



**Baden-Württemberg**  
REGIERUNGSPRÄSIDIUM STUTTGART  
ABTEILUNG UMWELT

Regierungspräsidium Stuttgart · Postfach 80 07 09 · 70507 Stuttgart


Landesnaturausschutzverband  
Baden-Württemberg e. V.  
Olgastraße 19  
70182 Stuttgart

Stuttgart 12.12.2018

Name

Durchwahl

Aktenzeichen

 Verordnung des Regierungspräsidiums Stuttgart zur Festlegung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiete) als besondere Schutzgebiete  
Ihr Schreiben vom 27.06.2018, Ihr Aktenzeichen Rp-ffh-vo

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für Ihre im Beteiligungsverfahren zur FFH-Verordnung eingebrachten Bedenken und Anregungen.

Im Rahmen dieses Beteiligungsverfahrens sind beim Regierungspräsidium Stuttgart zahlreiche Anregungen, Bedenken und Stellungnahmen eingegangen. Diese wurden zunächst erfasst und nach Ablauf der Beteiligungsfristen vollständig in rechtlicher und fachlicher Hinsicht geprüft. Vor diesem Hintergrund hat die Auswertung einen längeren Zeitraum in Anspruch genommen. Wir möchten Ihnen hiermit das Ergebnis der Prüfung mitteilen.

In Ihrer Stellungnahme tragen Sie im Wesentlichen vor, dass Sie eine Aufnahme von Ge- und Verboten in die Verordnung und eine Konkretisierung des Verschlechterungsverbot nach § 33 BNatSchG für erforderlich halten. Gleiches gilt für eine Einbeziehung von Managementplänen in Form einer Verbindlichkeitserklärung und einer entsprechenden Ermächtigungsgrundlage. Eine weitere Forderung bezieht sich auf die Einfügung einer Rechtsgrundlage, die den Umgang mit dem Bekanntwerden

neuer Arten bzw. Lebensraumtypen in FFH-Gebieten und deren Einbezug in den Schutzzweck und die Managementpläne regelt. Sie kritisieren darüber hinaus, dass die Ausweisung der FFH-Gebiete nicht ausschließlich nach fachlichen Kriterien erfolgte, sondern auch wirtschaftliche Interessen berücksichtige. Dies begründen Sie insbesondere damit, dass wichtige Wochenstuben- und Winterquartiere von Fledermausarten außerhalb der FFH-Gebiete liegen. Als weiteren Beleg benennen Sie sodann für den Regierungsbezirk Stuttgart konkrete Beispiele in den FFH-Gebieten „Strohgäu und unteres Enztal“ sowie „Filsalb“.

Die Abgrenzung der FFH-Gebiete sei ohne vollständige Übernahme bestehender Naturschutzgebiete erfolgt. Auch insoweit führen Sie konkrete Beispiele in den FFH-Gebieten „Steinheimer Becken“ und „Heiden und Wälder zwischen Aalen und Heidenheim“ an.

Ein weiterer wesentlicher Kritikpunkt Ihrer Stellungnahme betrifft die aus Ihrer Sicht unzureichende Formulierung der Erhaltungsziele zum Schutz der Fledermausarten. Zudem würden im FFH-Gebiet „Schurwald“ die Arten Mausohr und Frauenschuh fehlen, die im Managementplan noch aufgeführt sind.

Ebenfalls von Ihnen thematisiert wird die aus Ihrer Sicht fehlende Vernetzung der Gebiete. Für den Regierungsbezirk Stuttgart führen Sie diesbezüglich das FFH-Gebiet „Strohgäu und unteres Enztal“ an.

Nach Prüfung der von Ihnen vorgebrachten Anregungen und Bedenken sind wir zu folgendem Ergebnis gekommen.

Zunächst möchten wir Ihnen vorab unser Vorgehen bei der Abgrenzung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung bzw. bei der jetzt vorgenommenen Konkretisierung dieser Grenzverläufe erläutern und insbesondere den eigentlichen Gegenstand des Verfahrens bzw. der Verordnung darstellen.

Grundlage für die Festlegung der Außengrenzen der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung im Rahmen dieses Ordnungsverfahrens bildeten die an die Europäische Kommission gemeldeten Grenzverläufe der FFH-Gebiete im Maßstab 1:25.000. Die Gebietsauswahl und –abgrenzung bei der Meldung der FFH-Gebiete erfolgten allein nach den naturschutzfachlichen Kriterien des Anhangs III der FFH-RL (bei den Arten z. B. nach Populationsgröße und -dichte, Vorkommen der Habitatelemente und Wert des Gebiets für die Erhaltung der Art).

