

# Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	XVII
Einführung	1
<i>1. Teil: Europäisches Habitatschutzrecht</i>	5
<b>§ 1 Grundlagen und Überblick</b>	7
A. Artensterben und Lebensraumverlust	7
B. Gegensteuernde Aktivitäten der Gemeinschaft	9
I. Das Zwei-Säulen Modell	9
1. Spezifisches Habitatschutzrecht	9
2. Habitatschutz in anderen Politikfeldern	11
II. Natura 2000 als Kernelement eines europaweiten Lebensraumschutzes	13
1. Grundgedanken	13
2. Einschlägige Vorschriften im Überblick	14
<b>§ 2 Einrichtung des Biotopverbundsystems</b>	17
A. Einführung	17
B. Besondere Vogelschutzgebiete als integraler Bestandteil des Netzwerks	17
I. Die einzubeziehenden Vogelschutzgebiete	17
II. Mitgliedstaatliche Schutzverpflichtungen zugunsten besonders bedrohter Vogelarten	18
1. Grundlagen	18
2. Die Pflicht zur Einrichtung besonderer Schutzgebiete	18
a. Unbedingtheit der Inpflichtnahme	18
b. Inhaltliche Konkretisierung der Pflicht	19
3. Rechtsfragen der Gebietsauswahl	21
a. Der sogenannte „Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum“	21
b. Rahmenbedingungen der Gebietsauswahl	22
aa. Die zu schützenden Vogelarten	22
bb. Relative Beurteilung der Gebietseignung	23
cc. Der räumliche Bezugsrahmen	24
c. Die relevanten Auswahlkriterien	25
aa. Maßgeblichkeit ornithologischer Kriterien	26
(1) Konkretisierung der Kriterien	27
(2) Zur Bedeutung der „IBA-Kriterien“	29
bb. Berücksichtigungsfähigkeit anderweitiger Belange	30
(1) Anerkannte Ausnahmen	30
(2) Zur Bedeutung des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL für die	

	Gebietsauswahl	32
	(3) Der Aspekt der Vorbelastung	33
	(4) Einfluß der Grundrechte	34
	(5) Fazit	36
	d. Die besondere Pflicht zur Ausweisung konkreter Einzelgebiete	37
	4. Zur Frage der räumlichen Ausdehnung	40
	a. Ausgangslage	40
	b. Festlegung der Gebietskulisse	40
	aa. Lebensräume der Vogelarten	42
	bb. Abgrenzung unter dem Aspekt der Wiederherstellung	43
	cc. Einbeziehung von Puffer- und Randzonen	44
	III. Zur Bedeutung der Gebietsmeldung nach Art. 4 Abs. 3 VRL	44
C.	Lebensräume und Habitate der FFH-Richtlinie	45
	I. Die erfassten Lebensraumtypen und Arten	46
	II. Mitgliedstaatliche Pflicht zur Einrichtung von Schutzgebieten	47
	1. Aufnahme in die Gemeinschaftsliste als Auslöser der Unterschutzstellungsverpflichtung	47
	2. Das Verfahren zur Erstellung der Gemeinschaftsliste	48
	a. Einführung	48
	b. Die einzelnen Verfahrensschritte	49
	aa. <u>Erstellung nationaler Gebietslisten</u>	49
	(1) Mitgliedstaatlicher Auswahlspielraum	50
	(2) Die maßgeblichen Auswahlkriterien	51
	(3) Berücksichtigungsfähigkeit anderweitiger Belange	53
	(4) Pflicht zur Meldung einzelner Gebiete	55
	(5) Festlegung der Gebietskulisse	56
	bb. Entwurf einer Gemeinschaftsliste	56
	(1) Umgang mit prioritären Gebieten	56
	(2) Auswahl sonstiger Gebiete	57
	(3) Andere Aspekte, einschließlich der 5%-Klausel	58
	cc. Festlegung der Gemeinschaftsliste	59
	3. Das Konzertierungsverfahren nach Art. 5 FFH-RL	59
D.	Gemeinsame Fragen der Unterschutzstellung von FFH- und Vogelschutzgebieten	60
