

Stephan Mitschang
Gerd Schmidt-Eichstaedt
(Hrsg.)

Die Umweltprüfung in der Regionalplanung

**BERLINER SCHRIFTEN
ZUR STADT- UND REGIONALPLANUNG**

10



PETER LANG

Internationaler Verlag der Wissenschaften

I. Rechtsgrundlagen – Begriffsklärungen

1. Welche Raumordnungspläne unterliegen der Umweltprüfung?

Durch das am 21. Juli 2004 in Kraft getretene „Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau)¹ wurde die „Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme“ (so genannte Plan-UP-RL²) in das nationale Raumordnungs- und Städtebaurecht³ fristgerecht umgesetzt⁴. Mit der Plan-UP-RL wird das Ziel verfolgt, „im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, daß Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, indem dafür gesorgt wird, daß bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, entsprechend dieser Richtlinie einer Umweltprüfung unterzogen werden“⁵.

Gemäß der Plan-UP-Richtlinie der EG sowie ihrer Umsetzung durch das EAG-Bau werden jetzt auch Raumordnungspläne, darunter auch die Regionalplanung, von der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltprüfung erfasst. In den am 30.06.2009 in Kraft getretenen §§ 9 bis 12 und 28 ROG (zuvor §§ 7 Abs. 5-10 ROG-2004)⁶ werden die maßgeblichen Bestimmungen über die Durchführung einer Umweltprüfung in der Regionalplanung geregelt. So sieht § 9 Abs. 1 ROG vor, dass bei der Aufstellung und Änderung von Raumordnungsplänen eine Umweltprüfung im Sinne der Plan-UP-RL der EG durchgeführt wird. Dies verdeutlicht, dass nicht nur Regionalpläne, sondern auch die das gesamte Landesgebiet erfassenden Landesentwicklungspläne und -programme von der Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltprüfung erfasst werden.

¹ Vom 24. Juni 2004, BGBl. I S. 1359.

² ABl. EG Nr. L 197, S. 30.

³ Zur Entwicklung sowie zum Gesetzgebungsverfahren ausführlich: Krautzbberger, UPR 2004, S. 41 ff.; ders., UPR 2004, S. 401 ff. Zur Umsetzung der Plan-UP-RL in das Raumordnungsrecht: Schreiber, UPR 2004, S. 50 sowie Stürer, UPR 2003, S. 97 ff.

⁴ Zu Inhalt und Anwendungsbereich, vgl.: Pietzcker/Fiedler, DVBl. 2002, S. 929 ff.; Hendl, NuR 2003, S. 2 ff.

⁵ Vgl. Art. 1 der Plan-UP-RL.

⁶ Vgl. die Synopse der Gesetzestexte des ROG 2004 und des ROG 2008 am Ende dieses Gutachtens.

