

LGS 2012 in Nagold

Geplante Treppe und neue Wege zur Burg Hohennagold

10. Dez. 2009

Rechtsgutachten

Darf der Schlossberg weiträumig umgestaltet werden?

Zur Frage der Befreiung vom Naturschutz für ein 600stufiges Treppenbauwerk und für die Schaffung völlig neuer Wege zur Burg Hohennagold

Vorwort:

Die nachstehende Untersuchung soll die in der öffentlichen Diskussion vorgetragene Argumente zur aktuellen Frage der Sinnhaftigkeit des Treppenbauwerks zur Burg Hohennagold und zur Schaffung neuer Wege einbeziehen und gutachtlich prüfen, ob das Regierungspräsidium Karlsruhe als zuständige obere Naturschutzbehörde die von der Stadt Nagold gewünschte Befreiung vom Naturschutz erteilen darf. Bekanntlich hat der Gemeinderat der Stadt Nagold im Jahr 2008 dem Architekturbüro Fromm den Zuschlag für seine Planung zur Landesgartenschau erteilt, weil für ihn die Treppe zur Burg Hohennagold und damit verbundene Planungen ein wesentliches Gestaltungselement darstellten, um die Burg „näher“ an das Zentrum der Stadt Nagold heranzuführen. Eine Detailplanung, die für einen Antrag auf Befreiung vom Naturschutz notwendig wäre, liegt bisher allerdings nicht vor, so dass insbesondere die Art und Weise der Ausführung der Treppe, deren Material, Breite und die damit verbundene Intensität des Eingriffs in den Naturschutz, der Kostenaufwand und alle sonstigen Auswirkungen noch nicht benannt worden sind. Auch fehlt bisher ein Managementplan für das Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Gebiet, das den Schlossberg einschließt. Das erschwert zwar eine umfassende Beurteilung, verhindert aber nicht eine grundlegende rechtliche Bewertung des Vorhabens.

I.

Zu maßgeblichen Schutzvorschriften:

Die gegenwärtige Rechtslage wird geprägt durch die Verordnung des Regierungspräsidiums Karlsruhe über das Naturschutzgebiet „Heiligkreuz und Schlossberg“ vom 29.12.1992 (GBl. vom 16.2.1993 S. 71 – 74), die nur hinsichtlich der Grenzen des Naturschutzgebietes durch eine Änderungsverordnung vom 26.9.2005 in § 2 dieser Verordnung neu gefasst wurde. Das

bisher von der Stadt Nagold vorgesehene 600stufige Treppenbauwerk vom FuÙe des Schlossbergs bis hinauf zur Burgruine Hohennagold und die Errichtung völlig neuer, breit angelegter Verbindungswege zur Burg würde die naturschutzrechtlichen Verordnungsvorschriften in folgenden Hinsichten verletzen:

1. Der Schutzzweck nach § 3 der Verordnung will das Gebiet „Heiligkreuz und Schlossberg“ als Lebensraum typischer, spezialisierter Tier- und Pflanzenarten erhalten, entwickeln und pflegen. Geschützt werden sollen insbesondere im Waldbereich die Hohltaube, der Schwarzspecht, die verschiedenen Orchideenarten sowie der Rotblaue Steinsame und in den Offenlandbereichen der Neuntöter, die Dorngrasmücke und die Klappergrasmücke. Standortheimische Gehölze sollen möglichst lange erhalten werden...

Dieser Schutzzweck wird durch das städtische Planungskonzept nachhaltig verletzt (siehe dazu auch unten IV Ziffer 7): Das Treppenbauwerk soll das Naturschutzgebiet in seiner gesamten Höhendimension geradlinig durchtrennen, und zwar einer gedachten Achse folgend, die sich vom Keltischen Grabhügel „Krautbühl“ über die bestehende Freibadbrücke vom Fuß des Schlossbergs bis zur Burgruine Hohennagold hinaufspannt. Nachdem die Stadt am Fuß des Berges ein Privatgrundstück nicht erwerben konnte, ist allerdings der ursprüngliche schnurgerade Plan nicht erfüllbar, womit der Grundgedanke nicht mehr trägt, eine direkt verlaufende, historische Linie zwischen Keltengrab und Burgruine zu schaffen. Auch läuft der Treppenplan genau auf den Umsetzer zu und durchschneidet den westlichen von zwei Quellaustritten.

Je nachdem, wie breit die Treppenschneise durch das Waldgebiet auch im Hinblick auf notwendige Arbeitsräume zur Herstellung der Treppe ausfällt, müssen zahlreiche Gehölze entgegen dem Schutzzweck des § 3 gefällt werden. Das Ausmaß des Eingriffs lässt vermuten, dass zugleich der Lebensraum vieler typischer Tier- und Pflanzenarten erheblich beeinträchtigt wird. Möglicherweise noch tiefgreifender und jedenfalls noch weiträumiger erscheint der Eingriff durch die Schaffung ganz neuer breiter (flach verlaufender) Wege. Das erfordert nicht nur weitreichende Abholzungen, sondern auch den Einsatz schwerer Bagger und Gerätschaften für Abgrabungen und andere umgestaltende bauliche Maßnahmen. Zu alledem fehlt bisher eine Detailplanung. Gegenwärtig ist der geplante Treppenverlauf durch den Schlossberg mit gelben Fähnchen gekennzeichnet. Die Bäume, die wegen der besonders geschützten Fledermäuse erhalten bleiben müssen, wurden vom Referat 56 des Regierungspräsidiums Karlsruhe markiert. Ein Gutachten zu den Auswirkungen der geplanten Umgestaltung des Schlossbergs auf die dort heimischen Tier- und Pflanzenarten fehlt bisher.

2. Die vorgesehene Treppe und die Schaffung neuer Wege sind zugleich kennzeichnend für eine Handlung, „die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Schutzgebietes oder seiner Bestandteile ... führen können“, widerspricht also dem Verbot des § 4 Abs. 1 der Verordnung. Zugleich handelt es sich nach dem Verbotskatalog des § 4 Abs. 2 Nr. 1 der Verordnung um eine „bauliche Anlage im Sinne der Landesbauordnung“ und im Sinne von § 4 Abs. 2 Nr. 2 um eine verbotene „Verkehrsanlage“.

