



Regierung von Oberfranken, Postfach 110165, 95420 Bayreuth

E-Mail
IVS GmbH
Am Kehlgraben 76
96317 Kronach

1.79.01
30.01.2020

Ihr Zeichen
Datum Ihrer Nachricht

ROF-SG24-8314.2-77-1-7
Michael Birnbaum
(0921) 604-1765
(0921) 604-4765
K 243
Michael.Birnbaum@reg-ofr.bayern.de

Unser Zeichen
Ansprechpartner
Telefon
Telefax
Zimmer
E-Mail

22.10.2020

Datum

**Vollzug des BauGB
Gemeinde Issigau, Landkreis Hof
Flächennutzungsplan-Änderung und Aufstellung des
vorhabenbezogenen Bebauungsplanes "Frankenwaldbrücke"
Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 Abs. 1 BauGB**

Anlage

- Naturschutzfachliche und -rechtliche Stellungnahme (Sachgebiet 55.1)

Dienstgebäude
Ludwigstraße 20, 95444 Bayreuth

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu o.g. Vorhaben gibt die Regierung von Oberfranken als höhere Landesplanungsbehörde folgende Stellungnahme ab:

Telefon 0921 604-0
Telefax 0921 604-1258
E-Mail poststelle@reg-ofr.bayern.de
www.regierung.oberfranken.bayern.de

Vorhaben

Die Gemeinde Issigau und die Stadt Lichtenberg beabsichtigen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für das Projekt "Frankenwaldbrücke" zu schaffen. Das Projekt besteht aus dem Bau zweier Hängebrücken mit ergänzenden Infrastruktureinrichtungen und dient der Stärkung der Tourismusregion Frankenwald.

Besuchszeiten
Mo-Do 08:00 – 12:00 Uhr
13:00 – 15:30 Uhr
Fr 08:00 – 12:00 Uhr
oder nach Vereinbarung

Konkret vorgesehen sind zwei Brücken mit Längen von 1.030 m und 387 m über das Höllental und das Lohbachtal, welche durch einen Fußweg miteinander verbunden sind. Neben den Brückenbauwerken sind insbesondere Siedlungsflächen für die notwendige Infrastruktur Gegenstand der Bauleitplanung.

StOK Bayern in Landshut
IBAN: DE04 7500 0000 0074 3015 15
BIC: MARKDEF1750
Deutsche Bundesbank Regensburg



Die Brückenbauwerke mit ihren Wegeverbindungen und Wartebereichen kommen überwiegend im *landschaftlichen Vorbehaltsgebiet 2, Frankenwald bei Bad Steben* zum Liegen, die östlich gelegene Höllentalbrücke berührt das *Naturschutzgebiet Höllental*.

Ergänzende Infrastruktur wie Besucherzentrum und Parkplätze soll östlich des Frankenwaldsees durch Erneuerung und Erweiterung dort bestehender Anlagen entstehen. Hierzu werden drei Sondergebiete mit touristischen Zweckbestimmungen (insg. 2,8 ha) und Parkplatzflächen (insg. 4,7 ha) ausgewiesen.

Von diesem verkehrlich gut erreichbaren Bereich aus ist auch der Zugang zu den Brücken fußläufig auf einem etwa 900 m langen Forstweg (Angerleite) geplant.

Fachliche Vorgaben für die Ausweisung neuer Siedlungsflächen im Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) und im Regionalplan der Region Oberfranken-Ost (RP 5):

- In allen Teilräumen sind gleichwertige Lebens- und Arbeitsbedingungen zu schaffen oder zu erhalten. Die Stärken und Potenziale der Teilräume sind weiter zu entwickeln. Alle überörtlich raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen haben zur Verwirklichung dieses Ziels beizutragen. (LEP 1.1.1 Z)
- Der Ressourcenverbrauch soll in allen Landesteilen vermindert werden. Unvermeidbare Eingriffe sollen ressourcenschonend erfolgen. (LEP 1.1.3 G)
- Bei Konflikten zwischen Raumnutzungsansprüchen und ökologischer Belastbarkeit ist den ökologischen Belangen Vorrang einzuräumen, wenn ansonsten eine wesentliche und langfristige Beeinträchtigung der natürlichen Lebensgrundlagen droht. (LEP 1.1.2 Z)
- Flächensparende Siedlungs- und Erschließungsformen sollen unter Berücksichtigung der ortsspezifischen Gegebenheiten angewendet werden. (LEP 3.1 G)
- Eine Zersiedelung der Landschaft und eine ungegliederte, insbesondere bandartige Siedlungsstruktur soll vermieden werden. (LEP 3.3 G)
- Neue Siedlungsflächen sind möglichst in Anbindung an geeignete Siedlungseinheiten auszuweisen. [...] (LEP 3.3 Z)
- Die Standortvoraussetzungen für eine wettbewerbsfähige Tourismuswirtschaft sollen erhalten und verbessert werden. (LEP 5.1 G)
- Natur und Landschaft sollen als unverzichtbare Lebensgrundlage und Erholungsraum des Menschen erhalten und entwickelt werden. (LEP 7.1.1 G)
- In landschaftlichen Vorbehaltsgebieten soll den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege besonderes Gewicht zukommen. (RP 5 B I 2.2.1)

Bewertung

Das Projekt "Frankenwaldbrücke" ergänzt und erhöht die touristische Attraktivität des Frankenwaldes und kann dazu beitragen, die Standortvoraussetzungen für die dortige Tourismuswirtschaft zu verbessern. Es erscheint insofern geeignet, einen positiven Beitrag zur Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen zu leisten.

Die Wahl des Standorts Höllental für das Projekt "Frankenwaldbrücke" basiert auf einer Alternativenprüfung, in welcher verschiedene Talräume im Frankenwald insbesondere unter Berücksichtigung der touristisch und verkehrlich sinnvollen Umsetzbarkeit untersucht wurden.

Diese Standortalternativenprüfung ist aus landesplanerischer Sicht nachvollziehbar und nicht zu beanstanden.

Da es sich bei dem gewählten Standort um einen naturräumlich und ökologisch schützenswerten Raum handelt, kommt einer engen Abstimmung mit den zuständigen Naturschutzbehörden große Bedeutung zu.

So ist eine Umsetzung des Vorhabens mit einer Berührung und Überspannung des Naturschutzgebietes "Höllental" verbunden, wozu es einer Befreiung von den Verboten der Verordnung über das Naturschutzgebiet „Höllental“ vom 26. Juni 1997, geändert durch Verordnung vom 22. Oktober 2001, OfrABI, S. 209 (im Folgenden: NSG-VO) nach § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG bedarf. Das derzeit laufende Bauleitplanverfahren führt somit zu einem sog. "Hineinplanen in eine Befreiungslage".

Daher erfolgte durch den Bereich Umwelt bei der Regierung von Oberfranken bereits im jetzigen Verfahrensstadium eine Prüfung, ob eine solche Befreiung später erteilt werden kann. Im Ergebnis kann nach naturschutzfachlicher und -rechtlicher Prüfung eine Befreiung von den Verboten der NSG-VO in Aussicht gestellt werden, wenn in geeigneter Weise eine verbindliche Sicherung der Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen erfolgt und die geplanten CEF-Maßnahmen bis zum Baubeginn wirksam sind.

Im Einzelnen wird auf die als Anlage beigefügte Stellungnahme verwiesen.

Die Ausweisung der Sondergebiets- und Parkplatzflächen ist aus landesplanerischer Sicht nicht zu beanstanden. Die Konzentration der Einrichtungen am touristisch bereits genutzten und im Umfeld siedlungsstrukturell überplanten Frankenwaldsee sowie die dortige Bündelung der Parkplätze wird befürwortet. Das zugrundeliegende Konzept erscheint zudem geeignet, verkehrliche Belastungen in den Siedlungsbereichen von Lichtenberg und Issigau zu vermindern.

