

Gunhild Berg

FFH-Verträglichkeitsprüfung und Raumordnungsverfahren*

FFH Impact Assessment and Spatial Planning Procedures

Kurzfassung

Spätestens seit Erlass der Vogelschutz- (VS-RL) und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-RL) kann sich auch das deutsche Raumordnungsrecht dauerhaft nicht mehr dem Einfluss des europäischen Naturschutzrechts entziehen. Die VS- und die FFH-Richtlinie sehen die Errichtung eines europaweiten Netzes von Schutzgebieten namens „Natura 2000“ vor, das einerseits durch ein Verschlechterungs- und Störungsverbot und andererseits durch eine FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH-VP) vor destruktiven Einflüssen bewahrt werden soll. Vergleichsweise wenig Beachtung hat bisher die für die Praxis sehr bedeutsame Frage gefunden, ob ggf. auch im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens (ROV) eine FFH-VP durchgeführt werden muss. In diesem Beitrag soll daher die Schnittstelle von europäischem Naturschutzrecht und ROV näher beleuchtet werden.

Abstract

At the latest since the passage of the EU's Conservation of Wild Birds Directive and the Flora-Fauna-Habitat Directive, it has been impossible for spatial planning law in Germany to remain aloof from the influence of European nature-protection legislation. These two directives provide for the creation of a Europe-wide network of nature reserves – termed "Natura 2000"; this network is to be protected from any destructive influences, firstly by means on a prohibition on impairment and disturbance, and secondly by requiring FFH impact assessment. Comparatively little attention has been given so far to one question of particular importance in planning practice, namely whether FFH impact assessment is also to be mandatory within comprehensive spatial-planning procedures. Consequently, this article attempts to shed light on the areas where European nature-protection law and German spatial-planning procedures come into contact with each other.

I. Einführung

Zur Untersuchung, ob ggf. auch im Rahmen eines ROV eine FFH-VP durchgeführt werden muss, soll zunächst ein kurzer Überblick über die Grundlagen des ROV gegeben werden. Im Anschluss daran ist der Frage nachzugehen, welche rechtlichen und praktischen Probleme bei einer Integration der FFH-VP in das ROV möglicherweise auftreten und welche Auswirkungen sich für nachfolgende Verfahren ergeben können.

Um eine bundesweite Gültigkeit dieser Untersuchung zu ermöglichen und um den Rahmen dieses Beitrags nicht zu sprengen, werden grundsätzlich die rahmenrechtlichen Vorschriften des Bundes zu Grunde gelegt. Im Hinblick auf die Errichtung des europäischen Gebietsnetzes „Natura 2000“ wird trotz des verzögerten Umsetzungsprozesses¹ davon ausgegangen, dass die europäischen Schutzgebiete ordnungsgemäß errichtet

wurden; auf die viel diskutierte Problematik der potenziellen und faktischen Gebiete² wird demgegenüber in diesem Beitrag³ nicht eingegangen.

II. Grundlagen des Raumordnungsverfahrens

1 Rechtsgrundlagen, Anwendungsbereich und Gegenstand des Raumordnungsverfahrens

Die rahmenrechtliche⁴ Vorschrift des § 15 Abs. 1 S. 1 ROG enthält eine Legaldefinition des ROV. Danach sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in einem besonderen Verfahren – dem ROV – untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen. Nach der Legaldefinition des § 3 Nr. 6 ROG sind raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen Planungen einschließlich der Raumordnungspläne⁵, Vorhaben und sonstige Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen wird oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebiets beeinflusst wird.⁶ Ein Mindestkatalog von Planungen und Maßnahmen, für den die Flächenstaaten grundsätzlich die Anwendbarkeit des ROV vorzusehen haben, ist in der rahmenrechtlichen Raumordnungsverordnung (RoV)⁷ aufgeführt.⁸

Gemäß § 15 Abs. 2 ROG kann von einem ROV abgesehen werden, wenn die Beurteilung der Raumverträglichkeit der Planung oder Maßnahme bereits auf anderer raumordnerischer Grundlage hinreichend gewährleistet ist. Letzteres ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Planung oder Maßnahme den Zielen der Raumordnung entspricht oder widerspricht.⁹ Mit dieser Regelung wird den Bedürfnissen derjenigen Bundesländer entsprochen, die über ein weitgehend flächendeckendes, engmaschiges Zielsystem verfügen, aus dem sich die Raumverträglichkeit der meisten Planungen oder Maßnahmen unmittelbar ergibt.¹⁰ So spielt das ROV zum Beispiel in Nordrhein-Westfalen nur eine untergeordnete Rolle, weil dort die Gebietsentwicklungspläne ein flächendeckendes, alle fachlichen, regional bedeutsamen Bereiche umfassendes landesplanerisches Zielsystem enthalten, bei dem auch durch neue Vorhaben auftretende Probleme zumeist im Wege der Planänderung bewältigt werden können.¹¹

2 Verfahrensrechtliche Anforderungen

Das bundesgesetzliche Rahmenrecht regelt in § 15 Abs. 3–7 ROG die verfahrensrechtliche Ausgestaltung des ROV. Dabei enthält § 15 Abs. 3 ROG zunächst Vorgaben zu den Verfahrensunterlagen.¹² Nach § 15 Abs. 4 S. 1 ROG ist vorzusehen, dass die öffentlichen Stellen zu unterrichten und zu beteiligen sind. § 15 Abs. 7 S. 1

ROG bestimmt, dass über die Notwendigkeit, ein ROV durchzuführen, innerhalb einer Frist von höchstens vier Wochen nach Einreichung der dafür erforderlichen Unterlagen entschieden werden muss. Voraussetzung für den Beginn dieser Frist ist demnach, dass die vorliegenden Unterlagen eine Entscheidung über die Erforderlichkeit eines ROV ermöglichen.¹³ Wurde dabei die Durchführung eines ROV für notwendig befunden, ist das Verfahren nach Vorliegen der vollständigen Unterlagen gemäß § 15 Abs. 7 S. 2 ROG innerhalb einer Frist von höchstens sechs Monaten abzuschließen.¹⁴ Da letzterer Fristbeginn an die Vollständigkeit der Unterlagen geknüpft ist, beginnt die Frist damit erst zu laufen, wenn die für die Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen notwendigen Unterlagen vorliegen.¹⁵

3 Raumverträglichkeitsprüfung

Die in § 15 Abs. 1 S. 2 ROG legaldefinierte Raumverträglichkeitsprüfung¹⁶ bildet den materiellen Kern des ROV.¹⁷ In ihr wird festgestellt, ob raumbedeutsame Planungen mit den Erfordernissen der Raumordnung¹⁸ übereinstimmen und wie solche Planungen und Maßnahmen unter den Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt oder durchgeführt werden können.¹⁹ Um diese Feststellung vornehmen zu können, sind zunächst die raumbedeutsamen Auswirkungen der Planung oder Maßnahme zu ermitteln.²⁰ Dazu ist beispielsweise zu untersuchen, welche Auswirkungen das geplante Vorhaben auf die Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung, auf den Verkehr, auf Natur und Landschaft sowie auf das System der zentralörtlichen Gliederung haben kann.²¹ Weiterhin sind die für die Planung oder Maßnahme örtlich und sachlich einschlägigen Erfordernisse der Raumordnung zu ermitteln.

Eine in der Praxis wichtige Rolle spielt auch die Prüfung von Alternativen. Nach § 15 Abs. 1 S. 2 ROG schließt die Raumverträglichkeitsprüfung die Prüfung der vom Träger der Planung oder Maßnahme eingeführten Standort- oder Trassenalternativen ein. Dabei hat die verfahrensleitende Behörde unter diesen Alternativen die aus Sicht der Raumordnung günstigste Alternative auszuwählen.²² Die Einführung von Standort- oder Trassenalternativen durch die Behörde ist nicht möglich. Dies ergibt sich zum einen aus dem klaren Wortlaut des § 15 Abs. 1 S. 4 ROG und zum anderen daraus, dass das ROV ansonsten der Gefahr ausgesetzt wäre, in systemwidriger Weise zu einem gebietsbezogenen Planungsinstrument umfunktioniert zu werden.²³ Unabhängig von der Erörterung anderer Standorte oder Trassen muss die Behörde allerdings standortunabhängige Modifikationen von sich aus prüfen, wenn damit die Raumverträglichkeit des Vorhabens herbeigeführt werden kann.²⁴

4 Ergebnis des Raumordnungsverfahrens

Im Ergebnis des ROV ist festzustellen, ob die Planung oder Maßnahme mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmt, eingeschränkt übereinstimmt oder nicht übereinstimmt und wie sie mit anderen raumbedeutsamen Planungen abgestimmt werden kann.²⁵ Welche Rechtswirkungen das Ergebnis des ROV auslöst, ergibt sich aus § 3 Nr. 4 i.V.m. § 4 Abs. 2 ROG.²⁶ Danach haben öffentliche Stellen sowie unter bestimmten Voraussetzungen Personen des Privatrechts²⁷ das Ergebnis des ROV in den nachfolgenden Genehmigungsverfahren „zu berücksichtigen“. Diese Berücksichtigungspflicht bedeutet, dass sich die für das nachfolgende Verfahren zuständige Behörde mit dem Ergebnis des ROV auseinandersetzen und es in die nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidung mit einfließen lassen muss.²⁸ Darüber hinaus wird teilweise vertreten, das Ergebnis des ROV bewirke eine strikte Verbindlichkeit in dem Sinne, dass in nachfolgenden Verfahren keine von dem im ROV ermittelten Ergebnis abweichende Beurteilung der Raumverträglichkeit der Planung oder Maßnahme getroffen werden dürfe.²⁹ Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass damit die vom Gesetz in § 4 ROG deutlich intendierte Differenzierung zwischen der Beachtung der Ziele einerseits³⁰ und der Berücksichtigung von Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung andererseits³¹ unterlaufen würde.³² Auch wenn im Rahmen eines ROV eine Zielkonkretisierung stattgefunden hat, ist nicht ersichtlich, wieso der Träger des ROV befugt sein sollte, diese Ziele mit *verbindlicher* Wirkung zu konkretisieren.³³ Eine Bindung der Fachbehörden wäre schließlich auch nicht sachgerecht. Denn die Aufgabe der Raumordnung besteht nicht darin, die Entscheidungen der Fachbehörden vorwegzunehmen, sondern diese zu koordinieren.³⁴ Folglich sprechen die besseren Gründe dafür, dass mit dem Ergebnis des ROV keine strikt verbindliche Entscheidung über die Raumverträglichkeit des Vorhabens getroffen wird.³⁵ Damit ist es der Behörde im nachfolgenden Verfahren möglich, eine dem Ergebnis des ROV widersprechende Entscheidung zu treffen, wenn dies aus ihrer Sicht nach den einschlägigen Rechtsvorschriften erforderlich ist oder ihr Abwägungs- oder Ermessensspielraum dies erlaubt.³⁶ Auch wenn dem Ergebnis des ROV damit eher ein gutachtlicher, vorklärer Charakter zukommt, ist seine faktische Bindungswirkung in der Praxis doch von erheblicher Bedeutung.³⁷

III. Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfung im Raumordnungsverfahren

1 Rechtsgrundlagen

Die Pflicht zur Durchführung einer FFH-VP im Rahmen eines ROV könnte sich aus den bundesrechtlichen Rahmenvorschriften der §§ 35 S. 1 Nr. 2, 34 Abs. 1 BNatSchG bzw. – soweit vorhanden³⁸ – aus den landesrechtlichen Umsetzungsnormen ergeben.³⁹ Danach sind „sonstige Pläne“ vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines europäischen Schutzgebiets zu überprüfen.⁴⁰ Das Ergebnis des ROV könnte ein solcher „sonstiger Plan“ i.S.d. § 35 S. 1 Nr. 2 BNatSchG sein. Eine systematische und teleologische Auslegung des § 35 S. 1 Nr. 2 BNatSchG macht deutlich, dass mit „sonstigen Plänen“ all jene Pläne gemeint sind, die in § 35 BNatSchG nicht ausdrücklich genannt sind. Insofern ist für die Definition von „sonstigen Plänen“ die allgemeine Vorschrift des § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG ausschlaggebend, nach der planerische Maßnahmen zwei Voraussetzungen erfüllen müssen, um als Plan i.S.d. europäischen Naturschutzrechts angesehen werden zu können.⁴¹ Die erste Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG erfordert, dass es sich um „Pläne und Entscheidungen in vorgelagerten Verfahren (handelt), die bei behördlichen Entscheidungen zu beachten oder zu berücksichtigen sind“. Als zweite Voraussetzung müssen diese Pläne oder Entscheidungen, „einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten, geeignet (sein), ein Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder ein Europäisches Vogelschutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen“.⁴² Das Ergebnis eines ROV ist, wie ausgeführt⁴³, bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu berücksichtigen. Somit erfüllt es die erste Voraussetzung, um als Plan i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG qualifiziert werden zu können.⁴⁴

Zweifelhaft ist allerdings, ob das Ergebnis eines ROV auch die zweite Voraussetzung des § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG erfüllt, ob es also zumindest potenziell geeignet sein kann, ein europäisches Schutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen. In diesem Zusammenhang wird die Auffassung vertreten, dass das Ergebnis des ROV auf Grund seines gutachtlichen, vorklärer Charakters generell nicht geeignet sein könne, ein europäisches Schutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen.⁴⁵ Folglich könne das Ergebnis eines ROV auch kein Plan i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG sein, sodass § 34 BNatSchG weder unmittelbar noch entsprechend zur Anwendung komme. Dieser Befund werde auch durch § 35 BNatSchG bestätigt, der eine entsprechende Anwendung von § 34 BNatSchG lediglich bei Raumordnungsplänen und Linienbestimmungen vorschreibe.⁴⁶

Gegen die Argumentation, dass das Ergebnis eines ROV auf Grund seines gutachtlichen, vorklärenden Charakters nicht als Plan i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG angesehen werden könne, spricht jedoch schon der Wortlaut dieser Norm. Nach § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG sind nämlich ausdrücklich auch solche Entscheidungen einzubeziehen, die bei behördlichen Entscheidungen lediglich „zu berücksichtigen“ sind. Durch diese Formulierung kommt zum Ausdruck, dass die strikte Bindungswirkung einer Entscheidung nicht zwingend erforderlich ist, um unter die Definition des § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG fallen zu können.⁴⁷ Wenn nun argumentiert wird, dass das Ergebnis des ROV generell nicht geeignet sei, ein europäisches Schutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen, weil dem Ergebnis des ROV weder eine strikte Bindungs- noch eine Außenwirkung zukomme, werden die beiden Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG vermischt. Nur im Rahmen der ersten Voraussetzung könnte man in Frage stellen, ob von § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG nur solche Pläne und Entscheidungen erfasst werden, die für nachfolgende Verfahren verbindlich sind. Dies ist nach dem klaren Wortlaut dieser Vorschrift aber gerade nicht der Fall.⁴⁸ Die zweite Voraussetzung betrifft die Möglichkeit der erheblichen Beeinträchtigung der Schutzgebiete und damit eine *faktische* Frage, die mit der Frage nach der Bindungswirkung der Entscheidung nichts zu tun hat.

Dafür, dass das Ergebnis eines ROV nicht unter die Definition des § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG fällt, könnte höchstens angeführt werden, dass es *faktisch* nicht geeignet ist, ein europäisches Schutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen. Dem kann jedoch aus zweierlei Gründen nicht zugestimmt werden. Zum einen ist allgemein anerkannt, dass dem Ergebnis des ROV in jedem Fall zumindest⁴⁹ eine faktische Wirkung zukommt.⁵⁰ Zum anderen ist nicht ersichtlich, wieso der Gesetzgeber, der für Raumordnungspläne die Pflicht zur Durchführung einer FFH-VP geregelt hat⁵¹, dies für das vergleichsweise konkretere, projektbezogene ROV ausschließen sollte.⁵² Wenn aber schon Raumordnungspläne faktisch geeignet sind, europäische Schutzgebiete erheblich zu beeinträchtigen⁵³, muss dem Ergebnis eines ROV diese Eignung erst recht zugesprochen werden.

Die Behauptung, § 35 S.1 BNatSchG schreibe die Durchführung einer FFH-VP lediglich für Raumordnungspläne und Linienbestimmungen vor, findet im Gesetz ebenfalls keine Stütze. Vielmehr wird durch den Verweis auf „sonstige“ Pläne deutlich zum Ausdruck gebracht, dass neben den explizit erwähnten Raumordnungsplänen und Linienbestimmungen noch weitere Pläne der FFH-VP unterliegen sollen. § 35

BNatSchG stellt nur eine Konkretisierung der allgemeineren Norm des § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG dar.⁵⁴ Die Erwähnung von „sonstigen“ Plänen in § 35 S. 1 Nr. 2 BNatSchG legt also vielmehr den Schluss nahe, dass neben Linienbestimmungen und Raumordnungsplänen noch weitere Pläne einer FFH-VP zu unterziehen sind. Der Umstand, dass der Gesetzgeber die Durchführung einer FFH-VP im Rahmen eines ROV nicht – wie beispielsweise bei Raumordnungsplänen⁵⁵ – ausdrücklich im Raumordnungsgesetz geregelt hat, steht dem jedenfalls nicht entgegen. Denn die allgemeine Definition des § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG dient gerade auch der Erfassung solcher Fälle, bei denen in anderen Fachgesetzen nicht ausdrücklich auf die §§ 32–37 BNatSchG verwiesen wird.

Für eine Durchführung einer FFH-VP im ROV spricht darüber hinaus, dass durch die Einbeziehung von Plänen zum Ausdruck kommt, dass das europäische Recht einen Naturschutz bereits auf einer Ebene vorsieht, die der konkreten Zulassung von Projekten vorgeschaltet ist.⁵⁶ Vor diesem Hintergrund ist das ROV, welches zwischen die Planaufstellung und die konkrete, außenverbindliche Vorhabenzulassung geschaltet ist, geradezu prädestiniert für eine Integration der FFH-VP.⁵⁷

Ein weiteres praxisbezogenes Argument für die Integration der FFH-VP in das ROV ergibt sich schließlich daraus, dass es durch diese Integration möglicherweise zu einer Überschneidung der Prüfungsinhalte kommt, die wiederum zur Beschleunigung und Vereinfachung der Verfahren beitragen kann.⁵⁸ Zudem eignet sich das ROV auf Grund seines überörtlichen Bezugs⁵⁹ besonders gut für die ggf. im Rahmen der ausnahmsweisen Zulassung eines Vorhabens nach § 35 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG durchzuführende Alternativenprüfung.⁶⁰ Bedenkt man schließlich, dass durch die Durchführung einer FFH-VP in einem ROV zugleich größere Planungssicherheit geschaffen wird⁶¹, sprechen überzeugende rechtliche und tatsächliche Gründe dafür, dass das Ergebnis eines ROV als Plan i.S.d. § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG angesehen werden kann.⁶² Folglich stellen die §§ 35 S. 1 Nr. 2, 34 Abs. 1 und 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG die bundesgesetzliche Rechtsgrundlage⁶³ dafür dar, dass im Rahmen eines ROV ggf. eine FFH-VP durchzuführen ist.