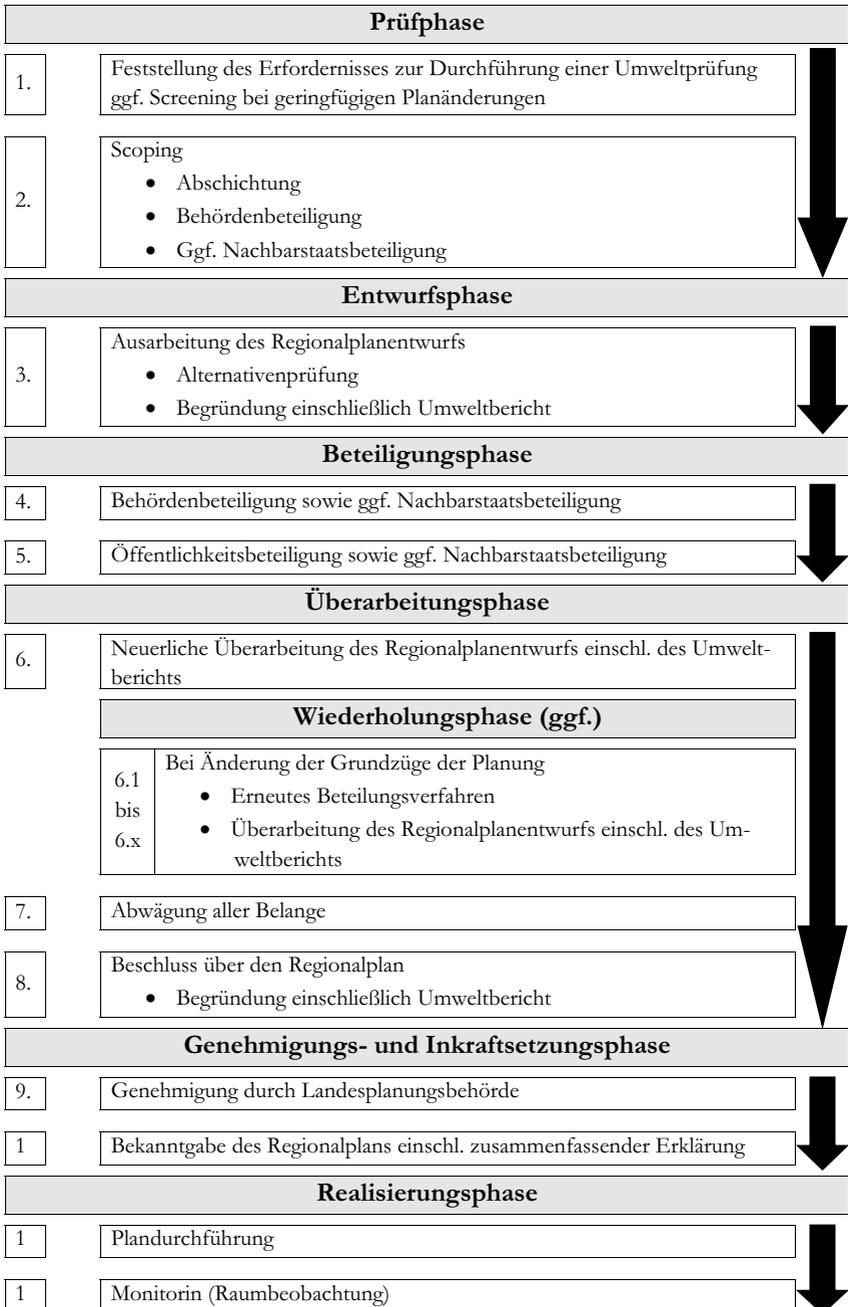
2. Welche neuen Anforderungen ergeben sich für die Regionalplanung?

Für die Regionalplanung ergeben sich aus den Novellierungen des ROG in den Jahren 2004 und 2008 neue Aufgaben mit weitreichenden und gegenüber der bisherigen Aufstellung und Änderung von Regionalplänen veränderten und zusätzlichen Anforderungen im Hinblick auf die Durchführung einer Umweltprüfung.

Die wesentlichen neuen und durch die Verpflichtung zur Durchführung einer Umweltprüfung eingeführten Verfahrensschritte bestehen in:

- der Erstellung eines Umweltberichts (nach vorheriger Festlegung des Umfangs und des Detaillierungsgrads im Wege des Scoping),
- der Durchführung einer umfassenden Beteiligung der Behörden und der Öffentlichkeit zu diesem Bericht (auch grenzüberschreitend),
- der Berücksichtigung der im Umweltbericht erfassten und bewerteten Belange sowie der dazu eingegangenen Stellungnahmen in der Abwägung,
- der Abfassung einer zusammenfassenden Erklärung am Ende der Umweltprüfung,
- einem der Planaufstellung oder -änderung nachfolgenden Monitoring.

Einen Überblick zum Verfahrensablauf enthält die Abbildung 1.



3. Gibt es Einschränkungen der Pflicht zur Umweltprüfung von Regionalplänen?

Obwohl der Bundesgesetzgeber bei der Umsetzung von Art. 3 Abs. 2 der Plan-UP-RL Einschränkungen zum Anwendungsbereich der Umweltprüfung in der Raumordnungsplanung hätte treffen können, hat er davon keinen ausgiebigen Gebrauch gemacht. Dies ist darauf zurückzuführen, dass die in den Raumordnungsplänen getroffenen Entscheidungen in ihrer Mehrzahl auch einen Rahmen über Standorte und Flächeninanspruchnahmen für UVP-pflichtige Projekte setzen und daher kraft Richtlinie 2001/42/EU zwingend auf ihre möglichen Umweltauswirkungen geprüft werden müssen.