Die Nutzung und Revitalisierung der in die Jahre gekommenen Infrastruktur entspricht einem möglichst ressourcenschonenden und Zersiedlung vermeidenden Planungsansatz. Unter dem Aspekt des Flächensparens wird angeregt, möglichst flächensparende Erschließungsformen mit geringen Versiegelungsgraden zu wählen.

Hinweise

Baurecht:

- Eine Überprüfung der Festsetzung von Flächen für "Wald", § 9 Abs. 1 Nr. 18 b BauGB wird angeregt. Abhängig von der Ausgestaltung des geplanten Walderlebnis-Parcours, der Naturspielplätze, Aufenthaltsmöglichkeiten, Informationstafeln und Sitzgelegenheiten kann die Festsetzung eines Sondergebiets erforderlich und die Festsetzung von "Wald" unzureichend sein.
- Es wird empfohlen, die festgesetzten Ausgleichsflächen deutlich den einzelnen Planungen zuzuweisen, um auch hier klarzustellen, dass es sich um zwei separate gemeindliche Planungen handelt.

Städtebau:

- Bei Anlage des Besucherparkplatzes soll vermieden werden zu große versiegelte Flächen zu generieren, die zu nah an den Badensee heranrücken. Eine Durchgrünung der Parkflächen, die auch den Lauf des Lohbachs nicht zu sehr einengt, wäre wünschenswert.
- Das Gebiet SO2 "Freizeit und Erholung" liegt sehr dicht am Ufer. Es ist zu vermeiden hier einen zu großen Baukörper zu ermöglichen.
- Da die Brücken selbst nicht barrierefrei ausgeführt werden, sollte untersucht werden, ob als Ersatz zumindest ein Erreichen der Aussichtsterrassen an der Burg durch entsprechende Wege und Oberflächen möglich ist. Ebenso sollten nahegelegene Behindertenstellplätze eingeplant werden.

Fazit

Gegen die vorliegende Bauleitplanung zur Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen des Projektes "Frankenwaldbrücke" sind aus landesplanerischer Sicht keine Einwendungen veranlasst.

Aufgrund der Eingriffe in das Naturschutzgebiet Höllental ist eine landschafts- und umweltverträgliche Umsetzung des Vorhabens in enger Abstimmung mit den Naturschutzbehörden geboten. Auf die beigefügte naturschutzfachliche und -rechtliche Stellungnahme wird verwiesen.

Unter dem Aspekt des Flächensparens sollten möglichst flächensparende Erschließungsformen mit geringen Versiegelungsgraden – insbesondere bei den Parkplatzflächen – umgesetzt werden.

Bitte lassen Sie uns nach Abschluss die rechtskräftige Fassung der Bauleitpläne mit Begründung auf digitalem Wege (Art. 30 BayLplG) unter Verwendung des einheitlichen Betreffs "*Rechtswirksamkeit eines Bauleitplans oder einer Satzung nach § 34 Abs. 4 oder § 35 Abs. 6 BauGB*" an folgende E-Mail-Adresse zukommen: poststelle@reg-ofr.bayern.de

Diese Stellungnahme beschränkt sich nicht nur auf die Erfordernisse der Raumordnung und Erkenntnisse aus dem Rauminformationssystem, sondern bezieht auch andere von der Regierung wahrzunehmende Aufgaben ein. Die abschließende Abwägung der jeweiligen fachlichen Hinweise obliegt der Gemeinde Issigau als Trägerin der Planungshoheit.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Birnbaum
Oberregierungsrat



Regierung von Oberfranken, Postfach 110165, 95420 Bayreuth

SG 24
im Hause

	Ihr Zeichen
	Datum Ihrer Nachricht
55.1-8608.04	Unser Zeichen
Herr Dr. Bührle	Ansprechpartner
0921 604 - 1447	Telefon
0921 604 - 4447	Telefax
H 403	Zimmer
folko.buehrle@reg-ofr.bayern.de	E-Mail
06.10.2020	Datum

Bau einer Hängebrücke im Naturschutzgebiet "Höllental" als Bestandteil des Gesamtkonzepts "Frankenwaldbrücke"; Stellungnahme der Regierung von Oberfranken als Träger öffentlicher Belange; hier naturschutzfachliche und -rechtliche Aspekte;

Dienstgebäude
Ludwigstraße 20, 95444 Bayreuth

Sehr geehrte Damen und Herren,

zu dem Projekt "Frankenwaldbrücke" nehmen wir im Rahmen der Anhörung der Träger öffentlicher Belange im Folgenden aus naturschutzfachlicher und -rechtlicher Sicht Stellung.

Telefon 0921 604-0
Telefax 0921 604-1258
E-Mail poststelle@reg-ofr.bayern.de
www.regierung.oberfranken.bayern.de

Zunächst weisen wir darauf hin, dass uns auf der Grundlage der derzeit vorliegenden Unterlagen noch keine vollends abschließende Beurteilung als TÖB möglich ist, da uns weder die "spezielle artenschutzrechtliche Prüfung" (saP) noch die Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung in der Endfassung vorliegt; derzeit werden noch im Rahmen der Anhörung der Verbände vorgebrachte Aspekte bewertet und in die Gutachten eingearbeitet. Die für eine sachgerechte Beurteilung als TÖB erforderlichen Erkenntnisse dürften uns aber im Wesentlichen bekannt sein. Es erscheint uns daher angebracht, die Stadt und die Gemeinde bereits jetzt über unsere Einschätzung zu informieren; wesentliche Änderungen der grundlegenden Gutachten müssten ggf. freilich noch einmal einer ergänzenden Bewertung unterzogen werden.

Besuchszeiten
Mo-Do 08:00 – 12:00 Uhr
13:00 – 15:30 Uhr
Fr 08:00 – 12:00 Uhr
oder nach Vereinbarung

STOK Bayem in Landshut
IBAN: DE04 7500 0000 0074 3015 15
BIC: MARKDEF1750
Deutsche Bundesbank Regensburg



Zunächst sollen die für die Befreiung von der Naturschutzgebietsverordnung wesentlichen Punkte abgehandelt werden (I.), sodann wird auf die sonstigen naturschutzfachlichen bzw. -rechtlichen Aspekte (II.) eingegangen.

I. Inaussichtstellung einer Befreiung

Für die Verwirklichung der "Frankenwaldbrücke" können wir in den aktuellen Bauleitplanverfahren **eine Befreiung von den Verboten der Verordnung über das Naturschutzgebiet „Höllental“** vom 26. Juni 1997, geändert durch Verordnung vom 22. Oktober 2001, OfrABl, S. 209 (im Folgenden: NSG-VO) nach § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG **in Aussicht stellen**.

Zum Verfahren ist folgendes anzumerken: Das derzeit laufende Bauleitplanverfahren für dieses Vorhaben führt zum sog. "Hineinplanen in eine Befreiungslage". Dies bedeutet, dass bereits im Rahmen dieses Verfahrens eine Vorentscheidung darüber zu treffen ist, ob von der Regierung von Oberfranken später eine Befreiung von den Verboten der Naturschutzgebietsverordnung für das Vorhaben erteilt werden kann.

Hierzu wurde die Beteiligung der anerkannten Naturschutzvereinigungen gem. § 63 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG durchgeführt. Da es sich um einen Fall von grundsätzlicher Bedeutung handelt (§ 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 der Verordnung über die Naturschutzbeiräte) wurde der Fall dem Naturschutzbeirat bei der Regierung von Oberfranken zur Beschlussfassung unterbreitet. Coronapandemiebedingt fand gem. § 6 Abs. 7 der Geschäftsordnung des Naturschutzbeirates eine schriftliche Abstimmung statt. Der Beirat lehnte das Vorhaben mehrheitlich ab. Das StMUV hat mit Schreiben vom 07.08.2020 die Zustimmung gem. Art. 48 Abs. 2 BayNatSchG erteilt.

