

Grundsatzentscheidung zum FFH-Recht (Westumfahrung Halle)

Von Rechtsanwältin Ursula Philipp-Genach
(Frankfurt)

Ein toller Erfolg für den Naturschutz

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) hat mit seinem Urteil vom 17.01.2007 (9 A 20.05) zur Westumfahrung Halle (BAB 143) den aktuellen Stand der rechtlichen und tatsächlichen Auseinandersetzung über die Anwendung des FFH-Rechts zusammengefasst und weiterentwickelt. Damit werden Maßstäbe für künftige Planfeststellungs- und andere Genehmigungsverfahren sowohl bei Straßenbauvorhaben als auch bei anderen Vorhaben, die FFH- und/oder Vogelschutzgebiete beeinträchtigen können, gesetzt. Planfeststellungsbeschlüsse, Genehmigungen und auch Bebauungspläne werden sich an diesen – vom 9. Senat – gesetzten fachlichen und rechtlichen Maßstäben messen lassen müssen. Nur wenige Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts setzen sich in einer solchen Art und Weise, nahezu lehrbuchmäßig zunächst mit den anzuwendenden Maßstäben auseinander, um dann zur Beurteilung des zu entscheidenden Sachverhaltes zu kommen. Diese Entscheidung ist für die Arbeit der Umwelt- und Naturschutzverbände von außerordentlicher Bedeutung, weshalb die Darstellung der umfangreichen Urteilsbegründung in mehreren Teilen erfolgen wird.

I. Sachverhalt

In der Entscheidung ging es um ein 12 km langes Teilstück der BAB 143, der sog. „Westumfahrung Halle“. Dieses Teilstück wurde in einem Korridor zwischen zwei Teilgebieten des FFH-Gebietes „Muschelkalkhänge westlich von Halle“ geplant. Weiterhin sollte die Autobahn das FFH-Gebiet „Porphyrkuppenlandschaft“ nordwestlich von Halle queren. Für beide FFH-Gebiete wurde eine Verträglichkeitsuntersuchung (VU) durchgeführt. Die VU für das FFH-Gebiet „Muschelkalkhänge westlich von Halle“ kam zu dem Ergebnis, dass keine erheblichen Beeinträchtigungen von dem Vorhaben ausgehen würden. Für das andere FFH-Gebiet wurde lediglich eine erhebliche Beeinträchtigung der maßgeblichen Vogelarten durch die Lärmauswirkungen bejaht. Die Abweichungsentscheidung kam zu dem Ergebnis, dass das Vorhaben zu genehmigen sei. Bei der Beurteilung in der VU wurde in besonderem Maße darauf abgestellt, dass erhebliche Beeinträchtigungen durch Vermeidungs-

maßnahmen (Grünbrücken, Verptianzung einer aus dem Aushub neu geformten Porophyrkuppe) vermieden werden können.

Der klagende Naturschutzverband nahm mehrmals im Verfahren detailliert zu den möglichen Beeinträchtigungen durch die Landschaftszerschneidung, durch den Lärm, den Schadstoffeintrag und die Kollisionsgefahr, Stellung und vertrat seine Positionen im Erörterungstermin. Auch wandte er sich grundsätzlich gegen die Straße, weil kein Verkehrsbedarf ersichtlich sei bzw. anderweitige Lösungsmöglichkeiten für die verkehrlichen Probleme bestehen würden.

Wie es mittlerweile in vielen Planfeststellungsbeschlüssen üblich ist, werden auch in dem hier zugrunde liegenden Planfeststellungsbeschluss Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen angeordnet, deren ökologische Wirksamkeit mit Unsicherheiten behaftet sind. Aus diesem Grund wurde eine fach- und ortskundige Umweltbaubegleitung im Planfeststellungsverfahren angeordnet und hinsichtlich der ökologischen Wirksamkeit der Maßnahmen Funktionskontrollen.