Bei der geforderten und nunmehr erfolgten Konkretisierung dieser Grenzverläufe auf den Maßstab 1:5.000 wurden die im Rahmen der Managementplanung ermittelten

Grenzen der Lebensraumtypen und der Lebensstätten von Arten berücksichtigt. Das Herunterbrechen des Maßstabs 1:25.000 auf den Maßstab 1:5.000 ließ eine Varianz von rund 50 m nach innen und nach außen von der aktuellen Grenzziehung zu.

Die Konkretisierung erfolgte anhand fachlicher und rechtlicher Prioritäten, wie beispielweise bereits bestehender Grenzen von Schutzgebieten, Flurstücksgrenzen und erkennbarer Strukturen in der Landschaft. Ziel der Anwendung dieser Kriterien war, eine eindeutige und klar erkennbare Abgrenzung zu finden. Dazu gehört die Festlegung möglichst zusammenhängender Gebiete mit in der Regel konstantem Grenzverlauf ohne kleinräumige Ein- bzw. Ausbuchtungen (kleinparzellige Ausgrenzungen).

Gegenstand dieses Ordnungsverfahrens ist daher die Festlegung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung als besondere Schutzgebiete auf Grundlage der bereits an die Europäische Kommission gemeldeten Grenzverläufe der FFH-Gebiete. Möglich und erforderlich ist dabei die Konkretisierung der Grenzen.

Außerdem werden die Erhaltungsziele für die betreffenden Lebensraumtypen, Pflanzen- und Tierarten in den einzelnen FFH-Gebieten festgelegt.

#### 1. Fehlende Ge- und Verbote / Konkretisierung des Verschlechterungsverbots

Seit dem Erlass der FFH-Richtlinie im Jahr 1992 werden die Vorgaben zum Umgang mit Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung sowohl auf bundes- als auch auf landesrechtlicher Ebene umgesetzt. Das Verbot der erheblichen Beeinträchtigung der FFH-Gebiete (Verschlechterungsverbot nach § 33 BNatSchG) sowie die Prüfung der Verträglichkeit von Plänen und Projekten in FFH-Gebieten (§§ 34 und 36 BNatSchG) sind schon lange geltendes Recht.

Mit den zuvor genannten Regelungen wird ein aus unserer Sicht ausreichender Schutzstatus erreicht. Daher haben wir uns dagegen entschieden, weitergehende Gebote und Verbote in die Verordnung aufzunehmen. Bei den §§ 33 ff. BNatSchG und vor allem dem Verschlechterungsverbot handelt es sich um etablierte und in der Praxis bewährte Instrumente. Dies liegt auch daran, dass sich seit der Umsetzung dieser europarechtlichen Vorgaben im Bundesnaturschutzgesetz sowohl die Rechtsprechung als auch die Kommentarliteratur intensiv mit diversen Fallgestaltungen auseinandergesetzt haben und so Fragen geklärt wurden. Eine Abbildung dieser Kasuistik im Rahmen der Verordnung ist weder möglich noch erforderlich und ginge im Übrigen über den zuvor dargestellten Gegenstand des Verfahrens hinaus.

## 2. Verhältnis der geplanten Verordnung zu Managementplänen

Gegenstand des Ordnungsverfahrens ist auch die Konkretisierung und rechtsverbindliche Festlegung der landesweit abgestimmten Erhaltungsziele für die betreffenden Lebensraumtypen, Pflanzen- und Tierarten in den einzelnen FFH-Gebieten.

Die Erhaltungsziele in Anlage 1 beziehen sich auf die in den Standarddatenbögen für das jeweilige Gebiet aufgeführten Lebensraumtypen und Arten und wurden auf Grundlage der Erfahrungen aus den bereits abgeschlossenen Managementplänen, die schon bisher Erhaltungsziele formulierten, entwickelt.

Die Erhaltungsziele der FFH-Verordnung sind fachlicher Prüfmaßstab für die Beurteilung einer erheblichen Beeinträchtigung bei dem Verschlechterungsverbot des § 33 Abs. 1 BNatSchG, der Vorprüfung nach § 34 Abs. 1 BNatSchG und der Verträglichkeitsprüfung für Projekte und Pläne nach den §§ 34, 36 BNatSchG. Diese grundlegenden naturschutzfachlichen Maßgaben waren auch schon bisher zu beachten.

