit sehr hohen Kosten verbunden sind, kann nicht auf sie verzichtet werden.<sup>110</sup> Unter Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RL sind dabei diejenigen Maßnahmen zu verstehen, durch die die verloren gegangenen Funktionen des Gebietes für das europäische Netz Natura 2000 wiederhergestellt werden.<sup>111</sup> Sinn und Zweck der Ausgleichsmaßnahmen ist es, die negativen Auswirkungen eines Vorhabens aufzuwiegen und einen Ausgleich zu schaffen, der genau den negativen Auswirkungen auf den betroffenen Lebensraum und die betroffenen Arten entspricht.<sup>112</sup>

## **b) Spezielle Ausnahmevorschrift des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL**

### **aa) Allgemeines**

Soweit die Verwirklichung eines Vorhabens ein Gebiet mit prioritären Bestandteilen beeinträchtigen kann, stellt Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL besondere Anforderungen an die ausnahmsweise Zulässigkeit solcher Vorhaben. Nach dieser Vorschrift können, wenn das betroffene Gebiet ein Gebiet ist, das einen prioritären natürlichen Lebensraumtyp und/oder eine prioritäre Art einschließt, nur Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen für die Umwelt oder, nach Stellungnahme der Kommission, andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses geltend gemacht werden. Diese Vorschrift beinhaltet somit eine Sonderregel für prioritäre FFH-Gebiete.

Zu beachten ist dabei, dass für die Anwendung dieser Vorschrift eine direkte Betroffenheit der zu schützenden prioritären Lebensraumtypen oder Arten durch ein Vorhaben erforderlich ist. Eine irgendwo im Schutzgebiet zu erwartende Beeinträchtigung, die keine Auswirkungen auf die prioritären Bestandteile haben kann, genügt hingegen nicht.<sup>113</sup>

### **bb) Benannte Rechtfertigungsgründe**

Ist der Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL eröffnet, können nur ganz bestimmte öffentliche Belange die Zulassung eines unverträglichen Vorhabens rechtfertigen. Dabei ist zwischen den in der Vorschrift exemplarisch benannten und den sonstigen unbenannten zwingenden öffentlichen Interessen zu differenzieren. Zu den benannten Gründen zählen Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentli-

---

<sup>110</sup> *Günes/Fisahn*, EurUP 2007, S. 229; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 151, Fn. 486.

<sup>111</sup> BVerwG, DVBl. 2000, S. 820; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 166; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 147.

<sup>112</sup> *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 176; *Europäische Kommission*, Gebietsmanagement, S. 49; *Köck*, ZUR 2005, S. 468.

<sup>113</sup> OVG Münster, NWVBl. 2000, S. 56; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 154; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 182.

chen Sicherheit sowie Erwägungen im Zusammenhang mit maßgeblichen günstigen Auswirkungen auf die Umwelt.

Als Rechtfertigungsgrund erkennt der Gemeinschaftsgesetzgeber zunächst Erwägungen im Zusammenhang mit der menschlichen Gesundheit an. Gesundheit des Menschen bedeutet in diesem Zusammenhang, der Schutz der körperlichen und physischen Unversehrtheit sowie der Schutz des Menschen vor Lebensgefahren.<sup>114</sup> Um eine Ausnahme zu rechtfertigen, genügt es allerdings nicht, wenn ein Vorhaben lediglich gesundheitsförderlich ist.<sup>115</sup> Stattdessen muss es sich hierbei um zwingende Gründe des öffentlichen Interesses handeln, was eine wertende Einzelfallbetrachtung erfordert.<sup>116</sup> Verallgemeinernd kann man indes sagen, dass das Tatbestandsmerkmal des Gesundheitsschutzes ein mit dem Vorhaben verfolgter wesentlicher Zweck sein muss und nicht nur ein begleitender Nebenzweck, um ein unverträgliches Vorhaben zu rechtfertigen.<sup>117</sup> Unter den Gesundheitsschutz fallen in diesem Kontext Pläne und Projekte, die der Abwehr von Gemeingefahren zu dienen bestimmt sind, also Gefahren für Leib und Leben einer Vielzahl von Menschen,<sup>118</sup> wie beispielsweise Maßnahmen des Katastrophenschutzes, des Hochwasserschutzes, zur Sicherung der Trinkwasserversorgung oder zum Schutz der Bevölkerung vor radioaktiver Strahlung.<sup>119</sup> Vorhaben wie der Bau von Krankenhäusern, Pflegeheimen oder ähnlichen Einrichtungen sind hingegen weniger geeignet, eine Ausnahme zu rechtfertigen, da sie zwar der Gesundheit einer Mehrzahl von Menschen dienen, aber in der Regel nicht zwingend ortsgebunden sind und folglich hinsichtlich des Prüfpunktes „Nichtvorhandensein der Alternativlösungen“ ausscheiden.<sup>120</sup>