Nur soweit es sich um **geringfügige Änderungen** von Raumordnungsplänen handelt, kann gemäß § 9 Abs. 2 ROG auf der Grundlage von Artikel 3 Abs. 3 der Plan-UP-RL auf das aus der Bauleitplanung schon bekannte Screening zurück ge-griffen werden. Mittels des Screeningverfahrens soll vorprüfend geklärt werden, ob die Änderungen nach den Kriterien des Anhangs 2 der Plan-UP-RL voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben werden. Die insoweit zu treffende Feststellung ist bereits unter Beteiligung der öffentlichen Stellen, deren Aufgabenbereich von den Umweltauswirkungen berührt werden kann, zu treffen. Dies bestimmt § 9 Abs. 2 Satz 2 ROG (zuvor § 7 Abs. 5 Satz 6 ROG-2004). Für den Fall, dass festgestellt wurde, dass von der Durchführung des Plans keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind, sind nach § 9 Abs. 2 Satz 3 ROG (zuvor § 7 Abs. 5 Satz 7 ROG-2004) die zu diesem Ergebnis führenden Erwägungen in den Entwurf der Begründung der Planänderung aufzunehmen. Es muss also ausdrücklich dargelegt werden, aus welchen Gründen eine Umweltprüfungspflicht für den jeweiligen Regionalplan nicht besteht.

Anders als bei der Bauleitplanung kann im Rahmen der Raumordnungsplanung auf eine erläuternde Bestimmung, wie sie in § 13 BauGB enthalten ist, nicht zurückge-griffen werden. Allein entscheidend ist „die Geringfügigkeit“ von Planänderungen. Für die Planungspraxis führt dies zu der Schwierigkeit, wie „die Geringfügigkeit“ von Planänderungen bestimmt werden kann. Nach den Anforderungen der Plan-UP-RL ist insoweit entscheidend, ob die beabsichtigte Änderung des Plans bei seiner Durchführung zu erheblichen Umweltauswirkungen führen kann. Mit Sicher-heit verneint werden kann diese Frage nur dann, wenn die Änderung keine UVP-pflichtigen Projekte betrifft und im Übrigen offensichtlich ist, dass Umweltbelange nicht beeinträchtigt werden können. Da diese Abgrenzung in der Planungspraxis regelmäßig nicht einfach durchzuführen ist, empfiehlt es sich, im Zweifel von dem aufwendigen Screeningverfahren zur Klärung dieser Frage abzusehen und von vor-neherein eine Umweltprüfung für die Planänderung durchzuführen. Nur wenn ohne großen Aufwand mit hinreichender Sicherheit davon ausgegangen werden kann, dass erhebliche Umweltauswirkungen durch die Änderung des Regionalplans nicht hervorgerufen werden, sollte von der Umweltprüfung Abstand genommen wer-

den⁷. Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 ROG ist durch eine „überschlägige Prüfung“ festzustellen, ob eine geringfügige Änderung voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben wird. Das ROG enthält nunmehr als Anlage 2 die europarechtlich vorgegebene Liste der Kriterien, anhand derer diese Prüfung durchzuführen ist. Bei der Vorprüfung ist analog zu der ausdrücklichen Regelung in § 14b Abs. 2 UVPG zu berücksichtigen, inwieweit Umweltauswirkungen durch Vermeidungs- oder Verminderungsmaßnahmen offensichtlich ausgeschlossen werden.

Nach § 23 Abs. 3 ROG-2004 (Überleitungsrecht) entfiel die Pflicht zur Umweltprüfung lediglich für solche Raumordnungspläne, deren Aufstellung bis zum 20. Juli 2004 eingeleitet wurde und deren Aufstellungsverfahren bis zum 20. Juli 2006 abgeschlossen wurde. Auf diese Pläne fanden die §§ 7 und 10 in der vor dem 20. Juli 2004 geltenden Fassung des ROG-1998 Anwendung. Neuregelungen des Überleitungsrechts enthält nunmehr § 28 ROG.

4. Welche Einschränkungen des Prüfungsumfangs ergeben sich aus einer „abgeschichteten“ Umweltprüfung?

4.1 Abschichtung gegenüber der Landesplanung

Nach § 9 Abs. 3 Satz 1 ROG (zuvor § 7 Abs. 5 Satz 8 ROG-2004) soll die Umweltprüfung bei der Aufstellung eines Raumordnungsplans auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden, wenn in anderen das Plangebiet ganz oder teilweise umfassenden Plänen oder Programmen bereits eine Umweltprüfung durchgeführt wurde. Die Umweltprüfung kann mit anderen Prüfungen zur Ermittlung und Bewertung von Umweltauswirkungen verbunden werden (also z. B. mit einer Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG (FFH-Prüfung)). Wenn ein Landesraumordnungsplan für das Landesgebiet, aus dem nun ein Regionalplan entwickelt werden soll, bereits eine Umweltprüfung im Sinne der Plan-UP-RL enthält, bedeutet dies aber nicht in jedem Fall, dass dann vollends auf die Durchführung einer Umweltprüfung für den Regionalplan verzichtet werden kann. Vielmehr müssen die gegenüber dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet konkretisierten Festlegungen des Regionalplans einer erneuten Prüfung im Hinblick auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen einer ergänzenden Umweltprüfung unterzogen werden.