Prüfungsgegenstand ist die geplante sog. "Frankenwaldbrücke", so der Projektname, es handelt sich aber eigentlich um zwei Brücken. In erster Linie geht es um die (östlich gelegene) "Höllentalbrücke". Nur das östliche Fundament dieser Hängebrücke sowie die "Höllentalterrassen" kommen (randlich) im Naturschutzgebiet "Höllental" zu liegen; die Höllentalbrücke überspannt das komplette Naturschutzgebiet "Höllental". Umbauarbeiten im NSG sind auch am Aussichtspunkt "König David" vorgesehen. Auswirkungen sind darüber hinaus beim Betrieb der Brücken wegen der deutlich größeren Besucherzahlen zu erwarten.

Prüfungsmaßstab der vorliegenden Prüfung ist die NSG-VO bzw. die Befreiungsregelung des § 67 BNatSchG.

1. Verwirklichung von Verboten der NSG-VO

Die geplante Errichtung der "Frankenwaldbrücke" im Naturschutzgebiet Höllental, Landkreis Hof, lässt sowohl hinsichtlich des Baus als auch des Betriebs der Anlage Verstöße gegen die Schutzziele und einzelne Verbote der NSG-VO "Höllental" erwarten.

Zu den vorrangig betroffenen **Schutzziele**n zählt gem. § 3 der NSG-VO insbesondere,

- die Vielfalt an Pflanzen und Tieren zu erhalten, insbesondere seltenen, empfindlichen und gefährdeten Arten die notwendigen Lebensbedingungen zu gewährleisten und zu verbessern, sowie Störungen von ihnen fernzuhalten (Nr. 2),
- sowie die landschaftliche Schönheit und Eigenart der Talhänge zu bewahren (Nr. 4):

Es wird mutmaßlich eine Reihe von **Verboten** verwirklicht. Nach § 4 NSG-VO sind u.a. alle Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebietes oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können. Es ist deshalb insbesondere verboten,

- bauliche Anlagen im Sinne der Bayerischen Bauordnung zu errichten oder wesentlich zu ändern, auch wenn dies sonst keiner öffentlich-rechtlichen Erlaubnis bedarf (Nr. 1),
- Straßen, Wege, Pfade, Steige und Plätze neu anzulegen oder bestehende zu verändern (Nr. 2),
- Bodenbestandteile abzubauen, Aufschüttungen, Ablagerungen, Grabungen, Sprengungen oder Bohrungen vorzunehmen oder die Bodengestalt in sonstiger Weise zu verändern (Nr. 3),
- Leitungen zu errichten oder zu verlegen (Nr. 4),
- die Lebensbereiche (Biotope) der Tiere und Pflanzen zu stören oder nachhaltig zu verändern, insbesondere sie durch chemische oder mechanische Maßnahmen zu beeinflussen (Nr. 6),
- freilebenden Tieren nachzustellen, sie zu fangen, aufzunehmen, zu verletzen, zu töten oder ihre Entwicklungsformen, Brut- oder Wohnstätten oder Gelege der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören (Nr. 7),
- Pflanzen oder Pflanzenbestandteile zu entnehmen oder zu beschädigen (Nr. 9),
- Sachen im Gelände zu lagern (Nr. 13),
- Bild- oder Schrifttafeln anzubringen (Nr. 15),
- eine andere als die nach § 5 zugelassene wirtschaftliche Nutzung auszuüben (Nr. 16).

...

2. Naturschutzfachliche Bewertung des Projekts

a) Auswirkungen auf Arten und Lebensräume

Bau und Betrieb der Frankenwaldbrücke führen zweifellos zu einer Beeinträchtigung der Lebensräume und des Vegetationskomplexes im Höllental. Beeinträchtigungen der Vielfalt der Pflanzen und Tierwelt können jedoch durch die vorgesehenen schadensbegrenzenden Maßnahmen sowie durch geeignete Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen minimiert werden.

Zur Beurteilung möglicher Auswirkungen der "Frankenwaldbrücken" auf den Artenschutz dient eine im Wesentlichen abgeschlossene "spezielle artenschutzrechtliche Prüfung" (saP). Hinsichtlich Gebietskulisse und Kartierumfang wurde die saP korrekt durchgeführt. Soweit möglicherweise relevante Tierarten nicht kartiert werden konnten, wurde dennoch ein potentiell Vorkommen angenommen (z.B. Wildkatze).

Sowohl hinsichtlich des Baus als auch hinsichtlich des Betriebs der Anlage sind grundsätzlich Auswirkungen auf den Artenschutz zu erwarten. Dies betrifft direkte Verluste von Fortpflanzungs- und Ruhestätten, z.B. durch das Fällen von Habitatbäumen, aber auch Lebensraumverluste durch deutlich zunehmende Störungen auf Grund der hohen Besucherzahlen.

Um Verbotstatbestände des speziellen Artenschutzes zu vermeiden, sowie zur Verhinderung einer Verschlechterung des Erhaltungszustands der betroffenen Populationen bzw. Lebensräume wurde vom Projektträger ein umfassendes Maßnahmenkonzept vorgelegt. Detailliert behandelt wurden hierbei:

- Maßnahmen zur Vermeidung der Tötung von Tieren (z.B. Vögel, Fledermäuse): Fällung von Bäumen außerhalb der Fortpflanzungs- und Ruhezeiten, Reduzierung des Kollisionsrisikos an Brückenelementen,
- Maßnahmen zum Erhalt der Lebensräume und ihrer ökologischen Funktion: Optimierung bestehender Lebensräume oder Neuanlage bzw. Bereitstellung von zusätzlichen Nistmöglichkeiten oder Quartieren (z.B. Nistgelegenheiten für Vögel, Fledermauskästen, Schlingnatter-Habitate, Habitate von Fischotter und Wildkatze),
- Maßnahmen zur Sicherung gegen erhebliche Störungen von Arten (z.B. Brutvögel, Fischotter) oder Beeinträchtigungen gefährdeter Vegetationsbestände: Besucherlenkung (Wegeführung bzw. Absperrungen, Überwachung durch Ranger, Infoangebote).

Die geplanten Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen erscheinen aus naturschutzfachlicher Sicht durchaus geeignet, einen nachhaltigen Schutz der Tier- und Pflanzenwelt im

...

Projektgebiet zu gewährleisten. Artenverluste im Höllental sind weder bei Pflanzen noch bei Tierarten zu erwarten.

Nochmals zu betonen ist daher aus Sicht der höheren Naturschutzbehörde die Notwendigkeit der verbindlichen Festschreibung der Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen (z.B. durch entsprechende Verträge) sowie der schadensbegrenzenden Maßnahmen, wie etwa Besucherlenkung. Die Umsetzung der geplanten CEF-Maßnahmen muss möglichst frühzeitig erfolgen, um bis zum Baubeginn wirksam zu sein.

b) Auswirkungen auf das Landschaftsbild

Zu erwarten sind nachhaltige negative Auswirkungen auf das Landschaftsbild. Die NSG-VO schützt "die landschaftliche Schönheit und Eigenart der Talhänge". Neben der "Schönheit" ist auch die "Eigenart" des Höllentals als einer der wichtigsten Mittelgebirgstäler im Frankenwald mit einer überregional relevanten geomorphologischen Gestaltprägung (tiefes Tal, felsige Hänge und Kuppen, Laubwaldbestockung, Sichtachsen, seltenes Landschaftsbild) betroffen. Was die "Eigenart" einer Landschaft ausmacht, was als landschaftlich "schön" zu gelten hat und was nicht, liegt bekanntlich im Auge des Betrachters. Es geht der NSG-VO hier wohl gar nicht so sehr um die Fixierung eines zu einem bestimmten Zeitpunkt als ästhetisch besonders reizvoll empfundenen Landschaftsbildes, sondern letztlich einfach um dessen Schutz vor ablenkender Beunruhigung und Störung. Ästhetischen Eindrücken aufgeschlossene Betrachter werden die geplante stählerne Konstruktion immer (zumindest auch) als Fremdkörper in der Natur empfinden und als Kontrast zur reinen Natur - die Natur wird schlicht nicht mehr die optische Hauptrolle spielen; ein Teil der Eigenart des Höllentals geht damit verloren. Dies dürften auch Betrachter so empfinden, die der geplanten Brücke eine gewisse filigrane Eleganz und damit selbst wieder eine Schönheit eigener Art zusprechen oder die gerade den Kontrast von Natur und Technik als besonders reizvoll empfinden.

