



Zum Konzept einer Informations- und Diskussionsplattform zur Unterstützung der Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung

von W. Peters, Berlin

1. Einführung

Der Ministerrat der Europäischen Union hat am 21. Mai 1992 die Richtlinie zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) erlassen (RL 92/43/EWG DES RATES). Die Richtlinie verpflichtet die Mitgliedsstaaten, ein Netz europaweit bedeutsamer Schutzgebiete zu errichten („Natura 2000“). Von der Bundesrepublik rechtlich umgesetzt wurde die Richtlinie mit dem 2. Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, welches seit dem 01.05.1998 in Kraft ist.

Zur nachhaltigen Sicherung und zum Schutz der betreffenden FFH-Gebiete fordert der Artikel 6 Abs. 3 ff. der Richtlinie und dessen Umsetzung in § 19c-f BNatSchG, alle Maßnahmen und Pläne, die den Schutzzweck eines Gebietes beeinträchtigen könnten, daraufhin zu prüfen, ob sie mit den für das Gebiet festgelegten Erhaltungszielen verträglich sind (Verträglichkeitsprüfung).

Mit der Verpflichtung, Projekte und Pläne hinsichtlich ihrer Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen von FFH-Gebieten zu prüfen, ergeben sich für die entsprechenden Zulassungsverfahren zusätzliche Anforderungen an die Umweltfolgenabschätzung und -bewertung, die sich in mehrfacher Hinsicht von bisherigen gesetzlichen Regelungen zur Abschätzung und Prüfung der Umweltfolgen von Vorhaben, wie sie z.B. im Rahmen der Eingriffsregelung oder der UVP stattfindet, unterscheiden:

Die spezifischen Schutzziele der FFH-Gebiete erfordern entsprechend spezifische Bewertungsmaßstäbe zur Beurteilung der Verträglichkeit von Einwirkungen auf die Gebiete.

Im Unterschied zur Umweltfolgenabschätzung von einzelnen Vorhaben - wie sie z.B. im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung stattfindet - wird in der Verträglichkeitsprüfung nach FFH-Richtlinie nicht nur ein einzelnes Vorhaben in seinen Auswirkungen auf das Gebiet betrachtet, sondern - aus der Perspektive des FFH-Gebietes und seiner Schutzziele - alle im Einflußbereich liegenden Vorhaben und Pläne in ihrer kumulativen Einwirkung auf das Gebiet geprüft und bewertet.

Im Unterschied zur Eingriffsregelung sind im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung auch stoffliche Einwirkungen zu analysieren.

Nicht nur die genehmigungspflichtigen Vorhaben oder Projekte selbst sind prüfpflichtig, sondern auch bereits die Pläne, die diese Vorhaben in vorgezogenen Planungsstadien vorbereiten. Im Unterschied zur Eingriffsregelung und erst recht zur UVP ist das Vermeidungsprinzip wesentlich gestärkt, indem die Pflicht zum Nachweis der Unvermeidbarkeit von Beeinträchtigungen dem Vorhabensträger auferlegt wird. Bei nicht vermeidbaren und nicht ausgleichbaren Beeinträchtigungen von besonders schützenswerten prioritären Arten und Lebensräumen ist eine Stellungnahme der EU-Kommission einzuholen.

Diese Unterschiede zu den bisherigen Instrumenten der Umweltfolgenabschätzung von Plänen und Projekten machen es erforderlich, daß die Verträglichkeitsprüfung zwar, wie die UVP und die Eingriffsregelung auch an die Gestattungsverfahren der Vorhaben gekoppelt werden, aber die erforderlichen Inhalte nicht bereits mit den bestehenden Instrumenten abgedeckt werden. Die Verträglichkeitsprüfung ist also in jedem Fall als zusätzliches, eigenständiges Planungsinstrument zu behandeln, was spezifische Rechtsfolgen nach sich zieht und spezifische Ziele verfolgt.

