

Berlin, 17. November 2004

Managementplanung für FFH-Gebiete

Ein Diskussionsbeitrag zur Guten Fachlichen Praxis der Umsetzung der FFH-Richtlinie

In allen Bundesländern wird derzeit die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie der EU umgesetzt. Bisher standen Fragen der Datenerhebung und -bewertung im Vordergrund. Diese sind ohne Zweifel notwendig. Kern der notwendigen Managementpläne sind aber die konzeptionellen Maßnahmen, die zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Zustandes der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der europäischen Vogelschutzgebiete durchgeführt werden. Die klassischen Pflege- und Entwicklungspläne der vergangenen Jahrzehnte werden in der Fachöffentlichkeit wegen ihrer Effizienz und Akzeptanz sowie der vielfach nur mangelhaft erfolgten Umsetzung kritisch gesehen. Die FFH-Managementplanung eröffnet demgegenüber die Möglichkeit, die erkannten Umsetzungsdefizite zu bereinigen und durch eine andere Herangehensweise eine verbesserte Akzeptanz für die Anliegen des Naturschutzes zu erzielen. Dazu muss man sich der Mithilfe aller Akteure vor Ort, insbesondere der Landnutzer und Kommunen, bedienen. Der Bund Deutscher Landschaftsarchitekten möchte diesbezüglich wünschenswerte Perspektiven aufzeigen und Diskussionen anstoßen.

Ausgangslage

Mit der Unterzeichnung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie vom 21.5.1992 hat sich die Bundesrepublik Deutschland verpflichtet, zur Erhaltung von europaweit bedeutenden Arten und Lebensräumen beizutragen. Kernpunkte der Richtlinie sind die Sicherstellung und Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes von natürlichen Lebensräumen für Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse (Art. 2, Anhang I und II) mit dem Ziel, ein zusammenhängendes europäisches Netz von Schutzgebieten zu schaffen (Art. 3).

Die durch die EU-Richtlinie definierten Anforderungen an die Umsetzung sind:

- Überwachung des Erhaltungszustandes und Verpflichtung zum regelmäßigen Bericht an die EU (Ergebnisse, Erhaltungsmaßnahmen und Bewertung des Erfolges der Maßnahmen) (Art. 11);
- Festlegung der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen, die sicherstellen, dass in den besonderen Schutzgebieten keine Verschlechterung der betreffenden Lebensräume und Habitate von Arten erfolgt und Störungen von Arten vermieden werden (Art. 2, 6.1, 6.2);
- Förderung der Pflege von Landschaftselementen, die von ausschlaggebender Bedeutung für die wildlebenden Tiere und Pflanzen sind. (Art. 10);
- Prüfung von Plänen und Projekten, die sich auf die jeweiligen Erhaltungsziele wesentlich auswirken können (direkt im Gebiet und indirekt auf das Gebiet) (Art. 6.3 und 4);

- Berücksichtigung der Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie von regionalen und örtlichen Besonderheiten (Art. 2).

Bezugsgröße für Erhaltungsmaßnahmen ist der Erhaltungszustand der Lebensräume und/oder der Arten von gemeinschaftlichem Interesse, derentwegen das Schutzgebiet ausgewiesen worden ist. Zur Festlegung von Erhaltungsmaßnahmen (Erhaltung und Entwicklung) können Managementpläne aufgestellt werden. Die Zuständigkeit der Bundesländer für die Natura 2000-Gebiete führt dabei aktuell zu sehr unterschiedlichen Umsetzungsstrategien und Planungspraktiken, was angesichts der vorgegebenen europäischen Anforderungen nicht befriedigen kann.

Anforderungen an einen Managementplan

Anforderungen an einen Managementplan sind u.a.:

- Er ist Datengrundlage für die Bewertung des aktuellen und des zu erwartenden Zustandes (Monitoring) sowie für den Bericht an die EU (Berichtspflicht).
- Er ist Grundlage für das Initiieren und Organisieren von Maßnahmen zum Erhalt und zur Förderung der günstigen Erhaltungszustände der Lebensräume und Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung im Schutzgebiet (Maßnahmenkonzept).
- Er ist Grundlage für die Beurteilung der Auswirkungen von Plänen und Projekten, die sich negativ auf den Erhaltungszustand der Lebensräume und Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung im Schutzgebiet auswirken könnten (FFH-Verträglichkeitsprüfung).

