

Albert Schmidt

Mitwirkung der Raumordnung bei der Bestimmung von FFH- und Europäischen Vogelschutzgebieten

The Role of Regional Planning in Designating Flora and Fauna Habitats and Bird Sanctuaries of European Significance

Kurzfassung

Mit der in nationales Recht umgesetzten europäischen Flora-Fauna-Habitat-(FFH-) und Vogelschutzrichtlinie sind eine Reihe von Pflichten und neuen Rechtsfolgen wie etwa Verträglichkeitsprüfungen, Umgebungsschutz und Verschlechterungsverbote eingeführt worden, die Naturschutz und Raumplanung betreffen. Der Beitrag befasst sich im ersten Teil mit den Melde- und Schutzpflichten, der Verträglichkeitsprüfung für Projekte und Pläne sowie den fachlichen Kriterien und dem Verfahren zur Auswahl der Gebiete für das Netz „Natura 2000“. Im zweiten Teil des Beitrags wird auf die Berücksichtigung raumordnerischer Ziele bei der Gebietsauswahl, die Umsetzung von Natura-2000-Gebieten in Landesentwicklungs- und Regionalplänen sowie das Für und Wider eines raumordnerischen Verfahrens eingegangen.

Abstract

The transposition into national law of the EU's FFH and Conservation of Wild Birds Directive has involved the introduction of a number of new duties and legal consequences (such as environmental impact assessments, protection of habitats and prohibitions on impairment) affecting conservation and regional planning. The first part of this article is concerned with duties of notification and protection and with EIAs for projects and plans, and with the technical criteria and procedure for selecting areas for the "Natura 2000" network. The second part of the article discusses ways in which the goals of regional planning should be taken into account in selecting suitable sites, the implementation of Natura 2000 within state development plans and regional plans, and the pros and cons of a spatial-planning-oriented procedure.

1 Ziele der FFH- und Vogelschutzrichtlinien

Die Richtlinie des Rates der EU vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (= Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie/FFH-RL, Richtlinie 92/43-EWG des Rates)¹ zielt auf die Wiederherstellung oder Wahrung eines günstigen Erhaltungszustandes der natürlichen Lebensräume und der Arten von gemeinschaftlichem Interesse. Hauptziel ist es, die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu fördern, wobei wirtschaftliche, soziale und kulturelle Anforderungen berücksichtigt werden sollen. Zu diesem Zweck sind besondere Schutzgebiete

auszuweisen, um nach einem genau festgelegten Zeitplan ein zusammenhängendes europäisches Netz mit diesen Schutzgebieten zu schaffen – das Gebietsnetz „Natura 2000“. In dieses zusammenhängende europäische Schutzgebietsnetz sind die nach der Richtlinie 79/409/EWG (Vogelschutz-RL vom 2.4.1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten)² derzeit oder künftig als besondere Schutzgebiete ausgewiesenen Gebiete einzugliedern. Es handelt sich dabei um Gebiete, die für den Vogelschutz wesentliche Bedeutung haben.

2 Die Umsetzung in nationales Recht und die Rechtsfolgen des Bundesnaturschutzgesetzes (§ 19 a-f) ³

Die Richtlinien der EU richten sich an die Mitgliedstaaten und bedürfen für die unmittelbare Verbindlichkeit der Umsetzung in nationales Recht. Da die Bundesregierung für Naturschutz und Landschaftspflege nur die gesetzgeberische Rahmenkompetenz hat, erfolgt die Umsetzung zweistufig über das Bundesnaturschutzgesetz und, soweit Vorschriften nicht unmittelbar oder nur befristet unmittelbar gelten, über die Ländernaturschutzgesetze. Folgende Vorschriften des zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) vom 30. April 1998 gelten neben den Begriffsbestimmungen unmittelbar:

2.1 Benennung und Meldung der Gebiete an die EU-Kommission (§ 19 b Abs. 1 BNatSchG)

Die Gebiete, die für das kohärente ökologische Netz „Natura 2000“ die naturschutzfachlichen Voraussetzungen erfüllen, sind von den Mitgliedstaaten der EU zu melden. Diese Gebiete mussten nach der FFH-RL spätestens zum 5. Juni 1995 der EU-Kommission gemeldet sein. Tatsächlich jedoch erfolgten in der Bundesrepublik Deutschland die ersten Meldungen ab 1996 (z.B. Sachsen-Anhalt, Bayern und Schleswig-Holstein), vermehrt aber erst seit 1998. Mit Stand vom 25.6.1999 hatten die Bundesländer insgesamt 554 Vogelschutzgebiete und 1 041 FFH-Gebiete nach Brüssel gemeldet.⁴