Die Darstellung von konkreten Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen für die Lebensraumtypen und Arten in den jeweiligen FFH-Gebieten ist nicht Gegenstand der FFH-Verordnung. Diese werden im Rahmen von FFH-Managementplänen unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstellt. Insoweit ist den Managementplänen zu entnehmen, wie diese Schutzgüter am besten gepflegt und entwickelt werden können. Die Managementpläne dienen als Planungsgrundlage für die Sicherung, Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes der Schutzgüter in den Natura-2000-Gebieten.

Als Rechtsverordnung steht die FFH-Verordnung im Rang über den Managementplänen; letztere entfalten in erster Linie verwaltungsinterne Bindungswirkung. Bei der geplanten Verordnung und den Managementplänen handelt es sich um verschiedene Instrumente mit unterschiedlichen Zielrichtungen, die an dieser Stelle nicht zusammengeführt werden sollen.

Wir gehen insoweit davon aus, dass durch die Regelungen der §§ 33 ff. BNatSchG, der geplante FFH-Verordnung des Regierungspräsidiums Stuttgart auf der Grundlage des § 36 Abs. 2 NatSchG sowie der Managementpläne Vorschriften vorliegen, die einen der Unterschutzstellung nach § 32 Abs. 2 und 3 BNatSchG gleichwertigen Schutz gewährleisten und den europarechtlichen und nationalen Anforderungen genügen.

### 3. Neue Arten und Lebensraumtypen innerhalb eines FFH-Gebietes

Bei der Erfassung neuer Arten bzw. Lebensraumtypen in einem FFH-Gebiet ist zunächst zu evaluieren, ob es sich bei dem Vorkommen um ein fachlich bedeutsames Schutzgut handelt. Je nach Lebensraumtyp und Art ergibt sich in Abhängigkeit vom jeweiligen Naturraum eine andere Signifikanzschwelle. Beispielsweise wird der meist sehr großflächig vorkommende Lebensraumtyp „Waldmeister-Buchenwald“ nur aufgeführt, wenn die jeweilige Ausprägung des Buchenwaldes über vier Hektar einnimmt.

Handelt es sich um ein signifikantes Vorkommen, ist zunächst im Zuge des Verfahrens nach Art. 4 Abs. 1 bis 3 FFH-RL eine Ergänzung und Meldung des Standarddatenbogens an die EU erforderlich. Anschließend kann eine Aufnahme über eine Änderungsverordnung mit einem entsprechenden Verfahren nach § 24 NatSchG erfolgen.

Die FFH-Richtlinie gibt insoweit ein genaues Verfahren vor, das von dem jeweiligen Mitgliedstaat einzuhalten ist. Davon kann auf Ebene des Landesrechts nicht abgewichen werden.

### 4. Abgrenzungen der FFH-Gebiete

Wie Sie richtig feststellen, sind bei der Gebietsabgrenzung ausschließlich fachliche Belange entscheidungserheblich (Wortlaut der FFH-Richtlinie in Art. 4 Abs. 1; BVerwG, Urteil vom 27.01.2000 – 4 C 2/99; BVerwG, Beschluss v. 04.08.2016 – 4 BN 12/16 –; ebenso EuGH, Urteil vom 07.11.2000 – C-371/98 –; EuGH, Urteil vom 14.01.2010 – C-226/08). Dies gilt sowohl für die Meldung, für die Entscheidung der Kommission über die Meldung als auch für die der positiven Kommissionsentscheidung nachfolgende und mit diesem Verfahren durchgeführte nationalstaatliche Schutzgebietsausweisung. Andere als fachliche Belange – z. B. infrastrukturelle oder wirtschaftliche Interessen – haben dementsprechend auch keine Berücksichtigung gefunden.

Die Konkretisierung der Grenzverläufe erfolgte auch anhand rechtlicher Prioritäten. Das Auffinden rechtssicherer und nachvollziehbarer Grenzen ist Anliegen einer jeden Schutzgebietsausweisung und vor dem Hintergrund zwingend erforderlich, damit jeder Bürger und jede Bürgerin die Sach- und Rechtslage erkennen und das erforderliche Verhalten danach ausrichten kann.

In Ihrer Stellungnahme führen Sie an, dass auf einer Fläche am Schellenberg nahe des FFH-Gebiets „Strohgäu und unteres Enztal“ der Lebensraumtyp „Waldmeister-Buchenwald“ außerhalb der FFH-Gebietskulisse vorhanden sein soll.