Nicht allgemein Arten- und Biotopschutz oder gar Schutz der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes im Sinne von §1 BNatSchG ist das Ziel der FFH-Richtlinie, sondern nur der Schutz besonders gefährdeter Lebensräume und Arten von europäischer Bedeutung. Nur zur Verwirklichung dieses Ziels kann, darf und sollte die Verträglichkeitsprüfung einen Beitrag leisten. Ausgangspunkt für die Bestimmung der fachlichen Anforderungen an die VP sind die spezifischen Schutzziele der FFH-Gebiete. Diese Ziele stellen sowohl den Maßstab für die Bestimmung der zu erwartenden Beeinträchtigungen eines Vorhabens oder einer Planung im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung dar, als auch die Leitlinie für die Bestimmung der ggf. fälligen Kompensationsmaßnahmen. Zudem sind insgesamt die Rechtsfolgen der Verträglichkeitsprüfung gegenüber den bisherigen gesetzlichen Regelungen zur Abschätzung und Prüfung der Umweltfolgen von Vorhaben im Rahmen der Eingriffsregelung oder der UVP erheblich spezifiziert und deutlich verschärft.

Obwohl das Auswahl- und Meldeverfahren der Schutzgebiete aufgrund der verzögerten Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht noch nicht abgeschlossen ist, gelten die Verpflichtungen bereits jetzt in vollem Umfang, so daß auch dann wenn Gebiete betroffen sind die lediglich die fachliche Eignung besitzen aber bisher nicht im Auswahl- und Meldeverfahren berücksichtigt wurden, als „potentielle FFH-Gebiete“ prüfpflichtig sind.

2. Forschungsansatz des Projektes

Die naturschutzfachliche und verfahrensrechtliche Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung ist insgesamt sehr unterschiedlichen Anforderungen ausgesetzt (vgl. Abb. 1).

Daran, wie diese unterschiedlichen Anforderungen bei der konkreten fachlichen und verfahrensrechtlichen Umsetzung der Verträglichkeitsprüfung berücksichtigt werden, messen die verschiedenen beteiligten Akteure die Qualität der Umsetzung. Hierdurch wird verständlich, daß es in der Diskussion um die Umsetzung interessensbedingt sehr unterschiedliche Auffassungen gibt, die einer einheitlichen Vorgehensweise im Wege stehen.

Bedingt durch die verzögerte rechtliche Umsetzung der FFH-Richtlinie in deutsches Recht und

die dadurch hervorgerufenen übergangslose Rechtsverbindlichkeit der FFH-Verträglichkeitsprüfung, steht die Praxis derzeit unter einem sehr hohen Umsetzungsdruck, ohne daß konkrete fachliche Vorgaben und Verfahrenshinweise zur Verfügung stehen an denen man sich orientieren kann. Erste Fachveröffentlichungen bieten allenfalls eine Orientierung (SPORBECK 1998, ARBEITSGEMEINSCHAFT FFH-VERTRÄGLICHKEITSPRÜFUNG 1999, BAUMANN et al. 1999, STOLLMANN 1999, WEIHRICH 1999). Erste Verwaltungsvorschriften (Entwurf der Verwaltungsvorschrift Brandenburg, Muster-Entwurf für eine Verwaltungsvorschrift der LANA) liegen im Entwurf vor, sind aber bisher weder verbindlich noch veröffentlicht.

Die erforderliche Methoden- und Verfahrensentwicklung wird daher derzeit vor allem durch die einzelnen Gutachterbüros im konkreten Planungsverfahren geleistet. Dadurch laufen eine Vielzahl von Aktivitäten parallel ohne sich aufeinander zu beziehen. Das sind zum einen die praktische Durchführung von Verträglichkeitsprüfungen im Rahmen von konkreten Zulassungsverfahren verschiedenster Art (Straß, Bahnstrecken, Bodenabbau, Siedlung und Gewerbe usw.). Zum anderen wurden bezogen auf bestimmte Vorhabentypen aus der konkreten Anwendung heraus, bereits erste Leitfäden erarbeitet, die den generellen Umgang mit dem Instrument FFH-Verträglichkeitsprüfung im Bezug auf ausgewählte Vorhaben regeln sollen (FROELICH & SPORBECK et al. 1998, ÖKOLOGIE UND PLANUNG 1999). Dieses Leitfäden sind jedoch bisher nicht veröffentlicht und damit für die breite Praxis nicht verfügbar.