Gemäß Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL können ebenso Gründe der öffentlichen Sicherheit eine Ausnahme rechtfertigen. Nach der auf Art. 30 EGV beruhenden Rechtsprechung des EuGH betreffen Ausnahmen aufgrund von Erfordernissen der öffentlichen Sicherheit nur ganz bestimmte, außergewöhnliche Fälle.<sup>121</sup> Unter den Begriff der öffentlichen Sicherheit fallen dabei solche Maßnahmen, die der Existenzsicherung eines Mitgliedstaates dienen,<sup>122</sup>

---

<sup>114</sup> Vgl. *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 130 ff.

<sup>115</sup> BVerwG, NuR 2000, S. 451; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 155; *Gellermann*, Natura 2000, S. 103; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 184.

<sup>116</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, Rn. 121; dazu auch *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 184; *Kador*, FFH-Richtlinie, S. 63; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 155.

<sup>117</sup> BVerwG, NuR 2000, S. 452; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 184; *Köck*, ZUR 2005, S. 468; *Cosack*, UPR 2002, S. 255.

<sup>118</sup> Vgl. BVerwG, NuR 2000, S. 451.

<sup>119</sup> Vgl. *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 131 f.

<sup>120</sup> *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 132; *Ramsauer*, in: *Erbguth*, S. 131; *Cosack*, UPR 2002, S. 255.

<sup>121</sup> Vgl. etwa EuGHE, 1984, S. 2751 f.; EuGHE, 1999, I, S. 606; EuGHE, 2000, I, S. 103 f.

<sup>122</sup> EuGHE, 1984, S. 2751 f.; *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 132; *Epiney*, in: *Callies/Ruffert*, EGV, Art. 30, Rn. 33; *Gellermann*, Natura 2000, S. 103.

die zur Gewährleistung der inneren und äußeren Sicherheit (wie z.B. Maßnahmen der Landesverteidigung und zum Schutz der Zivilbevölkerung) zwingend notwendig sind.<sup>123</sup>

Schließlich sind unverträgliche Vorhaben auch zuzulassen, wenn sie maßgebliche günstige Auswirkungen auf die Umwelt haben. In diesem Fall streiten nicht vorrangige Gemeinwohlgründe für die Realisierung des gebietsbeeinträchtigenden Vorhabens, sondern dessen positive ökologische Auswirkungen.<sup>124</sup> Hierbei handelt es sich also um Maßnahmen mit einer Doppelwirkung, welche zwar einerseits zu Beeinträchtigungen der notwendigen Gebietsbestandteile führen, aber andererseits auch eine positive Auswirkung auf die Umwelt entfalten. Zu beachten ist aber, dass die Verwirklichung des Vorhabens selbst unmittelbar positive Auswirkungen auf die zu schützenden prioritären natürlichen Lebensraumtypen und Arten haben muss.<sup>125</sup> Es genügen daher irgendwelche positiven Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt nicht.<sup>126</sup> Ausgeschlossen sind in diesem Sinne Vorhaben, deren positive Umweltauswirkungen nur vermutet oder erhofft werden, lediglich mittelbarer Natur sind oder sich in einigen positiven Effekten erschöpfen.<sup>127</sup> Die ökologisch günstigen Folgen des Vorhabens auf die Umwelt müssen außerdem maßgeblich sein. Das heißt, die naturschutzfachlichen Vorzüge des Vorhabens müssen die mit seiner Realisierung verbundenen Nachteile überwiegen.<sup>128</sup> Daher genügen solche Vorhaben den Anforderungen des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL nicht, deren günstigen Umweltauswirkungen lediglich ihre Nachteile kompensieren<sup>129</sup> oder die allein ökologisch sinnvoll sind.<sup>130</sup>

### **cc) Andere Ausnahmegründe im Sinne des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL**

Neben den exemplarisch aufgeführten Rechtfertigungsgründen können nach Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL auch „andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ nach der Stellungnahme der Kommission zur Rechtfertigung eines unverträglichen Vorhabens geltend gemacht werden.