	I. Alternative oder kumulative Unterschutzstellung	60
	II. Anforderungen an die Erklärung zum Schutzgebiet	61
<b>§ 3</b>	<b>Schutz, Erhaltung und Entwicklung der Natura 2000-Gebiete</b>	<b>67</b>
	A. Die einschlägigen Schutzregelungen im Überblick	67
	B. Das Reservatsmanagement	67
	I. Reservatsmanagement in FFH-Gebieten	68
	II. Reservatsmanagement in besonderen Vogelschutzgebieten	69
	C. Der Europäische Grund- bzw. Mindestschutz	69
	I. Der erfaßte Gebietsbestand	70
	II. Das allgemeine Verschlechterungs- und Störungsverbot	70

1. Der maßgebliche Schutzgegenstand	70
2. Zur Frage des Umgebungsschutzes	71
3. Die relevanten Verursachungsfaktoren	72
4. Zur Frage der Intensität des negativen Einflusses	74
✓ III. <u>Behandlung von Plänen und Projekten</u>	75
1. Kreis der erfaßten Vorhaben	76
2. <u>Verträglichkeitsprüfung</u>	77
a. Anlaß zur Prüfung	78
aa. Das Gebiet als Objekt möglicher Beeinträchtigung	78
bb. Beeinträchtigungsintensität	79
cc. Zusammenwirken von Plänen und Projekten/Umgebungsschutz	81
b. Inhalt der Prüfung	82
c. Verfahrensanforderungen	83
3. <u>Der Verträglichkeitsgrundsatz</u>	83
a. Zum Erfordernis eines behördlichen Kontrollverfahrens	84
b. Inhaltliche Entscheidungsdeterminanten	84
aa. Gemeinschaftsrechtlich zwingende Versagung eines Plans oder Projekts	85
bb. Bedeutung der Ergebnisse der Verträglichkeitsprüfung	87
c. Vorgaben für die Gestaltung des Entscheidungsverfahrens	88
4. <u>Ausnahmen vom Verträglichkeitsgrundsatz</u>	88
a. Überblick	89
b. Die Grundregel des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 1 FFH-RL	89
aa. Alternativlösungen	89
bb. Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses	91
cc. Ausgleichsmaßnahmen	94
(1) Grundlagen	94
(2) Einzelfragen	97
c. Sonderregel des Art. 6 Abs. 4 UAbs. 2 FFH-RL für prioritäre Gebiete	100
aa. Kreis der prioritären Gebiete	100
bb. Die benannten Rechtfertigungsgründe	102
cc. Die unbenannten Rechtfertigungsgründe	104
dd. Stellungnahme der Kommission	107
§ 4 <b>Mitgliedstaatliche Erhaltungspflichten zugunsten potentieller Schutzgebiete</b>	109
A. Einführung	109
B. Mitgliedstaatliche Schutzpflichten für ornithologisch bedeutsame Lebensräume	110
I. Schutzgewährung ohne förmliche Unterschutzstellung	110
1. Grundlegende Aussagen des Santoña-Urteils	110
2. Rechtslage nach Inkrafttreten der FFH-RL	112
II. Das maßgebliche Schutzregime	113
1. Anwendbarkeit des Art. 6 Abs. 2-4 FFH-RL	113

2. Maßgeblichkeit des Art. 4 Abs. 4 VRL	114
III. Mitgliedstaatliche Erhaltungspflichten aus Art. 4 Abs. 4 VRL	116
1. Einführung	116
2. Die Verbotsbestimmungen im einzelnen	117
a. Das Beeinträchtigungs- und Verschmutzungsverbot	117
aa. Schutzgegenstand	117
bb. Keine Relativierung	117
cc. Art des negativen Einflusses	118
dd. Sonderfall Planung	119
b. Belästigungsverbot	119
3. Ausnahmen von den Erhaltungspflichten	120
a. Vorrangige Gründe des Gemeinwohls	120
b. Sonstige Abweichungsmöglichkeiten	121
C. Schutzverpflichtungen für FFH-Gebiete vor Aufnahme in die Gemeinschaftsliste	121