3. Befreiungsvoraussetzungen

Von den Geboten und Verboten der NSG-VO kann gem. § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG eine Befreiung ausnahmsweise gewährt werden, wenn dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist.

Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG sind im Wesentlichen folgende:

- Ein "atypischer Sachverhalt"
- ein qualifiziertes öffentliches Interesse,

- die "Notwendigkeit" einer Befreiung.

Zentraler Gehalt der Prüfung ist damit im Prinzip eine Verhältnismäßigkeitsprüfung. Es geht darum, ob die Beeinträchtigungen des Schutzgebiets in Bezug auf die verfolgten Ziele ausnahmsweise gerechtfertigt sind. Sind also die geplanten Maßnahmen im Hinblick auf die damit verfolgten Ziele einerseits und die negativen Wirkungen andererseits geeignet und erforderlich, sind sie verhältnismäßig im engeren Sinne?

a) "Atypischer Sachverhalt"

Ausnahmsweise gerechtfertigt ist die Erteilung einer naturschutzrechtlichen Befreiung nach § 67 BNatSchG bei Vorliegen eines „atypischen“ Sachverhalts, das heißt ein Sachverhalt, auf den die jeweilige Norm nicht ohne weiteres zugeschnitten ist. Die Befreiungsmöglichkeit dient dazu, einer rechtlichen Unausgewogenheit zu begegnen, die sich ergeben kann, wenn aufgrund der besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls der Anwendungsbereich einer Vorschrift und deren materielle Zielrichtung nicht miteinander übereinstimmen. In derartigen Sonderfällen soll der generelle und damit zwangsläufig auch schematische Geltungsanspruch der Vorschrift zugunsten der Einzelfallgerechtigkeit durchbrochen werden können. Es muss insoweit ein atypischer Sachverhalt vorliegen. Es muss sich um eine Fallkonstellation handeln, die der Verordnungsgeber im Zeitpunkt des Erlasses so nicht vorausgesehen hat.

Vorliegend handelt es sich ohne Zweifel um ein einzigartiges Projekt („längste Hängebrücke der Welt“). Im Zeitpunkt des Verordnungserlasses war sicherlich nicht vorhersehbar, dass zukünftig ein derartiges Projekt im Höllental verwirklicht werden könnte. Darüber hinaus unterscheidet sich das Projekt in seiner Eigenart maßgeblich von anderen, „normalen“ Projekten, bei denen die Verbote der Schutzgebietsverordnung greifen würden (z.B. Straßenbau).

b) Qualifiziertes öffentliches Interesse

Der Gesetzgeber hat in § 67 Absatz 1 Nummer 1 BNatSchG klargestellt, dass zugunsten einer Befreiung nur Gründe des öffentlichen Interesses und nicht auch private Belange eingestellt werden dürfen. Um private Interessen geht es vorliegend offenkundig nicht.

Unter dem „öffentlichen Interesse“ im Sinne der Vorschrift ist ein qualifiziertes öffentliches Interesse zu verstehen. Die Gründe des öffentlichen Interesses im Sinne des § 67 Absatz 1 Nummer 1 BNatSchG erfassen alles, was gemeinhin unter den öffentlichen Belangen zu verstehen ist, wobei nicht jedes beliebige, sondern nur ein qualifiziertes öffentliches Interesse dem Gemeinwohl entspricht.

Bei dem strukturpolitischen Ziel, die regionale Wirtschaftsstruktur zu fördern und Arbeitsplätze zu schaffen oder jedenfalls zu sichern, handelt es sich um öffentliche Belange, die

ein öffentliches Interesse an einem Vorhaben begründen können, zumal § 67 Absatz 1 Nummer 1 BNatSchG ausdrücklich auch Interessen „wirtschaftlicher Art“ nennt.“

Zu solchen Maßnahmen der Wirtschaftsstrukturförderung gehört fraglos auch die Förderung des Tourismus. Dieser ist aber nicht an sich schon ein überwiegendes öffentliches Interesse. Vielmehr ist die Maßnahme im Kontext der konkreten Situation zu betrachten. Bei einer wirtschaftlich wie touristisch hoch entwickelten und prosperierenden Region wird man einen anderen Maßstab anlegen müssen (ist das Projekt erforderlich?) als bei einer Region mit erheblichem Ausbaupotential. Andererseits ist zu fragen, welche realistischen Entwicklungsmöglichkeiten eine Region hat, ob eine Region als Tourismus-"Destination" vernünftigerweise überhaupt in Betracht kommt (ist das Projekt geeignet?). Beide Aspekte sprechen vorliegend für das Vorliegen eines qualifizierten öffentlichen Interesses.

Die Frankenwaldbrücke soll dabei weniger Selbstzweck sein, sondern "Leuchtturm-Projekt" für den Tourismus im Frankenwald insgesamt. Der Frankenwald ist eine angestammte Tourismusregion mit Entwicklungspotential; es besteht insoweit durchaus Entwicklungsfähigkeit, aber eben auch eine Entwicklungsnotwendigkeit.

Vereinzelt gab es schon in der Zeit um den Ersten Weltkrieg Fremdenverkehr im Frankenwald. Erst später, vor allem zu Zeiten der Deutschen Teilung, entwickelte sich der Frankenwald zu einer beliebten Urlaubsregion insbesondere für West-Berliner, für die der direkt hinter dem "Eisernen Vorhang" gelegene Frankenwald einer der wenigen "naheliegenden" Möglichkeiten darstellte, Urlaub "auf dem Land" zu machen.

Dies hat sich nach der Grenzöffnung schlagartig geändert. In den ersten Jahren nach der Wende konnte der Wegfall der Berliner Urlauber durch das Interesse vieler ostdeutscher Urlauber vor allem aus Sachsen und Thüringen am Frankenwald zwar zum Teil kompensiert werden. Trotz eines frühen Bekenntnisses zu einem sanften und nachhaltigen Tourismus konnten Gästeankünfte und Übernachtungen für die Urlaubsregion Frankenwald aber kaum gesteigert werden - im Gegenteil. In den letzten Jahrzehnten ist der Frankenwald deutlich ins Hintertreffen geraten. Seine landschaftlichen Reize hat er nach wie vor, er ist aber trotzdem offenbar etwas aus dem Focus der Tourismusbranche gerückt. Während andere Regionen vom touristischen Wachstumsmarkt profitieren konnten (ländliches Franken z.B. + 16 %), verzeichnete der Frankenwald im Zeitraum 2007-2017 ein Minus von über 11 %.

Dies trifft die Region umso härter, als der Frankenwald generell als sog. "strukturschwache" Region gilt (als Kenngröße genannt sei nur der demographische Wandel mit einem lt. Statistischem Landesamt erwarteten Bevölkerungsrückgang von über 7,5 % bis 2038). Stadt und Landkreis Hof gehören nach dem Landesentwicklungsprogramm Bayern 2018 (LEP2018) zu den Räumen mit besonderem Handlungsbedarf. Teilräume mit besonderem Handlungsbedarf sind daher vorrangig zu entwickeln. Dementsprechend lauten die fachlichen Vorgaben im Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) und im Regionalplan der Region Oberfranken-Ost (RP 5) u.a.: Die Standortvoraussetzungen für eine wettbewerbsfähige Tourismuswirtschaft sollen erhalten und verbessert werden. (LEP 5.1 G), der Fremdenverkehr insbesondere im Frankenwald soll gesichert und seine Wettbewerbsfähigkeit

gestärkt werden. Insbesondere soll angestrebt werden, dass "im Frankenwald Anzahl und Qualität der gastronomischen Einrichtungen verbessert und auf saisonverlängernde Maßnahmen hingewirkt wird." (RP 5 B IV 3.5.2)

Lichtenberg hat sich in den letzten Jahren zur reinen Wohngemeinde entwickelt. Gewerbesteuerereinnahmen sind weggefallen. Der letzte größere Industriebetrieb hat seine Betriebsstätte aus Platzgründen verlagert. Die Hoffnung ruht deshalb auf dem Tourismus als wesentlichem Wirtschaftsfaktor. Aktuell ist die Vermieterstruktur eher kleinteilig, ein ansässiges Hotel hat kaum Übernachtungszahlen. Auch der Campingplatz wird immer weniger genutzt. Die Brücken werden deshalb als große Hoffnung wahrgenommen, nicht nur für die dringend erforderliche Innenstadtbelebung, sondern auch für die Ansiedlung von Hotelprojekten. Das Landratsamt weist darauf hin, dass Investoren dafür nur noch auf die Baugenehmigung warten. Daneben bietet die touristische Entwicklung auch Chancen für die Nachnutzung derzeit leerstehender, innerörtlicher Immobilien. Auch diesbezüglich gibt es Überlegungen und Ansätze einer touristischen Nutzung.