2 Rechtliche und praktische Probleme einer Integration

a) Möglichkeit der erheblichen Beeinträchtigung

In welchen Fällen konkret eine FFH-VP durchzuführen ist, richtet sich danach, ob die im ROV zu überprüfende Planung oder Maßnahme, einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten, geeignet

ist, ein europäisches Schutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen.⁶⁴ Nur wenn diese Vorprüfung ergibt, dass eine erhebliche Gebietsbeeinträchtigung denkbar ist, muss im Rahmen des ROV nach §§ 35 S. 1 Nr. 2, 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG eine FFH-VP durchgeführt werden.⁶⁵

Vor dem Hintergrund der dargestellten Überlegungen zu der Existenz einer Rechtsgrundlage für die Durchführung einer FFH-VP im ROV⁶⁶ mag es auf den ersten Blick erstaunen, dass im Rahmen dieser Vorprüfung nun nicht mehr darauf abgestellt wird, ob das *Ergebnis* des ROV ein Schutzgebiet beeinträchtigen kann, sondern die potenzielle Gebietsbeeinträchtigung durch die *Planung oder Maßnahme* untersucht wird, die Gegenstand des ROV ist. Auf den zweiten Blick wird jedoch ersichtlich, dass die konkrete Frage, ob im Einzelfall eine FFH-VP durchgeführt werden muss, denklogisch nur danach beantwortet werden kann, ob die im ROV zu überprüfende Planung oder Maßnahme ein Schutzgebiet erheblich beeinträchtigen kann. Würde man auch auf dieser konkreten Einzelfallebene auf die Möglichkeit der Schutzgebietsbeeinträchtigung durch das Ergebnis des ROV abstellen, könnte die Vorprüfung erst dann vorgenommen werden, wenn das Ergebnis des ROV der Sache nach feststünde. Machte man das Ergebnis des ROV zum Gegenstand der Vorprüfung, könnte die FFH-VP nur noch an die Raumverträglichkeitsprüfung „angehängt“ werden und mögliche Synergieeffekte⁶⁷ blieben ungenutzt. Aus diesen Überlegungen folgt, dass Gegenstand der Vorprüfung nur die Frage sein kann, ob die raumbedeutsame Planung oder Maßnahme, die im ROV auf ihre Raumverträglichkeit überprüft werden soll, einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten geeignet ist, ein europäisches Schutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen.⁶⁸

b) Inhalt der FFH-Verträglichkeitsprüfung

Im Rahmen der eigentlichen FFH-VP ist zu untersuchen, ob sich die raumbedeutsame Planung oder Maßnahme mit den Erhaltungszielen bzw. mit dem Schutzzweck eines europäischen Schutzgebiets verträgt.⁶⁹ Ergibt diese Prüfung, dass die Planung oder Maßnahme zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Schutzgebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist sie unzulässig, § 34 Abs. 2 BNatSchG. Maßstab der FFH-VP ist damit das Erhaltungsziel bzw. der Schutzzweck des betroffenen Gebiets.⁷⁰ Nach § 34 Abs. 1 S. 2 BNatSchG kommt es dann entscheidend auf den Schutzzweck eines Gebiets an, wenn es sich um ein Schutzgebiet i.S.d. § 22 Abs. 1 BNatSchG handelt.⁷¹ Ist

§ 34 Abs. 1 S. 2 BNatSchG dagegen nicht anwendbar, kann für die konkrete Ermittlung der Erhaltungsziele auf die Angaben in den Standard-Datenbögen⁷² sowie auf Landschaftspläne und Sachinformationen der Naturschutzbehörde zurückgegriffen werden.⁷³

Vergleicht man den Prüfungsinhalt der FFH-VP mit demjenigen des ROV, fällt auf, dass sich diese Prüfungsinhalte teilweise überschneiden.⁷⁴ Denn auch im ROV sind im Rahmen der Prüfung nach § 15 Abs. 1 S. 3 i.V.m. § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG Belange der Natur und Landschaft zu prüfen. Insofern kann im Rahmen der FFH-VP ggf. teilweise auf diese Prüfung zurückgegriffen werden. Vor diesem Hintergrund kann die Integration der FFH-VP in das ROV sowohl der Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung dienen als auch die Gefahr einer Doppelprüfung minimieren. Zu beachten bleibt allerdings, dass selbst bei einer teilweisen Überschneidung der Prüfungsinhalte aus den Verfahrensunterlagen deutlich erkennbar sein muss, welche Aspekte im Rahmen welcher Prüfung untersucht wurden.⁷⁵

c) Ergebnis der FFH-Verträglichkeitsprüfung und dessen Auswirkungen auf das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens

Positives Ergebnis der FFH-Verträglichkeitsprüfung

Ergibt die FFH-VP, dass die Planung oder Maßnahme mit den Erhaltungszielen bzw. mit dem Schutzzweck des betroffenen Gebiets vereinbar ist, kann das ROV seinen gewohnten Gang nehmen und ggf. die Raumverträglichkeit des Vorhabens attestiert werden.⁷⁶ Stellt sich dabei im Rahmen des ROV heraus, dass sich das überprüfte Vorhaben zwar mit den Erhaltungszielen bzw. dem Schutzzweck der europäischen Schutzgebiete verträgt, dass jedoch andere Erfordernisse der Raumordnung entgegenstehen, kann im Ergebnis des ROV trotz des positiven Ausgangs der FFH-VP auch die Raumunverträglichkeit oder die von Auflagen abhängige eingeschränkte Raumverträglichkeit festgestellt werden.⁷⁷ In dieser Konstellation ist es also durchaus möglich, dass das Ergebnis der FFH-VP und das des ROV divergieren.

Negatives Ergebnis der FFH-Verträglichkeitsprüfung

Zweifelhaft ist allerdings, ob die soeben skizzierte Divergenz auch möglich ist, wenn im Rahmen der FFH-VP festgestellt wurde, dass sich das Vorhaben nicht mit den Erhaltungszielen bzw. dem Schutzzweck des Gebiets verträgt, das Ergebnis der FFH-VP also negativ ist. In einem solchen Fall ordnet § 34 Abs. 2 BNatSchG an, dass die Realisierung der raumbedeutsamen Planung

oder Maßnahme grundsätzlich⁷⁸ unzulässig ist. Dabei könnte man einerseits annehmen, dass das negative Ergebnis der FFH-VP und das Ergebnis des ROV isoliert nebeneinander stehen. Danach wäre es wie im Falle eines positiven Ergebnisses der FFH-VP – zumindest theoretisch – möglich, dass das Ergebnis der FFH-VP negativ ist, während das ROV der Planung oder Maßnahme die Raumverträglichkeit attestiert. Andererseits liegt die Annahme nahe, dass ein negatives Ergebnis der FFH-VP zwangsweise dazu führt, dass als Ergebnis des ROV die Raumunverträglichkeit festgestellt werden muss.⁷⁹ Für diese Betrachtungsweise sprechen die folgenden Überlegungen: Wie bereits festgestellt, führt die Integration der FFH-VP zu einer teilweisen Überschneidung der Prüfungsinhalte.⁸⁰ Dabei ist es schwer vorstellbar, dass eine Planung oder Maßnahme, die mit den FFH-Belangen kollidiert, zugleich raumverträglich ist.⁸¹ Zudem darf bei einem negativen Ergebnis der FFH-VP – abgesehen von den in § 34 Abs. 3–5 BNatSchG normierten Ausnahmetatbeständen⁸² – keine weitere Abwägung stattfinden, in der die Beeinträchtigung der FFH-Belange „hinweggewogen“ werden könnte.⁸³ Ein negatives Ergebnis der FFH-VP führt damit – vorbehaltlich der sogleich zu erörternden Ausnahmetatbestände – auch zu einem negativen Ergebnis des ROV.

d) Rechtfertigende Ausnahmegründe nach § 34 Abs. 3–5 BNatSchG

Trotz einer zu erwartenden Beeinträchtigung der Erhaltungsziele bzw. der Schutzzwecke eines „Natura 2000“-Gebiets kann das Vorhaben ausnahmsweise noch zulässig sein, wenn die in § 34 Abs. 3–5 BNatSchG normierten Voraussetzungen vorliegen. Um den Rahmen dieses Beitrags nicht zu sprengen, soll vorliegend nicht auf die allgemeinen Anforderungen dieser Ausnahmeprüfung eingegangen werden⁸⁴, sondern es sollen nur diejenigen Besonderheiten aufgezeigt werden, die sich im Rahmen einer solchen Prüfung daraus ergeben, dass sie im Rahmen eines ROV durchgeführt wird.

Alternativenprüfung

Im Hinblick auf die Alternativenprüfung nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG ist hier von besonderem Interesse, dass auch im Rahmen der Raumverträglichkeitsprüfung eine Alternativenprüfung durchzuführen ist. Wie ausgeführt, beschränkt sich die Alternativenprüfung im Rahmen der Raumverträglichkeitsprüfung aber auf die vom Träger des Vorhabens eingeführten Standort- oder Trassenalternativen.⁸⁵ Demgegenüber erfordert die Alternativenprüfung nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG eine umfassende Prüfung aller zumutbaren

Alternativen, und zwar unabhängig davon, ob sie vom Träger des Vorhabens eingeführt wurden oder ob sie eine standortbezogene oder eine standortunabhängige Modifikation des Vorhabens beinhalten.⁸⁶ Insofern führt die Integration der FFH-VP in das ROV an dieser Stelle dazu, dass neben der Alternativenprüfung nach § 15 Abs. 1 S. 4 ROG eine weitere, umfassendere Alternativenprüfung nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG vorzunehmen ist. In der Prüfung nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG muss dabei untersucht werden, ob eine Alternative vorhanden ist, die ein europäisches Schutzgebiet weniger beeinträchtigen würde als das vom Vorhabenträger primär verfolgte Vorhaben.⁸⁷

Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, zunächst die Prüfung nach § 15 Abs. 1 S. 4 ROG durchzuführen und erst im Anschluss daran zu untersuchen, ob zumutbare Alternativen i.S.d. § 35 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG vorhanden sind. Eine solche Prüfungsreihenfolge ermöglicht es, ggf. im Rahmen der naturschutzrechtlichen Prüfung auf die vom Träger der Planung eingeführten Standort- oder Trassenalternativen zurückzugreifen, soweit diese mit den nach § 35 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG zu prüfenden Alternativen übereinstimmen. Auch unter diesem Aspekt dürfte die Integration der FFH-VP in das ROV zu einer Verfahrensbeschleunigung und -vereinfachung beitragen und der Gefahr einer Doppelprüfung entgegenwirken.⁸⁸

Bedenkt man, dass im ROV grundsätzlich nur eine eingeschränkte Alternativenprüfung durchgeführt werden darf⁸⁹, führt die Alternativenprüfung nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG mittelbar zu einer Erweiterung des Prüfungsrahmens des ROV. Da eine ausgeweitete Alternativenprüfung nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG im Rahmen eines ROV im Vergleich zu der absoluten Zahl der durchgeführten ROV jedoch verhältnismäßig selten vorkommen dürfte, führt diese Erweiterung der Alternativenprüfung nicht dazu, dass das ROV in systemwidriger Weise zu einem gebietsbezogenen Standortplanungsinstrument umfunktioniert wird.⁹⁰ Im Übrigen darf nicht verkannt werden, dass es sich bei § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG um die Umsetzungsnorm einer europäischen Richtlinie handelt, sodass schon aus diesen zwingenden europarechtlichen Vorgaben⁹¹ folgt, dass sich der Maßstab und der Umfang der Alternativenprüfung im Rahmen einer FFH-VP an § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG und nicht an § 15 Abs. 1 S. 4 ROG zu orientieren hat. Schließlich ist die Prüfung der Alternativen nach § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG auch bei einer formellen Integration in das ROV materiellrechtlich strikt von der Raumverträglichkeitsprüfung zu unterscheiden.