Durch die parallel stattfindenden Versuche zur praktischen Umsetzung dieses Instrumentes kommt es zu sehr unterschiedlichen methodischen und verfahrenstechnischen Ansätzen zum Vollzuge der FFH-Verträglichkeitsprüfung. Entsprechend groß ist die derzeitige Unsicherheit im Umgang mit dem neuen Instrument.

Bei den bisher durchgeführten Veranstaltungen zur Umsetzung und Anwendung der FFH-Verträglichkeitsprüfung ist deutlich geworden, daß generell sehr große Rechtsunsicherheiten und eine Vielzahl

methodische Fragen bestehen. Angesichts der großen Dynamik der Entwicklung in diesen Bereichen wurde von den Beteiligten immer wieder ein großer Bedarf an möglichst aktuellen Informationen geäußert. Gleichzeitig wurde von den Experten der dringliche Wunsch formuliert, die von ihnen im Zusammenhang mit der konkreten Anwendung der FFH-Verträglichkeitsprüfung entwickelten Verfahrensansätze und Problemlösungen möglichst frühzeitig mit anderen Experten zu diskutieren.

In dieser Phase der Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung ist es daher neben der eigentlichen Erarbeitung von Vorschlägen zur Methodik und zum Verfahren, dringend erforderlich, die

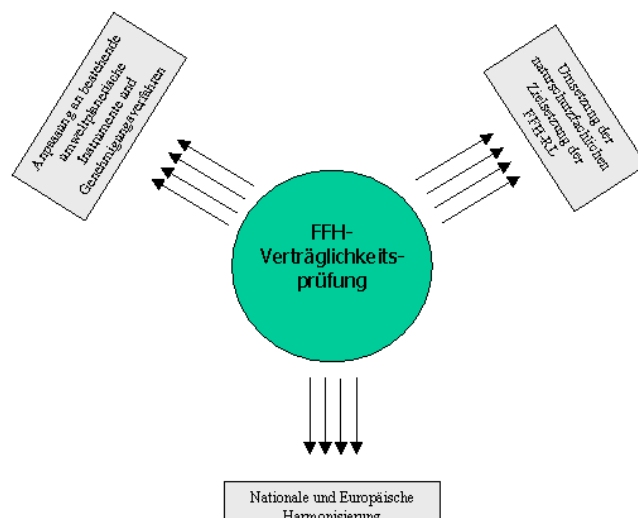


Abb.1: Anforderungen an die Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung

an der Umsetzung der Verträglichkeitsprüfung beteiligten Akteure und deren Interessen und praktischen Umsetzungsvorschläge zusammenzubringen und eine Diskussionsplattform zu bieten, die einen Informations- und Erfahrungsaustausch ermöglicht, damit zum einen ein Forum zur Verfügung steht um offenen Fragen zu diskutieren und zum anderen die derzeit laufenden Entwicklungen dargestellt werden können, damit sie nicht isoliert von einander erfolgen.

In der Vergangenheit hat die häufig zunächst sehr heterogenen und isolierten Entwicklung der einzelnen Planungsinstrumente in den einzelnen Bundesländern dazu geführt, daß einheitlicher Standards und Konventionen im Bereich raumbezogenen Umweltplanung bisher nachträglich nur sehr schwer zu erreichen waren. In der Planungspraxis führt dieses immer wieder zu erheblichen Problemen und ist wesentlich mitverantwortlich für das Vollzugsdefizit vieler umweltplanerischer Instrumente (Kiemstedt et al. 1997). Bei der aktuell anstehenden Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung gilt es, diese Entwicklungen nicht zu wiederholen.