Es werden mittelfristig ca. 200 000 Besucher pro Jahr erwartet. In der Anfangsphase mehr, weshalb die Infrastruktureinrichtungen auf 400.000 Besucher ausgelegt sind. Die Frankenwaldbrücke wird kurz- und mittelfristig Chancen für das Beherbergungsgewerbe und die Gastronomie bieten. Dies haben, so der Vorhabensträger, bereits viele Einheimische erkannt und möchten in die Schaffung von modernen und hochwertigen Ferienwohnungen bzw. Übernachtungsmöglichkeiten investieren. Daneben wird offenbar auch das Interesse von nationalen und internationalen Investoren geweckt, wie Gespräche der Kreisentwicklung des Landkreises Hof auf der ExpoReal in München signalisiert haben. Damit ist mit einer weiteren Steigerung der Übernachtungszahlen und der Wertschöpfung im Tourismus zu rechnen.

Es wird mit der Schaffung von Arbeitsplätzen in vielfältigen Bereichen gerechnet. Neben dem Erhalt und Ausbau der bestehenden Arbeitsplätze im Bereich Nahversorgung, Gastronomie und Gesundheit wird von einem klaren Arbeitsplatzeffekt im Bereich Tourismus ausgegangen. Bereits der Landkreis als Brückenbetreiber wird zusätzliches Personal, angefangen von Servicekräften, Hausmeister und Ranger benötigen. Die erwarteten Hotelprojekte (Baumhaushotel) und die derzeit entstehenden Qualitätsferienwohnungen müssen entsprechendes Personal vorhalten. Gleichzeitig wird auch von Impulsen für die regionalen Handwerker ausgegangen. Es wird damit gerechnet, dass die bereits heute sichtbaren Aufwertungstendenzen der Lichtenberger Innenstadtimmobilen sich in einer verstärkten Auftragslage für das lokale Handwerk widerspiegeln werden.

Es wird daher mittelfristig von der zusätzlichen Schaffung von mindestens einer dreistelligen Anzahl von sozialversicherungspflichtigen Vollzeit Arbeitsplätzen ausgegangen.

Die gewonnenen Arbeitsplätze werden – wie offenbar zahlreiche Gespräche des Landkreises mit Investoren zeigen – deshalb nicht nur dauerhaft erhalten bleiben, sondern werden sich durch weitere Ansiedlungen, nicht nur in Lichtenberg, sondern in der gesamten Region, weiter positiv entwickeln.

Die hohe Bedeutung für die regionale Entwicklung, die gerade dem Projekt der Frankенwaldbrücke beigemessen wird, unterstreicht nicht zuletzt das klare Bekenntnis der Bayerischen Staatsregierung zum Frankенwald-Tourismus im Allgemeinen und zur Frankенwaldbrücke im Besonderen. Im Bericht zur Kabinettsitzung vom 20. Juni 2017 heißt es zum Thema "Tourismusregion Oberfranken":

"Der Tourismus in Oberfranken ist ein bedeutender Standortfaktor. Naherholungsraum ist wertvoll für die Menschen. Der Ministerrat unterstützt deshalb Pläne der Region, weitere Anziehungspunkte für Ausflüge und Unternehmungen zu schaffen. So soll das Höllental als touristisches Highlight im Landkreis Hof durch zwei Hängebrücken zwischen der Burg Lichtenberg und dem Gemeindegebiet Issigau noch anziehender werden."

Festzuhalten ist daher, dass die Stärkung des Tourismus im Frankенwald grds. als probates Mittel insbesondere zur Stärkung der Wirtschaft, zur Schaffung gleichwertiger Lebens- und Arbeitsbedingungen im Freistaat, zur Bewältigung des demographischen Wandels und damit als im erheblichen öffentlichen Interesse liegend zu bewerten ist.

c) "Notwendigkeit" der Befreiung

Liegt ein entsprechendes öffentliches Interesse vor, ist zu prüfen, ob die Befreiung "notwendig" ist.

Zwar genügt es nach der Rechtsprechung hierfür nicht, dass die Befreiung dem allgemeinen Wohl nur irgendwie nützlich oder dienlich ist. Andererseits ist eine Befreiung nicht erst dann notwendig, wenn den Belangen der Allgemeinheit auf keine andere Weise als durch eine Befreiung entsprochen werden könnte, sondern schon dann, wenn es zur Wahrnehmung des jeweiligen öffentlichen Interesses vernünftigerweise geboten ist, mit Hilfe der Befreiung das Vorhaben an der vorgesehenen Stelle zu verwirklichen¹.

Nach hiesiger Beurteilung liegen diese Voraussetzungen vor.

Als Schwächen des Frankенwaldtourismus wurde im Rahmen der Untersuchungen für das Projekt insbes. der geringe Bekanntheitsgrad, der Umstand, dass es keine außergewöhnlichen bzw. weithin bekannten touristischen Attraktionen gibt, sowie das Image der Abgelegenheit kenntlich gemacht.

Ein wesentliches Ziel der Projektträger ist daher die Steigerung des überregionalen Bekanntheitsgrads des Frankенwaldes. Die Tourismusgeographische Analyse, die sich der Projektträger insoweit zu eigen gemacht hat, sieht ein Problem darin, dass die Themenfelder "Natur" und "Wandern" ubiquitär in fast allen Tourismus-Regionen vermarktet werden, so dass es gelte, im Rahmen des "Destination-Branding" ein "Leuchtturmprojekt" zu schaffen. Erst mit der Existenz eines besonderen "Highlights" könne sich die Region Frankен-

¹ Vgl. OVG NRW, 21.4.2020, 8 A 311/19; Fischer-Hüftle in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2. Aufl. 2010, § 67 Rn. 10.

wald im Wettbewerb der vielen strukturell ähnlich geprägten Mittelgebirgs- und weiteren Tourismusregionen behaupten und vom in Deutschland zu beobachtenden Trend zum Urlaub im eigenen Land profitieren. So ziele schon die Namensgebung "Frankenwald"-Brücken darauf ab, die Region im Bewusstsein potenzieller Besucher zu verankern. Durch überregionale Presseberichte, Blogs und TV-Reportagen über die Brücken werde der Frankenwald als touristisch interessante Region eine entsprechende mediale Präsenz erhalten.

Insofern erscheint es nachvollziehbar, die als notwendig erkannte mediale Präsenz durch ein im weiteren Sinne "spektakuläres" Projekt zu erreichen.

d) "Alternativenprüfung"

Legitimerweise gibt es eine Vielzahl unterschiedlicher Vorstellungen, wie ein zeitgemäßer Tourismus auszusehen hat und dementsprechend, ob und wie der Tourismus gestärkt werden sollte. Die teilweise in einem Naturschutz- und FFH-Gebiet liegende Frankenwaldbrücke hat - wenig überraschend - daher auch massive Kritik auf sich gezogen. Insofern stellt sich selbstverständlich immer die Frage nach Alternativen. Auch aus dem Naturschutzbeirat kam die Kritik, Alternativen seien nicht hinreichend geprüft worden.