II. Entscheidungsgründe

1. Mangelnde Planrechtfertigung führte nicht zur Rechtswidrigkeit, ABER: Reicht der Verkehrsbedarf für die Begründung der „zwingenden Gründe des überwiegenden Gemeinwohls“?

Die Rüge der mangelnden Planrechtfertigung bei Straßenbauvorhaben, die als „vordringlicher Bedarf“ im Fernstraßenausbaugesetz enthalten sind, führt nach gängiger Rechtsprechung nicht zur Rechtswidrigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses. So auch hier. Der Gesetzgeber habe den Verkehrsbedarf festgelegt. Ein Verfassungsverstoß sei nicht erkennbar. Der Naturschutzverband hatte durch die Vorlage eines Gutachtens nachweisen wollen, dass es keinen Verkehrsbedarf für dieses Teilstück der Autobahn gibt. Die vom Kläger vorgelegte Verkehrsprognose ging von einem Verkehrsaufkommen im Jahr 2015 in einer Größenordnung von 13.000 KfZ/24 h aus, während die Straßenplanungen 50.000 KfZ/24 h bzw. 40.000 KfZ/24 h prognostizierten. Das Gericht lässt sich auf einen Gutachterstreit nicht ein. Die unterschiedlichen Prognosen würden lediglich zeigen, dass bei unterschiedlichen Eingabedaten und – zumindest teilweise – abweichenden methodischen Ansätzen, die angewandten Rechenmodelle Prognosewerte mit einer erheblichen Streubreite lieferten. Daraus lasse sich kein rechtlich relevanter Einwand gegen die Plan-

rechtfertigung herleiten. Gerade weil die gesetzliche Bedarfsfeststellung für den Bundesfernstraßenbau von der Prognose künftiger Verkehrsströme beeinflusst sei, zielt die angeordnete Bindungswirkung darauf ab, das straßenrechtliche Planfeststellungsverfahren – und damit ebenso einen anschließenden Verwaltungsprozess – von einem Gutachterstreit über die „richtige“ Verkehrsprognose zu entlasten.

Das BVerwG bejaht an dieser Stelle zwar einen allgemeinen Verkehrsbedarf. Entscheidender ist, dass im Rahmen der Ausnahmeprüfung für die erheblichen Beeinträchtigungen der FFH-Gebiete, die Argumente der Kläger beim Gericht Gehör gefunden haben und das BVerwG Maßstäbe für die Darlegung der Gemeinwohlbelange entwickelt.

1.1 Rechtsmaßstab: zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses

Nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL, der gem. § 34 Abs. 4 BNatSchG ins nationale Recht umgesetzt worden ist, dürfen von dem grundsätzlichen Verbot der erheblichen Beeinträchtigungen der maßgeblichen Bestandteile der FFH-Gebiete Ausnahmen zugelassen werden. Dies gelingt aber nur, wenn der Vorhabensträger „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ darlegt. Den von dem Vorhabensträger aufgeführten Gemeinwohlbelangen muss bei objektiver Betrachtung ein größeres Gewicht beizumessen sein als den gegenläufigen Belangen des Habitatschutzes.

1.2 Gängige Praxis: pauschale Darlegung der Gemeinwohlgründe

Die Planfeststellungsbehörde hatte in dem zugrunde liegenden Fall offenbar sehr pauschal geltend gemacht, dass durch die neue Straßenverbindung dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung an den derzeit hoch belasteten Straßen verbunden wäre. Weiterhin wurde angeführt, dass die geplante Trasse maßgebliche günstige Auswirkungen auf die Umwelt habe. Diese Begründungen reichten dem Gericht nicht aus, um den Ausnahmetatbestand zu bejahen. Das Gericht führt aus:

„Um ein Vorhaben zuzulassen, das ein FFH-Gebiet einschließlich einzelner prioritärer Lebensraumtypen beeinträchtigt, muss in der Abweichungsentscheidung das Gewicht der für das Vorhaben streitenden Gemeinwohlbelange auf der Grundlage der Gegebenheiten des Einzelfalls nachvollziehbar bewertet und

mit den gegenläufigen Belangen des Habitatschutzes abgewogen werden.“

Darnit stellt das BVerwG fest, dass für die Darlegung des Ausnahmetatbestandes der „zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ pauschale Behauptungen von Seiten der Vorhabensträger als Beleg nicht ausreichen. Die Vorhabensträger sind aufgefordert

1. die Gemeinwohlbelange, die für das Vorhaben sprechen, im Einzelnen darzulegen und
2. das Gewicht dieser Gemeinwohlbelange auf der Grundlage der Gegebenheiten des Einzelfalls nachvollziehbar zu ermitteln und zu bewerten.

Diesen Anforderungen werden die in der Praxis von den Vorhabensträgern vorgelegten Planunterlagen häufig nicht gerecht. Die vorgelegten Prognosen sind i.d.R. kaum nachvollziehbar, weil die für die Beurteilung notwendigen Daten den Planfeststellungsunterlagen nicht beigelegt sind bzw. auch nicht auf Nachfrage eingesehen werden können. Noch gravierender sind i.d.R. die pauschalen Behauptungen zur Arbeitsplatzsicherung und Arbeitsplatzschaffung sowie der positiven wirtschaftlichen Regionalentwicklung bei Infrastrukturprojekten. Hier beläuft sich die Darlegung der Vorhabensträger häufig auf die pauschale Behauptung; Prognosegutachten zur substantiierten Darlegung fehlen. Auch die hierzu bislang ergangenen Gerichtsentscheidungen verweisen dann vielfach auf diese pauschalen Darlegungen, um die erheblichen Beeinträchtigungen von FFH-Gebieten für rechtmäßig zu erklären. Nach der Rechtsprechung des 9. Senates des BVerwG dürfte dies in Zukunft nicht mehr ausreichen.

1.3 Ermittlung und Bewertung des Gewichts des „Verkehrsbedarfs“ für die Abwägung zwischen dem Habitatschutz und der Straßenplanung

Das Gericht führt aus, dass die Bindungswirkung der gesetzlichen Bedarfsfeststellung für sich genommen nicht ausreichte, um dem planfestgestellten Vorhaben einen Vorrang gegenüber dem Habitatschutz zu sichern. Die Bindungswirkung der gesetzlichen Bedarfsfeststellung bestehe darin, dass die Planfeststellung nicht mit der Begründung verweigert werden dürfe, es sei für den planfestgestellten Autobahnbau kein Verkehrsbedarf vorhanden. Allerdings hänge es von der konkreten Planungssituation ab, mit welchem Gewicht der vom Ge-

setzgeber festgestellte Bedarf in Konkurrenz mit gegenläufigen Belangen zu Buche schlagen. Dies sei auf der Ebene der Planfeststellung zu klären. Dies gelte speziell dann, wenn die Frage streitig ist, ob die für das Vorhaben streitenden Gemeinwohlbelange ein solches Gewicht haben, dass sie widerstreitende Belange des Naturschutzes zu überwinden vermögen.

Ob eine solche Prüfung im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens beanstandungsreife vollzogen worden ist, kann ein anerkannter Naturschutzverein nach § 62 Abs. 2 Nr. 1 BNatSchG zur gerichtlichen Überprüfung stellen, weil er damit Mängel des Vollzugs einer den Belangen des Naturschutzes dienenden Vorschrift rügt.

Allerdings räumt das BVerwG der gesetzlichen Bedarfsfeststellungen einen besonderen Stellenwert ein, der durch die Qualifizierung als „Verkehrsprojekt deutsche Einheit“ noch mal an Gewicht zunimmt. Auch das gegenwärtige Verkehrsaufkommen mit einem hohen Schwertastverkehrsanteil verleiht dem Problem, welches verkehrlich zu lösen ist, einen hohen Stellenwert.