⁷ Vgl. dazu: Uechtritz, in: Gesellschaft für Umweltrecht (Hrsg.), Risikoregulierung und Risikokommunikation - Umweltprüfung für Pläne und Programme, Berlin 2005, S. 170.

4.2 Abschichtung gegenüber der Bauleitplanung

Die Möglichkeit einer „vertikalen Abschichtung“ der Umweltprüfung bezieht sich nicht nur auf das Verhältnis von Regionalplänen zur vorübergehenden Landesplanung, sondern auch auf das Verhältnis der Regionalplanung zur nachgebenden Bauleitplanung. Jeder Plan ist auf seiner Stufe nur insoweit einer Umweltprüfung zu unterziehen, wie dies nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Plans angemessenerweise verlangt werden kann. Die Umweltprüfung von Festlegungen in einem Regionalplan, die erst auf der Ebene der Bauleitplanung endgültig konkretisiert werden, kann und soll daher auf die Wirkungen beschränkt werden, die schon durch die Rahmensetzung der Regionalplanung endgültig vorbestimmt werden. Gemäß § 2 Abs. 4 Satz 5 BauGB kann die nachfolgende Bauleitplanung auf diesen Prüfungsvorgang Bezug nehmen und ebenfalls abschichten. Die Regionalplanung darf wiederum auf diesen nachfolgenden Prüfungsschritt in der Bauleitplanung verweisen. § 14f UVPG bringt dies deutlicher als das ROG zum Ausdruck indem dort gesagt wird: „Sind Pläne und Programme Bestandteil eines mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozesses, so soll zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens bestimmt werden, auf welcher der Stufen dieses Prozesses bestimmte Umweltauswirkungen schwerpunktmäßig geprüft werden sollen“.

4.3 Abschichtung gegenüber Fachplanungen und der Landschaftsplanung

Die Generalklausel des § 9 Abs. 3 ROG erlaubt die Abschichtung der Umweltprüfung in der Regionalplanung auch gegenüber der Fachplanung. Der hier nicht direkt, aber doch analog anwendbare § 14f Abs. 3 UVPG regelt die Möglichkeit dieser Abschichtung etwas ausführlicher als das ROG wie folgt: Zur Vermeidung von Mehrfachprüfungen soll bei der Festlegung des Untersuchungsrahmens bestimmt werden, auf welcher Stufe dieses Prozesses bestimmte Umweltauswirkungen schwerpunktmäßig geprüft werden sollen, wenn Pläne und Programme Bestandteil eines mehrstufigen Planungs- und Zulassungsprozesses sind. Dabei sind Art und Umfang der Umweltauswirkungen, **fachliche Erfordernisse** sowie Inhalt und Entscheidungsgegenstand des Plans oder Programms zu berücksichtigen.

Im Verhältnis der Raumordnung zur Landschaftsplanung ist die Spezialvorschrift des § 19a UVPG zu beachten, die das Problem von der Seite der Landschaftsplanung aus regelt und daher selbstständig neben dem ROG gilt. § 19a Abs. 3 UVPG schreibt vor, dass die Inhalte von Landschaftsplanungen, bei denen gemäß § 19a Abs. 1 UVPG eine Strategische Umweltprüfung durchgeführt worden ist, bei der Umweltprüfung anderer Pläne und Programme herangezogen werden sollen. Gemäß § 14g Abs. 4 UVPG (der in der vom ROG abschließend geregelten Raumordnungsplanung wiederum nur analog anwendbar ist), können Angaben aus der

Landschaftsplanung in den Umweltbericht aufgenommen werden, wenn sie für den vorgesehenen Zweck geeignet und hinreichend aktuell sind.

Insbesondere wenn bereits eine Landschaftsrahmenplanung im Sinne von § 15 BNatSchG vorliegt, bietet es sich an, den Untersuchungsrahmen der Umweltprüfung unter besonderer Berücksichtigung dieser Planung zu bestimmen. Nach § 14 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG enthalten Landschaftspläne, anders als sonstige sektorale Umweltfachpläne, bereits Informationen über den Naturhaushalt insgesamt sowie über die einzelnen Umweltmedien. Ihnen liegt eine sehr ausführliche Bestandsaufnahme und Bestandsanalyse über den Naturhaushalt zugrunde. Außerdem sind der Landschaftsplanung Angaben über den zu erwartenden Zustand von Natur und Landschaft zu entnehmen.