I. Übertragbarkeit der im <i>Santoña-Urteil</i> entwickelten Grundsätze	122
II. Erhaltungspflichten hinsichtlich gemeldeter Gebiete	123
III. Erhaltungspflichten aus Gründen der Gemeinschaftstreue	125
<b>§ 5 Nachträgliche Änderungen im Gebietsbestand</b>	129
A. Einführung	129
B. Änderungen aus naturschutzfachlichen Gründen	130
I. Aufhebung wegen Erfüllung des Schutzgrundes	130
1. Die Bestimmung des Art. 9 FFH-RL	130
2. Anwendung des Art. 9 FFH-RL auf Vogelschutzgebiete	131
II. Änderungen wegen Wegfalls des Schutzgrundes	131
C. Änderung der Ausweisung aus anderen Gründen	132
I. Rechtsgrundlage	133
II. Voraussetzungen	133
<i>2. Teil Durchführung des europäischen Habitatschutzrechts in der Bundesrepublik Deutschland</i>	135
<b>§ 6 Übernahme der richtliniengestützten Regelungsvorgaben in das bundesdeutsche Recht</b>	137
A. Das Erfordernis normativer Verwirklichung des europäischen Habitatschutzrechtes	137
> B. Der schwierige Prozeß der Umsetzung	138
C. Europäischer Habitatschutz und bundesdeutsches Recht	139
I. Das Umsetzungskonzept	139
II. Überblick über das habitatschutzrelevante Recht	141
III. Einrichtung des Schutzgebietsnetzes Natura 2000	142
1. Ausweisung besonderer Vogelschutzgebiete	142
a. Aussagen des BNatSchG	143
x b. Regelungen des Landesrechts	143
2. Auswahl, Meldung und Unterschutzstellung von FFH-Gebieten	144

a.	Aussagegehalt des § 19 b BNatSchG	144
b.	Umsetzungstauglichkeit der Regelung	146
c.	Regelungen des Landesrechts	147
IV.	Das <u>Schutzregime</u> für Natura 2000-Gebiete	147
1.	<u>Verschlechterungs- und Störungsverbot</u>	147
a.	Bekanntmachung im Bundesanzeiger als Anwendungsvoraussetzung	148
b.	Die untersagten Aktivitäten	149
c.	Übergangsweise Geltung des Verbots für FFH-Gebiete	151
d.	Bedeutung des Verbots für Europäische Vogelschutzgebiete	152
aa.	Kreis der erfaßten Gebiete	152
bb.	Zur Bedeutung des Vorbehalts der „besonderen Schutz- vorschriften“	153
e.	Der Umgang mit Konzertierungsgebieten	154
2.	<u>Projektbezogene Verträglichkeitsprüfung</u>	154
a.	Die Grundregel der §§ 19 c Abs. 1, 19 a Abs. 2 Nr. 8 BNatSchG	155
aa.	Der Projektbegriff	155
(1)	Die erfaßten Vorhaben	156
(2)	Gebietsrelevanz der Vorhaben	160
bb.	Prüfungspflicht und maßgeblicher Zeitpunkt	162
cc.	Prüfungsmaßstab	163
b.	<u>Verträglichkeitsprüfung bei speziellen Projekten</u>	164
aa.	Genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem BImSchG	164
bb.	Erlaubnis- oder bewilligungspflichtige Gewässerbenutzungen	165
3.	<u>Planbezogene Verträglichkeitsprüfung</u>	165
a.	Die Grundregeln der §§ 19 d, 19 a Abs. 2 Nr. 9 i.V.m. § 19 c Abs. 1 BNatSchG	165
aa.	Der Planbegriff	166
(1)	Relevante planerische Akte	166
(2)	Gebietsrelevanz	166
bb.	Verweis auf § 19 c Abs. 1 BNatSchG	167
b.	Raumordnungspläne, Bauleitpläne, Ergänzungssatzungen	167
4.	<u>Der Verträglichkeitsgrundsatz</u>	170
a.	Die Grundregel des § 19 c Abs. 2 BNatSchG	170
aa.	Aussagegehalt	170
bb.	Beurteilung im Lichte des Gemeinschaftsrechts	172
b.	Spezialregelungen für bestimmte Projekte	174