Über die endgültige Aufnahme der FFH-Gebiete in die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung entscheidet die EU-Kommission im Einvernehmen mit dem Mitgliedstaat. Die Kommission kann grundsätzlich nur eine Auswahl aus den in den nationalen Listen vorgeschlagenen FFH-Gebieten treffen. Stellt sie jedoch fest, dass Gebiete mit prioritären Lebensraumtypen oder prioritären Arten in der nationalen Liste nicht aufgeführt sind, obwohl dies ihres Erachtens auf Grund zuverlässiger und einschlägiger wissenschaftlicher Daten (z.B. der Naturschutzverbände) für den Fortbestand des Lebensraumes oder der Art unerlässlich ist, kann ein bilaterales Konzertierungsverfahren zum Vergleich der wissenschaftlichen Daten zwischen der EU-Kommission und dem Mitgliedstaat eingeleitet werden. Der Rat der EU hat danach innerhalb von drei Monaten *einstimmig* über die Aufnahme des Konzertierungsgebietes in das Netz „Natura 2000“ zu entscheiden.

Ende Juni 1999 hatte noch kein Mitgliedstaat eine vollständige Zusammenstellung der Gebietslisten in Brüssel vorgelegt, die als endgültig und offiziell anerkannt

worden ist. Bei der Meldung von FFH-Gebieten bildet Deutschland mit Frankreich und Irland das Schlusslicht.⁵ Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat deswegen bereits Konsequenzen für den Fall angedroht, dass die Meldungen nicht beschleunigt werden.

2.2 Schutzpflichten

Das BMU hat die von der EU-Kommission als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung anerkannten FFH- und Europäischen Vogelschutzgebiete im Bundesanzeiger, die Länder in ihren Ministerialblättern bekannt zu machen. Für die bekannt gemachten Gebiete und die Konzertierungsgebiete tritt damit bis zur endgültigen fachrechtlichen Schutzzerklärung eine Veränderungssperre ein mit einem Verbot aller Handlungen, sofern diese zu *erheblichen* Beeinträchtigungen des Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen führen können (Verschlechterungsverbot). Gegebenenfalls ist die Frage der Erheblichkeit in einer Verträglichkeitsprüfung zu klären. Das gilt nach Auffassung des Europäischen Gerichtshofes auch für noch nicht gemeldete bzw. anerkannte Gebiete, die als potenzielle FFH-Gebiete anzusehen sind.

Die Veränderungssperre gilt nicht für bereits festgesetzte Natur- und Landschaftsschutzgebiete mit entsprechenden Ge- und Verboten zur Erreichung des Schutzzwecks.

Die bekannt gemachten FFH-Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung sind spätestens bis zum 5. Juni 2004 als besondere Schutzgebiete im Sinne der FFH-RL auszuweisen. Die Ausweisung der Europäischen Vogelschutzgebiete hat unverzüglich zu erfolgen. Hinsichtlich der inhaltlichen Ausgestaltung und räumlichen Differenzierung der Schutzzerklärung gibt es Entscheidungsspielräume. Dies kann durch Ausweisung als Natur- oder Landschaftsschutzgebiet oder auf Grund vertraglicher Vereinbarungen oder anderer einen gleichwertigen Schutz sicherstellende Rechts- oder Verwaltungsvorschriften geschehen. Die Schutzzerklärung unterliegt nach nordrhein-westfälischer Auffassung nicht der Abwägung; für die Form der Schutzzerklärung besteht jedoch eine Wahlmöglichkeit. FFH- und Europäische Vogelschutzgebiete sind sowohl bei Auswahl und Ausweisung als auch hinsichtlich der Schutzregime differenziert zu behandeln.

2.3 Verträglichkeitsprüfung für Projekte und Pläne

Die Vorschriften zur Anwendung der Verträglichkeitsprüfung sind sehr komplex und gelten teilweise unbefristet unmittelbar und zum Teil befristet unmittelbar bis zum 8. Mai 2003, falls nicht früher eine Landesregelung getroffen wurde.