Von einer „baulichen Anlage“ im Sinne von § 2 Abs. 1 Landesbauordnung ist auszugehen, weil die Treppe und die Wege eine „mit dem Erdboden verbundene, zu Bauprodukten hergestellte Anlage“ darstellen. Dies umso mehr, als auch Abgrabungen

und Aufschüttungen, die für die Treppenführung und für die neuen Wege unvermeidlich sein werden, als bauliche Anlage im Sinne von § 2 Abs. 1 Nr. 1 LBO gelten und daher dem naturschutzrechtlichen Verbot unterliegen.

3. Von der Treppenanlage und den Wegen betroffen sind ferner die Verbote
 - a) entgegen § 4 Abs. 2 Nr. 3 Steine, Lehm und andere Bodenbestandteile – hier zur Vorbereitung, Ausführung und Absicherung des Treppenbauwerks – abzubauen,
 - b) Pflanzen entgegen § 4 Abs. 2 Nr. 7 zu beschädigen oder zu zerstören, hier insbesondere sehr zahlreiche Bäume (vorliegend auch als Quartiere der Fledermäuse und der Hohлтаuben),
 - c) Tiere entgegen § 4 Abs. 2 Nr. 8 zu beunruhigen und ihre Zufluchtsstätten zu beschädigen oder zu zerstören,
 - d) ohne zwingenden Grund entgegen § 4 Abs. 2 Nr. 12 Lärm, Luftverunreinigungen und Erschütterungen zu verursachen, die vor allem durch die Errichtung des Treppenbauwerks sowie durch die neuen Wege und das dabei eingesetzte technische Gerät verursacht würden. Zwar kann die Naturschutzbehörde von den zitierten Vorschriften der Verordnung gemäß § 7 Befreiung erteilen, allerdings nur unter den Voraussetzungen, die das Naturschutzgesetz ausdrücklich zulässt.

Auch auf den besonderen Biotopschutz nach § 32 sowie laut Anlage zu § 32 NatSchG Baden-Württemberg ist hinzuweisen.

4. Artikel 6 Abs. 2 der Flora-Fauna-Habitat (FFH)-Richtlinie 92/43 EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen legt ein Verschlechterungsverbot fest. Es verpflichtet die EG-Mitgliedsstaaten, „die geeigneten Maßnahmen zu treffen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele dieser Richtlinie erheblich auswirken könnten“. Der Nagolder Schlossberg ist als FFH-Gebiet der EU gemeldet (das Landratsamt Calw, Bereich 24, Untere Naturschutzbehörde, ist dafür zuständig). Die von der Stadt Nagold geplante Umgestaltung des Schlossbergs steht somit auch im Widerspruch zu europarechtlichen Regeln.

Die geplanten Eingriffe stehen nach diesseitigen Erkenntnissen auch in Widerspruch zur Vogelschutzrichtlinie vom 2.4.1979 (79/409/EWG) die Hohлтаube betreffend bzw. zu Anhang IV der FFH-Richtlinie, nach der besonders gefährdete Arten wie z. B. Fledermausvorkommen und die Zauneidechse streng geschützt sind.

5. Ergänzend ist auf folgendes hinzuweisen:

Die Schutzgebietsverordnung „Heiligkreuz und Schlossberg“ vom 29.12.1992 findet seit 1994 im Verfassungsrang Umweltschutz, seit 2002 ergänzt um den Verfassungsrang des Einzeltierschutzes Ausdruck. Der Naturschutz ist seither aufgewertet durch den Leitsatz des Artikel 20a GG:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung ...“

Auch der grundlegende Stellenwert des Naturschutzes für die Aufgaben der Erziehung, Bildung und Forschung nach § 11 NatSchG Baden-Württemberg ist zu sehen.

II.

Anforderungen an einen begründeten Ausnahmefall zur Befreiung vom Naturschutz:

Aufgrund der Rahmenkompetenz des Bundes zum Naturschutz (siehe auch § 11 BNatSchG) gilt an erster Stelle der rechtliche Maßstab des § 62 BNatSchG für die Frage, ob eine Befreiung vom Naturschutz durchgreifen kann.

Der rechtliche Rahmen des § 62 Abs. 1 Ziffer 2 erster Halbsatz findet seine Entsprechung in den landesspezifischen Normen. Daneben kommt die Rahmenvorschrift europarechtlicher Art des § 62 Abs. 1 2. Halbsatz zum Zuge, dessen negative Voraussetzungen in jedem Falle erfüllt sein müssen, damit eine Befreiung erteilt werden kann (siehe Schumacher/Fischer-Hüftle Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, § 62 Rn 21, 22).

Gemäß § 79 Abs. 1 Naturschutzgesetz Baden-Württemberg „kann auf Antrag von den Vorschriften der Rechtsverordnungen oder Satzungen unter den Voraussetzungen des § 78 Abs. 1 Befreiung erteilt werden“. Die tatbestandlichen Befreiungsvoraussetzungen nennt § 78 Abs. 1 NatSchG in folgender Weise:

„Auf Antrag kann die höhere Naturschutzbehörde ... im Einzelfall Befreiung erteilen, wenn

1. überwiegende öffentliche Belange die Befreiung erfordern“

Als höhere Naturschutzbehörde ist das Regierungspräsidium Karlsruhe zuständig für die Frage, ob es auf entsprechenden Antrag der Stadt Nagold die Befreiung erteilen kann.

Da es sich um eine Ausnahme von der gesetzlichen Regel handeln muss, wird in der Kommentierung hierzu angemerkt:

„Befreiungen können allerdings nur für kleinräumige Abweichungen erteilt werden. So ist eine Befreiung für den Bau einer Tennisanlage in einem LSG als unzulässig angesehen worden, weil auf einer nicht unwesentlichen Fläche der Schutzzweck unmöglich wurde (VGH Mannheim, NuR 1990, 464, 465)“ (Zitat aus dem Kommentar von Rohlf/Albers zum Naturschutzgesetz Baden-Württemberg, § 79 Rn 2).