Lässt sich demnach eine zumutbare Alternative i.S.d. § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG finden, muss diese auch realisiert werden und verhindert damit die Verwirklichung des Vorhabens an dem ursprünglich präferierten Standort.⁹² Ist eine Alternative nicht gegeben, kommt es darauf an, ob besondere Gründe vorliegen, die eine ausnahmsweise Beeinträchtigung des Schutzgebiets rechtfertigen.

Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses

Nach § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG kann ein Vorhaben trotz einer erheblichen Beeinträchtigung eines Schutzgebiets realisiert werden, wenn dies auf Grund von zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses notwendig ist.⁹³ Enthält das Gebiet, das durch das Vorhaben beeinträchtigt werden kann, prioritäre Bestandteile, kommt statt der Regelung des § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG § 34 Abs. 4 BNatSchG zur Anwendung. Danach können nur besonders essenzielle Gründe des öffentlichen Interesses die Beeinträchtigung eines Gebiets rechtfertigen. „Sonstige Gründe“ können nach § 34 Abs. 4 S. 2 BNatSchG nur berücksichtigt werden, wenn zuvor die Stellungnahme der Kommission eingeholt wurde.⁹⁴

Zweifelhaft ist allerdings, ob sich bei einer Integration der Prüfung des § 34 Abs. 3 Nr. 1 bzw. des § 34 Abs. 4 BNatSchG in ein ROV überhaupt zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses ausfindig machen lassen. In diesem Zusammenhang wird teilweise vertreten, dass eine Ausnahmezulassung nach § 34 Abs. 3, 4 BNatSchG ausscheide, wenn ein Vorhaben raumunverträglich ist.⁹⁵ Hinter dieser These steht die Überlegung, dass im ROV eine umfassende Bewertung der überörtlichen Belange vorgenommen wird. Demnach sei es auszuschließen, dass bei einer Unverträglichkeit eines Vorhabens nach § 34 Abs. 2 BNatSchG und einer zusätzlichen Raumunverträglichkeit noch zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses vorliegen könnten.⁹⁶

Vertreter dieser Auffassung gehen offenbar davon aus, dass das ROV zunächst vollendet und erst nach Abschluss dieses Verfahrens eine Prüfung nach § 35 Abs. 2–5 BNatSchG vorgenommen wird. Da der vorliegenden Untersuchung jedoch der Ansatz zu Grunde liegt, dass die Prüfung nach § 35 Abs. 2–5 BNatSchG in das ROV integriert wird und damit letztlich erst nach Vollendung der FFH-VP und ggf. der Ausnahmeprüfung abschließend über die Raumverträglichkeit oder -unverträglichkeit eines Vorhabens entschieden wird, ist diese Ansicht hier nicht weiterführend.

Damit bleibt allerdings die Frage zu beantworten, ob bei einer Integration der Ausnahmeprüfung nach § 35 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG in das ROV als zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses auch örtliche und/oder fachspezifische Belange zu berücksichtigen sind. Dies könnte man im Hinblick auf § 15 Abs. 1 S. 3 ROG, wonach Prüfungsmaßstab des ROV⁹⁷ ausschließlich *überörtliche* Belange sind, verneinen. Eine solche Betrachtungsweise würde jedoch außer Acht lassen, dass es sich bei § 35 Abs. 3 BNatSchG letztlich um europarechtliche Vorgaben handelt, die schon auf Grund des Anwendungsvorrangs des Gemeinschaftsrechts⁹⁸ im Konfliktfall den nationalen Vorgaben vorgehen müssen. Insofern kann die Integration der FFH-VP in das ROV auch in dieser Hinsicht dazu führen, dass der Prüfungsrahmen des ROV mittelbar erweitert wird. Inwieweit im Einzelfall allerdings örtliche und/oder fachspezifische Belange bei einer in ein ROV integrierten Prüfung nach § 35 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG zum Tragen kommen können, lässt sich abschließend nur anhand der konkreten Umstände beurteilen.

e) Fehlende Sachkompetenz der Behörde

Wird die FFH-VP in ein anderes Verwaltungsverfahren integriert, ist die verfahrensführende Behörde grundsätzlich auch für die Durchführung der FFH-VP zuständig (sog. Huckepack-Verfahren).⁹⁹ Wird demnach die FFH-VP in ein ROV integriert, ist die nach Landesrecht für dieses Verfahren zuständige Behörde¹⁰⁰ auch für die Durchführung der FFH-VP verantwortlich. Vor diesem Hintergrund kann man nun in Frage stellen, ob die Raumordnungsbehörden fachlich und praktisch überhaupt in der Lage sind, die FFH-VP im engen und im weiten Sinne durchzuführen, da dafür naturschutzfachliches Sonderwissen erforderlich ist.¹⁰¹

Dem kann jedoch entgegengehalten werden, dass die Raumordnungsbehörden – wie die mittlerweile jahrelange Praxis gezeigt hat – durchaus in der Lage sind, eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) in das ROV zu integrieren.¹⁰² Sowohl bei der UVP als auch bei der FFH-VP handelt es sich aber um Verfahren, in denen naturschutzfachliches Sonderwissen erforderlich ist. Danach erscheint es fernliegend, den Raumordnungsbehörden einerseits zuzusprechen, eine UVP durchführen zu können und ihnen andererseits die Fähigkeit, eine FFH-VP vornehmen zu können, auf Grund des vermeintlich fehlenden Fachwissens abzustreiten.

Von Bedeutung ist in diesem Zusammenhang weiterhin die Beteiligungsregelung des § 15 Abs. 4 S. 1 ROG. Danach haben die Länder Regelungen zu erlassen, die vorsehen, dass „die öffentlichen Stellen zu unterrichten und zu beteiligen sind“.¹⁰³ Im Rahmen dieses Beteiligungsverfahrens kann daher ein evt. fehlendes Fachwissen der Raumordnungsbehörden dadurch behoben werden, dass die Naturschutzbehörden den Raumordnungsbehörden im Rahmen des Beteiligungsverfahrens die erforderlichen fachspezifischen Informationen zukommen lassen.¹⁰⁴

f) Zeitlicher Rahmen

Das Raumordnungsgesetz enthält in § 15 Abs. 7 ROG zwei zwingende Fristenvorgaben¹⁰⁵, die auch zu beachten sind, wenn im Rahmen eines ROV eine FFH-VP durchgeführt wird.¹⁰⁶ Dies könnte für die Praxis allerdings insofern Probleme bereiten, als die in § 15 Abs. 7 ROG vorgegebenen Fristen für die Behörden teilweise schon dann eine Herausforderung darstellen, wenn ein ROV durchgeführt wird, ohne dass in dieses Verfahren noch eine FFH-VP integriert wird.¹⁰⁷

Eine Lösung dieser Fristenproblematik könnte darin bestehen, dass die teilweise komplexen und in ihrer Ermittlung zeitaufwändigen naturschutzrechtlichen Fragen, die im Rahmen der FFH-VP im engeren und im weiteren Sinne beantwortet werden müssen, größtenteils schon im Vorfeld des eigentlichen ROV durchdacht werden. Eine solche Vorgehensweise liegt auch insofern nahe, als der in § 15 Abs. 7 ROG vorgesehene Fristbeginn an das Vorliegen der „erforderlichen“¹⁰⁸ bzw. der „vollständigen“¹⁰⁹ Unterlagen geknüpft ist. Praktisch ergeben sich daraus folgende Konsequenzen: Während die Unterlagen zusammengestellt werden, anhand derer über die Notwendigkeit, ein ROV durchzuführen, entschieden wird, sind auch Untersuchungen dazu anzustellen, ob in dieses ROV ggf. eine FFH-VP zu integrieren ist. Liegen die zur Beantwortung dieser Fragen erforderlichen Unterlagen vor, muss nach § 15 Abs. 7 S. 1 ROG bzw. den entsprechenden Landesgesetzen innerhalb von vier Wochen nicht nur darüber entschieden werden, ob ein ROV durchgeführt werden soll, sondern auch darüber, ob eine FFH-VP vorzunehmen ist. Werden diese Fragen bejaht und sind für die im Rahmen der FFH-VP zu beantwortenden Sachfragen noch weitere naturschutzfachliche Untersuchungen erforderlich, sollten diese vor dem förmlichen Einleiten des ROV durchgeführt werden.