Projekte und Pläne, die in den Schutzgebieten nach EU-Recht vorgesehen sind, sind vor ihrer Zulassung, Genehmigung oder Durchführung auf die Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines FFH- oder Europäischen Vogelschutzgebietes zu überprüfen, soweit sie nicht vor dem 9. Mai 1998 (Inkrafttreten des geänderten BNatSchG) bestandskräftig zugelassen bzw. rechtsverbindlich waren.

Solche Projekte sind gemäß der Definition von § 19 a BNatSchG einerseits Vorhaben und Maßnahmen innerhalb eines Gebietes von gemeinschaftlicher Bedeutung oder eines Europäischen Vogelschutzgebietes und andererseits Eingriffe in Natur und Landschaft im Sinne von § 8 BNatSchG, sofern sie einer behördlichen Entscheidung oder einer Anzeige an eine Behörde bedürfen oder von einer Behörde durchgeführt werden. Weiterhin gehören dazu genehmigungsbedürftige Anlagen nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) sowie Gewässerbenutzungen, die nach dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) einer Erlaubnis oder Bewilligung bedürfen.

Zu den Plänen zählen z.B. die Gesamtplanungen der Raumordnung und Bauleitplanung, Fachplanungen zur Linienbestimmung bzw. Linienabstimmung in vorgeschalteten Verfahren für Bundesfern-, Landstraßen-, Bundeswasserstraßen und sonstige Pläne, wie etwa der Wasserwirtschaft, der Abfallwirtschaft oder Luftreinhalte- und Lärminderungspläne. Wie für Projekte gilt auch für Pläne, in denen vor dem 9. Mai 1998 über die Behördenverbindlichkeit hinaus Rechte für Dritte begründet worden sind, nicht die Verpflichtung, eine Verträglichkeitsprüfung durchführen zu müssen; diese haben Bestandskraft. Die Anwendung der FFH-Verträglichkeitsprüfung ist speziell für Raumordnungspläne im § 7 Abs. 7 ROG, für Bauleitpläne im § 1a Abs. 2 BauGB, für Vorhaben im Innenbereich im § 34 BauGB sowie für wasserrechtliche Verfahren im § 6 Abs. 2 WHG vorgeschrieben worden.

Eine Verträglichkeitsprüfung als integraler Bestandteil von Prüf- oder Genehmigungsverfahren ist immer dann erforderlich, wenn Projekte oder Pläne einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet sind, ein FFH-Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung oder ein Europäisches Vogelschutzgebiet in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen *erheblich* zu beeinträchtigen. Dabei ist das gesamte Störpotenzial zu berücksichtigen, das von Vorhaben und Maßnahmen *innerhalb* des Gebietes oder insbesondere bei Eingriffen und genehmigungsbedürftigen Anlagen nach dem BImSchG von außen (Umgebungsschutz) das Gebiet erheblich beeinträchtigen kann. Erheblich ist eine Beeinträchtigung, wenn Veränderungen oder

Störungen in ihrem Ausmaß oder in ihrer Dauer dazu führen, dass ein Gebiet die aus den Erhaltungszielen resultierenden Funktionen nur noch eingeschränkt erfüllen kann.

Ergibt die Verträglichkeitsprüfung, dass ein Projekt oder ein Plan zu einer erheblichen Beeinträchtigung des Gebietes führen kann, darf eine Zulassung, Genehmigung u.s.w. nur erteilt werden, soweit

- aus zwingenden Gründen des überwiegend öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art die Notwendigkeit besteht und
- eine zumutbare Alternative, mit der der Zweck des Projektes oder Planes an anderer Stelle oder mit geringerer Beeinträchtigung erreicht werden kann, nicht vorliegt.

Befinden sich in dem betroffenen Gebiet prioritäre Biotope oder prioritäre Arten, werden höhere Anforderungen an Ausnahmen gestellt. Das kann zum Beispiel bei Projekten ohne Relevanz für die Gesundheit des Menschen oder ohne maßgeblich günstige Auswirkungen auf die Umwelt dazu führen, dass eine Stellungnahme der EU-Kommission eingeholt werden muss, die in der Abwägung im Genehmigungsverfahren zu berücksichtigen ist.