Betrachtet man die Großräumigkeit der 600 Stufen umfassenden Treppenanlage mit ihrer gesamten Länge, Breite und notwendigen Tiefe des Eingriffs (insbesondere bei einer Treppenausführung in Stein, die in stärkerem Maße als eine Holztreppe im Berg mit Schotter u.a. befestigt werden muss), dann kann keine Frage sein, dass es sich nicht um eine „kleinräumige Abweichung“ von der Ordnungsregel im Sinne des Schutzzwecks für die Erhaltung, Entwicklung und Pflege der Natur handelt. Auch die vorgesehene großräumige Schaffung neuer Wege innerhalb des NSG verbunden mit dem Rückbau alter Wege bedeutet

eine weitreichende Umgestaltung des Schlossbergs, die nur mit schwerem Gerät in die Substanz des Berges zu realisieren ist. Allein schon aufgrund dieser Größendimension dürfte das Regierungspräsidium Karlsruhe als höhere Naturschutzbehörde nicht in der Lage sein, die weiträumigen erheblichen Veränderungsmaßnahmen als nur kleinräumig zu betrachten und der Stadt Nagold gemäß § 79 Abs. 1 in Verbindung mit § 78 Abs. 1 Naturschutzgesetz die Befreiung zu erteilen.

Hinzu kommt: Die Planungsabsichten der Stadt Nagold zur Umgestaltung des Naturschutzgebiets „Heiligkreuz und Schlossberg“ würden nach der Rechtsprechung nur dann eine Befreiung zulassen, wenn ein atypischer Fall dergestalt vorliegen würde, dass „ein besonderes, ursprünglich nicht abschätzbares Gemeininteresse eine Randkorrektur der Regelung erfordert“ (in diesem Sinne OVG Berlin, Natur und Recht 1992, 87). Das vom Gemeinderat der Stadt Nagold verfolgte Interesse, die Burg Hohennagold weitaus mehr als bisher mit dem Stadtzentrum zu verknüpfen und der Bürgerschaft einschließlich den Besuchern der Landesgartenschau 2012 zugänglich zu machen, war in dieser Weise im Jahre 1992 beim Zustandekommen der Schutzgebietsverordnung sicher nicht vorauszusehen. Allerdings wird man von einer atypischen Ausnahmesituation dann nicht sprechen können, wenn man die Errichtung des Treppenbauwerks und die Schaffung weiträumiger breiter Wege eben nicht nur als Randkorrektur der Verordnungsregelung, sondern als einen großräumigen erheblichen Eingriff betrachtet. Man muss davon ausgehen, dass der Ordnungsgeber eine solche Hintanstellung der zu schützenden Naturschutzbelange nicht wollte. Diese Einschätzung wird noch schwerwiegender, wenn man die im Planungskonzept mit der Treppenanlage verbundene, weiträumige Schaffung neuer, breiter Wege zur Burg einbezieht.

Da die Planungsabsichten der Stadt Nagold zweifelsfrei über kleinräumige Randkorrekturen massiv hinausgehen, kann schon deshalb keine Befreiung vom Naturschutz erfolgen.

III.

Zu Modalitäten einer Treppenanlage:

Unabhängig von dem vorgenannten Versagungsgrund steht im übrigen bei einer Gesamtbewertung des Einzelfalles in Frage, ob im Sinne von § 78 Abs. 1 Nr. 1 NatSchG „überwiegende öffentliche Belange“ die Befreiung erfordern“.

Da sich der Planer und die Stadt Nagold zur Frage der Ausführungsmodalitäten des vorgesehenen Treppenbauwerks bisher noch nicht im einzelnen festgelegt haben und auch ein entsprechender Befreiungsantrag noch nicht an die höhere Naturschutzbehörde gerichtet wurde, werden nachstehend zunächst zwei denkbare Varianten der Treppenausführung gegenüber gestellt, bevor wesentliche Aspekte der öffentlichen Belange im Blick auf die vorliegende Thematik erörtert werden.

Das Treppenmaterial könnte insbesondere aus Holz oder aus Stein bestehen:

1. Bei der Errichtung einer Holzterappe wäre deren Unterhaltung schwierig, da die Treppe durch die in der Nähe stehenden Bäume von herabfallendem Laub übersät, vermoosen und rutschig werden würde. Da die Stadt für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere Leben und Gesundheit der Personen, welche die Treppe benutzen können, verantwortlich ist (vgl. § 3 Abs. 1 LBO sowie die Verkehrssicherungs- und

Haftungspflicht nach § 823 BGB) müsste die Stadt Nagold beständig einen hohen Unterhaltungsaufwand erbringen, um die Sturzgefahr zu mindern.

Unvermeidlich würde das Holz aber auch vermoosen und durch die Nässe und Witterungseinflüsse dem zunehmenden Verfall ausgesetzt und daher etwa innerhalb eines Jahrzehnts erneuerungsbedürftig sein. Das vermeintliche „Highlight“ der Landesgartenschau würde sich schnell zu einer unzumutbaren Dauerbelastung auswachsen, zugleich auch ein Mahnmal sein, wie man gleichermaßen dem Naturschutz, dem Gemeinwohl und der Wirtschaftlichkeit der Stadtplanung geschadet hat.

2. Die Errichtung einer Steintreppe hätte zwar gegenüber der Holztreppe den Vorzug einer größeren Langlebigkeit, der Materialeinkauf und die Schaffung eines besseren Fundaments einschließlich des Schotterns und Verdichtens zur rechten und linken Seite wäre allerdings wesentlich aufwändiger als eine Holztreppe.

Bei einer Stufenbreite von 1,5 bis 2 Meter, die mutmaßlich hergestellt würde, müssen ungeheure Gewichte bewegt werden, bedenkt man die geplante Zahl der 600 Stufen. Es müsste aber auch für schweres technisches Gerät ein relativ großer Arbeitsraum geschaffen werden, der die Intensität des Eingriffs in das Naturschutzgebiet noch verstärken würde.

Das Dilemma der Treppenplaner besteht somit im Grunde darin, dass die Holz Ausführung wegen des geringeren Aufwands empfehlenswerter wäre, sich aber als zu kurzlebig und gefahrenträchtig verbietet, wogegen die Steintreppe zwar langlebig wäre, aber im Blick auf wesentlich höhere Kosten und wegen des geräumigeren und schwerwiegenderen Eingriffs in das Naturschutzgebiet ebenfalls nicht in Frage kommen kann.