Darüber hinaus bietet es sich an, bereits in diesem frühen Verfahrensstadium die für den Naturschutz zuständigen Behörden hinzuzuziehen, um von ihnen das notwendige Fachwissen vermittelt zu bekommen.¹¹⁰

Die sechsmonatige Frist des § 15 Abs. 7 S. 2 ROG beginnt nach dem klaren Wortlaut dieser Norm erst dann zu laufen, wenn die Unterlagen *vollständig* vorliegen.¹¹¹ Wird also eine FFH-VP in ein ROV integriert, läuft diese Frist, sobald sowohl die erforderlichen Unterlagen zur Beurteilung der Raumverträglichkeit als auch die zur Beurteilung der FFH-Verträglichkeit vorliegen. Sind alle Unterlagen vollständig vorhanden, ist sowohl die Raumverträglichkeitsprüfung als auch die FFH-VP nach höchstens sechs Monaten abzuschließen.¹¹²

3 Konsequenzen für nachfolgende Verfahren

a) Positive Prüfungsergebnisse

Sind das Ergebnis der FFH-VP und das des ROV positiv ausgefallen,¹¹³ wird sich in der Regel ein weiteres Zulassungsverfahren an das ROV anschließen. Fraglich ist, ob in diesem nachfolgenden Verfahren erneut eine FFH-VP durchgeführt werden muss.

Im Hinblick auf den Wortlaut des § 10 Abs. 1 Nr. 11 BNatSchG und den des Art. 6 Abs. 3 S. 1 FFH-RL, der die Durchführung einer FFH-VP für Projekte ausdrücklich anordnet, wird man wohl in der Regel kaum verneinen können, dass auch auf der nächsten, konkreteren Zulassungsebene erneut eine FFH-VP durchgeführt werden muss. Gleichwohl kann der Durchführung einer FFH-VP im ROV aber eine erhebliche Entlastungsfunktion hinsichtlich der FFH-VP auf der nächsten Zulassungsebene zukommen. Denn im Rahmen der FFH-VP auf der konkreten Zulassungsebene kann auf die zuvor im ROV durchgeführte FFH-VP zurückgegriffen werden. Dabei dürfte die „zweite“ FFH-VP insbesondere um die Prüfung der schon im ROV untersuchten überörtlichen Aspekte entlastet werden.

In diesem Zusammenhang kann man zudem an eine analoge Anwendung des § 16 Abs. 3 UVPG denken. Diese Norm bestimmt, dass im nachfolgenden Zulassungsverfahren von bestimmten Verfahrensschritten der UVP abgesehen werden kann, wenn diese Verfahrensschritte bereits im Rahmen der im ROV erfolgten UVP durchgeführt wurden.¹¹⁴ Dabei ist die in § 16 Abs. 3 UVPG geregelte Interessenlage mit derjenigen vergleichbar, die vorliegt, wenn die im Rahmen eines ROV durchgeführte FFH-VP zu einem positiven Ergebnis geführt hat und nunmehr ein nachfolgendes Zulassungsverfahren ansteht.¹¹⁵ Denn sowohl bei der UVP als auch bei der FFH-VP besteht die Gefahr der Doppelprüfung, wenn die naturschutzfachlichen Prüfungen im Rahmen des ROV durchgeführt werden und anschließend weitere fachgesetzliche Verfahren anstehen. Insofern sprechen gute Gründe dafür, § 16 Abs. 3 UVPG auch bei der FFH-VP analog anzuwenden. Etwas anderes gilt nur dann, wenn sich im Zeitraum zwischen

der FFH-VP im ROV und dem nachfolgenden Zulassungsverfahren eine Veränderung der Sachlage oder neue Erkenntnisse ergeben haben.¹¹⁶ Ist Letzteres der Fall, wird eine erneute, umfassende FFH-VP auf der konkreten Zulassungsebene erforderlich; § 16 Abs.3 UVPG kommt dann nicht zum Tragen.

b) Negative Prüfungsergebnisse

Hat die FFH-VP zu einem negativen Ergebnis geführt und liegen auch keine rechtfertigenden Ausnahmetatbestände vor, ist das negative Ergebnis der FFH-VP einer weiteren Abwägung nicht zugänglich und in nachfolgenden Verfahren strikt zu *beachten*.¹¹⁷ Das Ergebnis des ROV ist demgegenüber von den Fachbehörden nach § 4 Abs. 2 ROG grundsätzlich nur zu *berücksichtigen* und kann somit letztlich hinter anderen Abwägungsbelangen zurücktreten.¹¹⁸ Da jedoch ein endgültig negatives Ergebnis der FFH-Prüfung¹¹⁹ zwangsweise auch ein negatives Ergebnis des ROV zur Folge hat¹²⁰, stellt sich die Frage, ob das negative Ergebnis eines ROV auch dann in nachfolgenden Entscheidungen „hinweggewogen“ werden kann, wenn in das ROV eine FFH-VP integriert wurde und diese zu einem negativen Ergebnis geführt hat. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang noch, dass diese Divergenz zwischen der Berücksichtigungspflicht des Ergebnisses des ROV einerseits und der strikten Bindungswirkung an das negative Ergebnis der FFH-VP andererseits durch die Formulierung des § 10 Abs. 1 Nr. 12 BNatSchG quasi vorprogrammiert ist. Indem dort nämlich ausdrücklich auch Entscheidungen erfasst werden, die in nachgelagerten Verfahren nur zu *berücksichtigen* sind¹²¹, muss es bei solchen Entscheidungen im Falle eines negativen Ausgangs der FFH-VP zwangsweise zu der soeben aufgezeigten Divergenz kommen.

Vorgaben des Raumordnungsgesetzes

Möglicherweise lässt sich dieser aufgezeigte Widerspruch bereits durch das Raumordnungsrecht selbst lösen. In diesem Zusammenhang könnte nämlich der Umstand an Bedeutung gewinnen, dass die Konkretisierung eines Ziels der Raumordnung in einem ROV die Bindungswirkung dieses Ziels unbeeinflusst lässt.¹²² Geht man zudem wie hier davon aus, dass die betroffenen „Natura 2000“-Gebiete durch Ziele der Raumordnung abgesichert sind¹²³, könnte man argumentieren, dass einem auf die Zielwidrigkeit eines Vorhabens gestützten negativen Ergebnis des ROV auf Grund der Zielbeachtungspflicht bereits aus originär raumordnungsrechtlichen Gründen eine stärkere Verbindlichkeit zukommt als einem negativen Verfahrensergebnis,

das lediglich auf die Unvereinbarkeit mit Grundsätzen und sonstigen Erfordernissen der Raumordnung gestützt wird.¹²⁴ Eine derartige Argumentation dürfte jedoch ausschließlich von theoretischer Relevanz sein, da in den Fällen, in denen die Unvereinbarkeit des Vorhabens mit einem Ziel der Raumordnung offensichtlich ist, auf Grund des Absehungsgrunds des § 15 Abs. 2 Nr. 1 ROG¹²⁵ in der Regel ohnehin kein ROV durchgeführt wird. Die praktische Bedeutung des ROV liegt vielmehr primär in der Konkretisierung „unscharfer“ Zielaussagen, ohne dass dem Träger des ROV dabei die Befugnis zukommt, solche unscharfen Ziele rechtsverbindlich zu konkretisieren.¹²⁶ Demnach lässt sich eine strikte Verbindlichkeit des negativen Ergebnisses des ROV nicht allein aus dem nationalen Raumordnungsrecht herleiten.

Vorgaben des Europarechts

Enthält das Raumordnungsrecht keine praktikablen Lösungsansätze für den dargestellten Konflikt, wird ein Rückgriff auf europarechtliche Grundsätze erforderlich. Dabei ließe sich zunächst an eine richtlinienkonforme Auslegung des § 4 Abs. 2 ROG denken.¹²⁷ So könnte man in dem Falle, dass eine in ein ROV integrierte FFH-VP zu einem negativen Ergebnis gekommen ist und somit im ROV die Raumunverträglichkeit der Planung oder Maßnahme festgestellt werden musste¹²⁸, die Berücksichtigungspflicht als eine Beachtungspflicht auslegen. Einer derartigen Auslegung dürfte jedoch der klare Wortlaut des § 4 Abs. 2 ROG entgegenstehen.¹²⁹

Bedenkt man zudem, dass sich hinter dem soeben dargestellten Problem ein Konfliktfall zwischen nationalem und europäischem Recht verbirgt, wird ersichtlich, dass sich die Lösung dieses Konfliktfalls aus dem Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts ergibt.¹³⁰ Die Anwendung dieses europarechtlichen Grundsatzes hat dabei zur Folge, dass in dem Fall, dass in das ROV eine FFH-VP integriert wird und dass das Ergebnis dieser Prüfungen negativ ist, dieses Ergebnis trotz der Regelung des § 4 Abs. 2 ROG von öffentlichen Stellen in nachfolgenden Verfahren strikt zu *beachten* ist. Wenn aber ein solches negatives Ergebnis in nachfolgenden Zulassungsverfahren nicht mehr überwunden werden kann, folgt daraus in der Regel auch das endgültige Aus für die überprüfte Planung oder Maßnahme. Da damit weitere fachgesetzliche Zulassungs- bzw. Genehmigungsverfahren überwiegend entbehrlich werden dürften, kommt der Integration der FFH-VP in das ROV auch in dieser Konstellation eine beachtliche Entlastungsfunktion zu.

IV. Zusammenfassung und Ausblick

Obwohl es an einer ausdrücklichen Anordnung im Raumordnungsgesetz fehlt, kann es ggf. erforderlich sein, im Rahmen eines ROV eine FFH-VP durchzuführen, §§ 35 S. 1 Nr. 2, 34 Abs. 1 und 10 Abs. 1 Nr. 13 BNatSchG. Voraussetzung dafür ist, dass die raumbedeutsame Planung oder Maßnahme, einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Plänen oder Projekten, geeignet ist, ein europäisches Schutzgebiet erheblich zu beeinträchtigen. Ist demnach eine FFH-VP durchzuführen und kommt diese zu einem negativen Ergebnis, ohne dass rechtfertigende Ausnahmetatbestände nach § 34 Abs. 3-5 BNatSchG vorliegen, darf die Planung oder Maßnahme nicht durchgeführt werden. Insgesamt sind mit der Integration einer FFH-VP in das ROV zahlreiche Fragen verbunden, die durch die nationalen Gesetze zum Teil gar nicht und zum Teil nur unbefriedigend beantwortet werden. Vor diesem Hintergrund wäre es begrüßenswert, wenn der Gesetzgeber sich dieser Probleme annähme und durch die Verabschiedung eines Bundesgesetzes klare Vorgaben schaffen würde. Ein derartiges Gesetz könnte erheblich dazu beitragen, die momentane Rechtsunsicherheit in diesem Bereich zu reduzieren.¹³¹

Anmerkungen

* Dieser Beitrag basiert auszugsweise auf einer umfangreichen Untersuchung, die unter dem Namen der Verfasserin mit dem Titel „Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung“ in der Schriftenreihe des Zentralinstituts für Raumplanung und des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen, Münster 2002, Band 205, veröffentlicht wurde.