Um eine möglichst einheitliche und einvernehmliche Instrumentenentwicklung zu gewährleisten, sollen daher möglichst frühzeitig alle beteiligten Akteure – sowohl Vertreter des Naturschutzes als auch Vertreter von Vorhabensträgern über einen intensiven Kommunikationsprozeß an der Konventionsbildung beteiligt werden, so daß sie ihre spezifischen Interessen artikulieren und einbringen können. Die hierfür relevanten Akteursgruppen sind insbesondere:

- Vorhabensträger
- Planungsbüros und Gutachter
- Genehmigungsbehörden
- Naturschutzbehörden
- Fachämter für Naturschutz
- Naturschutzverbände
- EU-Kommission (DG XI)
- Verwaltungsgerichte
- Europäischer Gerichtshof

Durch einen frühzeitigen und intensiven Informationsaustausch und Interessensabgleich der beteiligten werden zum einen Rechtsunsicherheiten – soweit es zum jeweiligen Zeitpunkt möglich ist – ausgeräumt, um so weit wie möglich vor Klageverfahren geschützt zu sein. Zum anderen wird auf diese Weise früh ein Konventionsbildungsprozeß in Gang gebracht, während dessen man sich zwischen den beteiligten Akteuren mehr und mehr auf bestimmte Vorgehensweisen zur Handhabung der Verträglichkeitsprüfung verständigt. Dieses würde die Entstehung einer unübersehbaren Methoden- und Verfahrensvielfalt, wie sie beispielsweise im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung entstanden ist, frühzeitig einschränken.

3. Ergebnis der Vorstudie

In den vergangenen Monaten wurde im Institut für Management in der Umweltplanung der TU Berlin Forschungsstudie bearbeiteten in der das Grundkonzept einer Informations- und Diskussionsplattform zur Begleitung der Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung entwickelt wurde (vgl. Abb. 2).

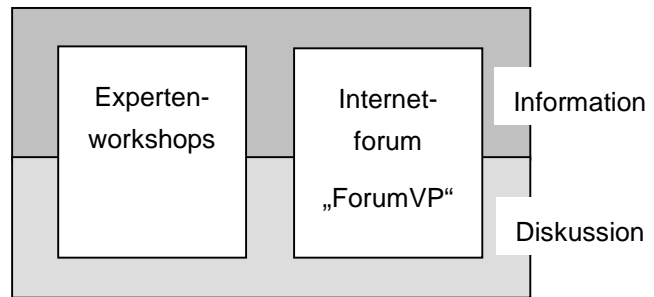


Abb. 2: Inhalte der Vorstudie

Im Rahmen dieser von der Stiftung für Bildung und Behindertenförderung unterstützten Vorstudie wurden bereits zwei Expertenworkshops durchgeführt sowie eine Arbeitsversion eines internetgestützten Informations- und Diskussionsforums mit dem Titel ForumVP installiert.

Expertenworkshops

Im Januar und im Juni diesen Jahres wurden von uns an der TU Berlin zwei Expertenworkshops mit Vertretern verschiedener Akteursgruppen durchgeführt. In diesen Workshops wurden zunächst die offenen Fragen und Probleme bei der Umsetzung des Instrumentes sowie erste Lösungsvorschläge systematisch abgefragt und diskutiert. Die Ergebnisse insbesondere der zweiten Veranstaltung, die sich speziell den Fragen und Problemen der Übergangsphase widmete, werden im Internetforum präsentiert.

Während des Workshops wurde von den Praktikern noch einmal der große Bedarf an möglichst aktuellen Informationen geäußert. Daneben wurde aber auch der dringliche Wunsch bestätigt, die im Zusammenhang mit der konkreten Anwendung der FFH-Verträglichkeitsprüfung in der Praxis entwickelten Ansätze und Problemlösungen mit Kollegen zu diskutieren und eine Plattform für einen Erfahrungsaustausch zu haben.

