



# Bezirksregierung Münster Regionalplanungsbehörde

Geschäftsstelle des Regionalrates

Tel.: 0251/411-1755 Fax: 0251/411-81755 E-Mail: geschaeftsstelle-regionalrat@brms.nrw.de

## Sitzungsvorlage 16/2013

### **25. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster, Teilabschnitt Münsterland,**

#### **Erweiterung der Abgrabungsbereiche für die Kalksteingewinnung im Teutoburger Wald auf den Gebieten der Stadt Lengerich und der Gemeinde Lienen**

Integration des Verfahrens zur 25. Änderung des geltenden Regionalplans in das Verfahren zur Fortschreibung des Regionalplans Münsterland

**hier: Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 26.02.2013**

Berichterstatter: Regionalplaner Gregor Lange

Bearbeiterinnen: Regierungsbaudirektorin Gunhild Wiering

Tel.: 0251 - 411-1533

Regierungsbeschäftigter Norbert Blumenroth

Tel.: 0251-411-1693

Diese Vorlage ist Beratungsgrundlage zu

**TOP 5 b der Sitzung des Regionalrates am 18.03.2013**

### **Beschlussvorschlag**

**für den Regionalrat:**

Zustimmung

Kenntnisnahme

---

Die Grünen im Regionalrat Münster, Fürstenstr. 8, 48565 Steinfurt

An die  
Geschäftsstelle des Regionalrates Münster

An den  
Vorsitzenden des Regionalrates Münster

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen beantragt für die Regionalratssitzung am 18.03.2013  
den Tagesordnungspunkt:

**„Bericht der Bezirksregierung über die tatsächlichen Möglichkeiten einer erfolgreichen  
Inanspruchnahme einer habitatschutzrechtlichen Ausnahme im Rahmen der 25. Änderung  
des Regionalplanes Münsterland“**

Beschlussvorschlag:  
Der Regionalrat nimmt den Bericht zu Kenntnis.

Begründung:

Die Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Regionalrat Münster vertritt die Auffassung, dass für  
die

*„25. Änderung des Regionalplans für den Regierungsbezirk Münster, Teilabschnitt  
Münsterland; Erweiterung der Abgrabungsbereiche für die Kalksteingewinnung im  
Teutoburger Wald auf den Gebieten der Stadt Lengerich und der Gemeinde Lienen“*

auf Grund der dem Regionalrat bislang vorgelegten Unterlagen nicht erkennbar ist, ob für  
die beantragte Erweiterung der Kalkabbauflächen die dazu notwendige habitatschutz-  
rechtliche Ausnahme gemäß § 34 Abs. 3-5 BNatSchG erfolgreich in Anspruch genommen  
werden kann. Diese Auffassung wird begründet mit der beigefügten rechtlichen  
Stellungnahme des Herrn Prof. Dr. Gellermann vom 10.12.2012.

Die Bezirksregierung wird daher darum gebeten, ihre Einschätzung dazu darzustellen.

Mit freundlichen Grüßen



Fraktionssprecher  
Steinfurt, den 26.02.2013

Anlage

Martin Gellermann, Schlesierstraße 14, 49492 Westerkappeln

Fraktion Bündnis 90/Die Grünen  
im Regionalrat Münster  
Fürstenstraße 8  
48565 Steinfurt

**apl. Prof. Dr. Martin Gellermann**  
**außerplanmäßiger Professor**  
**an der Universität Osnabrück**  
**Rechtsanwalt**  
**Schlesierstraße 14**  
**49492 Westerkappeln**  
**Tel.: 05404/919695**  
**Fax: 05404/919475**  
**M.Gellermann@t-online.de**

**Ihr Zeichen**

**Geschäftszeichen**

**Datum**

GE/14/12

10.12.2012

## **Änderung des Regionalplans Münsterland**

*hier: Möglichkeit der Inanspruchnahme einer habitatschutzrechtlichen Ausnahme*

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit Rücksicht darauf, dass die 25. Änderung des Regionalplans Münsterland erhebliche Beeinträchtigungen des Natura 2000-Gebietes DE 3813-302 „Nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ erwarten lässt,<sup>1</sup> bitten Sie um Abgabe einer Stellungnahme zu der Frage, ob die beabsichtigte Änderung unter Inanspruchnahme einer sich auf § 7 Abs. 6 ROG i.V.m. §§ 36, 34 Abs. 3-5 BNatSchG gründenden Abweichung von dem Verbot des § 34 Abs. 2 BNatSchG vorgenommen werden kann. Ihrem Ersuchen komme ich gern nach und nehme hierzu wie folgt Stellung:

### **I. Vorbemerkung**

Auch wenn die Gebiete des Netzes Natura 2000 der Bewahrung des gemeinsamen Naturerbes der Mitgliedstaaten der Europäischen Union dienen und als solche – auch in Verantwortung für die künftigen Generationen – einer wirksamen Sicherung bedürfen, sind sie dennoch nicht als „absolute Tabuflächen“ zu betrachten. In Anerkennung dessen, dass es gewichtige Gründe des gemeinen Wohls geben kann, die es erforderlich machen können, das öffentliche Interesse an der Bewahrung der Integrität der Natura 2000-Gebiete im Einzelfall zurückzustellen, hat der Unionsgesetzgeber in Art. 6 Abs. 4 FFH-RL den Mitgliedstaaten die Möglichkeit eröffnet, ausnahmsweise und unter strikter Wahrung der dort bezeichneten Voraussetzungen von den gebietsbezogenen Schutzerfordernissen abzuweichen.<sup>2</sup> Die restriktiv zu interpretierenden Regelungsvorgaben des Europäischen Naturschutzrechts<sup>3</sup> haben ihren

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu Stellungnahme des Unterzeichners vom 13.09.2012, S. 4 ff.

<sup>2</sup> Eingehend zu den habitatschutzrechtlichen Regelungsvorgaben des Unionsrecht *Epiney*, in: dies./Gammenthaler (Hrsg.), *Das Rechtsregime der Natura 2000-Schutzgebiete*, 2009, S. 118 ff.