IV.

Zu den „überwiegenden öffentlichen Belangen“ einer Befreiung vom Naturschutz:

Näher zu betrachten ist die Frage, was der Gesetzgeber als „überwiegende Gründe des Gemeinwohls“ ansieht, die eine Befreiung von naturschutzrechtlichen Geboten und Verboten „erfordern“ (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 NatSchG Baden-Württemberg, im Wortlaut übereinstimmend mit der Rahmengesetzgebung des Bundes nach § 62 Abs. 1 Nr. 2 Bundesnaturschutzgesetz). Da, wie oben unter II. dargetan, für eine Befreiung vom Naturschutz eine Ausnahmesituation vorliegen müsste, darf die Behörde nicht im Einzelfall frei entscheiden, ob sie die Norm anwendet oder nicht. Vielmehr betrachtet der Gesetzgeber die mit den Verboten und Geboten verfolgten öffentlichen Interessen und Ziele in der Regel als gewichtig genug, um die damit verbundenen Konsequenzen zu rechtfertigen (Schumacher/Fischer-Hüftle, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, § 62 Rn 17). Auch kann die Stadt Nagold das Treppenbauwerk und die neuen Wege nicht unter Berufung auf ihr Selbstverwaltungsrecht durchsetzen, weil die Planungshoheit der Gemeinde beschränkt ist, soweit staatliche Aufgaben wie die Naturschutzverwaltung durch Gesetz anderen Verwaltungen zugewiesen sind (siehe VGH Mannheim, NVwZ-RR 1989, 405, 407 sowie Rohlf/Albers NatSchG Baden-Württemberg Rn 6 vor § 26 mit weiteren Nachweisen).

Ein anderes öffentliches Interesse als die durch die Schutzgebietsverordnung berührten Naturschutzbelange kann hiernach nur ausnahmsweise eine Befreiung von der Verordnung

rechtfertigen. Die Rechtsprechung hebt dabei auf zwei Tatbestandsvoraussetzungen ab, die erfüllt sein müssen, nämlich zum einen auf die schon erörterte atypische Ausnahmesituation, zum anderen eine Abwägungsentscheidung, die in bilanzierender Betrachtung zu dem Ergebnis kommt, dass überwiegende öffentliche Gründe die Befreiung gebieten (Schumacher/Fischer-Hüftle aaO § 62 Rn 17 – 20).

Als solche Gründe des Gemeinwohls sind zu prüfen:

1. Die Treppe soll zwischen der Burg Hohennagold und der Stadt Nagold eine bessere Sicht- und Wegebeziehung schaffen. Dieses Anliegen ist als eine Aufgabe des Gemeinwohls zu verstehen. Dennoch:
 - a) Die bessere Sicht- und Wegebeziehung zwischen der Burg und der Stadt gebietet nicht den Bau einer 600stufigen Treppe, da dieser Zweck auch durch den Ausbau sowie die qualitative Verbesserung bestehender Wege verwirklicht werden kann.
 - b) Auch der Rückgriff auf frühere Jahrhunderte, in denen die Burgherren weite Sicht hatten, und die einstige Strauch- und Buschlandschaft noch nicht vom Wald verdrängt war, geht naturschutzrechtlich ins Leere. Denn darauf kann es nach dem heute maßgeblichen Naturschutzrecht, insbesondere für die Frage der Befreiung von den Verboten einer Naturschutzverordnung nach §§ 79, 78 NatSchG sowie nach § 62 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG nicht ankommen.
 - c) Bemerkenswert ist Altstadtrat Baitingers Gedanke für einen Geschichtslehrpfad (siehe Schwarzwälder Bote vom 31.7.2009). In seinem Sinne mag es nützlich sein, die Kreuzungen vorhandener oder ausgebauter Serpentinewege und einer neuen Treppenanlage als Treffpunkt und Begegnungsstätte für Schauspiele oder Hörspiele zu nutzen. Ein solches Motiv genügt aber nicht, um ausnahmsweise die Befreiung von naturschutzrechtlichen Geboten und Verboten zu erteilen (siehe Oberverwaltungsgericht Koblenz, Natur und Recht 2000, 522, vgl. auch Schumacher/Fischer/Hüftle, Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz Rn 19 zu § 62). Es müsste vielmehr „vernünftiger Weise geboten sein“, die 600stufige Treppenanlage zu errichten, weil der Geschichtslehrpfad nur so und nicht auf andere, in das Naturschutzgebiet weniger eingreifende Weise gestaltet werden könnte. Der Geschichtslehrpfad ist auch kein historischer Treppenpfad, denn die vorgesehene Treppe war in der Geschichte der Stadt Nagold nie vorhanden (in diesem Sinne auch treffend Herbert Müller, Leserbrief im Schwarzwälder Boten vom 27.6.2009). Die wünschenswerte Anlage beschaulicher, mit Ruhebänken versehener, interessant ausgestalteter kleinerer Plätze lässt sich mit Bezugnahme auf die geschichtlichen Ursprünge und Begebenheiten dieser Region gut und ansprechend auch ohne eine Treppenführung ausgestalten.
2. Mit dem Treppenbauwerk wird zugleich über die bloße Sicht- und Wegebeziehung hinausgehend – die „Stärkung und Betonung der Einheit von Stadt, Berg und Burg“ angestrebt (vgl. etwa Günter Achilles, Leserbrief im Schwarzwälder Boten vom 1.8.2009). Es wird argumentiert, die Landesgartenschau in Nagold biete die großartige Chance, den Nagolder Schlossberg für die Stadt aus seinem bisherigen Schattendasein herauszuholen und mit einer großzügigen Umgestaltung des Schlossbergs Berg und Burg wesentlich attraktiver als bisher zu nutzen.

Dieser Gedanke mag – unabhängig von naturschutzrechtlichen Geboten – nachvollziehbar und erwägenswert erscheinen. Aber auch wenn man diesem Leitgedanken nachgeht, also – entgegen obigen Ausführungen unter II. – auch großräumige Veränderungen in Naturschutzgebieten für gesetzlich möglich hält, bleibt die Frage, mit welchen Nachteilen für die Allgemeinheit die Anlage erkauft würde. Denn nur bei Überwiegen der Vorzüge für das Gemeinwohl über die Nachteile, die den Naturschutz und weitere öffentliche Belange betreffen, darf Befreiung von den Naturschutzgebieten erteilt werden.

