

## Umsetzung der Flora Fauna Habitat Richtlinie in Nürnberg Sachverhalt

### Vorbemerkung

Derzeit läuft Meldeverfahren zur Umsetzung der Flora Fauna Habitat Richtlinie. Grundlage bilden die „Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen“ - kurz „FFH-Richtlinie“ genannt - und die Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wild lebenden Vogelarten vom 2. April 1979“ - kurz als „Vogelschutz-Richtlinie“ bezeichnet. Mit der FFH-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie hat die Europäische Union (EU) verbindliches europäisches Naturschutzrecht erlassen. Alle Mitgliedstaaten müssen sich daran halten und entsprechend den Richtlinienbestimmungen durch die Meldung und den Schutz bestimmter Gebiete zum angestrebten zusammenhängenden ökologischen Netz „Natura 2000“ beitragen. Dies ist für Bayern bereits in der ersten Phase (in 2 Tranchen) 1996 und 2001 erfolgt. Das Verfahren zur Erstellung der verbindlichen, EU-weiten Gebietsliste nach der FFH-Richtlinie befindet sich nach den Gebietsvorschlägen der Mitgliedstaaten nun in Phase 2 (Überprüfung der Gebietsvorschläge und endgültige Gebietsauswahl durch EG-Kommission). Die gemeinschaftliche Bewertung der Meldung Deutschlands auf EU-Ebene (vgl. Anhang III der Richtlinie) ist inzwischen durchgeführt und macht nun eine Ergänzung auch der bayerischen Gebietsmeldung erforderlich. Diese abschließende Ergänzung soll nach einem mit der EU abgestimmten Zeitplan bis September 2004 abgeschlossen sein. Dabei wird es (voraussichtlich Ende April/Anfang Mai) wieder ein Dialogverfahren zur Beteiligung der Öffentlichkeit geben.

### Nachmeldungen auf dem Stadtgebiet Nürnberg

Wie der Presse zu entnehmen, hat das Bayerische Umweltministerium im Internet (unter der Adresse <http://gisportal-umwelt.bayern.de/ffh/finweb/finindex.htm>) bereits die vorläufige Abgrenzung der zur Nachmeldung vorgesehenen Flächen (vorläufige Nachmeldekulisse) veröffentlicht.

Im Stadtgebiet sind umfangreiche Gebiete zur Nachmeldung ( Freiflächen bei Brunn und Netzstall, Rednitztal, Pegnitztal Ost, Reichswald incl. Schmaußenbuck, Hafenindustriegerbiet Süd, Ziegellach etc., - siehe beiliegende Karten) vorgesehen. Hierbei sind auch solche Flächen betroffen, für die Planungen vorliegen, die mit den Zielen der o. g. Richtlinien kollidieren. Einige Planungen - unter anderem der FNP – weisen Konflikte mit der Abgrenzung der vorläufigen Nachmeldekulisse auf. Karten der im Internet veröffentlichten Abgrenzung liegen bei.

Die Stadt Nürnberg war von den früheren Meldungen nach o. g. Richtlinien nur randlich betroffen. Neben dem - bereits in der 1. Tranche gemeldeten - NSG Hainberg wurde in die Meldung zur 2. Tranche auf dem Stadtgebiet (entsprechend einer zwischen der höheren Naturschutzbehörde bei der Regierung von Mittelfranken und dem bayerischen Landwirtschaftsministerium abgestimmten Abgrenzung) nur einige Teile des Reichswaldes (größtenteils als Gebiete nach Vogelschutzrichtlinie) einbezogen. Es handelt sich um den Irrhain bei Kraftshof, die Staatswaldflächen nördlich der Autobahn bei Buchenbühl, um Brunn, Netzstall und Birnthon.

UWA/3 hat als untere Naturschutzbehörde in Nürnberg hat im Rahmen des Dialogverfahrens zur 2. Tranche eine große Anzahl von Vorschlägen für zusätzliche Meldungen erhalten. Eine Aussage, ob diese Gebiete meldewürdig sind, wurde allerdings von der unteren Naturschutzbehörde nicht getroffen, da die Auswahl nur im Zusammenhang mit landesweit einheitlichen Kriterien möglich ist.