<sup>3</sup> *EuGH*, Urt. v. 26.10.2006, Rs. C-239/04, *Kommission / Portugal*, Slg. 2006, I-10183 Rn. 35; Urt. v. 20.09.2007, Rs. C-304/05, *Kommission / Italien*, Slg. 2007, I-7495 Rn. 82; Urt. v. 16.02.2012, Rs. C-182/10, *Solvay u.a.*, Slg. 2012, I-0000 Rn. 73.

Niederschlag in § 34 Abs. 3-5 BNatSchG gefunden. Da die sich auf die Zulassung gebietsbeeinträchtigender Projekte beziehende Vorschrift aus Gründen des § 7 Abs. 6 ROG i.V.m. § 36 S. 1 BNatSchG beachtlich ist, wenn Raumordnungspläne relevante Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebietes planerisch vorbereiten, darf auch die 25. Änderung des Regionalplans Münsterland allenfalls dann zugelassen werden, wenn den in § 34 Abs. 3-5 BNatSchG bezeichneten Anforderungen vollen Umfangs genügt wird.

## **II. Anwendungsvoraussetzungen des § 34 Abs. 3-5 BNatSchG**

Die zu Verbotsabweichungen berechtigende Vorschrift ist allerdings nicht ohne weiteres anwendbar. Nach den insoweit übereinstimmenden Erkenntnissen des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Bundesverwaltungsgerichts können Projekte und Pläne, die mit der Schutzvorschrift des Art. 6 Abs. 3 S. 2 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 2 BNatSchG in Konflikt geraten, auf der Basis des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 3-5 BNatSchG nur zugelassen werden, wenn deren nachteilige Auswirkungen auf die Schutz- und Erhaltungsziele des jeweiligen Natura 2000-Gebietes zuvor im Rahmen einer ordnungsgemäßen Verträglichkeitsprüfung identifiziert worden sind.<sup>4</sup> Verantwortlich zeichnet dafür die Erwägung, dass nur eine in jeder Hinsicht korrekte und vollständige FFH-Verträglichkeitsprüfung jene Informationen und Erkenntnisse liefert, derer es bedarf, um das Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen prüfen zu können.

Schon diese Anwendungsvoraussetzung des § 34 Abs. 3-5 (i.V.m. § 36 S. 1) BNatSchG ist in Ansehung der geplanten 25. Änderung des Regionalplans Münsterland nicht erfüllt. Auch wenn im Auftrag der Dyckerhoff AG Werk Lengerich und der Calcis Lienen GmbH & Co.KG eine FFH-Verträglichkeitsstudie (im Folgenden: FFH-VU) erarbeitet wurde, genügt diese Unterlage aus den bereits in der Stellungnahme vom 13.09.2012 genannten Gründen nicht, um auf ihrer Grundlage die Verträglichkeit der Planänderung in einer den Anforderungen des § 34 BNatSchG gerecht werdenden Weise beurteilen zu können.

Zu den wesentlichen Schwachstellen zählt vor allem, dass sich die FFH-VU nicht mit der Frage der Verträglichkeit der 25. Änderung des Regionalplans, sondern ausschließlich damit befasst, ob ein Gesteinsabbau innerhalb der planerisch vorgesehenen Erweiterungsbereiche der Steinbrüche Lengerich-Hohne und Lienen in einer Weise verwirklicht werden kann, die mit den Schutz- und Erhaltungszielen des Natura 2000-Gebietes vereinbar ist. Mit einer derart projektbezogenen FFH-VU kann es im Verfahren zur Aufstellung bzw. Änderung eines Raumordnungsplans indes sein Bewenden nicht haben. Stattdessen bedarf es einer Verträglichkeitsuntersuchung, in deren Rahmen geklärt wird, ob bei Ausschöpfung des durch die zeichnerischen und textlichen Darstellungen vorgegebenen Rahmens eine Beeinträchtigung des be-

<sup>4</sup> *EuGH*, Urt. v. 20.09.2007, Rs. C-304/05, *Kommission / Italien*, Slg. 2007, I-7495 Rn. 83; Urt. v. 16.02.2012, Rs. C-182/10, *Solvay u.a.*, Slg. 2012, I-0000 Rn. 74; Urt. v. 11.09.2012, Rs. C-43/10, *Aitoloakarnanias u.a.*, Slg. 2012, I-0000 Rn. 114; *BVerwG*, Urt. v. 17.01.2007, 9 A 20.05, NuR 2007, 336 Rn. 114; Urt. v. 12.03.2008, 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 154.

troffenen Gebietes verursacht wird, die – gemessen am Maßstab der gebietsbezogen verfolgten Schutz- und Erhaltungsziele – erheblich ist.

Davon abgesehen liegen der FFH-VU keine sorgfältigen Erfassungen und Bewertungen der in den Erweiterungsbereichen vorkommenden Bestände wertgebender (z.B. Bechsteinfledermaus) sowie für die natürlichen Lebensraumtypen charakteristischer Arten (z.B. Schwarzspecht, Mittelspecht, Hohltaube) zugrunde,<sup>5</sup> derer es für eine den Anforderungen des § 34 BNatSchG vollauf genügenden Verträglichkeitsprüfung bedarf.<sup>6</sup>

Im Übrigen ist – in Ergänzung der bereits in der Stellungnahme vom 13.09.2012 dokumentierten Mängel – darauf aufmerksam zu machen, dass sich die FFH-VU von vornherein auf eine Betrachtung nachteiliger Auswirkungen des Gesteinsabbaus auf das Natura 2000-Gebiet „Nördliche Teile des Teutoburger Waldes mit Intruper Berg“ beschränkt. Da die Erweiterungsbereiche der Steinbrüche Lienen und Lengerich-Hohne nachweislich und regelmäßig von Individuen des Großen Mausohrs als Jagdgebiet genutzt werden und sich dort zugleich Männchen- und Paarungsquartiere befinden,<sup>7</sup> ist nicht auszuschließen, dass ein abgrabungsbedingter Verlust der Waldflächen in den vorgesehenen Erweiterungsbereichen zugleich negative Rückwirkungen auf die dem Netz Natura 2000 zugehörige Wochenstube der Mausohren in Ledde (DE-3712-303 „*Kirche in Ledde*“) sowie die umliegenden Winterquartiere (DE-3731-305 „*Permer Stollen*“; DE-3813-303 „*Stollen bei Lienen-Holperdorp*“; DE 3712-301 „*Stollen bei Ibbenbüren-Osterledde*“) haben. Da die FFH-VU zur Beeinträchtigung dieser Natura 2000-Gebiete keine Aussagen trifft, ist sie auch in dieser Hinsicht defizitär.