3. Einer der wesentlichen Nachteile der 600stufigen Treppe ist ihre eingeschränkte Nutzbarkeit. Man muss fragen, inwieweit ein Treppenaufgang mit 600 Stufen, der für trainierte Jogger interessant sein mag, von der Allgemeinheit genutzt wird, wo schon im Iselshauer Tal eine Treppe mit 319 Stufen nicht benutzt wird (siehe Hans-Jürgen Schmidt, Leserbrief im Schwarzwälder Boten vom 18.7.2009). Der Allgemeinheit wirklich dienlich ist nur eine Verkehrsanlage, die auch von alten Menschen, Familien mit kleinen Kindern (auch mit Kinderwagen), von Behinderten und Unsportlichen genutzt werden kann (vgl. in dieser Richtung die Leserbriefe von Helga Mühleisen, Schwarzwälder Bote vom 16.7.2009, von Ursula Esslinger-Wildermuth vom 30.6.2009, von Reingard Gascho vom 29.8.2009 und von Irmgard Braun vom 12.9.2009). Dabei ist für ältere Menschen der 600stufige Treppenaufstieg nicht nur unzumutbar anstrengend, sondern nicht minder der Treppenabstieg zu gefährlich (erst recht bei Eis und Glätte), weil dann die Kniegelenke durch die ungewohnten Anforderungen des Abstiegs überlastet und gesundheitliche Schadensfolgen zu erwarten wären.

Auch wenn man auf die Landesgartenschau blickt, werden zu den Besuchern zum Großteil ältere Menschen und Familien zählen, die nach einem Gartenschaurundgang ermüdet nicht noch den steilen Treppenanstieg zur Burg bewältigen können. Bezeichnend ist deshalb, dass in der Planung ein Shuttle vorgesehen ist, der die Benutzer zur Burg bringen soll (siehe Ursula Esslinger-Wildermuth aaO). Anstelle der Treppenanlage empfiehlt sich jedenfalls für den Großteil der Bevölkerungsgruppen, vorhandene Wege auszubauen und die Aussichtsöglichkeiten zur stärkeren Vernetzung von Burg, Berg und Stadt zu verbessern.

4. Zugunsten der Treppenanlage wird auch geltend gemacht, sie sei für die Besucher der Landesgartenschau eine wichtige Attraktion, die das öffentliche Erscheinungsbild der Stadt aufwerte (vgl. etwa die Geschäftsführer der Landesgartenschau Kuon und Wenninger, Schwarzwälder Bote vom 7.8.2009).

Insoweit geht es um den öffentlichen Belang des Fremdenverkehrs, der in eine Gesamtbilanz des Pro und Contra einzubeziehen ist. Zu der Fragestellung, ob eine für den Fremdenverkehr bedeutsame Veranstaltung eine Befreiung aus Gründen des Allgemeinwohls von den Verboten einer Naturschutzverordnung rechtfertigen kann, gibt es ein bemerkenswertes Urteil des Verwaltungsgerichts Regensburg (siehe Zeitschrift Natur und Recht 1990, 39, 40). Es ging um folgenden Sachverhalt: Eine jährliche, traditionell im Juli stattfindende Veranstaltung „Flammende Donau“ sollte nach dem Antrag der Stadt Kelheim eine Befreiung vom Naturschutz rechtfertigen. Es ging darum, dass auf Fahrgastschiffen und an verschiedenen Stellen des Donaudurchbruchs an den Felsen bengalische Feuer auf die Dauer von 15 bis 30 Minuten abgebrannt werden sollten, wobei die Fahrtstrecke der Schiffe durch ein Naturschutzgebiet verlaufen sollte. Das Schauspiel zog jeweils mehrere Tausend

Zuschauer an. Dennoch lehnte das zuständige Landratsamt die nur kurzzeitige Befreiung von den Verboten der Naturschutzverordnung ab.

Das Verwaltungsgericht bestätigte in seinem Urteil, der Fremdenverkehr in Kelheim bilde zwar als Wirtschaftsfaktor einen öffentlichen Belang, sei aber kein „überwiegender Grund des allgemeinen Wohles“. Auch höhere Steuereinnahmen der Gemeinde könnten die Befreiung vom Naturschutz nicht rechtfertigen, denn sonst sei der „Vermarktung“ von Naturschutzgebieten nichts mehr entgegenzusetzen. Schließlich seien als solche ausgewiesene Naturschutzgebiete (neben Nationalparks) die strengste Schutzkategorie, in denen die Belange des Naturschutzes grundsätzlich Vorrang genießen sollen (VG Regensburg aaO). Bei Anwendung dieses gesetzlichen Maßstabs kann der Fremdenverkehrsaspekt der Landesgartenschau in Nagold eine nicht nur vorübergehende, sondern dauerhafte und großräumige Befreiung vom Naturschutz nicht rechtfertigen.

5. Als weiterer öffentlicher Belang der Treppenanlage ist der dafür notwendige Kostenaufwand zu sehen.

Im Jahre 2008, als der Gemeinderat der Stadt Nagold dem Architekturbüro Fromm im Wettbewerb um die Landesgartenschau auch wegen dessen Treppenplanung den Zuschlag erteilte, ging man noch von einer soliden Finanzlage der Stadt Nagold aus. Die schwere Banken- und Finanzkrise gab es noch nicht. Die Finanzsituation der Stadt Nagold hat sich seither dramatisch verschlechtert. So geht die Stadtkämmerei nach der diesjährigen Steuerschätzung für dieses und für die nächsten beiden Jahre von einem Fehlbetrag in Höhe von 19,3 Millionen Euro aus. Der Gemeinderat hat daher noch für das Jahr 2009 eine ganze Reihe von Kürzungen und Haushaltssperren beschlossen. Im Schwarzwälder Boten vom 2.7.2009 werden Baumaßnahmen in einer Höhe von zusammen 805.000 € beziffert, die bisher für notwendig gehalten wurden, nun aber im Jahre 2009 doch nicht ausgegeben werden sollen. Das unterstreicht die dramatisch schlechte kommunale Finanzlage und ändert nichts an dieser neuen Ausgangslage. Es verbietet sich deshalb, den Maßstab der restriktiven Haushaltspolitik nicht auch auf die vorgesehene Treppenanlage anzuwenden. Dies umso weniger, als es bisher weder eine Detailplanung und verlässliche Kostenschätzung noch einen dementsprechend konkreten Gemeinderatsbeschluss gibt. Im Haushaltsplan für die Landesgartenschau wird für das Treppenbauwerk eine Position von 600.000 € eingestellt. Der Kostenaufwand könnte sehr viel höher liegen und würde jedenfalls gewaltig zu Buche schlagen, ganz abgesehen von den jährlich hohen Folgekosten für die Unterhaltung der Treppe, für deren kaum erfüllbare Verkehrssicherung, für die Absicherung des Haftungsrisikos und dergleichen.