### Kommunale Planungsvorhaben / FNP-Entwurf

Die im Internet bislang veröffentlichten Arbeitskarten lassen erkennen, dass es innerhalb des Nürnberger Stadtgebietes zu Konflikten zwischen der avisierten Meldekulisse einerseits und Planungsabsichten der Stadt Nürnberg andererseits kommen wird. Auch wenn Beurteilungen im Detail maßstabsbedingt kaum möglich sind und die Abgrenzungen der Arbeitskarten voraussichtlich auch noch nicht abschließend sein werden, sollten hier alle bereits heute erkennbaren Betroffenheiten benannt und beschrieben werden. Insbesondere auf folgende Planungsbetroffenheiten ist hinzuweisen:

-Gewerbliche Baufläche südlich der Wiener Straße:

Der überwiegende Teil der im FNP-Entwurf südlich der Wiener Straße dargestellten gewerblichen Baufläche (ca. 30 ha) ist zur Gebietsmeldung als Vogelschutzgebiet vorgesehen.

-Erweiterungsfläche Martha-Maria-Krankenhaus:

Die im FNP-Entwurf zur Erweiterung des Martha-Maria-Krankenhauses als Fläche für Gemeinbedarf / Gesundheit dargestellte Erweiterungsfläche soll als Vogelschutzgebiet gemeldet werden.

-Verkehrerschließung Flughafen:

Die laufenden Planungen (Straßenbauamt Nürnberg/Stadt Nürnberg) für die verbesserte Erreichbarkeit des Flughafen betreffen ebenfalls Bereiche, die zur Nachmeldung als Vogelschutzgebiet vorgesehen sind. Aktuell werden mehrere Alternativtrassen geprüft, detaillierte Trassenverläufe stehen noch nicht fest.

-Fuß-/Radweg im Rednitztal:

Zur Zeit laufen Planungen für einen durchgehenden talnahen Fuß-/Radweg entlang der Rednitz zwischen Schwabach, Nürnberg, Stein und Fürth. Die Federführung liegt beim Wasserwirtschaftsamt Nürnberg. Der geplanten Nachmeldung entsprechend würde der Fuß-/Radweg in weiten Teilen durch FFH-Gebiet verlaufen.

Durch die derzeit noch nicht abgeschlossene Prüfung der in die Richtlinie einbezogenen Flächen sowie der möglichen Änderung des Flächenumfangs der Nachmeldung, ist eine endgültige Erfassung aller betroffenen Flächen erst im Rahmen des Dialogverfahrens möglich.

### Rechtliche Aspekte für die Stadt Nürnberg

Die jetzt vorliegende Abgrenzung (Arbeitsentwurf) enthält einen Großteil der im Dialogverfahren in Nürnberg zur 2. Tranche vorgeschlagenen zusätzlichen Gebiete. Die seinerzeitige Aussage des Bayerischen Umweltministeriums, wonach auf die Meldung einzelner fachlich geeigneter Gebiete verzichtet werden könnte, wird aufgrund des Ergebnisses der Überprüfung durch die EU und aufgrund der Rechtsprechung so nicht mehr aufrechterhalten. Gerade im Interesse der Planungssicherheit für Gemeinden wird eine unverzügliche und vollständige Meldung angestrebt. Hierzu wird auf die beiliegenden Ausführungen des Umweltministeriums aus dem Internet verwiesen, die hier auszugsweise wiedergegeben werden:

*Warum müssen nach der ersten Gebietsmeldung im Jahr 2000 jetzt nochmals Gebiete gemeldet werden?*

*Antwort: Die EU hat auf der Basis der ersten Meldekampagne die Gebietskulisse für "Natura 2000" gleichsam aus der europäischen Vogelperspektive überprüft und festgestellt, dass noch Ergänzungsbedarf besteht, um eine gesamteuropäische Vernetzung des Bio-*

topverbundes herzustellen. Alle EU-Mitgliedstaaten müssen hier noch Gebiete melden, auch Deutschland, bei dem alle Länder betroffen sind.