5.	<u>Ausnahmen vom Verträglichkeitsgrundsatz</u>	175
a.	Erfordernis einer Sonderprüfung	175
b.	Voraussetzungen der zugelassenen Ausnahmen	176
c.	Ausnahme bei prioritären Gebieten	177
aa.	Aussagegehalt des § 19 c Abs. 4 BNatSchG	177
bb.	Würdigung im Lichte der gemeinschaftsrechtlichen Regelungsvorgabe	179
d.	Ausgleichsmaßnahmen/Unterrichtung der Kommission	179
6.	Weitere umsetzungsrelevante Vorschriften	180

a.	Verhältnis zu anderen Vorschriften	180
aa.	Habitatschutz und BauGB	180
bb.	Habitatschutz und geltendes Naturschutzrecht	181
b.	Befreiungsmöglichkeiten nach § 31 BNatSchG	182
7.	Regelungen des Landesrechts	182
a.	Das Verschlechterungs- und Störungsverbot	183
b.	Umgang mit Plänen und Projekten	184
D.	Bewertung der Umsetzungsbemühungen	185
<b>§ 7</b>	<b>Vollzugspraktische Bedeutung des Europäischen Habitatschutzrechts</b>	<b>189</b>
A.	Ausgangslage	189
B.	Aktuelle Pflichtenstellung der Naturschutzverwaltungen der Länder	190
I.	Grundlagen der innerstaatlichen Verwirklichung europäischer Richtlinien	190
II.	Aufbau des Schutzgebietsnetzes Natura 2000	192
1.	Naturschutzverwaltungen der Länder als Richtlinienadressaten	192
2.	Auswahl und Ausweisung besonderer Vogelschutzgebiete	193
a.	Allgemeine Aufgabenumschreibung	193
b.	Pflicht zur Unterschutzstellung konkreter Gebiete	194
3.	Umgang mit FFH-Gebieten	194
a.	Allgemeine Aufgaben	194
b.	Aktuelle Pflichten zum Gebietsschutz	194
C.	Innerstaatliche Beachtlichkeit der europäischen Regelungen des Gebietsschutzes	195
I.	Problemstellung	195
II.	Das Phänomen der unmittelbaren Wirkung europäischer Richtlinien	196
1.	Grundlagen	196
2.	Allgemeine Voraussetzungen	198
3.	Bindung ausschließlich staatlicher Stellen	199
III.	Unmittelbare Wirkung des europäischen Habitatschutzrechts	199
1.	Differenzierung nach Art des betroffenen Gebietes	199
2.	Schutz ornithologisch bedeutender Lebensräume	200
a.	Ausgewiesene besondere Vogelschutzgebiete	200
aa.	Normstrukturelle Anforderungen	200
bb.	Schutzgebietsrelevante Aktivitäten der öffentlichen Hand	202
cc.	Das Problemfeld der Zulassung privater Vorhaben	204
dd.	Fazit	206
b.	Faktische Vogelschutzgebiete	207
aa.	Important Bird Areas (IBA), Schattenlisten der Verbände	207
bb.	Santoña-Gebiete	209
3.	Lebensräume und Habitate nach der FFH-RL	209
a.	Aktuelle Bedeutung des Art. 6 Abs. 2-4 FFH-RL	209
b.	Erhaltungspflichten zugunsten potentieller FFH-Gebiete	210
IV.	Fazit	211
D.	Habitatschutz in ausgewählten Entscheidungsverfahren	211
I.	Habitatschutz in der Bauleitplanung	212
1.	Der Umgang mit Natura 2000-Gebieten	212
a.	Verschlechterungsverbot	213

b. <u>Verträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung</u>	213
aa. Aktivierung der Prüfungspflicht	213
bb. Einzelfragen der Prüfung	214
(1) Zeitpunkt	214
(2) Prüfungsmaßstab	215
(3) Gestufte Prüfung	217
c. Entscheidung über die Zulässigkeit eines Bebauungsplans	217
aa. Entscheidungssituationen bei schutzgebietsrelevanter Planung	218
(1) Keine Gebietsbeeinträchtigung/positiver Ausgang der Prüfung	218
(2) Planungsbedingte Gebietsbeeinträchtigung	218