Daraus folgt ein schwerer Nachteil des Treppenbaus für das allgemeine Wohl. Wird dennoch behauptet, man könne auf eine solche Treppe als „Landmarke“ „stolz“ sein, es sei jetzt ein neues Selbstbewusstsein der Stadt gefragt (vgl. Baitinger aaO, kritisch dazu bereits Walter Dengler im Leserbrief vom 3.7.2009), dann stellt dies nicht allein den Naturschutz auf den Kopf, sondern es entspricht einem waghalsigen ungedeckten Wechsel auf die Zukunft.

6. Es ist nicht nur in der Rechtsprechung (wie mit dem VG Regensburg zitiert), sondern auch in der Fachliteratur anerkannt, dass ein dem Fremdenverkehr dienendes Vorhaben sich in aller Regel an die Rahmenbedingungen des Naturschutzes und der Landschaftspflege halten muss, so dass eine Befreiung von den Verboten einer

Naturschutzverordnung für eine Veranstaltung, die die Natur als Kulisse benutzt und sie vermarktet, nicht in Betracht kommt (Schumacher/Fischer-Hüftle aaO Rn 20 zu § 62 BNatSchG). Hinzu kommt: Es gibt sehr wohl Gestaltungsmöglichkeiten, das Interesse am Fremdenverkehr im Einklang mit den Belangen des Naturschutzes und damit in einer für die Landesgartenschau beispielhaften Vorbildfunktion zu integrieren (siehe auch oben unter I Ziff. 4). In diesem Sinne ist der Vorschlag der Arbeitsgemeinschaft Natur- und Umweltschutz Nagold (ANU) zu verstehen, die im Schlossberg vorhandenen Karststoffquellen zu schützen und das Wasser offen zum Fluss Nagold herabzuführen und damit das Wasserelement auch im Sinne des Naturschutzes für die Menschen noch mehr erlebbar zu machen. Eine Investition solcher Art würde korrespondieren mit der Renaturierung der Waldach und mit anderen naturfreundlichen Entscheidungen der Stadt Nagold, die insgesamt, aber auch anlässlich der Landesgartenschau die Dankbarkeit für die lebensspendende Kraft des Wassers im Interesse der Zukunft des Menschen, aber auch der gesamten Schöpfung sichtbar machen könnte. Der Geschichtslehrpfad, der namentlich von Altstadtrat Baitinger als so wegweisend herausgestellt wurde, könnte und sollte mit dem vorhandenen Naturlehrpfad kombiniert werden, der die Bedeutung eines beispielhaften Naturschutzes für die natürliche Mitwelt und für den Menschen hervorhebt.

7. Zur Einschätzung der öffentlichen Belange ist in Ergänzung der vorstehend erörterten Fragen noch auf das Planungskonzept des Architekten Fromm einzugehen, auf dem die Stadt Nagold bisher aufbaut: So heißt es in den aktuellen „Stadtplanungsinfos“ zur Landesgartenschau 2012 „Rahmenplan“ Schlossberg unter www.nagold.de:

„Der serpentinartig geführte Weg tangiert in jeder zweiten Kehre die neue Schlossbergterrasse, die von der Gartenterrasse an der Minigolfanlage geradlinig unter Berücksichtigung der Grundstücksverfügbarkeit auf die Burg führt.

Die Treppe ist Teil einer Achse, die sich vom keltischen Grabhügel „Krautbühl“ über die bestehende Freibadbrücke bis zur Burg Hohennagold hinauf spannt, die damit deutlich besser an den Park und die Stadt angebunden wird.“

Das vorgestellte Planungskonzept der gradlinigen, 600stufigen Treppenanlage als Teil einer groß angelegten Achse erinnert an die ohne Rücksicht auf die Natur erstellten langen geraden Wege, die der französische Sonnenkönig Ludwig der XIV. mit dem Versailler Park zur Befriedigung von Prunksucht und Vergnügen für den Adel schuf. Im Gegensatz zu den geraden Achsen des französischen Modells haben die englischen Gartenbaumeister bei ihren Wegführungen die Gegebenheiten der Natur beachtet und die Unterschiede der Landschaft für verspielte und verschlungene Wege genutzt (vgl. den Bericht über den Vortrag von Prof. Dr. Günter Oesterle über die Kulturgeschichte von Gartenanlagen, Schwarzwälder Bote vom 27.5.2009). Auch wenn die Planungsabsichten der Stadt Nagold nicht denen des Sonnenkönigs Ludwig des XIV. gleichen, bleibt unverkennbar: Auch das Treppen- und Wegemodell der Stadt ist auf eine unnötige äußere Effektwirkung angelegt, die mit unverhältnismäßigen Kosten erkaufte werden soll, sich nicht soweit als möglich den natürlichen Gegebenheiten anpasst und dem Großteil der Bürgerinnen und Bürger keinen Nutzen bringt, sie vielmehr sogar unnötig gefährdet.

Das führt zum Kern der vorliegenden Problematik: Wie wird die als beispielgebend empfundene „grüne Urbanität“ der Stadt Nagold verstanden? Geht es um eine grün übertünchte Fassade oder um das konstitutive Anerkennen, das Bewahren und das

Fördern der Natur, die heute mehr denn je vor leichtfertiger Zerstörung des Menschen geschützt werden muss? Nach der Rechtslage ist Letzteres zweifelsfrei zu bejahen.