All diese von der beklagten Behörde ins Feld geführten Belange könnten bei einer Gesamtbetrachtung ein solches Gewicht gewinnen, dass der Habitatschutz, selbst wenn er hier dem Erhalt prioritärer Lebensraumtypen dient, kein unüberwindbares Zulassungshindernis darstellen müsse, so das BVerwG. Um dieses Niveau zu erreichen, müssen sich die auf prognostische, vom Kläger unter fachlichen Gesichtspunkten substantiiert in Zweifel gezogene Annahmen zurückgreifenden Ziele der Verkehrsplanung allerdings hinsichtlich ihrer Prognosebasis als hinreichend schlüssig und nachvollziehbar erweisen.

1.4 „Black-Box“ ist unzulässig

Der klagende Naturschutzverband hatte in dem zugrundeliegenden Fall ein eigenes Prognosegutachten erstellen lassen, welches auf einen Bedarf von lediglich 13.000 Kfz/24 h gekommen ist. Träfe diese Prognose zu, so das Gericht, würde unter Zugrundelegung der Maßstäbe der Straßenplaner ein Autobahnbau nicht erforderlich sein. Die beklagte Behörde sei diesem Einwand der Kläger im Verlauf des gesamten Prozesses nicht unter Vorlage des vollständigen Datenmaterials entgegengetreten, aus dem sich seiner Ansicht nach unverändert ein künftiges Verkehrsaufkommen ableiten lässt, das nur auf der planfestgestellten Autobahn zu bewältigen sei.

Das BVerwG kommt zu dem Ergebnis, dass die von der beklagten Behörde vorgelegte Prognose nicht nachvollziehbar sei. Insbesondere konnte der Senat ohne Offenlage der Quali-Ziel-Matrizes nicht nachvollziehen, wie das von den Straßenplanern angewandte Rechenmodell die angenommenen Verkehrsverlagerungen und -stapelungen von ca. 40.000 Kfz/24 h hervorbringt, während das Gutachten der Kläger (von RegioConsult) im Gegensatz dazu nur ein Verkehrsaufkommen in einer Größenordnung von ca. 13.000 Kfz/24 h errechnete. Die beklagte Behörde hat sich nicht dazu in der Lage gesehen, die zugrunde liegende Quali-Ziel-Matrizes in den Prozess einzuführen. Der Behörde selbst lag diese nicht vor. Die Gutachter wollten diese offensichtlich nicht herausgeben. Es sei angesichts der Komplexität fachlich unutil, das gesamte Gutachten Dritten zu überlassen. Dies hat das Gericht jedoch nicht gelten lassen. Denn ohne die Offenlage könne die Frage, ob die für das Vorhaben streitenden Gemeinwohlbelange ausreichendes Gewicht haben, um Vorrang vor dem Habitatschutz beanspruchen zu können, nicht zuverlässig beantwortet werden.

Das Gericht hält die Möglichkeit für gegeben, dass in einem ergänzenden Planfeststellungsverfahren dieser Mangel behoben werden kann.

1.5 Umwelt- und Naturschutzverbände und Geltendmachung des mangelnden Bedarfs

Diese erfolgreiche Verbandsklage muss dazu führen, dass die Verkehrsprognosen nunmehr sowohl hinsichtlich ihrer Methodik als auch hinsichtlich ihrer zugrundeliegenden Daten zur Verfügung gestellt werden müssen. Es wird nicht länger möglich sein, diese „Black Box“ den Einwendern vorzuenthalten. Die Einwender, also auch die Umwelt- und Naturschutzverbände müssen sich entsprechend darauf einstellen, solche Unterlagen bewerten und ggfs. kritisieren zu können. Für die Vorhabensträger dürfte es hierdurch schwerer werden, Projekte in oder am Rande von FFH-Gebieten zu verwirklichen, deren Bedarf kein oder nur ein geringes Gewicht beizumessen ist.

Die EU-Wasserrahmenrichtlinie Teil 2: Bestandserhebung und Einstufung von Gewässern

Von Rechtsanwalt Dr. Bernd Söhnlein
(Neumarkt in der Oberpfalz)