Internetforum „ForumVP“

Diesem Informations- und Diskussionsbedarf soll mit dem internetgestützten Informations- und Diskussionsforum „ForumVP“ Rechnung getragen werden, das in einer ersten Arbeitsversion vorliegt. Den Grundstock der hier präsentierten Informationen bildet eine umfangreiche Literaturlauswertung zu den in den Expertenworkshops zusammengetragenen Fragen und Problemen. Ergänzt durch alle relevanten Rechtsvorschriften ist dieses Wissen unter der Adresse

<http://www.tu-berlin.de/fb7/imup/ffh>

im Internet abrufbar. Gleichzeitig ist dem Nutzer dieses Forums die Möglichkeit gegeben, zu den einzelnen Fragen und Problemen sowie den dazu präsentierten Äußerungen und Meinungen, eigene Kommentare einzubringen und die Themen so interaktiv zu diskutieren.

Adressaten des ForumVP sind Vertreter aller am Vollzug der FFH-Verträglichkeitsprüfung be-

teiligten Akteursgruppen – insbesondere Naturschützer aus Verwaltung und Verbänden, Vertreter aus Genehmigungsbehörden, Vorhabensträger und Planer.

Ein Ziel des Internetforums ist die Schnelle und bequeme Information über neue Hinweise, Vorgaben und Vorschläge zur rechtlichen, verfahrensbezogenen und methodischen Handhabung des Instrumentes. Daneben sollen zukünftig konkrete methodische Hilfsmittel wie z.B. Mustergliederungen, Checklisten oder Informationen zur spezifischen Empfindlichkeit von Lebensraumtypen und Arten bereitgestellt werden.

Gleichzeitig ermöglicht das ForumVP eine interaktive Diskussion von Fragen und Meinungen zur rechtlichen und fachlichen Umsetzung der FFH-Verträglichkeitsprüfung. Hierdurch soll möglichst frühzeitig eine von den unterschiedlichen Akteursgruppen getragene Konventionsbildung bezüglich der angemessenen rechtlichen, verfahrensmäßigen und methodischen Umsetzung der Anforderungen der Richtlinie herbeigeführt werden. Auf diese Weise soll das Entstehen einer so unübersichtlichen Vielfalt von Leitfäden und Handreichungen, wie sie im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung entstanden sind, verhindert werden.

Mittel dazu sind:

- Ein schneller und leichter Informationsaustausch darüber, was wo entwickelt wurde und wird.
- Die frühzeitige Einbeziehung möglichst aller an der Umsetzung beteiligter Akteurs- und Interessengruppen.
- Ein einfacher Meinungs austausch zu spezifischen Fragen und dadurch eine frühzeitige Einbeziehung möglichst vieler Positionen in die Erarbeitung von Konventionsentwürfen.