Zunächst stellt sich insofern die Frage nach der **Prüfungstiefe**. Eine ausdrückliche Alternativenprüfung wie sie etwa § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG verlangt ("...zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringerer Beeinträchtigung zu erreichen...") sieht § 67 Ab. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG nicht vor. Damit dürfte auch die Kontrolle des planerischen Ermessens, die wegen der extrem hohen Hürden des Natura 2000-Rechts bei § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG sehr weitgehend ausgestaltet ist, vorliegend eher begrenzt sein.

Die für die Befreiung zuständige Behörde kann jedenfalls nicht ihre eigene Auffassung, ob, wie und wo der Tourismus zu fördern sei, zum Maßstab ihrer rechtlichen Prüfung machen. Es ist h.E. also grds. nicht Gegenstand der vorliegenden Prüfung, ob die Errichtung der Brücken die beste oder gar die einzige sinnvolle Form der Tourismusförderung darstellt oder ob besser andere touristische Akzente gesetzt werden sollten. Gegenstand der Prüfung kann dementsprechend auch nicht sein, ob - ein in der öffentlichen Debatte oft vorgezogener Kritikpunkt - die erheblichen einzusetzenden finanziellen Mittel im angemessenen Verhältnis zum (angestrebten) Erfolg stehen.

Nach hiesiger Sicht kann es auch nicht Aufgabe der für die Befreiung zuständigen Behörde sein, Standortalternativen vertieft zum Gegenstand ihrer Prüfung zumachen. Zwar können auch im Rahmen von § 67 Ab. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG alternative Standorte eine Rolle spielen: Je variabler ein Projekt hinsichtlich des Standorts ist und je offenkundiger Alternativstandorte mit weniger Beeinträchtigung gegeben sind, umso eher wird ein Projekt, das starke Auswirkungen auf ein Schutzgebiet hat, als "nicht notwendig" zu qualifizieren sein:

...

Eine Stromleitung kann typischerweise auf unterschiedlichen Trassen geführt werden, auch z.B. für ein Freibad sind unterschiedliche Standorte denkbar, auch muss ein an sich im öffentlichen Interesse liegender Bau einer Justizvollzugsanstalt nicht ausgerechnet in einem Schutzgebiet erfolgen.²Bei den Brücken liegt der Fall aber insoweit anders, als die Standortentscheidung dem Projekt in gewisser Weise immanent ist. Überspitzt: Eine Höllentalbrücke kann sinnvollerweise nur über das Höllental geführt werden. Der Standort Höllental ist letztlich das Ergebnis einer komplexen Abwägung im Hinblick auf Infrastruktur, topographischem Reiz, touristische Vermarktbarkeit usw., die von der über die Befreiungserteilung zuständigen Behörde nicht ersetzt werden kann.

Gleichwohl ist festzuhalten, dass der Vorhabensträger sehr wohl Projektalternativen wie auch Standortalternativen geprüft hat und damit auch zugleich einer Forderung des Naturschutzbeirats bei der Regierung von Oberfranken aus dem Jahre 2018 entsprochen hat. Die hieraus resultierende Entscheidung für die Frankenwaldbrücke ist aus hiesiger Sicht nachvollziehbar.

- **Projektalternativen**

Als alternative Projekte ähnlicher Zielrichtung wurden vom Träger ein Baumwipfelpfad sowie ein "Skywalk" geprüft, beide wurden jedoch letztlich verworfen. Ein Baumwipfelpfad wurde insbesondere mangels der hierfür erforderlichen (eher flachen) Topographie und der im Frankenwald (noch) recht unspektakulären Baumartenzusammensetzung (nach wie vor dominiert die Fichte) ausgeschieden, solche Baumwipfelpfade sind mittlerweile auch alles andere als selten und kaum mehr geeignet, ein sog. "Alleinstellungsmerkmal" darzustellen. Gleichfalls ausgeschieden wurde ein sog. "Skywalk", also ein wie eine "halbe Brücke" über einen Abgrund ragender Steg. Der Aufwand wäre nach dem Projektträger auch hier erheblich, der Eingriff partiell evtl. sogar stärker wegen der massiven Stützpfeiler. Man hätte auch hier wohl mit einem geringeren touristischen Effekt rechnen müssen. Auch dies erscheint nachvollziehbar.

- **Standortalternativen**

Im Laufe des Planungsverfahrens zu den Brücken wurde für den Frankenwald eine Reihe von Alternativen zum Standort Höllental geprüft, insbesondere das Thiemitz-, Zegast-, Langenau-, Lamitz- und das Rodachtal. Diese und weitere Täler wurden vor allem wegen ihrer unzureichenden Infrastruktur der Umgebung aus dem Verfahren ausgeschieden. Die Schaffung von Infrastruktur wäre also mit einem erheblichen Mehrverbrauch an Natur verbunden. Das Höllental in Kombination mit der Burg Lichtenberg, bietet angesichts der vor-

² Vgl. Dreier, in: Hoppenberger, de Witt, Handbuch des öffentlichen Baurechts, Sonderdruck Naturschutz, Rn 367.

handenen touristischen Anknüpfungspunkte sowie der vorhandenen Infrastruktur an sich zweifelsohne außergewöhnlich gute Voraussetzungen für ein Projekt wie das vorliegende.

- **Ausführungsalternativen**

Durchaus zum Thema der vorliegenden Prüfung, da mit deutlich weniger Eingriff in das planerische Ermessen verbunden, gehört nach hiesiger Auffassung die Frage von Ausführungsalternativen. Hier sind einige Punkte zu nennen, bei denen der Vorhabensträger offenkundig nicht auf die vermarktungsmäßig, technisch oder wirtschaftlich naheliegende, sondern (zumindest auch) auf eine möglichst naturverträgliche Lösung gesetzt hat und teilweise oder sogar nachträglich entsprechende Umplanungen vorgenommen hat. Zu nennen sind etwa folgende:

- Der westliche Brückenkopf der Höllentalbrücke wurde versetzt, damit dieser nicht mehr im FFH-Gebiet liegt, verbunden mit einem erheblichen Mehraufwand.
- Die offenkundig sehr geringen Auflagenbereiche der Brücke führen zu einer relativ geringen Beanspruchung von Flora und Fauna.
- Die Abspannfundamente wurden so gelegt, dass sie möglichst außerhalb oder am Rand des Schutzgebietes zu liegen kommen. Auch eines der Mastfundamente konnte außerhalb des FFH-Gebietes angeordnet werden, sodass schließlich lediglich ein Mastfundament und das Widerlager des Überbaus sowie die Seilschneisen im Bereich der Abspannseile im FFH-Gebiet liegen.
- Durch den Verzicht auf Unterspannung soll eine möglichst geringe Seitenansichtsfläche entstehen. Unten liegende Bauteile wie z.B. Stabilisierungsseile, sollen vermieden werden, sodass der Querschnitt für den Vogelflug minimiert wird. Durch die Tragwerksgestaltung wird, trotz der Größe des Bauwerks, ein sehr transparentes und leichtes und damit das Landschaftsbild möglichst wenig tangierendes Erscheinungsbild erreicht.

Von Bedeutung erscheint hier auch das Besucherlenkungskonzept. Die Frankenwaldbrücken können nicht von Osten her (wo der neuralgische Bereich liegt) betreten werden. Ganz bewusst wird sogar die emotionale und informationelle "Sättigung" des Besuchers und seine körperliche Beanspruchung zur Besucherlenkung eingesetzt.

- Nach den Plänen sollen Naturlehrpfade und Naturerlebnisräume angelegt werden und die Besucher unter Umgehung sensibler Bereiche auf wenige Wanderwege konzentriert werden.
- (Bereits vorhandene) Wege in und durch das NSG sind so konzipiert, dass aufgrund des Schwierigkeitsgrades nicht mit einem Massenansturm zu rechnen ist.

...