Wird nun der Naturschutz zur Landesgartenschau 2012 im Schlossbergbereich bestmöglich beachtet und in die Gesamtplanung integriert, dann hat genau dies landesweit auch für künftige Generationen Vorbildcharakter, der zugleich unserer „Verantwortung für künftige Generationen“ gemäß Artikel 20a Grundgesetz entspricht (siehe oben S. 4 I Ziff. 5). Und es dient auch dem Naturschutz als staatlicher Aufgabe zur Erziehung und Bildung gem. § 11 Naturschutzgesetz Baden-Württemberg. Auf eine solche konstitutiv naturfreundliche Ausgestaltung der Landesgartenschau im Bereich des Schlossbergs und darüber hinaus könnten die Bürgerinnen und Bürger der Stadt Nagold stolz sein.

V.

Europarechtliche Anforderungen:

Das Regierungspräsidium Karlsruhe kann die Stadt Nagold auch dann nicht vom Naturschutz befreien, wenn gem. § 62 Abs. 1, 2. Halbsatz europarechtliche Anforderungen entgegenstehen. Dabei geht es um Artikel 12, 13 und 16 der FFH-RL (92/ 43/ EWG) und um Artikel 5 – 7 und 9 der Vogelschutzrichtlinie (79/ 409/ EWG). Daraus folgt bereits eine Erschwernis der nationalstaatlichen Befreiungsmöglichkeit vom Naturschutz in folgender Hinsicht:

1. Zum einen stehen alle europarechtlichen Ausnahmen vom Naturschutz unter der Prämisse, „dass es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt“ (vgl. Schumacher/Fischer-Hüftle BNatSchG § 62 Rn 21).
Anerkennt man das öffentliche Anliegen auf Dauer zwischen der Stadt und der Burg Hohennagold zu einer verbesserten Wege- und Sichtbeziehung zu kommen (auch im Interesse der Besucher der Landesgartenschau), dann ist der Ausbau der vorhandenen Wege, verbunden mit der Schaffung von Sichtplätzen, Ruhebänken und einer darauf begrenzten Beseitigung oder Kürzung von Bäumen, verbunden mit der Ausgestaltung dieser Wege als Geschichts- und Naturlehrpfad eine reizvolle, zufriedenstellende andere Lösung anstelle des Treppenbauwerks und der großräumigen Schaffung neuer breiter Wege zur Burg.

Ergänzend ist zu den alternativen Gestaltungsmöglichkeiten auf den mit Schreiben der *ANU Nagold* vom 1.7.2009 gegenüber der Stadt Nagold unterbreiteten und bereits mit Oberbürgermeister Jürgen Großmann erörterten Vorschlag der *ANU* zu verweisen: Die aus dem Schlossberg austretenden verdohnten Quellenläufe können geöffnet werden, um auf eine neu erlebbare Weise die beiden FFH-Gebiete Schlossberg und die Nagold miteinander zu verbinden. Zu den beiden Flüssen der Waldach und der Nagold käme dann der Bergquell, der – anstelle der Treppe – den Berg und damit auch die Burg den Menschen nahe bringt. Das würde – auch Kindern – verbunden mit dem nahe gelegenen noch zu vergrößernden Kinderspielplatz – mehr reizvolle Erlebnismöglichkeiten eröffnen und damit das Bemühen um einen besseren Einklang des Menschen mit der Natur stärken.

Schon aus diesen Gründen steht Europarecht der Befreiung vom Naturschutz entgegen.

2. Eine europarechtliche Problematik folgt auch aus Artikel 6 FFH-RL (siehe dazu generell Schumacher/Fischer-Hüftle aaO Rn 22 auch im Rahmen des § 62 BNatSchG), zumal Veränderungsmaßnahmen am Schlossberg durch seine Einstufung als FFH-Gebiet in jedem Falle dieser Richtlinie unterworfen sind.
 - a) Maßgebend ist das Verschlechterungsverbot des Artikel 6 Abs. 2 FFH-RL, das in den besonderen Schutzgebieten, hier des Schlossbergs, die Verschlechterung der Lebensräume und der Habitate der Arten untersagt. Bereits die unvermeidlich tiefgreifenden monatelangen Baumaßnahmen mit schweren Maschinen für die 600stufige Treppe und die Schaffung neuer Wege lassen eine mit dieser Vorschrift unvereinbare Störung der in jenen Lebensräumen beheimateten Tier- und Pflanzenarten erwarten. Sind die Ziele der FFH-RL davon tangiert (Artikel 6 Abs. 2 i. V. m. Artikel 2), wie dies vorliegend angesichts der Intensität und Nachhaltigkeit der Eingriffe anzunehmen ist, darf die Naturschutzbehörde keine Befreiung erteilen (Schumacher/Fischer-Hüftle aaO).
 - b) Eine europarechtliche Sonderregelung kann trotz Unverträglichkeit der geplanten Maßnahmen nur nach Artikel 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL in Frage kommen, falls es für das davon betroffene Gebiet einen Managementplan, also einen Pflegeplan für den Erhalt der in den Lebensräumen betroffenen Tier- und Pflanzenarten gibt. Nach der Konzeption der FFH-RL hat nur ein entsprechender Pflegeplan, der ganz unabhängig von dem Eingriffsplan bestehen muss, das erforderliche Gewicht, um Träger überwiegender Gemeinwohlbelange zu sein (Schumacher/Fischer-Hüftle aaO, Rn 22). Den erforderlichen Pflegeplan, den das Ministerium für Ländlichen Raum zu erlassen hätte, gibt es für den Schlossberg bisher nicht. Hiernach verbietet sich auch deshalb eine Befreiung der Stadt Nagold vom FFH-Naturschutz. Eine dennoch erteilte Befreiung wäre europarechtswidrig.

VI.

Ergebnis:

Die bisherigen Planungsabsichten der Stadt Nagold für die Herstellung eines 600stufigen Treppenbauwerks und die Schaffung neuer weitreichender Wege erlauben nach § 62 BNatSchG in Verbindung mit §§ 79, 78 NatSchG sowie nach Artikel 6 FFH-Richtlinie keine Befreiung vom Naturschutz: Die geplanten Eingriffe sind nicht kleinräumig und keine bloßen Randkorrekturen (siehe oben II.), sie sind nicht aufgrund überwiegender öffentlicher Belange geboten (oben III. sowie IV. Ziffer 1 – 7) und sie lassen sich nicht mit europarechtlichen Anforderungen vereinbaren (oben V.)