Zu beantworten ist hierbei eine der umstrittensten Frage des Schutzregimes der Richtlinie, nämlich ob die anderen zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses auch

<sup>123</sup> *Epiney*, in: Callies/Ruffert, EGV, Art. 30, Rn. 33; *J. Schumacher/A. Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG § 34, Rn. 65; *Gellermann*, Natura 2000, S. 103; *Cosack*, UPR 2002, S. 255.

<sup>124</sup> *Günes/Fisahn*, EurUP 2007, S. 226; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 156.

<sup>125</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, Rn. 124; dazu auch *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 156 f.; *Günes/Fisahn*, EurUP 2007, S. 226; *Kremer*, ZUR 2007, S. 303; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 185.

<sup>126</sup> *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 156 f.; *Kador*, FFH-Richtlinie, S. 64.

<sup>127</sup> *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 133; vgl. dazu *Ramsauer*, in: Erbguth, S. 131; *Cosack*, UPR 2002, S. 255.

<sup>128</sup> *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 157; vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, Rn. 124; *Gellermann*, Natura 2000, S. 104.

<sup>129</sup> *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 134; *Gellermann*, Natura 2000, S. 104.

<sup>130</sup> *Ramsauer*, in: Erbguth, S. 131; *Cosack*, UPR 2002, S. 255.

solche sozialer und wirtschaftlicher Art wie in Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 Satz 1 FFH-RL umfassen oder nicht.<sup>131</sup> Die Kommission hat sich schon in ihren Stellungnahmen<sup>132</sup> zu der Auffassung bekannt, dass die Besonderheit des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL allein in dem Erfordernis der Kommissionsbeteiligung besteht. Demnach können in materieller Hinsicht all jene Gründe, die eine Ausnahme im Anwendungsbereich des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RL zu legitimieren vermögen, auch solche Pläne und Projekte rechtfertigen können, die den Erhaltungszielen prioritärer Gebiete zuwiderlaufen, so dass wirtschaftliche und soziale Gründe auch im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL Berücksichtigung finden können. Dieser Auffassung der Kommission wird von beachtlichen Teilen des Schrifttums gefolgt. Dabei wird darauf verwiesen, dass wirtschaftliche und soziale Gründe bereits in Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 Satz 1 FFH-RL ausdrücklich als Unterfall des überwiegenden öffentlichen Interesses ausdrücklich eingestuft würden. Da aber schwerlich angenommen werden könne, dass der identische Begriff der zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses in Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL und damit im folgenden Unterabsatz anders zu verstehen sei, müssten auch wirtschaftliche und soziale Gründe im Falle der Betroffenheit prioritärer Gebietsbestandteile ebenfalls als Unterfall angesehen werden und eine Abweichung vom Verträglichkeitsgrundsatz rechtfertigen können.<sup>133</sup> Für die Anerkennung von wirtschaftlichen und sozialen Gründen im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL wird teilweise auch auf den dritten Erwägungsgrund der FFH-Richtlinie hingewiesen. Ergänzend wird Art. 2 Abs. 3 FFH-RL herangezogen. In den beiden Texten wird gefordert, dass die aufgrund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen den Anforderungen aus Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung tragen sollen.<sup>134</sup>

Der EuGH hat sich bislang zu der Frage, ob bei einer Beeinträchtigung prioritärer Bestandteile als „sonstige Gründe“ auch wirtschaftliche und soziale Gründe Berücksichtigung finden können, nicht geäußert. Eine Berücksichtigung sozialer und wirtschaftlicher Gründe wird aber zu Recht von einzelnen Stimmen in der Literatur wegen Verstoßes gegen die gemeinschafts-