Solange die nachteiligen Auswirkungen auf die genannten Natura 2000-Gebiete, die sich mit der 25. Änderung des Regionalplans tatsächlich verbinden bzw. hierdurch hervorgerufen werden können, nicht in einer den Anforderungen des § 34 BNatSchG vollauf genügenden Weise untersucht wurden, kommt die Inanspruchnahme einer sich auf § 34 Abs. 3-5 (i.V.m. § 36 S. 1) BNatSchG gründenden Ausnahme nicht in Betracht. Die darin enthaltene Ermächtigung zur Abweichung von den habitatschutzrechtlichen Verboten ist derzeit schlicht nicht anwendbar. Um der 25. Änderung des Regionalplans im Ausnahmewege zur Realität zu verhelfen, muss daher in erster Linie eine ordnungsgemäße und vollständige Verträglichkeitsprüfung erstellt werden.

<sup>5</sup> Während sich die FFH-VU diesbezüglich jeder Aussage enthält, heißt es in Anhang 3 des Kompensationskonzepts (S. 1) ausdrücklich: „Hierfür wurden keine floristischen oder faunistischen Kartierungen durchgeführt, die Bewertung erfolgt allein auf der Grundlage einer Potenzialabschätzung der betroffenen Flächen sowie vorhandener Daten (vorhandene Kartierungen, Biotopkataster, Messtischblatt-Listen, Fundkataster des LANUV).“

<sup>6</sup> Vgl. nur *BVerwG*, Urt. v. 12.03.2008, 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 68; Urt. v. 14.04.2010, 9 A 5.08, NVwZ 2010, 1225 Rn. 50; *OVG Koblenz*, Urt. v. 08.07.2009, 8 C 10399/08, NuR 2009, 882 (887).

<sup>7</sup> FFH-VU, S. 49; *Echolot*, Artenschutzrechtliche Prüfung im Rahmen der Regionalplanänderung in der Gemeinde Lienen. Fledermauskundliche Untersuchungen, 2011, S. 22.

### III. Voraussetzungen des § 34 Abs. 3-5 BNatSchG

Solange Art, Ausmaß und Intensität der planbedingten Beeinträchtigungen der in Rede stehenden Natura 2000-Gebiete nicht im Rahmen einer Verträglichkeitsprüfung identifiziert wurden, die auf einer sorgfältigen Bestandserfassung und -bewertung beruht, sämtliche planbedingten Wirkfaktoren in den Blick nimmt und unter Einbezug des „besten verfügbaren wissenschaftlichen Erkenntnisstandes“ würdigt, lässt sich naturgemäß nicht abschließend beurteilen, ob die in § 34 Abs. 3-5 BNatSchG bezeichneten Voraussetzungen im Falle der in Planung befindlichen Erweiterung der Abgrabungsbereiche in Lienen und Lengerich-Hohne erfüllbar sind. Hinzuweisen ist aber jedenfalls darauf, dass die „Hürden des Habitatschutzrechts“ aus Anlass des Planungsfalles selbst dann nicht ohne weiteres überwunden werden können, wenn eine ordnungsgemäße Verträglichkeitsprüfung vorgenommen wird.

#### 1. „Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“

Um von dem Verbot des § 34 Abs. 2 (i.V.m. § 36 S. 1) BNatSchG abweichen zu können, hat der zur Entscheidung berufene Hoheitsträger den Nachweis zu führen,<sup>8</sup> dass dies aus „zwingenden Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ erforderlich ist (§ 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG). Während Pläne und Projekte, an deren Verwirklichung ein ausschließlich privates Interesse besteht, von vornherein nicht in den Genuss einer Ausnahme gelangen können,<sup>9</sup> gilt anderes für Vorhaben Privater, an deren Realisierung zugleich ein öffentliches Interesse besteht.

a. Die 25. Änderung des Regionalplans beruht auf einem entsprechenden Antrag der Firmen Dyckerhoff AG Werk Lengerich und Calcis Lienen GmbH & Co KG. Ausweislich ihrer Begründung (S. 3) wird die Änderung erforderlich, um die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Erweiterung der von den Unternehmen betriebenen Steinbrüche in Lengerich-Hohne und Lienen zu schaffen. Die Erweiterungsplanung liegt daher im privatwirtschaftlichen Interesse der Unternehmen, indessen schließt dies nicht zwangsläufig aus, dass hiermit zugleich Belangen des gemeinen Wohls entsprochen wird.<sup>10</sup> Auch wenn es die Planbegründung in dieser Hinsicht an der erforderlichen Klarheit mangeln lässt, deutet sich in den Erwägungen zum Planungserfordernis und zum Bedarf doch an, dass die „vorhabenbezogene Planung“ zugleich zur Sicherung der Versorgung der Region mit oberflächennahen Rohstoffen beiträgt. Schon der in § 2 Abs. 1 Nr. 4 S. 4 ROG enthaltene Grundsatz der Raumordnung sowie die sich auf die Sicherung abbauwürdiger Bodenschätze beziehenden Aussagen des Landesentwicklungsplans lassen mit hinreichender Deutlichkeit erkennen, dass an der vorsorgenden Sicherung der geordneten Aufsuchung und Gewinnung standortgebundener Rohstoffe ein öffentliches Interesse besteht. Indem die Planung der Erweiterungsflächen hierzu einen Beitrag leistet, werden mit der 25. Än-

<sup>8</sup> *EuGH*, Urt. v. 26.10.2006, Rs. C-239/04, *Kommission / Portugal*, Slg. 2006, I-10183 Rn. 36; ferner *EuGH*, Urt. v. 15.12.2005, Rs. C-344/03, *Kommission / Finnland*, Slg. 2005, I-11033 Rn. 39, 60; Urt. v. 12.07.2007, Rs. C-507/04, *Kommission / Österreich*, Slg. 2007, I-5939 Rn. 198.