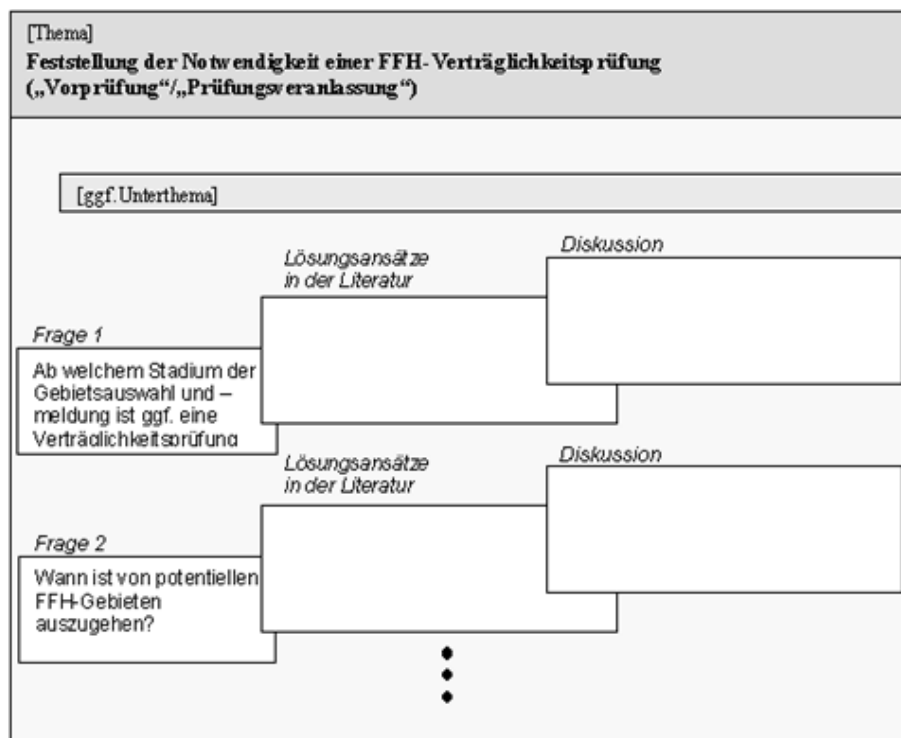


Abb. 3: Struktur des Informations- und Diskussionsbereichs im ForumVP

Der Informations- und Diskussionsbereich des Forums ist so aufgebaut, daß zu jeder der nach Themenfeldern geordneten Fragen die derzeit in der veröffentlichten Literatur sowie in den verfügbaren Verwaltungsvorschriften und Leitfäden vertretenen Auffassungen zitiert werden (Abb. 3). In bezug auf ausgewählte Fragen werden diese Informationen ergänzt durch die Ergebnisse der bereits veranstalteten Expertenworkshops.

Die fünf Hauptthemenfelder zu denen die Fragen und Antworten im Informations- und Diskussionsbereich des Forums abgelegt sind, sind orientiert an den Handlungsschritten einer FFH-Verträglichkeitsprüfung:

1. Feststellung der Notwendigkeit einer FFH-Verträglichkeitsprüfung („Vorprüfung“ / „Prüfungsveranlassung“)
2. Durchführung der Verträglichkeitsprüfung
 - A) Festlegung der Erhaltungsziele als Bewertungsmaßstäbe für die Verträglichkeitsprüfung
 - B) Bewertung der Beeinträchtigungen
3. Rechtsfolgen der Unzulässigkeit
4. Maßnahmen zum Ausgleich
5. Verhältnis der FFH-Verträglichkeitsprüfung zur UVP und Eingriffsregelung

4. Ausblick

Mit der Informations- und Diskussionsplattform zur FFH - Verträglichkeitsprüfung soll auch zukünftig dem Informations- und Diskussionsbedarf nachgekommen werden und darüber hinaus bezogen auf ausgewählte Fragen aktiv der Konventionsbildungsprozeß moderiert werden. Damit ergeben sich innerhalb der Plattform in Zukunft drei zentrale Handlungsfelder:

- A) Durchführung von Tagungen und Workshops
- B) Weiterentwicklung und Unterhaltung eines Internetforums
- C) Erarbeitung und Diskussion von Konventionsentwürfen

Zur Information der breiten Fachöffentlichkeit und als Treffpunkt für einen gegenseitigen Erfahrungsaustausch unter Kolleginnen und Kollegen ist es dringlich erforderlich größere Tagungen zum Thema anzubieten, auf denen sowohl aus der praktischen Gutachterarbeit berichtet wird, als auch über aktuelle Rechts- und Verfahrensentwicklungen informiert wird. Zu spezifischen, eng abgegrenzten Fragenkomplexen sollten daneben Expertenworkshops mit Vertretern möglichst aller Akteursgruppen durchgeführt werden, auf denen vor allem strittige Themen diskutiert werden und der Versuch unternommen wird, Kompromisslinien zwischen den unterschiedlichen Interessen und Positionen aufzuzeigen.

Parallel zu den Veranstaltungen soll die Internetpräsentation aller aktuell verfügbaren Informationen zur FFH-Verträglichkeitsprüfung, wie z.B. rechtliche Grundlagen, Vorschläge zu Verfahrensweisen oder methodischen Ansätzen und konkrete Beispiele weitergeführt und ausgebaut

werden. Dabei soll zusätzlich ein Diskussionsforum bereitgestellt und moderiert werden, das die Möglichkeit einer interaktiven Kommunikation und Weiterentwicklung der Informationen durch die Nutzer ermöglicht. Bei einer entsprechenden Resonanz können dann auch virtuelle Konferenzen zu bestimmten Fragestellungen durchgeführt werden.

