

# Zur Problematik europäischer Naturschutz-Richtlinien

von Wolfgang Haber

Keywords: Naturschutz, Biodiversität, FFH, Natura 2000, Artenschutz, Ökologie

Die Europäische Union hat 1992 mit der FFH-Richtlinie eine grundlegend neue Naturschutz-Strategie begründet, deren Umsetzung jedoch große Widerstände bereitet. Diese beruhen teils auf schwieriger Vereinbarkeit mit deutschen Naturschutz-Traditionen und -Gesetzen, die ihrerseits nicht widerspruchsfrei sind, teils auf dem FFH-Konzept selbst innewohnenden Ungereimtheiten. Dahinter steht aber die Problematik der Biodiversität, die die Basis der Strategie ist und als Begriff schwer definierbar ist. Daher ist ihre Anwendung im Naturschutz, vor allem durch ihre Einengung auf den Artenschutz, mit komplexen Schwierigkeiten behaftet. Der Artikel beschreibt diese ausführlich und zeigt als Ausweg die Verknüpfung mit der Landnutzungspolitik auf, um primär durch Nutzungs- und Habitatvielfalt die neuen Naturschutzziele optimal zu erfüllen. Dennoch wird ihre Erreichbarkeit, vor allem wegen Kostenaspekten und schwieriger Abstimmung mit anderen gesellschaftlichen Zielen, skeptisch beurteilt.

In 1992, the European Union has decreed the Habitats Directive as a basically new strategy of nature conservation, but its implementation meets with considerable resistance. This is partly due to incompatibilities with German traditions and laws of nature conservation, which are somewhat ambiguous themselves, partly explained by inherent inconsistencies of the Directive. Behind the matter lingers the problematic concept of biodiversity which provides the basis of the strategy, but is difficult to be defined. Therefore its implementation for nature conservation, in particular when narrowed down to species diversity, is burdened with complex problems. The article describes them at some length, and shows as their possible solution the connection of nature conservation and land-use policy, in order to optimally perform the new conservation goals primarily through diversity of land uses and habitats. Their attainment, however, is judged with scepticism, because of cost aspects and difficult adjustment with other societal goals.

## I Einführung

Die FFH-Richtlinie der Europäischen Union (EU; offizielle Bezeichnung: Richtlinie 92/43/EWG des Rates der EU zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen) von 1992 wird oft als Krönung der Naturschutzbemühungen und als ein Durchbruch für die Naturschutzstrategie bezeichnet. Jedoch ist wohl keine Naturschutzvorschrift von Anfang an so umstritten gewesen und in ihrer Umsetzung auf solche Schwierigkeiten gestoßen wie gerade die FFH-Richtlinie (CHILLA 2005). Diese Tatsache fordert zu Überlegungen einerseits über die Bedeutung des Naturschutzes für unsere Gesellschaft, andererseits über die Rolle und Zuständigkeiten der EU heraus.

## 2 Politische und gesetzgebende Kompetenzen der Europäischen Union

Die EU, vor nunmehr 50 Jahren als Europäische Wirtschaftsgemeinschaft gegründet, hat schrittweise immer mehr politische Zuständigkeiten und auch gesetzgeberische Kompetenzen erhalten und ist durch Neuauftnahmen von Staaten mehrfach (auf jetzt 27 Mitgliedsländer) erweitert worden. Diese Entwicklung beruht auf einstimmigen Beschlüssen der Regierungschefs bzw. Minister der Mitgliedsstaaten und wird von der Europäischen Kommission und dem Europäischen Parlament politisch umgesetzt. Das gesetzgeberische Instrument sind die für die verschiedenen Ressorts beschlossenen EU-"Richtlinien", die entgegen ihrem eher unverbindlich klingenden Namen verbindliche Rechtsvorschriften darstellen. Sie sind laut EU-Vertrag innerhalb bestimmter Fristen in nationales Recht der Mitgliedsstaaten umzusetzen; wenn dies nicht fristgerecht geschieht, können sie in den Staaten auch direkt wirksam werden.