(1) Siehe zu den verfahrensrechtlichen und den zeitlichen Vorgaben der Richtlinien einerseits und der verzögerten rechtlichen und tatsächlichen Umsetzung in der Praxis andererseits Berg, *Europäisches Naturschutzrecht und Raumordnung*, 2002, S. 33 ff, mwN.

(2) Siehe zu potenziellen FFH-Gebieten BVerwG, BVerwGE 107, 1 (21 ff); OVG Münster, NWVBl 2000, 52 (55); Berner, *Der Habitatschutz im europäischen und deutschen Recht*, 2000, S. 151; Wirths, *Naturschutz durch europäisches Gemeinschaftsrecht*, 2001, S. 129; Gellermann, *Natura* 2000, 2. Aufl. 2001, S. 121 ff; Schrödter, NuR 2001, 8 (19); Erbguth/Stollmann, DVBl. 1997, 453 (454); zu faktischen Vogelschutzgebieten EuGH, Slg. 1993, I-4272/4277 Rn. 22; OVG Hannover, ZfBR 2001, 208 (209); Jarass, ZUR 2000, 183 (189); Louis, BNatSchG, 2000, § 19b Rn. 29; Lorenz, *Harmonisierung des Verfahrens zur Berücksichtigung umweltschützender Belange innerhalb der Bauleitplanung*, 2000, S. 85.

(3) Siehe dazu die ausführlichen Ausführungen von Berg, (Fn. 1), S. 360 ff.

(4) Nach Art. 75 Abs. 3 GG i.V.m. den §§ 22, 15 ROG sind die Länder verpflichtet, Regelungen über das ROV zu erlassen. Dieser Pflicht sind auch alle Flächenstaaten nachgekommen; für die Stadtstaaten gilt demgegenüber die Sonderregelung des § 15 Abs. 8 ROG.

(5) Trotz der ausdrücklichen Erwähnung von Raumordnungsplänen in § 3 Nr. 6 ROG ist umstritten, ob Raumordnungspläne tatsächlich Gegenstand des ROV sein können; bejahend Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky, *Raumordnungs- und Landesplanungsrecht*, Stand: Juli 2002, K § 3 Rn. 235; mit guten Gründen verneinend Hopp, *Rechts- und Vollzugsfragen des ROV*, 1999, S. 54 f; ders., NuR 2000, 301 (302), mwN.

(6) Ausführlich dazu Hopp (Fn. 5), S. 53 ff.; ders., NuR 2000, 301 (301 f.); Bunge, in: Storm/Bunge/Nicklas (Hrsg.), *Handbuch der UVP*, Bd. 1, Stand Sept. 2002, § 16 Rn. 29 ff.; Cholewa, in: Cholewa u.a., *Raumordnung in Bund und Ländern*, Bd. 1, Stand Nov. 2001, § 15 Rn. 44 ff.; jeweils mwN.

(7) Raumordnungsverordnung v. 13.12.1990 (BGBl. I S. 2766), zul. geändert durch Gesetz v. 27.01.2001 (BGBl. I S. 1950).

(8) Siehe dazu ausführlich Hopp (Fn. 5), S. 67 ff.; ders., NuR 2000, 301 (302); Kratzenberg, NVwZ 1989, 1129 (1131), jeweils mwN.

(9) § 15 Abs. 2 Nr. 1 ROG; siehe dazu sowie zu § 15 Abs. 2 Nr. 2, 3 ROG ausführlich Hopp (Fn. 5), S. 101 ff.; Wagner, in: UVPg, 1995 § 16 Rn. 24 ff.; Bunge (Fn. 6), § 16 Rn. 34 ff.

(10) Hopp, NuR 2000; 301 (302); Cholewa (Fn. 6), § 15 Rn. 94 ff.; Höhnberg, in: ARL (Hrsg.), *Grundriss der Landes- und Regionalplanung*, 1999, S. 259 (265).

(11) Höhnberg, in: ARL (Hrsg.), *Methoden und Instrumente räumlicher Planung*, 1998, S. 222 (232). Darüber hinaus wird der Anwendungsbereich des ROV durch die Regelung des § 1 Abs. 1 der 6. DVO LPlG NW weiter reduziert; siehe dazu sowie zu der Rahmenrechtskonformität von § 1 Abs. 1 und 2 der 6. DVO LPlG NW Hopp (Fn. 5), S. 157 ff.

(12) Siehe dazu Hopp (Fn. 5), S. 109 ff.; Cholewa (Fn. 6), § 15 Rn. 102 ff.; Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Fn. 5), J 630, Anm. 6; Höhnberg, (Fn. 11), S. 222 (226).

(13) Hopp (Fn. 5), S. 117; Wagner (Fn. 9) § 16 Rn. 48.

(14) Siehe zur Entstehungsgeschichte dieser Norm Wager, DVBl. 1993, 583 (587), mwN.

(15) Cholewa (Fn. 6), § 15 Rn. 109; Brenken, in: ARL (Hrsg.), *Handwörterbuch der Raumordnung*, 1995, S. 766 (772); Hopp, NuR 2000, 301 (305); siehe zu der Frage nach einer Unterbrechung oder Hemmung der Frist bei Änderung des Projekts und der Verfahrensunterlagen Hopp (Fn. 5), S. 117 f., mwN.

(16)

Siehe zum Begriff der Raumverträglichkeitsprüfung Hopp (Fn. 5), S.14 f., mwN.

(17)

Hopp, NuR 2000, 301 (303); ders. (Fn. 5), S. 124 ff.; siehe auch Cholewa (Fn. 6), § 15 Rn. 54 ff.

(18)

Erfordernisse der Raumordnung sind nach der Legaldefinition des § 3 Nr.1 ROG Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung. Diese Begriffe sind jeweils in § 3 Nr.2, 3, 4 ROG weiter legal definiert; siehe dazu Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Fn.5), K § 3 Rn. 23 ff.

(19)

Siehe § 15 Abs. 1 S. 2 ROG.

(20)

Vgl. § 15 Abs. 1 S. 3 ROG.

(21)

Dazu näher Cholewa (Fn. 6), § 15 Rn.68 ff.; Hopp (Fn. 5), S.125 ff.

(22)

Zoubek, Das Raumordnungsverfahren, 1978, S. 77; Hoppe/Appold/Haneklaus, DVBl. 1992, 1203 (1204 ff.); Hopp, NuR 2000, 301 (304); Forsbach, Die Pflicht zur Standortalternativenprüfung in der Planfeststellung und in vorgelagerten Verfahren, 1998, S. 169 f.

(23)

Erbguth/Schink, UVPg, 2. Aufl. 1996, § 12 Rn. 45 f.; Wagner (Fn. 9), § 16 Rn.34; Hopp, NuR 2000, 301 (304); ders. (Fn. 5), S.137 ff.; ders., Raumordnungs- und Bauplanungsrecht im Umweltgesetzbuch, 2000, S. 61; Hoppe/Appold/Haneklaus, DVBl. 1992, 1203 (1205); Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Fn. 5), M 440, Rn. 13 ff.; Schink, DVBl. 1994, 245 (250 f.).

(24)

Dies ergibt sich aus § 15 Abs.1 S.2 Nr.2 ROG; siehe dazu Hopp (Fn.5), S.139 f.

(25)

Bussek, Die Wirksamkeit von Raumordnungsverfahren, 1987, S.38; Wagner (Fn. 9) § 16 Rn. 47; Hopp, NuR 2000, 301 (304); Höhnberg, (Fn. 11), S.222 (228 f.).

(26)

Siehe dazu auch Höhnberg, (Fn. 11), S.222 (229); Hopp, NuR 2000, 301 (304); Bunge (Fn. 6), § 16 Rn. 51.

(27)

Diese Voraussetzungen sind in § 4 Abs.3 ROG normiert.

(28)

Bunge (Fn. 6), § 16 Rn. 52; Hopp (Fn. 5), S.149; Wagner (Fn. 9) § 16 Rn. 50; Cholewa (Fn. 6), § 15 Rn. 78.

(29)

Zoubek (Fn. 22), S. 162 ff.; Lautner, Städtebaurecht, Landes- und Regionalplanungsrecht, 1990, S. 415 f.; Erbguth, Raumordnungs-

und Landesplanungsrecht, 1983, Rn. 272; Heigl/Hosch, BayLplG, Stand: Okt. 1987, Art. 23 Rn. 59.

(30)

Siehe § 4 Abs.1 ROG.

(31)

Siehe § 4 Abs.2 ROG.

(32)

Jarass, BayVBl 1979, 65 (70); Hopp (Fn. 5), S.151.

(33)

Dickschen, Das Raumordnungsverfahren im Verhältnis zu den fachlichen Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren, 1987, S. 122 ff.; Hopp (Fn. 5), S. 151. Eine rechtsverbindliche Wirkung tritt demgegenüber bei der Durchführung eines Zieländerungsverfahrens ein; siehe zu dieser Abgrenzung zwischen Zielkonkretisierung und -änderung Hopp (Fn. 5), S. 128, mwN.

(34)

Vgl. Jarass, BayVBl 1979, 65 (71); ähnlich Steiner, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 1999, VI D Rn.81; Hopp, NuR 2000, 301 (304).