<sup>9</sup> Vgl. nur *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, *Umweltrecht II*, 65. Lfg. 2010, Nr. 11 § 34 Rn. 31; *Schumacher*, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, *BNatSchG*, 2. Aufl. 2010, § 34 Rn. 84; *Wolf*, in: Schlacke (Hrsg.), *GK-BNatSchG*, 2012, § 34 Rn. 14

<sup>10</sup> *EuGH*, Urt. v. 16.02.2012, Rs. C-182/10, *Solvay u.a.*, Slg. 2012, I-0000 Rn. 77.

derung des Regionalplans zugleich Belange des gemeinen Wohls verfolgt, die dem Kreis der „öffentlichen Interessen“ zugehören und daher jedenfalls ihrer Art nach geeignet sind, eine Abweichung von dem Verbot des § 34 Abs. 2 BNatSchG zu legitimieren.

b. Zu beachten ist freilich, dass dieser Rechtfertigungsgrund nur unter den in § 34 Abs. 4 (i.V.m. § 36 S. 1) BNatSchG bezeichneten Bedingungen bemüht werden kann. Insoweit ist von Belang, dass die geplante Erweiterung der Abgrabungsbereiche in Lengerich-Hohne und Lienen nach dem derzeitigen Stand der Erkenntnis negative Rückwirkungen auf den im Gebiet des „Teutoburger Waldes“ geschützten prioritären natürlichen Lebensraumtyp (LRT) 7220\* „Kalktuffquellen“ haben kann. Die textlichen Darstellungen der 25. Änderung schließen dies nicht aus, zumal mit dem Ziel D lediglich „erhebliche Beeinträchtigungen der Kalktuffquellen“ nicht zu vereinbaren sind. Den Angaben der FFH-VU (S. 42) ist sogar zu entnehmen, dass es erst noch des gutachterlichen Nachweises des Ausbleibens relevanter Beeinträchtigungen bedarf. Ähnlich gestaltet sich die Lage im Hinblick auf den gleichfalls prioritären LRT 91E0\* „Auwälder mit *Alnus glutinosa* und *Fraxinus excelsior*“, der sich rund 300 m südlich des Erweiterungsbereichs Lienen befindet. Da es auch dort erst noch des gutachterlichen Nachweises des Ausbleibens relevanter Beeinträchtigungen bedarf (FFH-VU, S. 42; Umweltbericht, S. 58), kann beim aktuellen Stand der Erkenntnis eine nachteilige Betroffenheit nicht ausgeschlossen werden.

Sind Beeinträchtigungen der prioritären LRT 7220\* und 91E0\* im Vollzug der Erweiterungsplanung möglich, können kraft der Anordnung des § 34 Abs. 4 S. 1 BNatSchG an sich nur der Schutz der menschlichen Gesundheit und der öffentlichen Sicherheit sowie maßgeblich günstige Auswirkungen auf die Umwelt als „zwingende Gründe“ geltend gemacht werden. Sonstige Gründe im Sinne des § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG, zu denen auch der Aspekt einer bedarfsgerechten Rohstoffsicherung zählt, dürfen dagegen aus Gründen des § 34 Abs. 4 S. 2 BNatSchG nur berücksichtigt werden, wenn zuvor über das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit eine Stellungnahme der Europäischen Kommission eingeholt wird. Da zugunsten der 25. Änderung ausschließlich das öffentliche Interesse an der Rohstoffsicherung sowie hiermit in Zusammenhang stehende wirtschaftliche Interessen ins Feld geführt werden, muss im Laufe des weiteren Planverfahrens eine Stellungnahme der Kommission eingeholt werden. Solange es daran fehlt, darf der Plan nicht unter Abweichung von dem Verbot des § 34 Abs. 2 (i.V.m. § 36 S. 1) BNatSchG aufgestellt werden.

Aber selbst wenn eine Stellungnahme der Kommission eingeholt und eine Berücksichtigung der die Rohstoffsicherung betreffenden Belange auf diesem Wege ermöglicht wird, bedeutet dies noch nicht, dass ihnen – gleichsam automatisch – eine die Verbotsabweichung rechtfertigende Kraft zukäme. Dies ist nur dann der Fall, wenn ihnen der Vorrang vor den gebietsbezogenen Integritätsinteressen zuerkannt werden kann. Dies bemisst sich anhand einer konkreten Abwägung, in deren Rahmen das Gewicht der zugunsten der Planänderung streitenden Gemeinwohlbelange auf Grundlage der Gegebenheiten des Einzelfalles nachvollziehbar bewertet und diese