5. Wie verhält sich die Umweltprüfung von Plänen und Programmen zu anderen umweltbezogenen Prüfverfahren?

5.1 Die Grundsatzregelung im ROG

Nach § 9 Abs. 3 Satz 2 ROG (zuvor § 7 Abs. 5 Satz 9 ROG-2004) kann vorgesehen werden, dass die Umweltprüfung für Pläne sowie andere, aufgrund von Rechtsvorschriften der europäischen Gemeinschaften erforderliche Verfahren zur Prüfung von Umweltauswirkungen gemeinsam durchgeführt werden. Dies betrifft insbesondere die Verträglichkeitsprüfung nach der FFH- oder Vogelschutz-RL der EG. Dabei kann koordinierend vorgegangen werden oder „gegenseitig-horizontal“ abgeschichtet werden. Jedoch darf die Zusammenfassung unterschiedlicher Prüfungen von Umweltauswirkungen nicht dazu führen, dass die spezifischen Anforderungen des jeweiligen Prüfinstrumentes verkürzt werden.

5.2 Der notwendige Umfang und Detaillierungsgrad einer Verträglichkeitsprüfung im Rahmen der strategischen Umweltprüfung eines Regionalplans

a. Das Problem

Nach § 35 Satz 2 BNatSchG ist § 34 BNatSchG über die Verträglichkeit und Unzulässigkeit von Projekten (also die Vorschrift über die sog. FFH-Verträglichkeitsprüfung) bei „Raumordnungsplänen i.S. des § 3 Nr. 7 des ROG mit Ausnahme des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG entsprechend anzuwenden“ (nunmehr Art. 3 GeROG).

Zu den Raumordnungsplänen i.S. des § 3 Nr. 7 ROG gehören der Raumordnungsplan für das Landesgebiet und die Pläne für Teilräume der Länder (Regionalpläne). Regionalpläne sind demnach in entsprechender Anwendung des § 34 BNatSchG einer Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen, sofern sich aus ihrer Durchführung erhebliche Beeinträchtigungen für ein FFH-Schutzgebiet ergeben könnten. Ob dies möglich ist, muss durch eine überschlägige Vorprüfung geklärt werden.

Der im Rahmen der entsprechenden Anwendung **nicht** anzuwendende § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG lautet:

(1) Projekte sind vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung oder eines Europäischen Vogelschutzgebiets zu überprüfen.

Der im Übrigen entsprechend anwendbare § 34 BNatSchG lautet:

(1) ... Bei Schutzgebieten im Sinne des § 22 Abs. 1 BNatSchG ergeben sich die Maßstäbe für die Verträglichkeit aus dem Schutzzweck und den dazu erlassenen Vorschriften.

(2) Ergibt die Prüfung der Verträglichkeit, dass das Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen eines in Absatz 1 genannten Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist es unzulässig.

Die Absätze 3 bis 5 des § 34 BNatSchG regeln Ausnahmen von der grundsätzlichen Unzulässigkeit.

Angesichts dieser strikten Regelung ist zu fragen, in welchem Umfang und mit welchem Detaillierungsgrad schon auf der Ebene der Regionalplanung geprüft werden muss, ob und wie die Durchführung eines Regionalplans, d.h. die Umsetzung der in dem Plan enthaltenen Ziele und Grundsätze, „zu erheblichen Beeinträchtigungen eines in § 34 Absatz 1 genannten Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen“ könnte. Dies gilt besonders für räumlich konkretisierte Ziele wie z. B. Vorbehaltsgebiete und Vorranggebiete. Müssen in diesen Gebieten abschließende und parzellenscharfe Untersuchungen zu Flora und Fauna durchgeführt werden, um entscheiden zu können, ob z. B. ein Vorranggebiet für den Abbau oberflächennaher Bodenschätze am Rande oder sogar in einem FFH-Gebiet zulässigerweise in den Regionalplan aufgenommen werden darf oder nicht?

b. Was bedeutet die „entsprechende“ Anwendung der Verträglichkeitsprüfung in der Regionalplanung?