Frage: Kann Bayern eine Nachmeldung vermeiden?

Antwort: Nein. Deutschland wurde bereits vom Europäischen Gerichtshof wegen nicht ausreichender Umsetzung der FFH - Richtlinie verurteilt. Die Europäische Kommission hat auf der Grundlage dieses Urteils ein Zwangsgeldverfahren eingeleitet, bei dem Zwangsgelder in Höhe von bis zu 800 000 Euro drohen.

Zudem bringt eine Nichtmeldung von Gebieten für Infrastrukturmaßnahmen keine Vorteile: Die Rechtsprechung berücksichtigt bei der Überprüfung von Planungen, ob bei einer betroffenen Fläche die Voraussetzungen eines FFH- oder Vogelschutzgebietes nach EU-Recht vorliegen, auch wenn diese nicht förmlich gemeldet ist (sogenanntes "potenzielles FFH- oder faktisches Vogelschutzgebiet"). Ist dies der Fall, kann die Planung ohne förmliche Meldung des Gebietes dauerhaft scheitern. Die Gerichte erzwingen so im Ergebnis den Schutz einer Fläche, die unter die FFH - Richtlinie der EU fällt. Diese Rechtslage führt derzeit zu erheblichen Unsicherheiten für die Planung und Realisierung von Infrastrukturvorhaben. Nur ein rascher Abschluss des Nachmeldeverfahrens kann diese Unsicherheit beheben.

Frage: Beeinträchtigt die Meldung von FFH-Gebieten die Planungshoheit der Kommunen?

Antwort: In der Bauleitplanung der Kommunen sind Umweltstandards schon seit jeher zu beachten. Dies gilt ebenso für die Schutzziele von "Natura 2000". Hier tragen auch die Kommunen Verantwortung, Natur und Umwelt für kommende Generationen zu schützen und zu bewahren. Die Ausweisung einer Fläche als FFH - Gebiet führt aber zu keinem absoluten Veränderungsverbot. Gemeindliche Planungen, die nach Prüfung der Verträglichkeit keine erheblichen Auswirkungen erwarten lassen, sind ohne weiteres möglich. Planungen, die eine erhebliche Beeinträchtigung der FFH - Erhaltungsziele erwarten lassen, sind dann zulässig, wenn zwingende Gründe eines überwiegenden öffentlichen Interesses die Planung erfordern. Über das Vorliegen dieser Voraussetzungen entscheidet die Gemeinde im Rahmen ihrer Planungshoheit eigenverantwortlich. Gewichtige kommunale Belange können daher auch in "Natura 2000 - Gebieten" angemessen berücksichtigt werden. Unter den genannten Voraussetzungen können beispielsweise auch Ortsumgehungen realisierbar sein.

Die bisher noch nicht gemeldeten Flächen stellen aus fachlicher Hinsicht ein potentielles Vogelschutzgebiet dar, auch wenn eine förmliche Einbeziehung in ein Vogelschutzgebiet noch nicht erfolgt ist. Für diese Flächen gelten auch jetzt schon die strengen Abwägungsgrundsätze, nach denen lediglich Volksgesundheit, öffentliche Sicherheit und die Sicherheit der Luftfahrt als Abweichungen von den Schutzkriterien anerkannt werden.

Aus einer Einbeziehung dieser Flächen in die FFH-Richtlinie ergibt sich nach dem Wortlaut der Richtlinie eine erhöhte Planungssicherheit gegenüber dem aktuellen Stand als potenzielles Vogelschutzgebiet. So ergeben sich Möglichkeiten der Verträglichkeitsprüfung, bei denen soziale und wirtschaftliche Gründe für Eingriffsmaßnahmen anerkannt werden können.