(3) Keine Gebietsbeeinträchtigung/negatives Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung	219
bb. Ausnahmen vom Planungsverbot	219
cc. Entscheidungsprimat der Gemeinde	220
2. Behandlung potentieller bzw. faktischer Schutzgebiete	221
a. Potentielle FFH-Gebiete	221
b. Santoña-Gebiete	222
II. Habitatschutz und Vorhabenzulassung – dargestellt am Beispiel immittierender Anlagen	222
1. Vielfalt der Entscheidungslagen	222
2. Die Zulassung genehmigungsbedürftiger Anlagen	223
a. Natura 2000-Gebiete	223
aa. Projekte im Umfeld	223
bb. Projekte innerhalb der Gebietskulisse	225
cc. Planerisch vorbereitete Projekte	226
b. Potentielle bzw. faktische Schutzgebiete	226
3. Die Zulassung nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen	227
E. Fazit	227
<b>§ 8 Rechtsfragen der Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes</b>	229
A. Einführung	229
B. Rechtsschutz gegen die Einrichtung von Natura 2000-Gebieten	229
I. Rechtsschutz gegen die Meldung und Ausweisung besonderer Vogelschutzgebiete	230
1. Gebietsmeldung	230
2. Erklärung zum besonderen Schutzgebiet	232
a. Verhinderung der Unterschutzstellung	233
b. Rechtsschutz gegen den Akt der Unterschutzstellung	234
aa. Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO	234
(1) Probleme der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags	234
(2) Erfolgsaussichten	236
bb. Inzidentkontrolle	239
II. Rechtsschutz gegen Auswahl, Meldung und Unterschutzstellung von FFH-Gebieten	239
1. Auswahl und Meldung der Gebiete	240
a. Grundsatz: Keine Möglichkeit der Inanspruchnahme	

gerichtlichen Rechtsschutzes	240
b. Ausnahme bei prioritären oder sonstigen zwingend aufzunehmenden Meldegebieten?	241
aa. Rechtsschutz der Grundeigentümer	241
bb. Rechtsschutz kommunaler Gebietskörperschaften	242
2. Erstellung der Gemeinschaftsliste	243
a. Nichtigkeitsklage der Grundeigentümer	244
b. Nichtigkeitsklage der kommunalen Gebietskörperschaften	246
3. Ausweisung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung	246
a. Zulässigkeit des Normenkontrollantrags	246
b. Maßstab der gerichtlichen Überprüfung	247
C. Rechtsschutz in Fällen der Mißachtung des europäischen Habitatschutzrechts	248
I. Ausgangslage	248
II. Gemeinschaftsrecht und das Erfordernis der Klagebefugnis	249
III. Ableitung klagefähiger Positionen aus Normen des europäischen Gemeinschaftsrechts	250
1. Unmittelbare Wirkung rechtsbegründender Gemeinschaftsnormen	251
2. Weitere Entstehungsvoraussetzungen	251
a. Die These vom allgemeinen Normvollziehungsanspruch	252
b. Schutzzweck der Norm	254
aa. Die Norm als Ausgangspunkt	255
bb. Zur Unterscheidung von Allgemein- und Individualinteressen	255
cc. Der personale Bezug der Regelung	257
c. Die Betroffenheit in eigenen Interessen	261
aa. Erfordernis eines spezifischen Interesses	261
bb. Spezifisches Interesse einzelner an der Wahrung des Habitatschutzrechts	263
cc. Spezifisches Interesse von Natur- und Umweltverbänden	263
D. Fazit	264
Literaturverzeichnis	267
Rechtsprechungsregister	285
Sachverzeichnis	291