---

<sup>131</sup> Befürwortende z.B. *Europäische Kommission*, ABl. EG 1995, Nr. C 178 S. 5; *dies.*, ABl. EG 1996, Nr. L 6 S. 17; *dies.*, Gebietsmanagement, S. 54; BVerwG, Urteil vom 17.1.2007 – 9A 20.05, Rn. 129; *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 186 ff.; *Berner*, Der Habitatschutz, S. 195; *Köck*, ZUR 2005, S. 468; *Cosack*, UPR 2002, S. 255 f. Gegen eine solche Anerkennung beispielsweise *Günes/Fisahn*, EurUP 2007, S. 227 f.; *Gellermann*, Natura 2000, S. 104 ff.; *Kador*, FFH-Richtlinie, S. 64 ff.; *Ramsauer*, in: Erbuth, S. 131 f.; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 160 ff.; *Leist*, Lebensraumschutz, S. 119 ff.; *Freiburg*, Die Erhaltung der biologischen Vielfalt, S. 131 ff.; *Fisahn/Cremer*, NuR 1997, S. 272.

<sup>132</sup> Vgl. *Europäische Kommission*, ABl. EG 1996, Nr. L 6 S. 14 ff.; *dies.*, ABl. EG 1995, Nr. C 178 S. 3 ff.

<sup>133</sup> Vgl. *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 190.

<sup>134</sup> *Berg*, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 190 f.; *Schrödter*, NuR 2001, S. 16.

rechtlichen Vorgaben der FFH-RL abgelehnt.<sup>135</sup> Schon der Zusammenhang zwischen beiden Unterabsätzen des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL verdeutlicht den Willen des Gemeinschaftsgesetzgebers, den prioritären Gebieten einen strengeren Schutz zukommen lassen zu wollen als er zugunsten der sonstigen nichtprioritären Gebiete in Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RL begründet wurde. Dies erklärt sich zwanglos aus dem unterschiedlichen Maß der Gefährdung, denen beide Gebietskategorien unterliegen. Der Gemeinschaftsgesetzgeber hat diesbezüglich eine besondere Verantwortung der Gemeinschaft für die prioritären natürlichen Lebensraumtypen und Arten erkannt, wobei er in Art. 1 lit. d) und h) FFH-RL zum Ausdruck gebracht hat, dass diese Lebensraumtypen und Arten in ihrem Bestand nicht nur gefährdet, sondern sogar vom Verschwinden bedroht sind.<sup>136</sup> Diese Gebiete nehmen somit im europäischen Habitatsnetz eine überragende Stellung ein und in ihnen spiegelt sich die Notwendigkeit europäischen Artenschutzes und Gewährleistung der biologischen Artenvielfalt wie bei keiner anderen Gebietskategorie wider.<sup>137</sup> Vor diesem Hintergrund wäre eine lediglich formelle Einschränkung der Ausnahmeregelungen in Gestalt der Kommissionsbeteiligung nicht geeignet, dem gesteigerten Schutzbedürfnis der prioritären Lebensraumtypen und Arten ausreichend Rechnung zu tragen, zumal die Mitgliedstaaten selbst an eine ablehnende Stellungnahme der Kommission nicht gebunden sind.<sup>138</sup> Vielmehr ist anzunehmen, dass der Sonderstellung dieser Lebensraumtypen und Arten nur durch ein gesteigertes Schutzregime auch in materiellrechtlicher Hinsicht entsprochen werden kann. Dies wäre aber nicht zu gewährleisten, wenn man wirtschaftliche und soziale Erwägungen auch im Rahmen des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL berücksichtigen würde.<sup>139</sup> Aus den genannten Gründen ist daher die Ansicht zum Begriff „andere zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ in Bezug auf die Tolerierung wirtschaftlicher und sozialer Rechtfertigungsgründe als nicht überzeugend abzulehnen. Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL fordert weiterhin, dass eine Ausnahme, die sich nicht auf die benannten Rechtfertigungsgründe stützt, nur nach Stellungnahme der Kommission in Anspruch genommen werden kann. Der Sinn und Zweck der Stellungnahme der Kommission kann primär darin gesehen werden, dass eine verfahrensrechtliche Hürde zur Erhöhung der

---

<sup>135</sup> Hierzu etwa *Günes/Fisahn*, EurUP 2007, S. 227 f.; *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 134 ff.; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 160 ff.; *Gellermann*, Natura 2000, S. 105 ff.; *Fisahn/Cremer*, NuR 1997, S. 272; *Leist*, Lebensraumschutz, S. 119 ff.; *Wirths*, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 193.