(35)

So i. E. auch BVerwG, DVBl. 1993, 435 (437); BVerwG, NVwZ-RR 1996, 67; OVG Schleswig, NuR 1995, 316 (317); Jarass, BayVBl 1979, 65 (71); Grotefels, in: Hoppe/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 1995, § 4 Rn.15; Höhnberg, (Fn. 11), S.222 (229); Hopp (Fn. 5), S. 151; Cholewa (Fn.6), § 15 Rn.78 f; Engelhardt, in: ARL (Hrsg.), Zur Novellierung des Landesplanungsrechts aus Anlass des Raumordnungsgesetzes 1998, 2000, S.259 (260 f.); Kratzenberg, NVwZ 1998, 1129 (1132); Bunge (Fn. 6), § 16 Rn. 52; Brohm, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2002, § 37 Rn. 41.

(36)

Anders ist dies nur im Anwendungsbereich des § 14 LPlG BW, nach dem das Ergebnis des ROV gegenüber den beteiligten Trägern öffentlicher Belange durch Verwaltungsakt verbindlich festgelegt wird. Eine solche weitergehende Bindungswirkung ist mit den rahmenrechtlichen Vorgaben vereinbar, siehe dazu BVerwG, BVerwGE 80, 201 (203 f.); Bunge (Fn. 6), § 16 Rn.55; Hopp, NuR 2000, 301 (305); Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Spannowsky (Fn. 5), K § 4 Rn. 270.

(37)

Vgl. BVerwG, DVBl. 1993, 435 (437); Brenken (Fn.15), S.766 (767); Höhnberg, (Fn.11), S.222 (229); Steiner (Fn.34), VI D Rn.81; Hopp, NuR 2000, 301 (306); ders., (Fn. 5), S.61; Wagner (Fn. 9) § 16 Rn. 56.

(38)

Bisher (Stand: März 2002) haben nur Bayern (Art. 13b,c und Art.49a BayNatSchG), Mecklenburg-Vorpommern (§ 18 und 28 LNatSchG MV) und Nordrhein-Westfalen (§§ 48a-48e LG NW) solche Umsetzungsnormen erlassen.

(39)

Siehe zu der befristeten unmittelbaren Geltung der bundesrechtlichen Normen die Ausführungen von Berg, (Fn.1), S. 15 f.

- (40)
Die Einschränkung des § 35 S.1 Nr.2 Hs.2 BNatSchG gilt nach seinem klaren Wortlaut nur für Raumordnungspläne, nicht jedoch für „sonstige Pläne“, siehe dazu Berg, (Fn.1), S. 330 f.
- (41)
So auch Berner, (Fn. 2), S. 200 f.
- (42)
Siehe dazu auch Berg, (Fn.1), S.24 f. und S.114 ff.; Gellermann, (Fn.2), S. 166.
- (43)
Siehe oben II.4.
- (44)
So auch Hopp, NuR 2000, 301 (306); Apfelbacher/Adenauer/Iven, NuR 1999, 63 (78) Fn.135.
- (45)
So MRKO, Positionspapier des Ausschusses „Recht und Verfahren“, DVBl. 1999, 970 (972); Goppel, in: Jarass (Hrsg.), EG-Naturschutzrecht und räumliche Gesamtplanung, 2000, S.9 (18); der Runderlass des Ministeriums für Raumordnung, Landwirtschaft und Umwelt von Sachsen-Anhalt „Kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete Natura 2000“ v. 01.08.2001, MBl LSA S.921 (931), Ziff. 4.1; einschränkend Hopp, NuR 2000, 301 (306), der nur in dem Sonderfall, dass ein ROV mit einem Verwaltungsakt abschließt, ggf. eine FFH-VP durchführen will; ähnlich wohl auch Gassner, NuR 1999, 79 (81), der nur solche Pläne von § 19a Abs. 2 Nr. 9 BNatSchG a.F. (entspricht § 10 Abs.1 Nr.12 BNatSchG n.F.) erfasst sieht, die „Handlungen, Vorhaben oder Maßnahmen selbst vorsehen“.
- (46)
So MRKO, Positionspapier des Ausschusses „Recht und Verfahren“, DVBl. 1999, 970 (972) sowie Goppel (Fn.45), S.9 (18).
- (47)
Ähnlich Hopp, Raumordnungs- und Bauplanungsrecht im Umweltgesetzbuch, 2000, S. 63; Kues, Lebensraumschutz nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, 2001, S.112.
- (48)
Vgl. Hopp, Raumordnungs- und Bauplanungsrecht im Umweltgesetzbuch, 2000, S. 63.
- (49)
Siehe zu der Streitfrage, ob dem Ergebnis eines ROV neben dieser faktischen auch eine strikte Beachtungspflicht zukommt, obige Ausführungen in II.4.
- (50)
Siehe dazu nur Jarass, BayVBl 1979, 65 (71); Grotefels (Fn. 35) § 4 Rn.15; Brenken, (Fn.15), S. 766 (772); Bunge (Fn.6), § 16 Rn. 54; vgl. auch die Untersuchungsergebnisse von Hopp, (Fn. 5), S.254 f., sowie obige Ausführungen in II.4.
- (51)
Siehe § 7 Abs.7 S.3 ROG i.V.m. §§ 35 S.1 Nr.2, 34 BNatSchG; ausführlich dazu Berg, (Fn.1), S.102 ff.
- (52)
Vgl. Schink, in: ARL (Hrsg.), Europäisches Naturschutzrecht und Raumplanung, 2001, 9 (17).
- (53)
Berg, (Fn.1), S.118 ff.; vgl. auch Jarass, DÖV 1999, 661 (667).
- (54)
Louis, DÖV 1999, 374 (378).
- (55)
Siehe § 7 Abs.7 S.3 ROG i.V.m. §§ 35 S.2 Nr.2, 34 BNatSchG; ausführlich dazu Berg, (Fn.1), S. 102 ff.
- (56)
Vgl. Jarass, ZUR 2000, 183 (185); Gellermann, (Fn.2), S.77; Kues, (Fn.47), S. 112.
- (57)
Diese Erkenntnis wird auch dadurch gestützt, dass die Unabhängige Sachverständigenkommission des Bundesumweltministeriums in ihren Überlegungen zum Umweltgesetzbuch in § 285 Abs. 1 S. 1 UGB-KomE festgehalten hat, dass im Rahmen eines ROV ggf. eine FFH-VP durchgeführt werden muss.
- (58)
Auf diesen Aspekt wird unten in III.2.b),c) und d) noch näher eingegangen.
- (59)
Siehe zum Gegenstand des ROV oben II.1.
- (60)
Vgl. Schoen, Zusammenfassung der Diskussionsergebnisse, in: ARL (Hrsg.), Europäisches Naturschutzrecht und Raumplanung, 2001, 27 (30); Einzelheiten zur Alternativenprüfung unten in III.2.d).
- (61)
Vgl. Schmidt, RuR 2000, 382 (388).
- (62)
I. E. zustimmend Hopp, Raumordnungs- und Bauplanungsrecht im Umweltgesetzbuch, 2000, S.63.
- (63)
Siehe zu den landesrechtlichen Vorschriften die Ausführungen von Berg, (Fn.1), S. 336 f.
- (64)
Vgl. Schink, (Fn.52), S. 9 (16); Hopp, Raumordnungs- und Bauplanungsrecht im Umweltgesetzbuch, 2000, S.63.
- (65)
Siehe Einzelheiten zum Erheblichkeitskriterium sowie zu den berücksichtigenden Summationseffekten bei Berg, (Fn.1), S.114 ff.; Gellermann, (Fn.2), S.78 ff.; Freiburg, Die Erhaltung der biologischen Vielfalt in Deutschland auf der Basis europarechtlicher Vorgaben, 1998, S.120 f.; Jarass, ZUR 2000, 183 (185).
- (66)
Siehe oben II.1.