Eine „entsprechende“ Anwendung bedeutet, dass die Verträglichkeitsprüfung in der Regionalplanung nur dem Sinn und Zweck der Regionalplanung entsprechend anzuwenden ist. Wie sich schon aus dem Ausschluss der entsprechenden Anwendbarkeit des § 34 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG ergibt, enthält die Verträglichkeitsprüfung in der Regionalplanung keine Prüfung der Zulassung oder Durchführung von konkreten Projekten, sondern nur die Prüfung der Frage, ob die in dem betreffenden Plan enthaltenen verbindlichen Rahmenseetzungen für künftige Projekte mit den Erhaltungszielen und Schutzzwecken etwa berührter FFH-Gebiete oder europäischer Vogelschutzgebiete positiv vereinbar sind. Verallgemeinernd ausgedrückt, muss auf der Ebene der Regionalplanung nur das geprüft werden, was durch die Regionalplanung festgelegt wird. Was erst später entschieden wird, braucht noch nicht geprüft zu werden. Nur das, was unabänderlich feststeht, muss geprüft werden.

Maßstab der Prüfung ist gemäß § 34 Abs. 2 BNatSchG, ob „das Projekt (hier: der Plan – genauer: die verbindlichen Rahmenseetzungen des Plans bei ihrer Ausfüllung durch nachfolgende Projekte) zu erheblichen Beeinträchtigungen eines in Absatz 1 genannten Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen“ könnte. Wenn diese Frage bejaht werden muss, ist der Plan grundsätzlich unzulässig – es sei denn, einer der Ausnahmetatbestände des § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG ist gegeben.

Ausnahmen von der grundsätzlichen Unzulässigkeit der Planung sind gegeben, wenn die betreffende Rahmenseetzung

1. aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist, und
2. zumutbare Alternativen, den mit dem Plan verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind.

Befinden sich in dem von der beeinträchtigenden Rahmenseetzung betroffenen Gebiet prioritäre Biotope oder prioritäre Arten, können als zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses nur solche im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Landesverteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder den maßgeblich günstigen Auswirkungen des Plans auf die Umwelt geltend gemacht werden. Die sonstigen Gründe nach Nr. 1 können nur geltend gemacht werden, wenn zuvor über das BMUNR eine Stellungnahme der Kommission der EG eingeholt worden ist. Zudem sind die notwendigen Maßnahmen zur Sicherung des Zusammenhangs des

ökologischen Netzes „Natura 2000“ vorzusehen. Über die getroffenen Maßnahmen ist die Kommission der EG über das BMUNR zu unterrichten.

Die entscheidende Weichenstellung bei der Festlegung des notwendigen Umfangs und des Detaillierungsgrads der Verträglichkeitsprüfung in der Regionalplanung liegt nach alledem in der Beantwortung der Frage, welche Festlegungen in einem Regionalplan für alle nachfolgenden Pläne und Einzelfallentscheidungen so verbindliche und wirksame Vorgaben enthalten, dass die Folgen schon auf der Ebene der Regionalplanung geprüft werden müssen.

c. Was wird durch die Regionalplanung so verbindlich festgelegt, dass eine Verträglichkeitsprüfung hinsichtlich dieser Festlegungen erfolgen muss?

Ein Raumordnungsplan enthält Rahmensetzungen für nachfolgende Pläne und Projekte. Dieser Rahmen darf nicht überschritten werden. Was innerhalb des Rahmens geschieht, wird vom Raumordnungsplan nicht festgelegt. Die Prüfung aller Einzelheiten, die innerhalb des Rahmens zulässig sein könnten, braucht in der Umweltprüfung des Regionalplans nicht zu erfolgen. Insoweit darf auf nachfolgende Umweltprüfungen (UP in der Bauleitplanung, Projekt-UV) verwiesen werden. Nur das, was kraft Rahmensetzung als unausweichlich gilt, muss in die Umweltprüfung einbezogen werden. In § 14b Abs. 1 und 2 UVPG ist dieses Prinzip beispielhaft wie folgt formuliert: Eine Strategische Umweltprüfung ist nur durchzuführen, wenn ein Plan für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben einen Rahmen setzt. Pläne setzen einen Rahmen für die Entscheidung über die Zulässigkeit von Vorhaben, wenn sie Festlegungen mit Bedeutung für spätere Zulassungsentscheidungen, insbesondere zum Bedarf, zur Größe, zum Standort, zur Beschaffenheit, zu Betriebsbedingungen von Vorhaben oder zur Inanspruchnahme von Ressourcen enthalten.