<sup>136</sup> Vgl. *Gellermann*, Natura 2000, S. 105.

<sup>137</sup> Vgl. *Kador*, FFH-Richtlinie, S. 66; *Fisahn/Cremer*, NuR 1997, S. 272.

<sup>138</sup> *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 138; *Gellermann*, Natura 2000, S. 105.

<sup>139</sup> Im Ergebnis ebenso *Günes/Fisahn*, EurUP 2007, S. 227 f.; *Kador*, FFH-Richtlinie, S. 66; *Gellermann*, Natura 2000, S. 105 f.; *Freiburg*, Die Erhaltung der biologischen Vielfalt, S. 133; *Leist*, Lebensraumschutz, S. 122; *Ramsauer*, in: *Erbguth*, S. 132; *Fisahn/Cremer*, NuR 1997, S. 272.

Richtigkeitsgewähr geschaffen wird, die den Schutz der prioritären Gebietsbestandteile intensiviert.<sup>140</sup> So erhält die Kommission in diesem Verfahren die Möglichkeit, mit ihrer Argumentation auf die mitgliedstaatlichen Entscheidungsprozesse frühzeitig und vor Beeinträchtigung eines Schutzgebietes Einfluss zu nehmen.<sup>141</sup> Die Stellungnahme ist grundsätzlich vor Genehmigung des Vorhabens von der Kommission einzuholen. Anzumerken ist im Übrigen, dass die Stellungnahme der Kommission keinen rechtlich bindenden Charakter hat. Dies entspricht im Übrigen auch der allgemein gültigen Regelung des Art. 249 Abs. 5 EGV, der bestimmt, dass Stellungnahmen nicht verbindlich sind.<sup>142</sup> Dabei folgt aus diesen Überlegungen nicht, dass die Stellungnahme der Kommission im Rahmen der mitgliedstaatlichen Zulassungsentcheidung schlicht zur Kenntnis genommen oder sogar ignoriert werden kann. Vielmehr ist davon auszugehen, dass die mitgliedstaatliche Behörde die Argumente der Kommission ernsthaft zur Kenntnis nehmen, sie in die Entscheidung als relevanten Belang einfließen und sich mit ihnen inhaltlich intensiv auseinandersetzen muss.<sup>143</sup>

## 7. Regelung des Art. 7 FFH-RL

Wie bereits erwähnt, besteht zwischen der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie ein enger sachlicher Regelungszusammenhang. Der siebte Erwägungsgrund und Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 der FFH-Richtlinie bestimmen in diesem Zusammenhang, dass das europäische ökologische Netz Natura 2000 auch die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Vogelschutzrichtlinie ausgewiesenen und noch auszuweisenden besonderen Schutzgebiete umfasst. Die fünfzehnte Begründungserwägung der FFH-Richtlinie verdeutlicht weiterhin, dass der sachliche Regelungsbereich der FFH-Richtlinie über den der Vogelschutzrichtlinie hinausgeht und somit als Ergänzung der älteren Richtlinie anzusehen ist.<sup>144</sup> Über diese Bestimmungen hinaus bildet Art. 7 FFH-RL den eigentlichen Schnittpunkt von Vogelschutz- und FFH-Richtlinie, indem er die besonderen Vogelschutzgebiete zum Teil dem Schutzregime der FFH-Richtlinie unterstellt.<sup>145</sup> Nach dieser Vorschrift treten, was die nach Art. 4 Abs. 1 VRL zu besonderen Schutzgebieten erklärten oder nach Art. 4 Abs. 2 VRL als solche anerkannten Gebiete anbelangt, die Verpflichtungen nach Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL ab dem Datum für die Anwen-

---

<sup>140</sup> Günes, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 141.