Insbesondere bei weit verbreiteten Lebensraumtypen, wie beispielsweise dem „Waldmeister-Buchenwald“, kommt es in einigen Bereichen zur Trennung des Lebensraums durch die Gebietskulisse. Hier wird dem Anspruch einer rechtssicheren, bzw. im Gelände zweifelsfrei nachvollziehbaren Grenze Rechnung getragen. Im konkreten Fall folgt die Grenze nicht der Flurstück- bzw. Gemarkungsgrenze, sondern - der Intention der Gebietsmeldung folgend - einer Wegegeometrie. Diese Linie ist im Gelände gut nachvollziehbar und erfüllt alle Ansprüche an eine FFH-Gebietsgrenze.

Außerdem geben Sie an, dass einige Fledermausquartiere und -wochenstuben von der Gebietskulisse ausgeschlossen sind. Dies treffe auf ein Gebäude in Maulbronn (FFH-Gebiet „Stromberg“) sowie auf drei Wochenstuben des Großen Mausohrs nahe des FFH-Gebiets „Filsalb“ und eine Wochenstube nahe Weil der Stadt (FFH-Gebiet „Gäulandschaft an der Würm“) zu.

Die Aufnahme von Fledermausquartieren und -wochenstuben wäre mit einer Erweiterung der FFH-Gebietskulisse – über die Konkretisierungen an den Grenzen hinaus – verbunden; eine solche Neuaufnahme ist zunächst im Verfahren nach Art. 4 Abs. 1 bis 3 FFH-RL zu melden. Art. 9 und 11 der FFH-RL sehen jedoch die regelmäßige Beurteilung der Zielerreichung (Evaluierungen) und die Überwachung des Erhaltungszustands durch die Mitgliedsstaaten vor. Ihre Anregungen zur Aufnahme der Quartiere werden wir gerne in diesen Prozess mit einbeziehen, sodass im Falle der Schutzwürdigkeit eine nachträgliche Meldung bei der europäischen Kommission und im übernächsten Schritt eine Aufnahme in die Verordnung erfolgen könnte.

#### 5. Keine vollständige Übernahme bestehender Naturschutzgebiete

Wie oben bereits dargelegt, erfolgte die Konkretisierung anhand fachlicher und rechtlicher Prioritäten, wie beispielweise bereits bestehender Grenzen von Schutzgebieten. Dies ist aber nur ein Kriterium neben mehreren anderen.

Die Meldeintention des FFH-Gebiets „Heiden und Wälder zwischen Aalen und Heidenheim“ bezog sich im Bereich Heidenheim a. d. Brenz auf die bewaldeten Hänge. Im FFH-Gebiet „Steinheimer Becken“ wurden überwiegend großflächige Wacholderheiden-Komplexe und Wälder in die Gebietskulisse aufgenommen.

Die Intention, ein Gebiet als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung zu melden, deckt sich nicht unbedingt bzw. in allen Fällen mit der Intention, die zur Ausweisung eines Naturschutzgebietes führt. Insoweit bestehen grundsätzlich unterschiedliche Schutzrichtungen, die nicht immer zusammengeführt werden können/sollen.

## 6. Unzureichende Erhaltungsziele

Zu den von Ihnen benannten Beispielen möchten wir zunächst Folgendes ausführen.

Für die Art „Mopsfledermaus“ wurden die Erhaltungsziele

- „Erhaltung einer nachhaltigen Ausstattung der Lebensräume mit geeigneten Habitatbäumen, insbesondere mit Spalten hinter abstehender Borke und Höhlen als Wochenstuben-, Sommer-, Zwischen- und Winterquartiere einschließlich einer hohen Anzahl an Wechselquartieren für Wochenstubenverbände, auch im Hinblick auf die Einflugsituation“
- „Erhaltung von geeigneten, störungsfreien oder störungsarmen Höhlen, Stollen, Kellern, Tunneln, Gebäuden und anderen Bauwerken als Winter- oder Schwärmquartiere, auch im Hinblick auf die Einflugsituation“ und
- „Erhaltung von für die Mopsfledermaus zugänglichen Spaltenquartieren in und an Gebäuden, insbesondere Fensterläden oder Verkleidungen als Wochenstuben-, Sommer- und Zwischenquartiere“

formuliert. Dies schließt die Erhaltung bestehender Quartiere ein.