- "Besondere Orte" (z.B. Fotopunkte) sollen außerhalb der als Naturschutzgebiet ausgewiesenen Bereiche geschaffen werden.
- Entlang der Wege sollen "kleine Aussichtspunkte, Kunstwerke oder besondere Naturerlebnisse wie ein alter Baum, ein Fels oder eine Höhle/Stollen zum Erlebnisreichtum der Wegstrecken bei(tragen) und verhindern, dass Besucher ihr Naturerlebnis abseits der dafür vorgesehenen Wege suchen".
- Ein wichtiger Punkt ist die angestrebte erhebliche Entlastung des "König David" mit seiner sensiblen Vegetation. Der Besucher muss bis zum östlichen Brückenkopf bereits eine ordentliche Wegstrecke zurückgelegt haben, und er hat noch einiges vor sich. Hier erwartet ihn die Höllentalterrasse. Diese Terrassen haben ausdrücklich auch den Zweck, den Besuchern ausreichend und bequem Gelegenheit zu geben, ihr Bedürfnis nach einer Erholungspause, nach dem Genuss außergewöhnlicher (Brücken-)Perspektiven und nach Fotos ("Selfies" etc.) zu befriedigen, so dass der Druck auf den "König David" gedämpft wird.

Die angestrebte Entlastung des "König David" rechtfertigt hiesigen Erachtens dabei sowohl dessen bauliche Umgestaltung als auch die Situierung der Höllentalterrassen im NSG.

4. Abwägung

Entscheidend ist an dieser Stelle natürlich eine Gewichtung der sich nur scheinbar diametral gegenüberstehenden Belange Tourismus auf der einen Seite und Naturschutz auf der anderen. Im Einzelnen ist aber weiter zu differenzieren. Folgende Aspekte erscheinen für die Abwägung besonders von Bedeutung.

Was das "Wo?" und "Was?" anbelangt, ist erkennbares Ziel der Frankenwaldbrücke weniger das Anlocken möglichst großer Besuchermassen für ein punktuell und nur kurze Zeit währendes Spektakel (das beeindruckende, aber vielleicht nur für eine begrenzte Zeit verwendbare Prädikat der "längsten Hängebrücke der Welt" soll daher auch nicht in den Mittelpunkt der Vermarktung gestellt werden), sondern eher die Schaffung einer für eine breite Öffentlichkeit wahrnehmbare Visitenkarte für eine reizvolle, einem nachhaltigen Tourismus verpflichtete Region, aber auch als Initialzündung für die einheimische Bevölkerung, v.a. aber für die Fremdenverkehrswirtschaft, dass "etwas voran geht."

Dass eine gewisse Inkonsistenz darin liegt, einen "sanften", auf die Natur ausgerichteten Tourismus mittels eines Aufmerksamkeit erheischenden technischen Bauwerks zu fördern, mag durchaus sein. Es stellt sich aber die Frage, wie denn in der heutigen Zeit überhaupt ausreichend Aufmerksamkeit für eine als "abgelegen" wahrgenommene Region erregt werden kann. Als "Leuchtturm"-Projekt muss es wahrnehmbar, muss es "spektakulär" sein. Wahrnehmbarkeit bedeutet dabei aber fast zwangsläufig auch immer einen Konflikt mit der ungestörten Natur, zumal wenn das Projekt ja auf den Naturraum verweisen und daher

sinnigerweise im Naturraum gelegen sein soll. Dass das Projekt in dem letztlich nicht gänzlich aufzulösenden Spannungsfeld liegt, einerseits ungestörte Natur zeigen zu wollen und andererseits selbst Natur zu stören, ist nicht zu leugnen.

Es ist dabei aber darauf hinzuweisen, dass es vorliegend weniger um einen Konflikt des Projekts mit "harten" ökologischen Faktoren (Artenschutz, Habitatschutz etc.) geht - diese Konflikte sind überschaubar -, sondern eher um einen Konflikt mit dem dem eher "weichen", da letztlich doch auch subjektiv gefärbten Faktor landschaftliche Schönheit und Eigenart. Die Brücken werden insbesondere vom Talgrund aus sichtbar sein, auch von manchen höhergelegenen Aussichtspunkten. Von vielen Bereichen aus werden die Brücken aber gar nicht zu sehen sein. Das Kleinteilige, "Wildromantische" sorgt nebenbei auch dafür, dass meist nicht das ganze Tal oder der ganze Himmel sichtbar sind, sondern nur Ausschnitte. Auch werden die Brücken im Regelfall nicht von weither sichtbar sein, da die Brücken - anders als Windkraftanlagen oder Aussichtstürme - keine in die Höhe ragenden Bauwerke darstellen. Insoweit ist nicht zu erwarten, dass die Brücken das Höllental regelrecht "dominieren" werden. Hierzu trägt maßgeblich auch die äußerst filigrane Bauweise der Brücken bei. Nicht zu vergleichen sind die aus der Ferne eher als zartes Geflecht wahrnehmbaren Fußgängerbrücken mit massiven, stählernen oder aus Beton gefertigten Straßen- oder Eisenbahnbrücken.

Zweifelsohne wird sich der Charakter des Höllentales aber trotzdem deutlich verändern; die Vorstellung "unberührter Natur" wird durch ein technisches Bauwerk im wahrsten Wortsinne "durchkreuzt"; für manche wird das Höllental durch die Brücke sogar dauerhaft verschandelt werden. Dies ist wie gesagt freilich ein immanentes Problem solcher Projekte, die die Natur auf publikumswirksame Weise sichtbar machen sollen, dass sie nur dort ihre Wirkung erzielen können, wo es "unberührte Natur" zu sehen gibt und gleichzeitig diesem Charakter zuwiderlaufen. In diesem Dilemma steckt freilich auch jeder neue Rad- oder Wanderweg, und auch alternative Vorhaben wären mit störenden technischen Bauwerken über gleichfalls wildromantische Täler des Frankenwaldes verbunden.

Die nachhaltige optische Beeinträchtigung der vermeintlich "unberührten Natur" ist fraglos ein hoher Preis. Insoweit ist die Frage, ob der (erwartete) "Ertrag" diesen "Preis" rechtfertigt. In Wahrheit ist der "Preis" so hoch freilich auch wieder nicht, weil von wirklich unberührter Natur nicht die Rede sein kann. So wird das Höllental seit Jahrhunderten insbesondere forstwirtschaftlich vom Menschen genutzt, bis zum Kriegsende auch als Eisenbahntrasse (entsprechende Bauwerke sind nach wie vor vorhanden) und seit Jahrzehnten eben auch schon als beliebtes Ausflugsgebiet; auch Wanderwege und mit ihnen ein nicht unerhebliches Störpotential sind vorhanden. Es existieren insoweit spürbare Vorbelastungen.

Auf der "Ertragsseite" erscheint, wie oben schon festgestellt, das Konzept aber durchaus geeignet, die mit dem Projekt verknüpften Hoffnungen zu erfüllen. Auf der Hand liegende schonendere Alternativen gleicher Wirkung drängen sich nicht auf. Aus hiesiger Sicht hat der Vorhabensträger für den immanenten Konflikt von Publikumswirksamkeit einerseits und Naturschutz andererseits eine vernünftige, d.h. verhältnismäßige Lösung gefunden.

Zwar kann mit Sicherheit weder vorhergesagt werden, dass die vom Vorhabensträger gewünschten Effekte eintreten, noch dass negative Effekte auf die Natur ausbleiben. Der Projektträger hat aber das ihm Mögliche unternommen, die zwangsläufigen Auswirkungen solide zu ermitteln und die künftige Situation realistisch zu prognostizieren. Bemerkenswert ist die breite öffentliche Debatte, die der Vorhabensträger nicht nur zugelassen, sondern aktiv befördert hat, so dass das Projekt unter allen Gesichtspunkten beleuchtet werden konnte. Auch ist dem vom Vorhabensträger erstellten Konzept anzumerken, dass durchgängig versucht wird, Probleme kenntlich zu machen und negative Effekte zu vermeiden oder doch zumindest abzumildern; dies gilt nicht nur für die konkreten Auswirkungen der Bautätigkeit bzw. des Bauwerks (saP, FFH-Prüfung), sondern v.a. auch für die mittelbaren Auswirkungen des Betriebs etwa durch Maßnahmen der Besucherlenkung und -konzentration bis hin zur filigranen optischen Gestaltung des Bauwerks.