Belange den mit ihnen in Konflikt stehenden Integritätsinteressen des Habitatschutzes vergleichend gegenübergestellt werden müssen.<sup>11</sup> Zu welchem Ergebnis diese „gewichtungsvergleichende“ und daher vollen Umfangs gerichtlich kontrollierbare Abwägung führte, lässt sich in Ansehung des vorliegenden Planungsfalles derzeit nicht beurteilen. In Ermangelung einer ordnungsgemäßen Verträglichkeitsprüfung fehlt es an Erkenntnissen, derer es bedarf, um das Gewicht der planungsbetroffenen Naturschutzbelange zutreffend einschätzen zu können. Der Umstand, dass sogar prioritäre Lebensraumtypen in Mitleidenschaft gezogen zu werden drohen, deutet auf eine besondere Wichtigkeit des naturschutzbezogenen Integritätsinteresses hin, dessen konkrete Bedeutung allerdings erst beurteilt werden kann, wenn tragfähige Informationen über das Ausmaß der Beeinträchtigung aller im Gebiet des „Teutoburger Waldes“ geschützten Lebensraumtypen des Anhangs I FFH-RL sowie aller Arten des Anhangs II FFH-RL vorliegen. Daneben finden sich in den Unterlagen keine Sachinformationen, die es erlauben, die Wichtigkeit der zugunsten der Änderungsplanung streitenden Rohstoffsicherungsinteressen einschließlich der hiermit in Zusammenhang stehenden wirtschaftlichen Belange zu beurteilen. Der Umstand, dass die Rohstoffsicherungsinteressen eher von längerfristiger Natur sind, deutet auf ein größeres Gewicht hin. Allerdings ist anhand der verfügbaren Unterlagen nicht erkennbar, ob die Erweiterung der Abgrabungsbereiche in Lengerich-Hohne und Lienen zur längerfristigen Befriedigung der Rohstoffsicherungsinteressen der Region unausweichlich ist oder ob darauf auch verzichtet werden könnte, ohne dass die Verwirklichung der öffentlichen Belange darunter wesentlich leidet.

Das Ergebnis einer in Anwendung des § 34 Abs. 3 Nr. 1 (i.V.m. § 36 S. 1 BNatSchG) erfolgenden Abwägung kann nach alledem beim derzeitigen Stand der Erkenntnis nur als offen bezeichnet werden.

## 2. Alternativenprüfung

Nichts anderes gilt in Ansehung der in § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG normierten Abweichungsvoraussetzung der Alternativlosigkeit. Die Vorschrift etabliert nach den Erkenntnissen des Bundesverwaltungsgerichts ein „strikt beachtliches Vermeidungsgebot“,<sup>12</sup> das nur durch den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt wird (Art. 20 Abs. 3 GG).<sup>13</sup> Die Alternativenprüfung versteht sich als eigenständiges Merkmal, dass – entgegen der Systematik des § 34 Abs. 3 BNatSchG – noch im Vorfeld der im Rahmen der Prüfung öffentlicher Belange erforderlichen Abwägung anzusiedeln ist.<sup>14</sup> Mit der Feststellung der Existenz einer zu-

<sup>11</sup> Vgl. nur *BVerwG*, Urt. v. 09.07.2009, 4 C 12.07, NuR 2009, 789 Rn. 13; *OVG Koblenz*, Urt. v. 08.07.2009, 8 C 10399/08, NuR 2009, 882 (890 f.); anschaulich *OVG Münster*, Urt. v. 31.05.2011, 20 D 80/05.AK, NuR 2011, 736 (737 f.).

<sup>12</sup> *BVerwG*, Urt. v. 27.01.2000, 4 C 2.99, ZUR 2000, 331 (332); Urt. v. 09.07.2009, 4 C 12.07, NuR 2009, 789 Rn. 33; *OVG Lüneburg*, Beschl. v. 12.12.2005, 7 MS 91/05, ZUR 2006, 94 (96); *OVG Koblenz*, Urt. v. 08.07.2009, 8 C 10399/08, NuR 2009, 882 (890).

<sup>13</sup> Hierzu *Storost*, FFH-Verträglichkeitsprüfung und Abweichungsentscheidung, DVBl. 2009, 673 (680).

<sup>14</sup> *BVerwG*, Urt. v. 17.05.2002, 4 A 28.01, NVwZ 2002, 1243 (1244); *Gellermann*, Hochmoselquerung und europäisches Naturschutzrecht, DVBl. 2008, 283 (288); *Halama*, Die FFH-Richtlinie – unmittelbare Auswirkungen auf das Planungs- und Zulassungsrecht, NVwZ 2001, 506 (511).



mutbaren Alternativlösung ist nämlich zugleich beschlossen, dass die Vorzugsvariante zur Verwirklichung der mit ihr verfolgten Ziele nicht erforderlich und die sich mit ihr verbindende Beeinträchtigung der Belange des Habitatschutzes daher vermeidbar ist.

Im Rahmen des bisherigen Planungsverfahrens wurden einzelne räumliche Alternativen (z.B. „Thieberg“) sowie denkbare Vermeidungsmaßnahmen am Standort („Tieferlegung“) geprüft, indessen lassen die Ausführungen nicht erkennen, dass sich die Erweiterung der in Rede stehenden Abgrabungsbereiche auch in dem spezifischen Sinne des § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG als alternativlos darstellt.

In räumlicher Hinsicht wurden bislang lediglich die Lagerstätten „Thieberg bei Rheine“ sowie Lagerstätten im Raum Beckum betrachtet, während sonstige Alternativstandorte, die im „Kalksteingutachten Teutoburger Wald“ aufgezeigt wurden, mit dem schlichten Hinweis aus der Betrachtung ausgeblendet wurden, dass „die Mehrzahl der Kalksteinabbaugebiete ... hohe bis sehr hohe Konfliktpotenziale mit dem Natur- und Landschaftsschutz (zeigt) und ... teilweise auch mit Eingriffen in FFH-Gebiete verbunden (wären)“ (FFH-VU, S. 12 f.). Selbst ein an Alternativstandorten erfolgender Eingriff in FFH-Gebiete ist kein Grund, von einer ordnungsgemäßen Prüfung entsprechender räumlicher Varianten abzusehen. Auch wenn es zutrifft, dass naturschutzinterne Konflikte durchaus dazu führen können, einen Alternativstandort als unzumutbar zu bewerten,<sup>15</sup> setzt dies doch in jedem Fall eine vergleichende Beurteilung der unterschiedlichen Lagerstätten voraus, zumal das Beeinträchtigungspotenzial in beiden Gebieten nicht unbesehen gleichgesetzt werden darf.<sup>16</sup> Würde der „Eingriff in FFH-Gebiete“ am Alternativstandort lediglich nicht prioritäre Schutzgüter betreffen, wäre dies womöglich hinnehmbar, wenn auf diesem Wege die sich mit der Erweiterungsplanung in Lengerich-Hohne und Lienen verbindende Gefährdung der prioritären Kalktuffquellen des Natura 2000-Gebietes „Teutoburger Wald“ verhindert werden können. Schon daraus folgt, dass der im bisherigen Planungsverfahren vorgenommene Alternativenvergleich defizitär ist und den sich aus § 34 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG ergebenden Anforderungen nicht genügt.