Die Verträglichkeitsprüfung ist also kein Verhinderungsinstrument. Zuerst ist zu prüfen, ob es sich um ein Projekt/Plan im Sinne von § 19 a Abs. 2 Nr. 8 u. 9 BNatSchG handelt und gemäß § 19 c Abs. 2 erhebliche Beeinträchtigungen zu erwarten sind. Ergibt diese Prüfung ein positives Ergebnis, ist die differenzierte Ausnahmeregelung in einem „Abweichungsverfahren“ anzuwenden.

Die Beeinträchtigung kann, soweit ein „artgleicher“ Ausgleich möglich ist, innerhalb des betroffenen Gebietes ausgeglichen werden. Bei größeren Flächenverlusten und schweren Funktionsbeeinträchtigungen kann es notwendig werden, gemeldete Gebiete zu erweitern bzw. zu verändern oder entsprechende neue Lebensräume für das Netz „Natura 2000“ zu entwickeln und nachzumelden. Allerdings bestehen über die Möglichkeit einer Nachmeldung Unklarheiten, weil die FFH-RL darüber nichts aussagt. Die zuständige Behörde hat die EU-Kommission über die durchgeführten Ausgleichsmaßnahmen zu unterrichten.

3 Fachliche Kriterien und Verfahren der Gebietsauswahl für das Netz „Natura 2000“

3.1 Naturschutzfachliche Bewertungskriterien

Jeder Mitgliedstaat hat im Verhältnis der in seinem Hoheitsgebiet vorhandenen, in den Anhängen I und II zur FFH-RL aufgeführten Lebensräume von gemeinschaftlicher Bedeutung und Habitaten der Arten sowie unter Einbeziehung der im Anhang I der Vogelschutz-RL genannten Vogelarten seinen flächenmäßigen Anteil zum Netz „Natura 2000“ beizutragen.

Grundlage für die Identifizierung der Lebensräume bildet nach bundesweiter Abstimmung der Naturschutzverwaltungen zur weiteren Differenzierung der von der EU vorgegebenen drei biogeografischen Regionen (atlantisch, kontinental, alpin) die naturräumliche Gliederung der Bundesrepublik Deutschland. Die zu meldenden Schutzgebiete werden deswegen generell den jeweiligen naturräumlichen Einheiten zugeordnet.

Die Vogelschutzrichtlinie enthält in Artikel 4 für 182 Vogelarten und Unterarten gem. Anhang I die Verpflichtung, unter Einbeziehung der Schutzerfordernisse der biogeografischen Regionen die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu sichern. Dazu zählen Vermehrungs-, Mauser-, Rast- und Überwinterungsgebiete regelmäßig auftretender Zugvogelarten in ihren Wanderungsgebieten. Da die Vogelschutz-RL keinen präzisen Bewertungsrahmen enthält, orientiert sich die Auswahl der geeignetsten Gebiete an den vom Ornis-Ausschuss der EU-Kommission vorgelegten Kriterien zu den „Important Bird Areas“ (IBA) in der Europäischen Gemeinschaft. Im Artikel 3 werden darüber hinaus für alle schutzwürdigen europäischen Vogelarten gem. Artikel 1 Schutzmaßnahmen in ausreichend großen Lebensräumen gefordert („einfache Vogelschutzgebiete“) Die Auswahl obliegt allein den Mitgliedstaaten.

Fachliche Grundlagen für die Auswahl der FFH-Gebiete sind die in den Anhängen I und II aufgeführten Lebensräume und Arten von gemeinschaftlichem Interesse. Anhang I enthält auf biogeografischer Grundlage etwa 200 natürliche bzw. naturnahe Lebensräume von gemeinschaftlicher Bedeutung, deren natürliches Verbreitungsgebiet in Europa sehr klein oder stark zurückgegangen ist und für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen. Etwa hundert kommen davon in Deutschland vor, ca. 20, wie etwa naturnahe lebende Hochmoore, Moorwälder, Erlen- und Eschenwälder, zählen zu den prioritären Lebensräumen mit weitergehenden Anforderungen bei der Gebietsauswahl.

Der Anhang II enthält rd. 200 Tierarten und mehr als 50 Pflanzenarten einschließlich einer Reihe prioritärer Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung, für deren Erhaltung besondere Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen.