Es muss darüber hinaus allerdings deutlich sein, dass die vorgesehene Flächennutzung im Widerspruch zu den Zielen der FFH-Richtlinie steht. Ein erhöhter Ausgleichsbedarf oder weitergehende Einschränkungen für die betreffenden Gebiete lassen aber sich erst nach einer eingehenden fachlichen Prüfung ermitteln. Diese Einschränkungen der Planungshoheit der Stadt Nürnberg werden momentan allerdings als geringer eingeschätzt als durch den jetzt gegebenen Rechtsstatus als potentielle Natura2000 Gebiete. Für die absehbaren Konfliktflächen sollte jedoch so bald möglich eine Verträglichkeitsprüfung im Zuge des FNP-Verfahrens vorbereitet werden.

Spätestens mit der Veröffentlichung im Internet ist nämlich davon auszugehen, dass diese Gebiete auch bei Planungen und Projekten rechtlich zu beachten sind. Besonders die in beiliegender Karte als „SPA“ (Special Protected Area) gekennzeichneten Gebiete nach Vogelschutzrichtlinie (VRL) sind gemäß Rechtsprechung in dieser Beziehung als kritisch zu betrachten. Gemäß Art.7 FFH- Richtlinie ergibt sich für diese Gebiete erst dann die Möglichkeiten der Abwägung nach Art.6 (4) FFH-Richtlinie, wenn die Verpflichtungen nach Art. 4 Absatz 1 bzw. Absatz 2 Vogelschutzrichtlinie erfüllt sind.

Das Bundesverwaltungsgericht 4. Senat führt im Urteil vom 14. November 2002 aus:

Nach Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL sind Beeinträchtigungen und Störungen der Lebensräume und Vogelarten in den geschützten Gebieten zu vermeiden.(...) Nur überragende Gemeinwohlbelange wie etwa der Schutz des Lebens und der Gesundheit von Menschen oder der Schutz der öffentlichen Sicherheit sind geeignet, das Beeinträchtigungs- und Störungsverbot des Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL zu überwinden.(...) Gebiete, die nicht zu Schutzgebieten im Sinne der Vogelschutz-Richtlinie erklärt worden sind, obwohl dies erforderlich gewesen wäre, unterliegen weiterhin dem strengen Schutzregime dieser Richtlinie und nicht dem mildereren Rechtsregime des Art. 6 Abs. 2 bis 4 FFH-RL, a.a.O., S. 7; vgl. EuGH, Urteil vom 7. Dezember 2000 - Rs. C 374/98 - NuR 2001, 210 - Basses Corbieres.

Es wird daher aus gesamtstädtischen Interesse nicht als sinnvoll angesehen, gegen die jetzt vorliegende Nachmeldekulisse Einsprüche vorzubringen obwohl durchaus rechtliche Einschränkungen für Planungen und Projekte erwartet werden. Insbesondere ist dies bei Gebieten nach Vogelschutzrichtlinie bis zu einem endgültigen Abschluss des Meldeverfahrens der Fall.

### **Folgen der endgültigen Ausweisung eines Gebietes als "Natura 2000"-Gebiet**

Zur Frage welchen tatsächlichen Einschränkungen private Eigentümer sowie auch Stadt Nürnberg als Träger der Planungshoheit nach Abschluss des Verfahrens unterliegen werden wird auf die folgenden Ausführungen des Bayerischen Umweltministeriums verwiesen:

#### Was ändert sich durch die Ausweisung eines Gebietes als "Natura 2000"-Gebiet?

Die FFH-Richtlinie dient in erster Linie der Erhaltung der biologischen Vielfalt in Europa. Die Richtlinie leistet somit einen Beitrag zu dem allgemeinen Ziel einer nachhaltigen Entwicklung. In Natura 2000-Gebieten sind menschliche Aktivitäten keineswegs grundsätzlich verboten. Entscheidend ist dabei, welche Erhaltungsziele mit dem jeweiligen Gebiet verbunden sind. Steht eine Aktivität diesen Zielen nicht entgegen, kann sie auch durchgeführt werden.