Exemplarischen Beleg bieten dafür auch die Ausführungen zur Nutzung des Rohstoffvorkommens im Raum Beckum (z.B. Lagerstätte Vellern-Nord), die im Umweltbericht (S. 25) und in der FFH-VU (S. 18 ff.) als Alternative zur Erweiterung des Steinbruchs Lengerich-Hohne thematisiert wird. Unter habitatschutzrechtlichen Aspekten kann diese Möglichkeit zur Vermeidung der Inanspruchnahme der vom LRT 9130 „Waldmeister-Buchenwald“ eingenommenen Flächen nicht mit dem schlichten Hinweis auf Nachteile für unzumutbar erklärt werden, die sich aus einem längeren Transportweg ergeben. Das Maß der Vermeidungsanstrengungen bemisst sich in Abhängigkeit von den Vorteilen für Natur und Landschaft, die sich mit der Durchführung einer Alternative verbinden. Lässt sich der vollständige Verlust von 16 Hektar

---

<sup>15</sup> Vgl. *Frenz*, in: ders./Müggenborg (Hrsg.), BKom BNatSchG, 2011, § 34 Rn. 86; *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer (Fn. 9), Nr. 11 § 34 Rn. 30; *Storost* (Fn. 13), DVBl. 2009, 680.

<sup>16</sup> So bereits *BVerwG*, Urt. v. 17.05.2002, 4 A 28.01, NVwZ 2002, 1243 (1246); ferner *BVerwG*, Urt. v. 17.01.2007, 9 A 20.05, NuR 2007, 336 Rn. 144.

des LRT 9130 im Erweiterungsbereich Lengerich-Hohne vermeiden, indem aus dem Raum Beckum stammende Rohstoffe im Zementwerk Lengerich eingesetzt werden, leuchtet nicht ein, wieso eine – in ihren Dimensionen nicht einmal konkret ermittelte – Erhöhung des Transportaufwandes unzumutbar sein sollte, wenn auf diesem Wege die vom LRT 9130 eingenommenen Flächen erhalten werden können.

Unmittelbar einsichtig ist lediglich, dass eine Vertiefung der vorhandenen Steinbrüche schon deshalb nicht unbegrenzt möglich ist, weil auf diesem Wege die im Umfeld befindlichen prioritären Kalktuffquellen in Mitleidenschaft gezogen werden können. Eine Alternative, die im Interesse des Schutzes eines nicht prioritären Lebensraumtyps (LRT 9130) nur um den Preis einer Gefährdung eines prioritären Gebietsbestandteils zu realisieren ist, verbietet sich in der Tat bereits aus naturschutzinternen Gründen.

Festzuhalten bleibt, dass mit den aus den verfügbaren Unterlagen ersichtlichen Erwägungen der Nachweis der Alternativlosigkeit der geplanten Erweiterungen der Abgrabungsbereiche Lienen und Lengerich-Hohne nicht geführt werden kann.

### 3. Kohärenzausgleich

Soll die 25. Änderung des Regionalplans unter Abweichung von dem Verbot des § 34 Abs. 2 (i.V.m. § 36 S. 1) BNatSchG zugelassen werden, sind kraft des entsprechend anzuwendenden § 34 Abs. 5 S. 1 BNatSchG die zur Sicherung des Zusammenhangs des Netzes Natura 2000 notwendigen Maßnahmen vorzusehen.

Tatsächliche oder zumindest nicht mit der erforderlichen Sicherheit ausschließbare Beeinträchtigungen maßgeblicher Bestandteile, die es mit sich bringen, dass ein plan- oder projektbedingt betroffenes Natura 2000-Gebiet die ihm zugeordnete Funktion innerhalb des europäischen ökologischen Gebietsverbundes nicht mehr in vollem Umfang erfüllen kann, erfordern einen Kohärenzausgleich, der sich funktionsbezogen an den planungsbedingten Einwirkungen auszurichten hat.<sup>17</sup> Auf Grundlage der Ermächtigung des § 34 Abs. 3, 4 BNatSchG dürfen Beeinträchtigungen des betroffenen Gebietes allenfalls dann zugelassen werden, wenn die sich hiermit verbindenden bzw. nicht sicher ausschließbaren Schädigungen natürlicher Lebensraumtypen und/oder Habitate maßgeblicher Arten vollständig kompensiert werden. Ist dies nicht oder nicht in ausreichendem Umfang möglich, kommt eine habitatschutzrechtliche Ausnahme nicht in Betracht,<sup>18</sup> weil andernfalls neben dem einzelnen Gebiet auch noch die ökologische Gesamtbilanz des Gebietsverbundes Natura 2000 eine Einbuße erführe.

Ob im Falle der 25. Änderung des Regionalplans ein den Anforderungen vollauf genügender Kohärenzausgleich erbracht werden könnte, erscheint beim derzeitigen

<sup>17</sup> BVerwG, Urt. v. 12.03.2008, 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 199; OVG Lüneburg, Urt. v. 20.05.2009, 7 KS 28/07, NuR 2009, 719 (728); eingehend hierzu Storost (Fn. 13), DVBl. 2009, 680 f.

<sup>18</sup> EuGH, Urt. v. 13.12.2007, Rs. C-418/04, *Kommission / Irland*, Slg. 2007, I-10947 Rn. 260; Frenz, in: ders./Müggenborg (Fn. 15), § 34 Rn. 106; Gellermann, in: Landmann/Rohmer (Fn. 9), Nr. 11 § 34 Rn. 45; Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle (Fn. 9), § 34 Rn. 106; Gassner/Heugel, *Das neue Naturschutzrecht*, 2010, Rn. 506 jeweils m.w.N.