VII.

Einflussmöglichkeiten:

Eine Einflussnahme auf die weitere Entwicklung erscheint in folgender Weise möglich:

1. Erörterung des Themas in einer öffentlichen Podiumsdiskussion mit Beteiligung der Bürgerschaft, der Stadt und von Fraktionen des Gemeinderats.

2. Anschreiben an die Fraktionen des Gemeinderats der Stadt mit dem Ziel, die Sache im Gemeinderat zu behandeln und zu einer vom bisherigen Rahmenplan abweichenden, neuen Beschlussfassung zu gelangen.
3. Vorlage dieses Gutachtens beim Regierungspräsidium Karlsruhe, sobald die Stadt Nagold den Antrag auf Befreiung vom Naturschutz stellen sollte und die Naturschutzverbände gemäß § 79 Abs. 3 NatSchG und § 60 BNatSchG zur Frage einer Befreiung vom Naturschutz anzuhören sind.
4. Klage zum Verwaltungsgericht Karlsruhe durch die insoweit gesetzlich anerkannten, am Anhörungsverfahren beteiligten Naturschutzverbände, falls das Regierungspräsidium Karlsruhe trotz fehlender gesetzlicher Voraussetzungen die Befreiung vom Naturschutz erteilen sollte.
5. Meldung des Vorgangs an die Europäische Union wegen drohender Verletzung der europarechtlichen Anforderungen der FFH-RL.
6. Zielführend kann ein Bürgerbegehren gemäß § 21 Abs. 3 der Gemeindeordnung sein, das bei entsprechenden Ergebnissen die Stadt Nagold in die Pflicht nehmen würde. Dazu ist festzustellen:

a) Das Bürgerbegehren könnte lauten:

Die Unterzeichner/innen fordern einen Bürgerentscheid über die Frage, ob in Nagold den Schlossberg hinauf eine Treppe gebaut angelegt werden soll.

Diesem Wortlaut müsste eine kurze Begründung folgen und es müssten sich auf den Unterschriftslisten mindestens 10% der wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürger der Stadt Nagold für das Verlangen nach einem Bürgerentscheid aussprechen. Auch Befürworter der Treppe können das Verlangen nach einem Bürgerentscheid unterstützen.

Das vorbezeichnete Bürgerbegehren erfasst nicht ausdrücklich das mit der Treppenanlage verknüpfte, bisher kaum diskutierte neue Wegenetz. Bei einem Wegfall der Treppe würde aber auch der Anreiz zu den wenig zielführenden Zick-Zack-Bewegungen der nur minimal ansteigenden neuen Wege wegfallen. Auch bleiben insoweit die Einwirkungsmöglichkeiten nach den vorstehenden Ziffern 1 – 5 erhalten.

- b) Für die Sammlung der Unterschriften in der gebotenen zulässigen Form besteht gegenwärtig keine zeitliche Befristung, weil nicht etwa ein Gemeinderatsbeschluss aufgehoben werden soll (dafür würde eine Frist von 6 Wochen gelten). In Bezug auf den Gemeinderatsbeschluss vom 22.7.2008 zum Rahmenplan betreffend die Landesgartenschau Nagold 2012 (Drucksache 169/2008), der die strittige Treppenanlage mit enthält, wäre die Frist auch verstrichen.

Vorliegend kann man dem Rahmenplan des Architekten Stefan Fromm zur LGS nur den Charakter eines ersten Entwurfs beimessen, dem vor der Ausführung des Projekts zwingend weitere Schritte folgen müssen. Es ist anerkannt, dass für diesen Fall die Fristen erneut eröffnet werden. Das kann auch nicht anders sein, weil gegenwärtig Entscheidungen über die Detailplanung z.B. bezüglich des Baumaterials, der Wegführung, der Kosten sowie zum naturschutzrechtlichen Befreiungsantrag noch nicht vorliegen. Erst wenn insoweit eine weitere öffentlich

bekannt gegebene Entscheidung getroffen ist, läuft die gesetzliche Frist von 6 Wochen erneut. Das Bürgerbegehren ist also derzeit durch keine Frist begrenzt.

Da das Begehren auf die Verhinderung einer geplanten Baumaßnahme zielt, erfordert es keinen Finanzierungsvorschlag nach § 21 Gemeindeordnung.

- c) Die Stadtverwaltung Nagold wird über die gegenwärtige Zahl der wahlberechtigten Bürger Auskunft geben. Wenn die Mindestzahl von 10% durch die Unterschriftenlisten erreicht werden konnte, kann der Gemeinderat durch eine neue Beschlussfassung dem Anliegen Rechnung tragen, so dass sich der Bürgerentscheid dann erübrigt, oder der Gemeinderat hat den Wahltermin für den Bürgerentscheid zu bestimmen.

Rechtlich zwingend ist das Ergebnis des Bürgerentscheids für die Stadt Nagold nur, wenn eine erreichte Mehrheit zugleich mindestens 25% der wahlberechtigten Bürger ausmacht. Wenn die Stadt Nagold allerdings ein Votum gegen die Treppe, das eine deutliche Mehrheit der Gegner der Treppe zeigt, zugleich aber den absoluten Stimmanteil von 25% verfehlt, übergehen würde, wäre dies politisch sehr angreifbar.

Das Bürgerbegehren und ein nachfolgender Bürgerentscheid könnten in jedem Falle der demokratischen Aussprache, der Bürgerbeteiligung und damit der unmittelbaren Selbstbestimmung in Sachfragen der Gemeinde starken Auftrieb verleihen. Auch diejenigen, die bei einem Bürgerentscheid unterliegen, könnten das Ergebnis dann als demokratische Mehrheitsentscheidung der Bürgerinnen und Bürger leichter anerkennen. Ein solches erstes Bürgerbegehren in der Stadt Nagold wäre damit auch ein wichtiger Beitrag zu einer demokratischen Streitkultur.

Dr. Eisenhart von Loeper
Rechtsanwalt in Nagold