Für die in einem Regionalplan festgelegten **Grundsätze** bedeutet dies: Da in der Regionalplanung nur solche Rahmensetzungen, die auf den nachfolgenden Planungsstufen und bei nachfolgenden Entscheidungen **unausweichlich** befolgt werden müssen, einer Verträglichkeitsprüfung unterzogen werden müssen, müssen die in Regionalplänen festgelegten Grundsätze nicht im Einzelnen auf ihre Verträglichkeit mit FFH-Gebieten und Vogelschutzgebieten geprüft werden. Denn gemäß § 4 Abs. 2 ROG sind die Grundsätze der Raumordnung von den öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und der Ermessensausübung nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften nur **zu berücksichtigen**. Sie können durch Abwägung überwunden werden. Grundsätze der Raumordnung sind daher nur insoweit in eine Verträglichkeitsprüfung bei der Regionalplanung einzubeziehen, als ihre Bedeutung für ein bestimmtes FFH-Gebiet oder ein Vogelschutzgebiet evident ist (was recht selten der Fall sein dürfte). Gesonderte Untersuchungen und zusätzliche Erhebungen brauchen insoweit jedoch nicht vorgenommen oder veranlasst zu werden. Die eigentliche Verträglichkeitsprüfung findet bei der Entscheidung über beantragte Projekte statt.

Für die in einem Regionalplan festgelegten **Ziele** bedeutet dies: Ziele der Raumordnung müssen gemäß § 4 Abs. 1 ROG von den öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen **beachtet** werden. Wie dies geschieht, ist von der zuständigen öffentlichen Stelle zu entscheiden. Dabei kann es – je nach der Zielformulierung – durchaus mehrere Varianten der „Beachtung“ des Ziels geben. Das Ziel als solches ist jedoch strikt verbindlich. Wenn alle denkbaren Varianten der Verwirklichung des Ziels eines Regionalplans zu „erheblichen Beeinträchtigungen eines FFH-Gebiets oder eines Vogelschutzgebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen“ führen können, muss von einer negativen Verträglichkeitsprüfung ausgegangen werden. Beispiel: Eignungsgebiete für Windkraftanlagen sind in aller Regel mit Vogelschutzgebieten in unmittelbarer Nähe unverträglich. Der Plan kann dann nur unter den Ausnahmebedingungen des § 34 Abs. 3 bis 5 aufrechterhalten werden.

In einem Regionalplan festgelegte Ziele der Raumordnung müssen also innerhalb des Korridors ihrer Verbindlichkeit und der darauf bezogenen Varianten der Verwirklichung auf ihre Verträglichkeit mit FFH-Gebieten und europäischen Vogelschutzgebieten geprüft werden. Für jedes festgelegte Ziel müssen dazu vor der eigentlichen Verträglichkeitsprüfung zwei Fragen beantwortet werden:

- a) Was wird durch das betreffende Ziel wirklich endgültig verbindlich festgelegt („Korridor der Verbindlichkeit“)?
- b) Welche Varianten der Zielverwirklichung sind im Rahmen dieses Korridors möglich?

Wenn im Rahmen des verbindlichen Zielkorridors noch FFH-verträgliche Lösungen möglich und rechtmäßig sind, darf die Verträglichkeitsprüfung auf die Entscheidungsebene verschoben werden. Wenn bei Beachtung des Ziels keine FFH-verträgliche Lösung möglich ist, ist das Ziel grundsätzlich unzulässig, es sei denn, dass der Ausnahmetatbestand nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG gegeben ist.

Was bedeutet dies für die hier in Rede stehende Festlegung von Vorranggebieten und Vorbehaltsgebieten?

d. Zur Verbindlichkeit der Festlegung von Vorranggebieten und Vorbehaltsgebieten gegenüber FFH-Gebieten und europäischen Vogelschutzgebieten

Festgelegte **Vorranggebiete** schließen „andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen“ in dem betreffenden Gebiet aus; in **Vorbehaltsgebieten** soll den begünstigten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung „mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen“ besonderes Gewicht beigemessen werden.

Auf den ersten Blick scheint man diesen Formulierungen des § 7 Abs. 4 ROG-2004 (§ 8 Abs. 7 ROG) entnehmen zu können, dass sich Vorranggebiete und – entsprechend eingeschränkt – auch Vorbehaltsgebiete nach ihrer verbindlichen Festlegung auch gegenüber FFH-Gebieten und europäischen Vogelschutzgebieten durchsetzen könnten (wenn Vorrang oder Vorbehalt rechtmäßig festgesetzt sind).