5. Fazit

Insgesamt kann also festgehalten werden, dass ein qualifiziertes öffentliches Interesse gegeben ist und der Eingriff zur Verwirklichung der Ziele verhältnismäßig, eine Befreiung mithin "notwendig" erscheint. Das in seiner Art einzigartige Projekt weist deutlich die vom Gesetz geforderte Atypik der Konstellation auf. Für das Projekt spricht die dringende Notwendigkeit, einer Region mit hohem Potential "Starthilfe" für die künftige wirtschaftliche Entwicklung zu geben; für das Projekt spricht auch die weitgehende Ausschöpfung aller Möglichkeiten, die Schutzziele möglichst wenig in Mitleidenschaft zu ziehen. Nach Abwägung des Für und Wider kann daher in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens eine Befreiung von den Verboten der NSG-VO in Aussicht gestellt werden, wenn in geeigneter Weise eine verbindliche Sicherung der Vermeidungs- und Ausgleichsmaßnahmen erfolgt und die geplanten CEF-Maßnahmen bis zum Baubeginn wirksam sind.

II. Weitere Aspekte des Naturschutzes

Im Folgenden nehmen wir als Träger öffentlicher Belange noch zu Aspekten des Naturschutzes Stellung, die nicht unmittelbar mit der Naturschutzgebietsverordnung bzw. mit der Inaussichtstellung einer Befreiung von derselben im Zusammenhang stehen, deren Beachtung aber gleichwohl unbedingt angeraten erscheint.

1. Eingriff in Natur und Landschaft

Die geplante Hängebrücke stellt einen Eingriff in Natur und Landschaft im Sinne des § 14 Abs. 1 BNatSchG dar. Die Abarbeitung der Eingriffsregelung hat in der Bauleitplanung nach § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB im Rahmen der bauplanungsrechtlichen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu erfolgen.

2. Artenschutz

Wie oben bereits dargelegt, erscheint uns die saP mit Konkretisierung der Maßnahmen - vorbehaltlich der Prüfung der Endfassung - im Wesentlichen sachgerecht. Bei vollständiger und rechtzeitiger Umsetzung der umfangreichen Vermeidungs- und vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen (CEF-Maßnahmen) ist nicht mit Verbotstatbeständen des speziellen Artenschutzrechtes zu rechnen (siehe auch unten Ziff. 5).

Die aufgrund der Einwände im Rahmen der Verbandsbeteiligung überarbeitete saP in der Endfassung mit Maßnahmenkonzept und räumlichen sowie mengenmäßigen Konkretisierungen ist baldmöglichst vorzulegen.

Die Wirksamkeit dieser Maßnahmen ist durch ein Monitoring von Flora und Fauna zu überprüfen. Hierzu ist noch ein sachgerechtes "Monitoring-Konzept Flora und Fauna" zu erstellen und uns vorzulegen.

3. Natura2000-Verträglichkeit

Auch die FFH-Verträglichkeitsprüfung für das betroffene FFH-Gebiet "Selbitz, Muschwitz und Höllental" begegnet vorbehaltlich der Prüfung der Endfassung keinen grundsätzlichen Bedenken.

Die projektbedingten direkten Flächenverluste (von 637 qm FFH-LRT 9110 Hainsimsen-Buchenwald) werden als nicht erheblich eingeschätzt. Direkte Flächenverluste von Habitaten der relevanten FFH-Anhang II-Arten werden nicht bewirkt. Betriebsbedingte Beeinträchtigungen von FFH-Arten und -Lebensräumen können ausgeschlossen werden, wenn die im

...

Rahmen des artenschutzrechtlichen Fachbeitrags (saP) konzipierten Vermeidungsmaßnahmen sowie die schadensbegrenzenden Maßnahmen wie Wegeführung und Besucherlenkung vollumfänglich und rechtzeitig umgesetzt werden. Der Gutachter empfiehlt ein Risikomanagement, das den Erhaltungszustand der Schutzgüter (insbes. Fels-LRT, Wald-LRT und Fischotter) regelmäßig überprüft.

Die aufgrund der Einwände im Rahmen der Verbandsbeteiligung überarbeitete Endfassung der FFH-Verträglichkeitsprüfung mit Maßnahmenkonzept und räumlichen Konkretisierungen ist uns baldmöglichst für eine abschließende fachliche Beurteilung (als TÖB) vorzulegen.

Ein geeignetes "Monitoring-Konzept FFH-Schutzgüter" ist noch zu erstellen und uns vorzulegen.

4. Besucherlenkungskonzept

Ein wirkungsvolles Besucherlenkungskonzept ist ein Kernelement für einen wirksamen Gebietsschutz. Damit können Besucher von den wertvollen Felsfluren (z. B. sog. König David) bzw. anderen sensiblen Bereichen ferngehalten und damit verbundene Belastungen vermieden werden. Neben der passiven Besucherlenkung durch geschickte Situierung von Attraktionspunkten usw. kann auch die aktive Besucherlenkung durch Abplankungen, Umwegungen usw. erforderlich sein, damit ein wirksames Gesamtkonzept erreicht werden kann. Möglichst genaue Erläuterungen mittels Lageplan mit Maßnahmeneintragungen und Darstellung von schützenswerten Bereichen erhöhen die Verbindlichkeit und Wirksamkeit.

Mittels Monitoring der Flora und Vegetation (auf Populationsniveau) kann die tatsächliche Wirksamkeit der Lenkungsmaßnahmen überprüft werden.

Dazu gehört eine detaillierte kartografische Darstellung der konkreten Maßnahmen. Ein Baustein dafür ist z.B. die beabsichtigte Verlegung des Frankenwegs mit dem Ziel, dass die empfindlichen Bereiche des "König David" nicht mehr berührt werden.

Ein geeignetes Besucherlenkungskonzept ist noch zu erstellen und uns vorzulegen.

5. Monitoring des Besucherverhaltens

Ferner wird aus unserer Sicht ein geeignetes Monitoring-Konzept für erforderlich erachtet, welches das Besucherverhalten im Gesamtgebiet untersucht und weitergehende Maßnahmen zur Nachsteuerung der Besucherlenkung aufzeigt.

Wir bitten zum Zwecke der Abstimmung um zeitnahe Übermittlung eines geeigneten "Monitoring-Konzept Besucherlenkung".

6. Übernahme der Vermeidungs-, Minimierungs- und CEF-Maßnahmen in eine genehmigungs- bzw. planungsrechtlich wirksame Unterlage

Schließlich sind die Vermeidungs-, Minimierungs- und CEF-Maßnahmen in eine genehmigungs- bzw. planungsrechtliche Unterlage zu übernehmen, um Beeinträchtigungen von Natur und Landschaftsbild möglichst zu verhindern bzw. zu reduzieren. Wir empfehlen deshalb, die diversen o.g. erforderlichen Maßnahmen, Konzepte und Monitoring-Konzepte in den Würdigungsbeschlüssen der Stadt Lichtenberg und der Gemeinde Issigau ggf. zusammen mit der Art der entsprechenden rechtlichen Sicherung (z.B. per Vertrag) direkt zu verankern.

Abschließend ist anzumerken, das im RS vom 27.02.2020 im Rahmen der naturschutzfachlichen Anmerkungen Nachbesserungen von Stadt und Gemeinde zu den Punkten Kompensation, Umweltprüfung, Landschaftsschutzgebiet und Biotopschutz erbeten wurden. Diese sind bis jetzt bei uns noch nicht eingegangen. Wir bitten um zeitnahe Übermittlung

Mit freundlichen Grüßen

Dr. Bührle
Ltd. Regierungsdirektor