<sup>141</sup> Vgl. Günes, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 141; Ramsauer, in: Erbguth, S. 133.

<sup>142</sup> Berg, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 196; Ruffert, in: Callies/Ruffert, EGV, Art. 249, Rn. 119.

<sup>143</sup> Kues, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 158; Berg, Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, S. 196; Leist, Lebensraumschutz, S. 131; Kador, FFH-Richtlinie, S. 62.

<sup>144</sup> Vgl. Günes, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 147; Rödiger-Vorwerk, Die Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 18.

<sup>145</sup> Vgl. Kues, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 166; Berner, Der Habitatschutz, S. 63.

derung der FFH-Richtlinie bzw. danach ab dem Datum, zu dem das betreffende Gebiet von einem Mitgliedstaat entsprechend der Vogelschutzrichtlinie zum besonderen Schutzgebiet erklärt oder als solches anerkannt wird, an die Stelle der Pflichten, die sich aus Artikel 4 Absatz 4 Satz 1 VRL ergeben.

Aus dem Wortlaut des Art. 7 FFH-RL ergibt sich, dass Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL auf die gemäß Art. 4 Abs. 1, 2 VRL ausgewiesenen Vogelschutzgebiete seit dem Zeitpunkt, in dem die Umsetzungsfrist der FFH-Richtlinie abgelaufen ist, also seit Juni 1994 anzuwenden ist.<sup>146</sup> Dies gilt jedoch nur für solche besonderen Vogelschutzgebiete, die zu dieser Zeit bereits ausgewiesen waren oder die bis zu diesem Zeitpunkt hätten ausgewiesen werden können. Bei Gebieten, die erst nach dem Ablauf der Umsetzungsfrist als Schutzgebiete im Sinne des Art. 4 Abs. 1, 2 VRL eingerichtet wurden, kommt Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL demgegenüber ab dem Datum ihrer Ausweisung zur Geltung.

Die Modifizierung des Art. 7 FFH-RL sieht dabei lediglich eine Veränderung in Bezug auf den Schutz der besonderen Vogelschutzgebiete vor. Unberührt bleiben folglich die die Ausweisung derartiger Gebiete betreffenden Bestimmungen der Vogelschutzrichtlinie. Zu beachten ist ferner, dass der Anwendungsbefehl des Art. 7 FFH-RL nur Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL, nicht aber Art. 6 Abs. 1 FFH-RL erfasst. Diese Einschränkung ist deswegen konsequent, da die Vogelschutzrichtlinie mit Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 VRL eine Parallelvorschrift zu Art. 6 Abs. 1 FFH-RL aufweist und es insoweit keiner Modifizierung ihres Schutzregimes bedarf.<sup>147</sup> Darauf hinzuweisen ist schließlich, dass alle gemäß Art. 4 Abs. 1 und 2 VRL ausgewiesenen Vogelschutzgebiete dem strikten Schutz des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL unterfallen. Denn die Vogelarten der Vogelschutzrichtlinie sind von ihrer Schützwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit her mit den im Anhang II der FFH-Richtlinie mit einem Sternchen (\*) gekennzeichneten prioritären Arten vergleichbar, so dass sie in materieller Hinsicht des besonderen Schutzes des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL bedürfen.<sup>148</sup>

### Literaturverzeichnis:

**Berg, Gunhild:** Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung, Münster 2002

**Berner, Klaus:** Der Habitatschutz im europäischen und deutschen Recht, Die FFH-Richtlinie der EG und ihre Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2000 (zitiert: Berner, Der Habitatschutz)

---

<sup>146</sup> *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 149; *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 169.

<sup>147</sup> *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 167.

<sup>148</sup> *Kues*, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, S. 174 ff.; *Wirths*, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, S. 205 f; *Günes*, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie, S. 153 f.