Bestehende Nutzungen können im Regelfall fortgeführt werden, vorausgesetzt, dass sich ihre Intensität nicht ändert und die Erhaltungsziele des betreffenden Gebiets dadurch nicht in Frage gestellt werden. In vielen Fällen ist in den gemeldeten Natura 2000-Gebieten die hohe biologische Vielfalt eng verknüpft mit traditionellen Wirtschaftsweisen (z.B. besondere Formen extensiver Landwirtschaft). Weitere Einzelheiten können Sie in Ziff. 8 und 10 der Gemeinsamen Bekanntmachung nachlesen

#### Wie sind die Gemeinden von der Umsetzung der Richtlinien betroffen?

Umweltstandards waren in der Bauleitplanung schon bisher zu beachten. Auch die Meldung eines Gebiets als FFH-Gebiet oder die Ausweisung als Vogelschutzgebiet führt zu keinem absoluten Veränderungsverbot. Die Gemeinden müssen aber bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen und von Bebauungsplänen Schutzzweck bzw. Erhaltungsziele der Natura 2000-Gebiete berücksichtigen. Ist eine Beeinträchtigung durch eine gemeindliche Planung nicht auszuschließen, ist zunächst eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Kommt die Verträglichkeitsprüfung zu dem Ergebnis, dass Erhaltungsziele

*bzw. Schutzzweck nicht erheblich beeinträchtigt werden, stehen der gemeindlichen Planung unter dem Gesichtspunkt der Bestimmungen zu Natura 2000 keine Hindernisse mehr entgegen. Sind erhebliche Beeinträchtigungen zu erwarten, ist die Bauleitplanung dennoch möglich, wenn die Voraussetzungen für eine Befreiung vorliegen, d.h. wenn zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses die Planung erfordern. Gewichtige kommunale Belange können daher auch in Natura 2000-Gebieten angemessen berücksichtigt werden.*

*Die auf ihre eigene Bauleitplanung bezogene Verträglichkeitsprüfung führt die Gemeinde im Rahmen ihrer Planungshoheit selbst durch. Auch die Feststellung der Zulassungsvoraussetzungen obliegt der jeweiligen Gemeinde. Somit entscheidet die Gemeinde unter Beteiligung der Naturschutzbehörde in ihrer eigenen Verantwortung über die Planungsvoraussetzungen.*

Zum Vollzug der FFH-Richtlinie liegt eine gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien des Innern, für Wirtschaft, Verkehr und Technologie, für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten, für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Gesundheit sowie für Landesentwicklung und Umweltfragen vom 4. August 2000 (Nr. 62-8645.4-2000/21791-) vor. Hier werden die Zuständigkeiten und Verfahren bezüglich Schutzmaßnahmen, Managementplanung, Monitoring, Berichtspflichten, Verträglichkeitsprüfung etc. näher geregelt. Inhaltlich sieht diese Bekanntmachung weitgehende Zuständigkeiten der unteren Naturschutzbehörde sowie der Forstverwaltung für Waldflächen vor.

Hoheitliche Schutzmaßnahmen sollen gemäß o. g. Bekanntmachung nur dann getroffen werden, wenn und soweit dies unumgänglich ist. Vorrangig sind zur Umsetzung der Ziele im jeweiligen Gebiet vertragliche bzw. andere einvernehmliche Regelungen vorgesehen.

Aus der Sicht der Stadt Nürnberg muss allerdings darauf hingewiesen werden, dass die Dauerhaftigkeit der liberalen Abwägungsmöglichkeiten auf der Grundlage der FFH-Richtlinie durchaus einer Verschärfung im Sinne der europäischen Rechtsprechung weichen kann.

Im Stadtgebiet ist bei den neu zur Meldung vorgesehenen Flächen mit vergleichsweise starken Nutzungskonflikten und potentiell hoher Eingriffsintensität zu rechnen. In diesem Zusammenhang ist kritisch anzumerken, dass bislang völlig offen ist, wie bei der gegebenen personellen und finanziellen Ausstattung der unteren Naturschutzbehörde ein Vollzug der neuen Regelungen sichergestellt werden soll.