Bei der Bewertung der gemeinschaftlichen Bedeutung sind die im Anhang III enthaltenden Kriterien zu Grunde zu legen. Prioritäre Lebensräume und Habitats mit prioritären Arten gehören immer dazu. Darüber hinaus spielen Gebietsgröße, der nationale Wert des Gebietes, die Zahl der im Naturraum vorkommenden natürlichen Lebensraumtypen und Arten gemäß Anhang I und II eine Rolle. Nicht jeder Lebensraumtyp gemäß Anhang I ist also ein FFH-Gebiet gemeinschaftlicher Bedeutung. Die gemeldeten Gebiete werden durch das European Topic Center of Nature Conservation (ETC/-NC) in Paris im Auftrag der EU-Kommission qualitativ und quantitativ bewertet. Grundlage der Beurteilung sind die im Maßstab 1:25 000 abzugrenzenden und näher zu beschreibenden Gebiete, sowie vorgegebene Standard-Datenbögen, in die die notwendigen biologischen Daten, die Gebietsgröße und der Repräsentanzgrad in der naturräumlichen Haupteinheit einzutragen sind. Dazu gehören ebenso Angaben, ob es sich um ein Haupt- oder Nebenvorkommen handelt, und über den Erhaltungs- bzw. Pflegezustand des Gebietes.

3.2 Verfahren der Gebietsauswahl

In Nordrhein-Westfalen wird für die nach naturschutzfachlichen Kriterien der Landesanstalt für Ökologie konkret abgegrenzte und beschriebene Gebietskulisse ein zweistufiges Anhörungs- bzw. Beteiligungsverfahren durchgeführt. In einer Anhörung unterrichtet die oberste Landschaftsbehörde insbesondere die kommunalen Spitzenverbände, die Verbände der Land- und Forstwirtschaft, die Naturschutzverbände und die höheren Landschaftsbehörden über die Gebietskulisse und legt die Einzelheiten für das von den höheren Landschaftsbehörden durchzuführende Beteiligungsverfahren fest. Das Beteiligungsverfahren umfasst eine Anhörung der Eigentümer und der betroffenen Behörden und Stellen sowie die Unterrichtung der Öffentlichkeit in einem Ortstermin. Neben der fachlichen Begründung für die Gebietsauswahl und Erläuterung der Erhaltungsziele soll in diesem Beteiligungsverfahren versucht werden, über die Gebietsabgrenzung und die notwendigen Schutzgebietsausweisungen bzw. vertraglichen Regelungen Einvernehmen zu erzielen. Die Ergebnisse des Verfahrens und die geschätzten Kosten für Ausgleichsmaßnahmen, insbesondere der Landwirtschaft, sind der obersten Landschaftsbehörde vorzulegen. Nach einer Beteiligung der Ressorts entscheidet abschließend die Landesregierung über die

Gebietskulisse als Beitrag des Landes Nordrhein-Westfalen zum Netz „Natura 2000“. ⁶ Anschließend wird die Gebietsliste zur Weiterleitung nach Brüssel dem Bundesumweltministerium (BMU) zur Benehmensherstellung übermittelt.

Zu diesem Zweck schaltet das BMU die beteiligten Bundesressorts und das Bundesamt für Naturschutz ein mit der Folge, dass von dort eingeforderte Änderungswünsche an das Bundesland mit der Bitte um Beachtung bei der Meldung bzw. Abgrenzung herangetragen werden. Fast alle Bundesländer haben sich für ein gestuftes Meldeverfahren mit mehreren Tranchen entschieden. In Nordrhein-Westfalen sollen in bisher 3 Stufen etwa 6 % der Landesfläche (ca. 200 000 Hektar) als FFH- und Europäische Vogelschutzgebiete gemeldet werden. Die Schattenliste der Naturschutzverbände des Landes, die bereits der EU-Kommission vorliegt, stellt im Vergleich dazu mit 13,7 % der Landesfläche (ca. 425 000 Hektar) einen maximalen fachlichen Anspruch dar.