- Callies, Christian/ Ruffert, Matthias (Hrsg.):** Kommentar des Vertrages über die Europäische Union und des Vertrages zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, 2. Auflage, Neuwied 2002 (zitiert: Bearbeiter, in: Callies/ Ruffert, EGV)
- Cosack, Tilman:** Erheblichkeitsschwelle und Ausnahmeregelungen nach § 34 BNatSchG-Garanten für eine ausgewogene FFH-Verträglichkeitsprüfung?, UPR 2002, S. 250 ff.
- Europäische Kommission (Hrsg.):** Natura 2000- Gebietsmanagement: Die Vorgaben des Artikels 6 der Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, Luxemburg 2000 (zitiert: Europäische Kommission, Gebietsmanagement)
- Fisahn, Andreas/ Cremer, Wolfram:** Ausweisungspflicht und Schutzregime nach der Fauna-Flora-Habitat- und der Vogelschutzrichtlinie, NuR 1997, S. 268 ff.
- Freiburg, Susann:** Die Erhaltung der biologischen Vielfalt in Deutschland auf der Basis europarechtlicher Vorgaben, Bayreuth 1998 (zitiert: Freiburg, Die Erhaltung der biologischen Vielfalt)
- Gellermann, Martin:** Natura 2000, Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland, 2. Auflage, Berlin/Wien 2001 (zitiert: Gellermann, Natura 2000)
- Günes, Ahmet Mithat/ Fisahn, Andreas:** Die Anforderungen des BVerwG an die FFH-Verträglichkeitsprüfung, Zugleich eine Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 17.1.2007 – 9 A 20.05 -, EurUP 2007, S. 220 ff.
- Günes, Ahmet Mithat:** Das Schutzregime der FFH-Richtlinie und seine Umsetzung in nationales Recht, Aachen 2007 (zitiert: Günes, Das Schutzregime der FFH-Richtlinie)
- Hösch, Ulrich:** Die FFH-Verträglichkeitsprüfung im System der Planfeststellung, NuR 2004, S. 210 ff.
- Jarass, Hans D.:** Die Zulässigkeit von Projekten nach FFH-Recht, NuR 2007, S. 371 ff.
- Kador, Tobias:** FFH-Richtlinie, Ausweisungsverfahren, Schutzregime und ihre Auswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung, Frankfurt am Main u.a. 2004 (zitiert: Kador, FFH-Richtlinie)
- Kerkmann, Jochen:** Natura 2000: Verfahren und Rechtsschutz im Rahmen der FFH-Richtlinie, Berlin 2004 (zitiert: Kerkmann, Natura 2000)
- Kloepfer, Michael:** Umweltrecht, 3. Auflage, München 2004
- Koch, Hans-Joachim(Hrsg.):** Umweltrecht, 2. Auflage, Köln u.a. 2007
- Köck, Wolfgang:** Der Kohärenzausgleich für Eingriffe in FFH-Gebiete, ZUR 2005, 467 ff.
- Kremer, Peter:** Erhöhte Anforderungen an die FFH-Verträglichkeitsprüfung und nachfolgende Abweichungsentscheidungen – das Urteil des BVerwG zur A 143, ZUR 2007, S. 299 ff.
- Kues, Dirk:** Lebensraumschutz nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, Aachen 2001 (zitiert: Kues, Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie)
- Leist, Thorsten:** Lebensraumschutz nach Europäischem Gemeinschaftsrecht und seine Verwirklichung im deutschen Rechtskreis, Hamburg 1998 (zitiert: Leist, Lebensraumschutz)
- Ramsauer, Ulrich:** Europäisierung des Naturschutzrechts, in: Erbguth, Wilfried (Hrsg.), Europäisierung des nationalen Umweltrechts: Stand und Perspektiven, Baden-Baden 2001, S. 107 ff. (zitiert: Ramsauer, in: Erbguth)
- Stür, Bernhard:** Habitat- und Vogelschutz in der Fachplanung – Die niederländische Herzmuschelfischerei und ihre Folgen für die Grünbrücken über deutschen Autobahnen -, DVBl. 2007, S. 416 ff.
- Wirths, Volker:** Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht, Die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und ihre Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland, Baden-Baden 2001 (zitiert: Wirths, Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrechts)
- Wrase, Joachim:** Rechtsschutz gegen die Schaffung von FFH- und Vogelschutzgebieten, Münster 2004