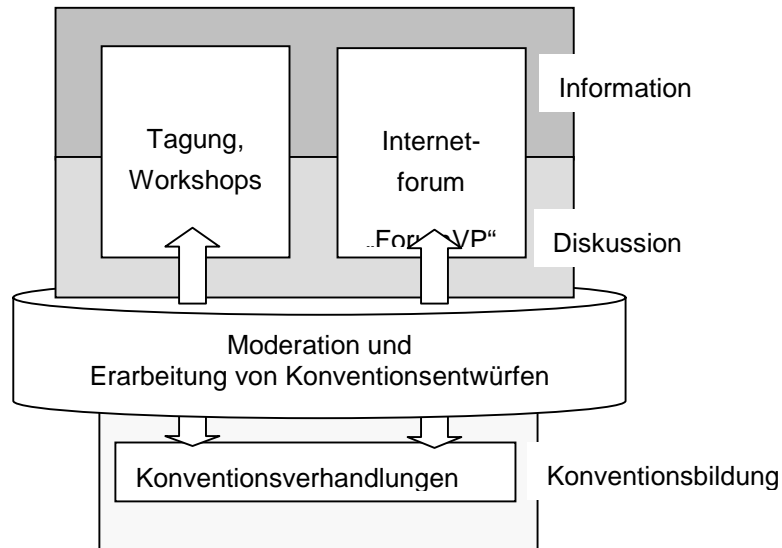


Abb. 4: Diskussionsplattform FFH-Verträglichkeitsprüfung

Auf der Grundlage von Workshopergebnissen und vor dem Hintergrund der Diskussionen im Internetforum wären dann für einzelne Fragen Konventionsvorschläge zu entwickeln, die anschließend gezielt mit den betroffenen Akteuren zu verhandeln wären, so daß am Ende des Prozesses Standards formuliert werden können, die auf eine breite Akzeptanz stoßen.

5. Literatur

Arbeitsgemeinschaft FFH-Verträglichkeitsprüfung (1999): Handlungsrahmen für die FFH-Verträglichkeitsprüfung in der Praxis. In *Natur und Landschaft*, 74. Jg., H. 2, S. 65-73

Baumann, W.; Biedermann, U.; Breuer W.; Herbert M.; Rudolf E.; Weirich, D.; Weyrath, U.; Winkelbrandt, A. (1999): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Prüfung von Projekten und Plänen nach § 19c und § 19d BNatSchG (Verträglichkeit, Unzulässigkeit und Ausnahmen). In: *Natur und Landschaft* Jg.74, Nr.11, S. 463-472)

Entwurf Verwaltungsvorschrift Brandenburg (1999): Entwurf einer Verwaltungsvorschrift zur Anwendung der §§ 19a bis 19f BNatSchG in Brandenburg, insbesondere zur Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie. Unveröffentlicht

Froelich & Sporbeck, Planungsgruppe Ökologie + Umwelt, Smeets + Damaschek (1998): Leitfaden zur Umweltverträglichkeitsprüfung und naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung für die Betriebsanlagen der Eisenbahnen des Bundes sowie Magnetschwebebahnen.

Planungsgruppe Ökologie + Umwelt (1999): Die Prüfung nach §19c BNatSchG: Konsequenzen und Umsetzungsvorschläge für die Straßenplanung. Unveröffentl. Forschungsbericht

- Sporbeck, O. (1998): Die Verträglichkeitsprüfung nach Artikel 6 der FFH-Richtlinie. In: UVP-report 5/98, S. 241-245
- Stollmann, F (1999): Rechtsfragen der FFH-Verträglichkeitsprüfung. In: Natur und Landschaft, Jg.74, Nr.11, S. 473-477)
- Wehrich, D. (1999): Rechtliche und fachliche Anforderungen an die Verträglichkeitsprüfung nach § 19c BNatSchG. Manuskript, vorgesehen zur Veröffentlichung in: Deutsches Verwaltungsblatt