4 Mitwirkung der Raumordnung

Die Umsetzung der beiden europäischen Richtlinien stellt für die Raumordnung wegen der jetzt bestehenden Normenhierarchie eine neue Herausforderung dar. Über die Intensität der Mitwirkung bestehen zum Teil zwischen den Behörden von Raumordnung und Naturschutz Meinungsverschiedenheiten. Auch die Ministerkonferenz für Raumordnung und die Umweltministerkonferenz haben sich mit der Umsetzung der beiden Richtlinien in Arbeitsgruppen befasst und nicht in allen Punkten übereinstimmende Entscheidungen herausgegeben.

4.1 Berücksichtigung raumordnerischer Ziele bei der Gebietsmeldung

Die Meinungsverschiedenheiten beginnen mit der Gebietsmeldung. Zweifelsfrei obliegt die Auswahl der Gebiete nach EU-Recht den Naturschutzbehörden. Diese haben die Ziele der Raumordnung zu beachten und beteiligen die Landes- und Regionalplanung in Anhörungsverfahren. In vielen Fällen sind die „Natura-2000-Gebiete“ bereits landesplanerisch gesichert, so dass nur zu prüfen ist, ob die naturschutzfachlich festgelegten ggf. neuen Erhaltungsziele mit den raumordnerischen Planinhalten übereinstimmen. Dennoch gibt es Fälle, in denen normative raumordnerische Ziele den Erhaltungszielen von Natura-2000-Gebieten entgegenstehen und sich die Frage nach der Anpassungspflicht stellt. Die Anpassungspflicht scheidet selbstverständlich aus, wenn die Ziele bereits umgesetzt sind und ein

Plangewährleistungsanspruch besteht bzw. eine vorhabenbezogene Genehmigung erteilt worden ist.

Eine Anpassungspflicht könnte sich für Raumordnungspläne ergeben, die ab Mitte der 90er Jahre erstellt wurden und bei denen auf Grund fehlender Gebietsmeldungen die Umsetzungsfristen der FFH-RL nicht berücksichtigt worden sind und damit ein abwägungsfehlerhaftes Zustandekommen des Planes unterstellt wird. Das gilt in jedem Fall für Raumordnungspläne, die nach dem 9. Mai 1998 aufgestellt wurden (s. 2.3).

Umstritten ist bei entgegenstehenden raumordnerischen Zielen die Frage des fachlichen Auswahlermessens und der Beurteilungsspielräume für die Gebietsmeldung. Hierbei spielen die unterschiedlichen Schutzregime von FFH-Gebieten und Europäischen Vogelschutzgebieten eine Rolle. Bei den „besonderen“ Europäischen Vogelschutzgebieten ist wegen der unmittelbaren Identifizierung der fachlich-ornithologischen Kriterien und ihres hohen Schutzbedürfnisses das fachliche Auswahlermessen auf Null reduziert. Dem Erhaltungsziel ist deswegen vor nutzungssteuernden normativen Zielfestlegungen in Regional- und Landesentwicklungsplänen Vorrang einzuräumen.

Im Gegensatz zum Naturschutz bejaht vielfach die Raumplanung bei FFH-Gebieten dagegen sowohl ein fachliches Auswahlermessen als auch einen Beurteilungsspielraum. Die Beurteilungsspielräume ergeben sich aus dem Anhang III der FFH-RL, der zum Herausfiltern der gemeinschaftlichen Bedeutung die im Kapitel 3 beschriebenen Kriterien vorgibt.

Das fachliche Auswahlermessen ist zumindest dann gegeben, wenn ein „Überangebot“ von FFH-Gebieten es zulässt, auf bestimmte Gebiete zu verzichten, da die Kohärenz des Netzes „Natura 2000“ auch bei Realisierung des entgegenstehenden raumordnerischen Zieles noch gewährleistet ist. Allerdings lassen sich durchaus Gründe finden, um bei Gebieten mit prioritären Arten oder Lebensräumen eine Reduzierung des Auswahlermessens auf Null zu finden.

Diskutiert wird in Fällen widersprechender raumordnerischer Planinhalte mit den Erhaltungszielen zu meldender „Natura-2000-Gebiete“, die Meinungsverschiedenheit zwischen Raumplanung und Naturschutz durch eine vorgezogene „materiell-rechtlich raumordnerische“ Verträglichkeitsprüfung gem. § 7 Abs. 7 ROG auszuräumen (Nichtgeltung von § 19c Abs.1 S.1 für Raumordnungspläne).⁷ Damit wäre für nachgeordnete Verfahren Planungssicherheit geschaffen. Dem könnte jedoch die weitergehende Verträglichkeitsprüfung für Pläne gem. Art. 6 Abs.3 und 4 FFH-RL entgegenstehen.