Managementpläne können gesondert für ein Gebiet erstellt werden oder aber in andere Entwicklungspläne integriert sein. Sie unterscheiden sich im Inhalt, der Arbeitsweise und der Umsetzung deutlich von Pflege- und Entwicklungsplänen, wie sie z.B. für Naturschutzgebiete bislang herkömmlich angewandt werden. Die dabei anfallenden Kosten, die derzeit überwiegend für Geländeaufnahmen und Dateneingabe aufgewandt werden, stoßen angesichts knapper öffentlicher Kassen auf geringe gesellschaftspolitische Akzeptanz. Dies gilt umso mehr, da unwahrscheinlich ist, dass von Seiten der EU spezifische und ausreichende Finanzmittel zum Management von Natura 2000-Gebieten – trotz einer Kofinanzierungspflicht – zur Verfügung gestellt werden. Konsequenterweise müssen Wege gesucht werden, die zu einer deutlichen Kostenminimierung führen können.

Die Umsetzung der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie weist zudem enge Verbindungen zur europäischen Wasserrahmenrichtlinie (WRRL) auf. Letztere integriert auch die Ziele und Normen der nach (europäischem) Gemeinschaftsrecht ausgewiesenen Schutzgebiete, die in der Regel bis 2015 zu erfüllen sind. Dazu sind frühzeitig und in hinreichender Detaillierung Erhaltungsziele für die entsprechenden Natura 2000-Gebiete zu entwickeln, – eine Aufgabe, die nur über die Ausarbeitung eines alle Belange integrierenden Managementplanes fachlich hinreichend fundiert geleistet werden kann. Zudem müssen die Wasserkörper, die die Schutzgebiete beeinflussen, zusätzlich in die operative Überwachung der Oberflächengewässer gemäß WRRL einbezogen werden, sofern sie die von ihr vorgegebenen Umweltziele voraussichtlich nicht erreichen werden. Damit bestehen enge Beziehungen zwischen den Monitoringaufgaben der FFH- und der Wasserrahmenrichtlinie, die eine Abstimmung hinsichtlich

Erhebungszeiträumen und Methoden erfordern, um Doppelarbeit und ggf. widersprüchliche Aussagen zu vermeiden bzw. umgekehrt mögliche Synergien effektiv zu nutzen.

Der nachhaltige, das heißt dauerhafte Erhalt eines Netzes von Natura 2000-Gebieten ist nur dann sichergestellt, wenn die durchgeführten Maßnahmen den Rahmenbedingungen der EU entsprechen, sie dabei ökonomisch sinnvoll konzipiert und zugleich gesellschaftspolitisch toleriert und akzeptiert sind. Eine gesellschaftliche Akzeptanz ist am ehesten erreichbar, wenn ein möglichst weiter Kreis von Betroffenen in den Prozess der Ausarbeitung von Erhaltungszielen und der Erstellung von Managementplänen mit eingebunden ist, die Notwendigkeiten erkennt und die erforderlichen Maßnahmen und Konsequenzen mit trägt.

Konzept

Die gesellschaftliche Wahrnehmung und Diskussion um die Folgen eines Natura 2000-Netzes ist von einer Verhärtung der Auseinandersetzung zwischen vermeintlichen Konfliktpartnern geprägt. Dies kann nur durch einen Planungsprozess entkrampft werden, der anstelle einer rein gutachterlichen Planung den Bürger im Sinne der Agenda 21 aktiv einbezieht. Die "Landschaftsplanung am Runden Tisch" ist hierfür das geeignete Vorgehen. Die "bekannte" Landschaftsplanung erhöht auch das Verständnis und die Akzeptanz für naturschutzfachliche Ziele und Maßnahmen bei Kommunen, Investoren und der Landwirtschaft. Die Landschaftsplanung besitzt damit in mehrfacher Hinsicht eine Schlüsselrolle für eine naturschutzfachlich fundierte Umsetzung der FFH-Richtlinie.

Im Folgenden wird ein Konzept vorgeschlagen, bei dem ein „Interdisziplinärer Arbeitskreis FFH-Gebiet“ gemeinsam Maßnahmen zum Erhalt und der Entwicklung eines FFH-Gebietes (Managementplan) erarbeitet und den Umsetzungsprozess begleitet. Dabei bleibt die Entscheidungskompetenz bei der zuständigen Naturschutzbehörde.

Dieser Interdisziplinäre Arbeitskreis setzt sich aus allen betroffenen Behörden und Verbänden (Vertreter des Naturschutzes, „wichtige Landschaftsnutzer“ aus Landwirtschaft, Forst, Landschaftspflegeverband, Jagd, Wasserwirtschaft usw., Tourismusverband, betroffene Interessensverbände) und Kommunen zusammen. Die Organisationsform kann variabel und ortsspezifisch sein. Die Moderation des Arbeitskreises sollte bei einer in Moderation und naturschutzfachlichen Planungen erfahrenen Person liegen, die einerseits das naturschutzfachliche und regionale Wissen über Naturschutzziele und deren Umsetzung besitzt, andererseits ausreichend flexibel in den Diskussionen auf Nutzungsansprüche reagieren kann.