- (67)
Auf diese Aspekte wird sogleich noch näher eingegangen, siehe unten III.2.b) und d).
- (68)
So ausdrücklich auch Hopp, Raumordnungs- und Bauplanungsrecht im Umweltgesetzbuch, 2000, S.63, der ausführt, dass die in § 19a Abs. 2 Nr.9 BNatSchG a.F. (entspricht § 10 Abs.1 Nr.12 BNatSchG n.F.) vorausgesetzte Möglichkeit einer erheblichen Beeinträchtigung beim ROV gegeben sein dürfte, „sofern das im Raumordnungsverfahren überprüfte Vorhaben relevante Auswirkungen auf die Erhaltungsziele eines Schutzgebiets von europäischer Bedeutung erwarten lässt“.
- (69)
Siehe § 34 Abs.1 BNatSchG.
- (70)
So auch Gatawis, Grundfragen eines europäischen Raumordnungsrechts, 2000, S. 159; Louis, BNatSchG, 2000, § 19c Rn.11; Berg, (Fn.1), S. 130 ff.; Schink, Eildienst LKT NW 2001, 340 (348).
- (71)
Vgl. Berg, (Fn.1), S.131; siehe zu der Situation, dass solche Schutzvorschriften zwar existieren, jedoch noch keine spezifische Angaben über die nach der FFH- und der VS-RL zu schützenden Arten und Lebensräume enthalten, auch Apfelbacher/Adenauer/Iven, NuR 1999, 63 (73); Stollmann, NuL 1999, 473 (475); Niederstadt, NuR 1998, 515 (522).
- (72)
Diese Standard-Datenbögen wurden von der Europäischen Kommission entwickelt und von den Mitgliedstaaten bei der Gebietsmeldung verwandt, um alle relevanten Daten eines Gebiets aufzulisten.
- (73)
Europäische Kommission, Gebietsmanagement, 2000, S 42; Schink, Eildienst LKT NW 2001, 340 (348); Arbeitsgemeinschaft FFH-Verträglichkeitsprüfung, NuL 1999, 65 (69 f.); Krautzberger/Schliepkorte, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Bd.1, Stand: Aug. 2002, § 1a Rn.102 b.
- (74)
Einzelheiten dazu bei Berg, (Fn.1), S. 341 und S. 343.
- (75)
So auch Baumann u.a., NuL 1999, 463 (472).
- (76)
Siehe zum Ergebnis des ROV obige Ausführungen in II.4.
- (77)
Siehe dazu auch obige Ausführungen in II.3.
- (78)
Auf die möglichen Ausnahmen wird sogleich in III.2.d) näher eingegangen.
- (79)
IdS wohl Schink, (Fn.52), S.9 (17); vgl. auch Hopp, Raumordnungs- und Bauplanungsrecht im Umweltgesetzbuch, 2000, S. 61 zu § 285 Abs.1 S.1 UGB-KomE.
- (80)
Siehe oben III.2.b).
- (81)
Vgl. Beckmann/Lambrecht, ZUR 2000, 1 (6).
- (82)
Siehe dazu sogleich in III.2.d).
- (83)
Vgl. Gellermann, (Fn.2), S. 87 f.; Erbguth, NuR 2000, 130 (133); Lorenz, (Fn.2), S.93; Beckmann/Lambrecht, ZUR 2000, 1 (2 f.); Niederstadt, NuR 1998, 515 (523).
- (84)
Siehe zu diesen allgemeinen Anforderungen ausführlich Gellermann, (Fn.2), S.175 ff.; Berner, (Fn.2), S.190 ff.; Wirths, (Fn.2), S.191 ff.; Leist, Lebensraumschutz nach Europäischem Gemeinschaftsrecht und seine Verwirklichung im deutschen Rechtskreis, 1998, S.114 ff., jeweils mwN; speziell zu der Rechtslage bei Raumordnungsplänen Berg, (Fn.1), S.146 ff.
- (85)
Siehe oben II.3.
- (86)
Schrödter, NuR 2001, 8 (14); Beckmann/Lambrecht, ZUR 2000, 1 (7); Düppenbecker/Greiving, UPR 1999, 173 (177); Fischer-Hüftle, ZUR 1999, 66 (70).
- (87)
So auch Hopp, Raumordnungs- und Bauplanungsrecht im Umweltgesetzbuch, 2000, S. 62.
- (88)
Siehe zu einem anderen, ebenfalls verfahrensbeschleunigenden Aspekt obige Ausführungen in III.2.a).
- (89)
Siehe oben II.3.
- (90)
Siehe zu dieser Problematik obige Ausführungen in II.3.
- (91)
Im Konfliktfall zwischen europäischem und nationalem Recht greift der Anwendungsvorrang des Gemeinschaftsrechts, siehe dazu nur BVerfG, BVerfGE 73, 339 (375); Oppermann, Europarecht, 2. Aufl. 1999, § 6 Rn.633; Fischer, Europarecht, 2. Aufl. 1997, § 6 Rn.68; Kadelbach, Allgemeines Verwaltungsrecht unter europäischem Einfluß, 1999, S.29 f. und S.54 ff.
- (92)
Schink, ZfBR 2001, 155 (160); Beckmann/Lambrecht, ZUR 2000, 1 (7); Kues, (Fn.47), S.143; Gellermann, (Fn.2), S. 91.
- (93)
Vgl. dazu BVerwG, BVerwGE 110, 302 (314); VG Oldenburg, Nds-VBl 2000, 36 (42); Gellermann, (Fn.2), S. 91 ff.; Wirths, (Fn.2), S.196 ff.; Kues, (Fn.47), S.137 ff.; Berg, (Fn.1), S.146 ff.; Halama, NVwZ 2001, 506 (512); Apfelbacher/Adenauer/Iven, NuR 1999, 63 (76).

- (94)
Siehe dazu ausführlich Berg, (Fn.1), S.186 ff, mwN.
- (95)
Beckmann/Lambrecht, ZUR 2000, 1 (6).
- (96)
Beckmann/Lambrecht, ZUR 2000, 1 (6).
- (97)
Siehe zum Prüfungsmaßstab des ROV auch obige Ausführungen II.1 und 3.
- (98)
Siehe oben, Fn.91.
- (99)
Vgl. BT-Drs.13/6442 v.05.12.1996, S.8; Berg, (Fn.1), S. 123 ff. und S. 348.
- (100)
Nach den Landesplanungsgesetzen sind häufig die Regierungspräsidenten oder die Bezirksregierungen zuständig für die Durchführung des ROV. Teilweise sind aber auch die Landkreise, die kreisfreien Städte oder andere Behörden zuständig, siehe dazu Bunge (Fn.6), § 16 Rn.28.
- (101)
Derartige Zweifel wurden auf dem ExpertInnengespräch am 02.08.2000 in Kassel geäußert, vgl. dazu Schoen, (Fn.60), S. 27 (30).
- (102)
Siehe § 16 Abs.1 UVPG; dazu sowie zu § 6a ROG a.F., nach dem die Durchführung einer UVP im ROV sogar obligatorisch war, Erbguth/Schink (Fn.23), § 16 Rn.1 ff.; Wagner (Fn.9), § 16 Rn.4 ff.; drs. DVBl. 1993, 583 (584).
- (103)
Siehe dazu auch obige Ausführungen in II.2.
- (104)
Vgl. Schoeneberg, Umweltverträglichkeitsprüfung, 1993, S.126; zu der vergleichbaren Situation in der Bauleitplanung siehe Kratsch, VBIBW 2001, 341 (346).
- (105)
Siehe oben II.2.
- (106)
Berg, (Fn.1), S. 349 f.
- (107)
Siehe zu der Verfahrensdauer und den damit verbundenen Problemen die empirische Untersuchung von Hopp, (Fn.5), S.250 f.
- (108)
Siehe § 15 Abs.7 S.1 ROG.
- (109)
Siehe § 15 Abs.7 S.2 ROG.
- (110)
Vgl. dazu auch obige Ausführungen in III.2.e).
- (111)
Siehe dazu auch obige Ausführungen in II.2.
- (112)
Diese Frist ist für die verfahrensleitende Behörde und die Beteiligten bindend, sodass eine Fristverlängerung nicht möglich ist, siehe Hopp, NuR 2000, 301 (305); vgl. auch BVerwG, BVerwGE 43, 237 (238); Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs (Hrsg.), VwVfG, 6. Aufl. 2001, § 31 Rn.12 und 47; zu den möglichen Rechtsfolgen einer Fristenüberschreitung siehe Hopp, (Fn. 5), S.119 f, mwN.
- (113)
Siehe zum positiven Ergebnis der FFH-VP obige Ausführungen in III.2.c).
- (114)
Siehe zu dieser Norm Wagner (Fn.9), § 16 Rn.79 ff; Bunge (Fn.6), § 16 Rn.76 ff.; Hopp, (Fn.5), S.120 ff.
- (115)
So auch Berg, (Fn.1), S. 353 f., mit weiteren Ausführungen zu dem Vorliegen der einzelnen Voraussetzungen einer Analogie.
- (116)
Vgl. Wagner (Fn.9), § 16 Rn.82; Bunge (Fn.6), § 16 Rn.78 f.
- (117)
Dies ergibt sich schon aus § 34 Abs.2 sowie aus Art.6 Abs.3, 4 FFH-RL; siehe dazu auch die Ausführungen von Berg, (Fn.1), S.137 ff. und S.342 f.
- (118)
Siehe oben II.4.
- (119)
Mit einem „endgültig negativen Ergebnis“ ist hier gemeint, dass das Vorhaben nach § 34 Abs.2 BNatSchG unzulässig ist und die Ausnahmetatbestände des § 34 Abs.3-5 BNatSchG nicht einschlägig sind.
- (120)
Siehe dazu obige Ausführungen in III.2.c).
- (121)
Siehe dazu auch obige Ausführungen in III.1.a).
- (122)
Hopp, (Fn.5), S.151 f.; Dickschen, (Fn.33), S.122 f.
- (123)
Siehe zur Art und Weise der Schutzgebietsausweisung Berg, (Fn.1), S.82 ff. und S.100 f., mwN.
- (124)
Siehe zu dem grundsätzlichen Streit, ob das Ergebnis des ROV von den nachfolgenden Behörden strikt zu beachten oder nur zu berücksichtigen ist, obige Ausführungen in II.4. Die soeben angestellte Überlegung stimmt dabei allerdings nicht mit der oben dargestellten Mindermeinung, das Ergebnis des ROV sei stets

von den nachfolgenden Behörden zu beachten, überein, da es hier ausschließlich um den Ausnahmefall geht, dass das negative Ergebnis des Verfahrens auf die Zielwidrigkeit gestützt wird.

(125)

Siehe oben II.1.

(126)

Siehe oben II.4.; siehe zu der Abgrenzung von der Zielkonkretisierung zur Zieländerung Hopp, (Fn.5), S.128.

(127)

Siehe zur richtlinienkonformen Auslegung EuGH, Slg.1984, 1891/1909 Rn.26 ff; Jarass, Grundfragen der innerstaatlichen Bedeutung des EG-Rechts, 1994, S.89 ff.; Kadelbach, (Fn.91), S. 95 ff.; Ruffert, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.) EGV, 1999, Art. 249 Rn.106.

(128)

Siehe zu dem Verhältnis des Ergebnisses der Verträglichkeitsprüfung zu dem des ROV obige Ausführungen in III.2.c).

(129)

Siehe zu den Grenzen der richtlinienkonformen Auslegung durch den Wortlaut einer nationalen Norm Jarass, (Fn.130), S. 93 ff.; Kadelbach, (Fn. 91), S.102; Fischer, (Fn. 91), § 7 Rn.40.

(130)

Siehe zum Anwendungsvorrang auch obige Ausführungen in III.2.d) sowie BVerfG, BVerfGE 73, 339 (375); Oppermann, (Fn.91), § 6 Rn.633; Fischer, (Fn. 91), § 6 Rn.68; Kadelbach, (Fn. 91), S. 29 f. und S. 54 ff.

(131)

Ein konkreter Vorschlag, wie der Wortlaut eines solchen Gesetzes lauten könnte, findet sich bei Berg, (Fn.1), S. 358 f.

Dr. Gunhild Berg
Zentralinstitut für Raumplanung
Wilmergasse 12–13
48143 Münster
E-Mail: bergg@uni-muenster.de