4.2 Umsetzung des Netzes „Natura 2000“ in Raumordnungsplänen

Da die Gebietsmeldungen der Länder wahrscheinlich auch von den Nachzüglern bis Ende 2000 / Anfang 2001 dem BMU vorliegen werden, sind die sich aus EU-rechtlichen Vorgaben ergebenden Pflichten bei der Umsetzung für die Raumplanung aktueller. Zweifelsfrei bedarf es zur Herstellung des Netzes „Natura 2000“ durch eine Verknüpfung der unterschiedlichen Typen von Natura-2000-Gebieten raumordnerischer Instrumente. Dabei ist die landesplanerische Sicherung des Natura-2000-Netzes den förmlichen Unterschutzstellungen nach Naturschutzrecht und ggf. ohne Unterschutzstellung den Sicherungsmaßnahmen nach anderen Vorschriften bzw. vertraglichen Vereinbarungen vorzuschalten.

Als raumbedeutsame „Natura-2000-Gebiete“ sind, soweit sie größer als 10 ha sind, grundsätzlich zu behandeln:

- die bereits ausgewiesenen Europäischen Vogelschutzgebiete;
- die faktischen Europäischen Vogelschutzgebiete mit hohem Schutzbedürfnis gem. Artikel 4 und ggf. Artikel 3 Vogelschutz-RL;
- die gemeldeten FFH-Gebiete, deren Anerkennung zu erwarten ist;
- die potenziellen FFH-Gebiete, deren Meldung vorbereitet wird oder deren Meldung aus welchen Gründen auch immer vorläufig zurückgestellt worden ist, die aber zweifelsfrei von gemeinschaftlicher und ggf. prioritärer Bedeutung sind.

Bei den FFH-Gebieten ist generell den Gebieten mit prioritären Arten und Lebensräumen wegen ihres hohen Schutzbedürfnisses und der besonderen Anforderungen in Abweichungsverfahren nach § 19c BNatSchG besondere Bedeutung beizumessen.

In Interesse der Planungssicherheit sollte die Raumordnung die gemeldeten bzw. potenziellen FFH-Gebiete wie anerkannte Gebiete bei der landesplanerischen Sicherung behandeln. Bei der Planaufstellung sind im Rahmen der raumordnerischen Abwägung gem. § 7 Abs. 7 ROG die Erhaltungsziele oder der Schutzzweck der Natura-2000-Gebiete zu berücksichtigen. Klärungsbedürftig ist der Zeitpunkt deren Darstellung in den Plänen der Raumordnung sowie ihre Festlegung als Vorrang- bzw. Vorbehaltsgebiet, soweit die Länder solche differenzierten Zielbestimmungen in den Raumordnungsplänen treffen.

Mit der Anerkennung der FFH-Gebiete durch die EU ist nicht vor Ende 2001 bis Anfang 2002 zu rechnen. Wie erwähnt, ist die Ausweisung der Europäischen Vogel-

schutzgebiete unverzüglich und der FFH-Gebiete bis spätestens 5. Juni 2004 vorzunehmen. Es ist deswegen angebracht, auf der Grundlage eines Landschaftsrahmenplans bzw. eines konkreten naturschutzfachlichen Entwicklungskonzeptes mit differenzierten Aussagen zum jeweiligen Schutzregime die Planänderungsverfahren bzw. die Fortschreibung der Raumordnungspläne bereits vor der Anerkennung einzuleiten. Wegen der Großräumigkeit vor allem der Vogelschutzgebiete mit darin ausgewiesenen FFH-Gebieten werden teilräumliche Differenzierungen der Schutzfunktionen notwendig. In Nordrhein-Westfalen enthält der im Kapitel 3 herangezogene Einführungserlass den Vorschlag, nach erfolgter Meldung die Natura-2000-Gebiete ggf. erst einmal in einer Erläuterungskarte zum Regionalplan nachrichtlich darzustellen.