Viele Ihrer Vorschläge bezüglich der Fledermaus-Erhaltungsziele betreffen umzusetzende Maßnahmen. Insofern referieren Sie auch auf die MaP-Erstellung. Beides ist – wie bereits oben dargestellt – nicht Gegenstand der FFH-Verordnung bzw. des hierzu durchgeführten Ausweisungsverfahrens.

Ihr Vorbringen bezieht sich mitunter ebenfalls auf den Vollzug in bestehenden Schutzgebieten bzw. in geschützten Flächen oder ist damit in Verbindung zu bringen. Hierbei handelt es sich nicht um eine Thematik, die im Rahmen der Formulierung von Erhaltungszielen bearbeitet werden kann. Die Zuständigkeit für den Vollzug in Natura-2000-Gebieten liegt grundsätzlich bei den unteren Verwaltungsbehörden der Stadt- und Landkreise.

Im Übrigen wurden die Erhaltungsziele für die Lebensraumtypen und Arten zwischen der LUBW und den Regierungspräsidien sowie externen Fachexperten abgestimmt. Bei Erstellung der Erhaltungsziele wurden auch Formulierungen gewählt, die weiterhin Spielräume im Management der Gebiete eröffnen und die Umsetzung von Maßnahmenvorschlägen und den Vertragsnaturschutz mit Bewirtschaftern ermöglichen.

Wir halten insoweit gegenwärtig an den Erhaltungszielen fest. Gleichwohl werden wir Ihre Vorschläge in das Expertengremium einbringen, sodass diese im Rahmen der

wiederkehrenden Überarbeitung und Evaluation der Erhaltungsziele an die neuesten fachlichen Erkenntnisse ggf. in den Prozess einfließen können.

#### 7. Fehlende Lebensraumtypen und Arten in den Schutzzwecken

Der von Ihnen angesprochene Managementplan für das FFH-Gebiet „Schurwald“ befindet sich derzeit noch in der Bearbeitung. Der Nachweis über das Vorkommen des „Frauenschuhs“ im „Schurwald“ ist veraltet und ein neuer Nachweis konnte seither nicht erbracht werden. Von einer Aufnahme der Art wurde daher abgesehen.

Das Vorkommen des „Großen Mausohrs“ war für das FFH-Gebiet Schurwald bisher nicht bekannt, konnte aber jüngst im Rahmen der Erstellung des Managementplans nachgewiesen werden. Zunächst ist wie unter 3. dargestellt eine Korrektur und Meldung des Standarddatenbogens an die EU erforderlich. Anschließend kann in einem Änderungsverfahren nach § 24 NatSchG eine Aufnahme in die Verordnung erfolgen.

#### 8. Fehlende Vernetzung der Gebiete

Zielrichtung der Auswahl der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung war die Meldung möglichst zusammenhängender Gebiete. Es bleibt auch weiterhin unser Anliegen, großflächige und vernetzte Gebiete in der Schutzgebietskulisse zu haben. Dabei handelt es sich um einen fortlaufenden Prozess. Das vorliegende Verfahren dient jedoch nicht dazu, die Kulisse neu zu gestalten und damit – zumindest teilweise – in Frage zu stellen. Es erfolgt eine Festlegung der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung als besondere Schutzgebiete auf Grundlage der bereits an die EU gemeldeten und von dieser bestätigten Grenzverläufe. Insoweit wird durch den veränderten Maßstab nur eine Konkretisierung vorgenommen.

In diesem Zusammenhang benennen Sie Bereiche nahe des FFH-Gebiets „Strohgäu und unteres Enztal“, die zum Zwecke des Biotopverbunds in die FFH-Gebietskulisse aufgenommen werden sollen. Soweit wir diese lokalisieren konnten, handelt es sich hierbei um sehr große Flächen. Diesbezüglich möchten wir auf unsere vorherigen Ausführungen verweisen.

Die von Ihnen vorgebrachten Anregungen, Bedenken und Stellungnahmen sind wie dargestellt in den Abwägungsprozess eingeflossen. Die Gesamtabwägung ist Grundlage für den Erlass der Verordnung. Die Verordnung wird am 27. Dezember 2018 im Gesetzblatt verkündet.



Wir hoffen, mit vorliegendem Schreiben die Sach- und Rechtslage hinreichend aufgezeigt sowie etwaige Fragen geklärt zu haben und bedanken uns nochmals für Ihre Beteiligung am Verfahren.

Mit freundlichen Grüßen