Aufgabe des Arbeitskreises ist es, die Erarbeitung eines fachlichen Konzeptes sowie dessen Umsetzung zu begleiten sowie die Maßnahmen zur Entwicklung eines Natura 2000-Gebietes im Sinne der EU-Richtlinie effektiv abzustimmen.

Die Einrichtung eines Arbeitskreises erlaubt eine zielgerechte Aufgabenverteilung: Viele sich aus der Managementplanung ergebende Maßnahmen können im Zuge sowieso anstehender Aufgaben erledigt werden; die sinnvolle Koordination von Aufgaben zwischen verschiedenen Beteiligten öffnet weitere Spielräume. Die Integration von Organisationen aus den Bereichen der

Tourismusentwicklung und Regionalvermarktung in den Arbeitskreis eröffnet zudem die Möglichkeit, Maßnahmen zum Erhalt und zur Entwicklung von Natura 2000-Gebieten für die Region in Wertschöpfung umzusetzen; die entstehenden Kosten können so teilweise refinanziert werden. In der Konsequenz würden der Schutzstatus und die damit verbundenen Schutzbemühungen gesellschaftspolitisch besser anerkannt werden.

Der „Interdisziplinäre Arbeitskreis Natura 2000“ kann zudem auch prüfen, inwieweit neben oder an Stelle der in der Fachliteratur empfohlenen Methoden auch erprobte Erfassungsmethoden aus anderen Projekten im Zusammenhang mit dem zur Diskussion stehenden Management zielführend sein können. Insgesamt könnte dies die Kosten für die Gesamterhebung bzw. auch für Folgeerhebungen erheblich reduzieren.

Das Vorgehen stellt sich – schematisch – wie folgt dar:

1	Vorbereitung	Zusammenstellen der Daten, Darstellung des Status quo
2	Bildung eines Arbeitskreises (1. Arbeitskreissitzung)	Vorstellung der Akteure, Ergänzung der Datensammlung, Zusammenstellen der Vorhaben und Planungen
3	Scoping	Festlegung des Untersuchungsrahmens auf Grundlage der vorhandenen Daten und der Erfüllung der Standards, Anforderungen an die Bearbeiter
4	Erfassung und Konfliktanalyse	Erfassen und Bewerten der Qualitäten (Biotopkartierung, Artenerfassung), Darstellen der Konflikte, Definition des günstigsten Erhaltungszustandes
5	2. Arbeitskreissitzung	Diskussion der Konflikte, Entwicklung von Lösungsansätzen
6	Konzeptentwicklung	Erstellen des Maßnahmenkonzeptes, Soll-/Ist-Vergleich, Einzelabstimmungen mit den Betroffenen, Abwägen zwischen den Belangen
7	3. Arbeitskreissitzung	Abstimmung der Maßnahmen, Diskussion von Varianten, Darstellen von Alternativen, Festlegen des Handlungskonzeptes, Vereinbarung zum Monitoring
8	Umweltbeobachtung	Regelmäßige Kontrolle der Maßnahmen, Erfolgskontrolle, Bericht im Arbeitskreis

Dieses Vorgehen hat folgende Vorteile:

- Bündelung der vorhandenen Kenntnisse verschiedener Professionen und damit Einsparungen im Bereich der Datenerhebung, -auswertung und -bewertung.
- Einheitliches Datenmanagement: Ein für alle Beteiligten verbindliches System erspart die Vielfacheingabe der Erhebungsdaten und wirkt dadurch kostenminimierend.
- Gemeinschaftlicher Kenntnisstand und gemeinschaftliche Diskussion – Berücksichtigung eines großen Aspektes gesellschaftspolitischer und fachlicher Interessen und Entwicklungen: Zeit- und personalaufreibende Einzelaktivitäten und -gespräche können ausbleiben oder deutlich reduziert, Vorplanungen effizienter gestaltet werden.
- Gemeinschaftliche Verantwortung für die Maßnahmen – dies beinhaltet auch die ökonomische Seite der Managementpläne.

- In kooperativem Verwaltungshandeln können Synergieeffekte, z.B. mit der Umsetzung der europäischen Wasserrahmenrichtlinie (in den Natura 2000-Gebieten mit vom Wasser abhängigen Arten und Lebensräumen) ausgeschöpft werden.
- Allen Beteiligten sind alle Ansprechpartner, die Rahmenbedingungen und die Informationswege bekannt – dies erhöht die Transparenz und ermöglicht zeiteffizientes Arbeiten.
- Ggf. gemeinsames Management von (kleinen) Natura 2000-Gebieten in einem (sinnvollen) Verbund, um den anfallenden Arbeitsaufwand zu reduzieren.