Stand der Erkenntnis eher ungewiss. Auch wenn mit Blick auf die Erweiterungsplanung ein Kompensationskonzept entwickelt wurde,<sup>19</sup> kann dies doch schon deshalb nicht als ausreichend erachtet werden, weil es keine Maßnahmen umfasst, die geeignet wären, jene Beeinträchtigungen auszugleichen oder zu ersetzen, denen sich die prioritären Kalktuffquellen sowie die ebenfalls prioritären Auwälder im Falle einer Rohstoffgewinnung in den Erweiterungsbereichen ausgesetzt sehen.

Selbst in Ansehung der feststehenden Verluste des LRT 9130 kann es mit der Entwicklung von Kompensationskonzepten sein Bewenden nicht haben. Unabhängig von der Frage, ob die genannten Maßnahmen überhaupt geeignet sind, innerhalb eines angemessenen Zeitraums die zu erwartenden Funktionseinbußen zu kompensieren, ist insoweit von Belang, dass § 34 Abs. 5 S. 1 BNatSchG dazu verpflichtet, die der Kohärenzsicherung dienenden Maßnahmen „vorzusehen“. Da die Vorschrift in der Raumordnungsplanung entsprechend anzuwenden ist (§ 36 S. 1 BNatSchG), erscheint es berechtigt, den Planungsträger nicht für verpflichtet zu erachten, selbst die erforderlichen Maßnahmen verbindlich anzuordnen. Dagegen genügt es – entgegen der Auffassung des VGH Kassel<sup>20</sup> – sicher nicht, wenn sich der Träger der Raumordnungsplanung lediglich die Gewissheit verschafft, „dass in einem späteren Zulassungsverfahren die notwendigen Kohärenzmaßnahmen angeordnet werden können“. Insoweit ist daran zu erinnern, dass der Kohärenzausgleich zu den Voraussetzungen gehört, von deren Vorliegen es abhängt, ob ein Raumordnungsplan unter Abweichung von den habitatschutzrechtlichen Verboten aufgestellt bzw. geändert werden kann. Da der Planungsträger den Nachweis des Vorliegens dieser Voraussetzung führen muss, um eine sich auf § 34 Abs. 3-5 (i.V.m. § 36 S. 1) BNatSchG gründende Abweichungsentscheidung treffen zu können, hat er sich zuvor die Gewissheit zu verschaffen, dass der aus Anlass seiner Planung erforderliche Kohärenzausgleich nicht nur möglich ist, sondern auch tatsächlich durchgeführt wird. Das setzt neben einer Identifikation der Kohärenzsicherungsmaßnahmen die genaue Kenntnis der zur Kohärenzsicherung geeigneten Flächen sowie deren Verfügbarkeit für Zwecke des Kohärenzausgleichs voraus. Der Kohärenzausgleich muss daher mindestens durch planerische (z.B. § 7 Abs. 5 S. 2 ROG) oder sonstige Maßnahmen (z.B. Verträge) in einer Weise gesichert sein, die im Zeitpunkt der Planungsentscheidung die gesicherte Erwartung begründet, dass die erforderlichen Maßnahmen tatsächlich ausgeführt werden.

Die notwendige Sicherheit vermag das aus Anlass des Planungsfalles entwickelte Kompensationskonzept nicht zu vermitteln. Das Konzept umreißt eine Art „Flächenpool“ belässt aber im Unklaren darüber, welche der dort im Einzelnen aufgeführten Flächen überhaupt für Zwecke der Aufforstung bzw. des Umbaus von Nadelwald genutzt werden können. In der Umweltstudie (S. 69) und im Kompensationskonzept (S. 14) wird sogar ausdrücklich betont, dass nur ein geringer Teil der im Konzept bezeichneten Flächen zum Ankauf oder zur Gestattung der Maßnahmen überhaupt ver-

<sup>19</sup> *Herbstreit Landschaftsarchitekten*, Kompensationskonzept Kalksteinabgrabung Teutoburger Wald, Bochum, April 2011.

<sup>20</sup> *VGH Kassel*, Beschl. v. 05.02.2010, 11 C 2691/07.N, 11 C 2715/07.N, 11 C 38/08.N, 11 C 259/08.N, 11 C 1549/08.N, 11 C 2691/07.N u.a., BeckRS 2010, 46194.

füßbar ist.<sup>21</sup> Das Konzept ist daher bestenfalls als eine Art „Wunschliste“ zu betrachten, deren Umsetzbarkeit „in den Sternen steht“. Dem Träger der Regionalplanung bietet das Konzept daher von vornherein nicht die Gewissheit, dass der aus Anlass der Erweiterungsplanung notwendige Kohärenzausgleich auch tatsächlich erbracht wird bzw. werden kann. Beim derzeitigen Stand der Erkenntnis lässt sich daher nicht prognostizieren, dass die Voraussetzungen des § 34 Abs. 5 S. 1 (i.V.m. 36 S. 1) BNatSchG erfüllbar sind.

Davon abgesehen sieht sich das Kompensationskonzept auch aus anderen Gründen Bedenken ausgesetzt. Den Angaben der FFH-VU (S. 30) ist zu entnehmen, dass bei seiner Erarbeitung Maßnahmen berücksichtigt wurden, die dem Managementplan (SOMAKO) für das FFH-Gebiet „Teutoburger Wald“ entstammen. Auch wenn anhand der verfügbaren Unterlagen nicht erkennbar ist, welche der im SOMAKO beschriebenen Aktivitäten Eingang in das Kompensationskonzept gefunden haben, ist doch daran zu erinnern, dass Managementmaßnahmen nicht als Mittel der Kohärenzsicherung fungieren können. Die gezielte Wiederherstellung geschädigter Lebensraumtypen ist nach den Erkenntnissen des Bundesverwaltungsgerichts nur dann als Kohärenzsicherung anzuerkennen, wenn entsprechende Handlungen nicht in einem gebietsbezogenen Managementplan als Mittel zur Gewährleistung des aus Gründen des Art. 6 Abs. 1 FFH-RL ohnehin geschuldeten günstigen Erhaltungszustandes geboten sind.<sup>22</sup> Sollte – was aus fachlicher Sicht nahe liegt – die Umwandlung von Nadelforst in Buchenwald zu den SOMAKO-Maßnahmen zählen, dürfen sie als „So-wieso-Maßnahmen“ nicht zur Kohärenzsicherung herangezogen werden.