Diese Schlussfolgerung trifft jedoch in dieser Allgemeinheit nicht zu. § 8 Abs. 7 ROG (zuvor § 7 Abs. 4 ROG-2004) regelt das Konkurrenzverhältnis von „raumbedeutsamen Funktionen und Nutzungen“ im Verhältnis zur jeweils vom Plan begünstigten raumbedeutsamen Nutzung. Man könnte die Ansicht vertreten, dass mit „Funktionen und Nutzungen“ nach Sinn und Zweck der Vorschrift nur **menschliche Ansprüche** an den Raum gemeint seien – also Ansprüche des Menschen an den Raum zum Nutzen des Menschen. FFH-Gebiete und europäische Vogelschutzgebiete zielen nun ganz im Gegenteil zu einer menschlichen Nutzung darauf ab, die betreffenden Gebiete für Fauna und Flora zu erhalten. Dies ist das Gegenteil zu den möglicherweise von § 8 ROG (zuvor § 7 ROG-2004) allein gemeinten (anthropogenen) „raumbedeutsamen Funktionen und Nutzungen“. Daraus würde folgen, dass sich nach ihrem eigentlichen Sinn und Zweck weder ein Vorranggebiet noch ein Vorbehaltsgebiet gegenüber einer auf der Projektebene nachfolgenden negativen – FFH-Verträglichkeitsprüfung durchsetzen könnte.

Diese Aussage könnte allerdings in der regionalplanerischen Praxis auf Widerspruch stoßen, weil es auch regionalplanerisch festgelegte Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege gibt. Wenn man sich dogmatisch darauf festlegte, dass nur menschliche Ansprüche Gegenstand eines Vorbehalts- oder Vorranggebiets sein können, würde dies ein Widerspruch in sich selbst sein. Derartige Gebiete dürften dann nur als Erholungsräume (für den Menschen) festgelegt werden, aber nicht als Vorranggebiete für Naturschutz und Landschaftspflege.

Der schwierigen Rechtsfrage sollte im Ansatz dadurch begegnet werden, dass in der Beschreibung des Vorbehalts oder des Vorrangs einer bestimmten Nutzung in einem Regionalplan ausdrücklich zum Ausdruck gebracht wird, dass der Vorbehalt oder der Vorrang sich gegenüber dem Schutzanspruch eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung nur nach Maßgabe einer Verträglichkeitsprüfung auf der Projektebene durchsetzen soll. Damit wird die Wirkung des Vorbehalts oder des Vorrangs gegenüber den Schutzansprüchen eines FFH-Gebiets- oder eines Vogelschutzgebiets sinnvoll eingeschränkt; eine verfrühte Umweltsprüfung (ohne nähere Kenntnis der Projekte) wird vermieden (eingeschränktes Vorbehalts- oder Vorranggebiet).

***Vorschlag für eine textliche Festlegung:** Die Festlegung der Vorranggebiete und der Vorbehaltsgebiete für den Abbau von oberflächennahen Bodenschätzen erfolgt mit der Maßgabe, dass der Vorbehalt oder der Vorrang sich gegenüber dem Schutzanspruch eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung nur nach Maßgabe ei-*

ner nachfolgenden Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG auf der Projektebene durchsetzen soll.

Diese Lösung ist selbstverständlich nur dann möglich und sinnvoll, wenn die oben bereits erwähnte Evidenzprüfung ergeben hat, dass sich das beabsichtigte Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet einerseits und das vorgefundene Schutzgebiet nicht offensichtlich gegenseitig ausschließen. Diese Frage ist im Scopingverfahren zu klären.

e. Ergebnis

Für die Verträglichkeitsprüfung von Vorranggebieten und Vorbehaltsgebieten im Rahmen der Regionalplanung bedeutet dies, dass nur eine maßstäblich vertretbare Evidenzprüfung vorzunehmen ist. Nur Festlegungen, die angesichts bereits vorliegender Informationen offensichtlich mit einem FFH- oder Vogelschutzgebiet komplett und von vornherein unvereinbar sind – und zwar auch in Ansehung möglicher Ausnahmen nach § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG –, dürfen nicht in den Plan aufgenommen werden. Alle weiter gehenden Entscheidungen über die Verträglichkeit von Projekten in Vorrang- oder Vorbehaltsgebieten mit den Erhaltungs- und Schutzzwecken von FFH- und europäischen Vogelschutzgebieten dürfen jedoch auf die Ebene der Projektzulassung verlagert werden. Dies kann durch ausdrückliche textliche Festlegung geschehen.