In allen Bundesländern existiert aus einer Vielzahl von Projekten ein großer Datenpool (Landschaftsplanungen, Agrarstrukturelle Entwicklungsplanungen, Naturschutzgroßprojekte, Regionale Entwicklungskonzepte, wasserwirtschaftliche Planungen u.a.). In diesen Planungsprozessen und den dabei gegebenen Möglichkeiten des fachlichen Austausches gelingt es den planenden Landschaftsarchitekten in der Regel, die Standpunkte der Umweltverbände, der land- und forstwirtschaftlichen Institutionen, der Kommunen als Träger der Planungshoheit und der beteiligten Öffentlichkeit zu integrieren. Die Zusammenarbeit der Beteiligten in verschiedenen Planungsprozessen, Arbeitskreisen und Abstimmungsprozessen ist geübt und belastungsfähig und somit für die Entwicklung und Abstimmung der Managementpläne für Natura 2000-Gebiete hervorragend geeignet.

Vergütung und Vergabe der Leistungen

In der Regel werden FFH-Managementpläne effizient und effektiv durch die Beauftragung von qualifizierten Planungsbüros zu erstellen sein. Nachdem die FFH-Managementpläne dem Leistungsbild der Pflege- und Entwicklungspläne nahe kommen, ist für die Bemessung der Vergütung die Honorarordnung für Architekten und Ingenieure und hier insbesondere die §§ 49b, 49c, 49d HOAI heranzuziehen. Weil das Leistungsbild der FFH-Managementpläne jedoch im Regelfall über die in § 49c beschriebenen Grundleistungen des Pflege- und Entwicklungsplanes hinausgehen, erfordern diese Besonderen Leistungen nach § 5 Abs. 4 HOAI eine ergänzende schriftliche Vereinbarung zur Vergütung zwischen den Vertragsparteien. Solche Besonderen Leistungen ergeben sich insbesondere bei

- der Erfassung von Flora und Fauna entsprechend den Kartier- und Bewertungsschlüsseln, einschließlich Dateneingabe in die Datenbank;
- Steuerungsleistungen: Moderation des Arbeitskreises, Abstimmung mit den Betroffenen, Präsentation der Ergebnisse, der Datenaufbereitung im GIS.

Soweit sich ein Leistungsbild für FFH-Managementpläne nicht mehr in den Grundleistungen des § 49c subsumieren lässt, ist eine Vergütungsbemessung auch nach § 50 HOAI möglich. Die darin geregelte freie Honorarvereinbarung setzt einen individuell erarbeiteten detaillierten Leistungskatalog und eine rechtzeitige schriftliche Vereinbarung voraus, ansonsten ist eine Bemessung nach Zeithonorar des § 6 HOAI geboten.

Leistungen für FFH-Managementpläne sind als „geistige Leistungen“ nicht eindeutig und erschöpfend beschreibbar. Es handelt sich somit nicht um Leistungen, deren Vergabe nach

einem Preiswettbewerb gemäß VOL erfolgen kann. Vielmehr sind die in der VOF geregelten Verfahren und Bestimmungen für die Vergabe in einem Leistungswettbewerb anzuwenden.

Zusammenfassung

Statt im Einzelfall und unkoordiniert auf die Anforderungen zu reagieren, die aus der Habitat-Richtlinie erwachsen, fordert der Bund Deutscher Landschaftsarchitekten ein vorsorgendes konzeptionelles Vorgehen, das zu einem maßgeblichen Teil im Kontext der regulären Landschaftsplanung auf den verschiedenen Planungsebenen mit erarbeitet werden kann. Laufende Landschaftsplanungen sind um die Aufgaben aus der FFH-Richtlinie zu ergänzen und vorhandene Pläne entsprechend fortzuschreiben. Für diese Fortschreibung bieten sich Modulkonzepte unter Integration des Agenda-21-Prozesses an, mit denen die Landschaftsplanung flexibel und zielgerichtet auf Teilaufgaben reagieren kann. Das Gebot des effizienten Mitteleinsatzes auch in der planerischen Umweltvorsorge und im Naturschutz spricht für den Einsatz der eingeführten Planungsinstrumente und gegen behelfsmäßig und nicht vollwertigen Ersatz.

Der BDLA empfiehlt, die richtlinienkonforme Ausgestaltung und naturschutzfachliche Qualität des Schutzgebietssystems Natura 2000 durch die kooperative und interdisziplinäre Erarbeitung zu gewährleisten und die planungsbezogenen Aufgaben den Landschaftsarchitekten als hierfür besonders qualifizierte Fachleute zu übertragen.

Bund Deutscher Landschaftsarchitekten
Köpenicker Straße 48/49, 10179 Berlin
Tel. 030 27 87 15-0, Fax 030 27 87 15-55
info@bdla.de, www.bdla.de