Die Pflichten der Raumplanung beinhalten gem. § 7 Abs. 2 und 3 ROG auch ein Optimierungsgebot mit der Konsequenz, die Naturschutzvorschläge flankierend zu unterstützen. Das könnte etwa durch die raumordnerische Festsetzung von Pufferzonen und ergänzenden Netzstrukturen geschehen, damit die Kohärenz des Natura-2000 Netzes zu Stande kommt.

Eine zielorientierte Zusammenarbeit zwischen Raumplanung und Naturschutz setzt Verständnis für die jeweiligen Belange und eine frühzeitige und fachlich fundierte Zuarbeit durch die Naturschutzverwaltungen voraus. Die zur Verfügung zu stellenden planerischen und textlichen Grundlagen müssen das differenzierte Schutzregime für die von der Raumplanung zu treffenden teilräumlich unterschiedlichen Zielfestlegungen und die Abwägungsspielräume für Abweichverfahren im Rahmen von Verträglichkeitsprüfungen nach § 19c BNatSchG erkennen lassen. Denn bei Zielkonflikten sind zumutbare Standortalternativen und die Möglichkeit der Ausweisung von Ausgleichsflächen zur Gewährleistung der Kohärenz des Netzes Natura 2000 zu prüfen.

4.3 Raumordnungsverfahren

Die Frage, ob Raumordnungsverfahren von den §§ 19 a Abs. 2 Nr. 9 in Verbindung mit § 19 d BNatSchG überhaupt erfasst sind und es darüber hinaus sinnvoll ist, diese mit einer FFH-Verträglichkeitsprüfung bzw. -studie zu koppeln, wird kontrovers diskutiert. Die Raumplanung steht der Abstimmung der Erfordernisse der Raumordnung mit den Erhaltungszielen von Natura-2000-Gebieten in einem Raumordnungsverfahren eher skeptisch gegenüber. Sie argumentiert, dass auf eine vorgeschaltete Raumverträglichkeitsprüfung, die nur mit einer raumordnerischen Stellungnahme abschließt, verzichtet werden kann, wenn die Beteiligung

der Raumordnung in einem Genehmigungs- bzw. Planänderungsverfahren hinreichend gewährleistet ist. Die Naturschutzbehörden dagegen plädieren dafür, bei konkurrierenden Zielen der Raumordnung bereits im Rahmen eines Raumordnungsverfahrens die Verträglichkeit eines überörtlichen Vorhabens mit den Erhaltungszielen zu prüfen, um Planungssicherheit zu erhalten. Auch hier sollte der praktischen Vernunft gefolgt werden mit dem Ziel, doppelten Verwaltungsaufwand zu vermeiden und Raumordnungsverfahren – gekoppelt mit Verträglichkeitsprüfung – auf gravierende Fälle mit unstrittigen rechtlichen und fachlichen Grundlagen zu beschränken.

Anmerkungen

*) Aktualisierter Beitrag für das 22. Seminar für Landes- und Regionalplaner in Bayern im November 1999

(1)

EU-Kommission (Hrsg.): Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen. = Abl. EG Nr. L206/7 v. 22.7.1992

(2)

dies. (Hrsg.): EG-Vogelschutz-Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979. = Abl. EG Nr. L103 v. 25.4.1979

(3)

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.): Neufassung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 21. September 1998. = BGBl. Nr. 66 v. 29.9.1998

(4)

EU-Kommission (Hrsg.): „Natura 2000“, „Natura-Barometer“, Brüssel, Juni 1999, H. 9

(5)

Ebenda

(6)

Umweltministerium Nordrhein-Westfalen (Hrsg.): Entwurf eines Einführungserlasses zur Anwendung der nationalen Vorschriften (§ 19 a-f BNatSchG) zur Umsetzung der Richtlinien 92/43 EWG (FFH-RL) und 79/409 EWG (Vogelschutz-RL), Stand 23.9.1999

(7)

Erbguth, Wilfried: Pflichten der räumlichen Gesamtplanung im Hinblick auf ausgewiesene und potentielle Schutzgebiete – am Beispiel der Raumordnung. = Zentralinstitut für Raumplanung (Hrsg.): Beiträge zur Raumplanung und zum Siedlungs- und Wohnungswesen, Münster 1999, Bd. 188

Prof. Dipl.-Ing. Albert Schmidt
Cromforder Allee 21
40878 Ratingen