Bedenken sind im Übrigen auch deshalb anzumelden, weil das Kompensationskonzept neben der Waldumwandlung zugleich auch eine Neuanpflanzung von Buchenwald als Maßnahme der Kohärenzsicherung vorsieht, die im voraussichtlichen Eingriffszeitpunkt bestenfalls „Vorwaldcharakter“ besitzt und die ökologische Funktion eines über 100 Jahre alten Waldmeister-Buchenwaldes daher schwerlich uneingeschränkt fortführen kann. Das Bundesverwaltungsgericht hat es zwar für hinnehmbar erachtet, wenn rechtzeitig durchgeführte Kohärenzsicherungsmaßnahmen ihre volle ökologische Wirksamkeit erst zu einem späteren Zeitpunkt erlangen,<sup>23</sup> sich aber jeder näheren Angabe darüber enthalten, welche Zeiträume als akzeptabel zu bewerten sind. Der VGH Kassel ließ eine Entwicklungszeit von 30 Jahren unbeanstandet, hatte aber über ein Ausgleichskonzept zu befinden, bei dessen Realisierung die sofortige Wirksamkeit eines großen Teils der Maßnahmen gesichert war.<sup>24</sup> Zieht man überdies in Betracht, dass die Europäische Kommission zeitlichen Verzögerungen

<sup>21</sup> Siehe auch *Herbstreit* (Fn. 19), S. 21: „Tatsächlich wird jedoch ein Großteil der Flächen – da nicht im Eigentum der Abgrabungsunternehmen – nicht verfügbar sein.“

<sup>22</sup> *BVerwG*, Urt. v. 12.03.2008, 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 203; *OVG Koblenz*, Urt. v. 08.07.2009, 8 C 10399/08, NuR 2009, 882 (892); *Storost* (Fn. 13), DVBl. 2009, 681.

<sup>23</sup> *BVerwG*, Urt. v. 17.01.2007, 9 A 20.05, NuR 2007, 336 Rn. 148; Urt. v. 12.03.2008, 9 A 3.06, NuR 2008, 633 Rn. 200; dem folgend *OVG Lüneburg*, Urt. v. 20.05.2009, 7 KS 28/07, NuR 2009, 719 (728); *OVG Koblenz*, Urt. v. 08.07.2009, 8 C 10399/08, NuR 2009, 882 (892).

<sup>24</sup> *VGH Kassel*, Urt. v. 21.08.2009, 11 C 318/08.T, BeckRS 2009, 39300.

mit erkennbarer Zurückhaltung begegnet,<sup>25</sup> ein „time-lag“ im Schrifttum allenfalls in gesondert gelagerten Ausnahmefällen akzeptiert wird<sup>26</sup> und der Europäische Gerichtshof bislang keine Gelegenheit hatte, sich mit dieser Thematik zu befassen, erscheint eher zweifelhaft, ob das Kompensationskonzept einer rechtlichen Nachprüfung standhielte. Das mag freilich dahinstehen, zumal es den Anforderungen aus den bereits genannten Gründen ohnehin nicht genügt.

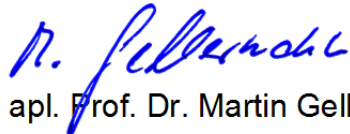
#### IV. Fazit

Auch wenn nicht auszuschließen ist, dass die 25. Änderung des Regionalplans Münsterland unter Inanspruchnahme einer sich auf § 34 Abs. 3-5 (i.V.m. § 36 S. 1) BNatSchG gründenden Ausnahme zugelassen werden kann, ist doch jedenfalls festzuhalten, dass es hierzu noch beachtlicher Anstrengungen bedarf.

In erster Linie ist eine ordnungsgemäße und vollständige Verträglichkeitsprüfung durchzuführen, die sich als Anwendungsvoraussetzung der Ausnahmeermächtigung darstellt. Ist die Bedingung erfüllt, muss der Nachweis geführt werden, dass sich die Erweiterung der Abgrabungsbereiche innerhalb der Kulisse des FFH-Gebietes tatsächlich als alternativlos erweist und die zugunsten der Erweiterung ins Feld geführten Belange der Rohstoffsicherung derart bedeutsam sind, dass sie die Hinnaahme eines großflächigen Verlustes des LRT 9130 und die – zumindest derzeit nicht ausschließbare – Beeinträchtigung der prioritären LRT 7220\* und 91E0\* gerechtfertigt erscheinen lassen. Lassen sich negative Auswirkungen auf die prioritären Bestandteile im Rahmen der erforderlichen planbezogenen Verträglichkeitsprüfung nicht mit hinreichender Sicherheit ausschließen, ist in verfahrensrechtlicher Sicht die Einholung einer Stellungnahme der EU-Kommission unausweichlich. Außerdem müssen Maßnahmen der Kohärenzsicherung identifiziert werden, deren tatsächliche Durchführung gesichert ist.

Der im weiteren Planungsverfahren zu bewältigende Aufwand ist fraglos beachtlich, indessen gibt es hierzu keine Alternative, wenn die 25. Änderung des Regionalplans Münsterland in rechtlich beanstandungsfreier und Rechtssicherheit verbürgender Weise vorgenommen werden soll.

Mit freundlichen Grüßen



apl. Prof. Dr. Martin Gellermann

<sup>25</sup> Europäische Kommission, Auslegungsleitfaden zu Art. 6 Abs. 4 der „Habitat-Richtlinie 92/43/EWG, Januar 2007, S. 22.

<sup>26</sup> Eingehend Gellermann, *Natura* 2000, 2. Aufl. 2001, S. 96 f.; zustimmend Epiney, in: dies./Gammenthaler (Fn. 2), S. 138 m.w.N.