Seit dem Aufkommen des Umweltschutzes in den 1970er Jahren und seinen Aufzweigungen in den Gesundheits- und Verbraucherschutz ist die EU auch für dieses Politikfeld mit wachsenden Zuständigkeiten ausgestattet worden und hat es ebenso ehrgeizig wie gründlich entwickelt. Dies kommt in einer Vielzahl von z.T. sehr detaillierten und weitreichenden Richtlinien zum Ausdruck, die z.B. für Luftreinhaltung, Gewässerschutz, Abfallverminderung und -verarbeitung oder Lebensmittelsicherheit beschlossen wurden und auch den Naturschutz einbezogen. Auch wenn die Richtlinien in den Mitgliedsstaaten nicht immer ganz gleichmäßig umgesetzt und angewendet werden, hat sich die Umweltsituation in Europa insgesamt erheblich verbessert. Die EU-Kommission achtet konsequent auf eine angemessene Umsetzung und erhebt bei Verstößen Klage beim Europäischen Gerichtshof, der den Mitgliedsstaaten scharfe Sanktionen in Form hoher Geldzahlungen an die EU auferlegt.

Der Umweltschutz war ein relativ neuer Politikbereich, der auf allen Ebenen die Schaffung eigener Institutionen und Vorschriften erforderte und natürlich hart in alle übrigen Politikfelder wie Wirtschaft, Verkehr, Technologie oder Sozialwesen mit ihren z.T. langjährigen Zuständigkeiten und Traditionen eingreifen musste. Dies erzeugt verständlicherweise oft große Widerstände und auch Gegenbewegungen, wie sich jüngst wieder in den Auseinandersetzungen um die Feinstaub-Richtlinie oder die Maßnahmen gegen den Klimawandel zeigt. Insofern überraschte es nicht, dass auch die Umsetzung der FFH-Richtlinie heftige Kontroversen entzündete. Doch in ihnen zeigen sich auch grundsätzliche Probleme der Bedeutung und des Stellenwerts von Umwelt- und Naturschutz in der modernen Gesellschaft.

## 3 Zur Geschichte und zum Stellenwert des Naturschutzes

Naturschutz ist um gut 100 Jahre älter als der Umweltschutz. Das Verhältnis zwischen beiden ist jedoch begrifflich und inhaltlich bis heute ungeklärt (PIECHOCKI et al. 2004). Zum Verständnis der gesellschaftlichen Bedeutung des Naturschutzes ist die Kenntnis seiner in Deutschland entstandenen Tradition wichtig, auf die kurz eingegangen wird (FROHN 2007). Als im 19. Jahrhundert im Zuge der raschen technisch-industriellen Entwicklung Städtewachstum, Industrialisierung und Verkehrsererschließung, vor allem aber die Intensivierung der Land- und Forstwirtschaft die vertraute Landschaft immer schneller und radikaler zu verändern begannen, entstand im städtischen Bildungsbürgertum

die Gegenbewegung des Heimatschutzes. Er verband unter dem Einfluss der Romantik ästhetische Motivationen mit Respektierung des ländlich-kulturellen "Erbes" und regionaler Identifizierung. Aus ihm entwickelte der Musikwissenschaftler Ernst Rudorff ab 1880 die Idee des Naturschutzes, wählte aber einen falschen Namen. Denn sein Schutzziel war nicht die "Natur", sondern die überkommene "Kultur"landschaft in ihrer Schönheit, Eigenart und Vielfalt – die ja einst gegen die das Land bedeckende "wilde" Natur geschaffen worden war! – und nun in dem damaligen Zustand erhalten bleiben sollte.

Rudorffs Idee löste eine erste große, bis heute wirksame Kontroverse aus. Die Zustimmung der gebildeten Bürgerschicht für den Naturschutz stieß auf die Ablehnung der Grundbesitzer und Landnutzer, weil jene die (als Natur aufgefasste) Kulturlandschaft als öffentliches Gut ansahen. Sie besteht jedoch aus einer Vielzahl von Grundstücken zumeist privater Eigentümer, und diese befürchteten durch den Naturschutz eine Beschneidung ihrer Verfügungsrechte. Er erhielt daher, als er in Deutschland 1906 zur Staatsaufgabe erhoben wurde, statt eigener Rechtsgrundlagen oder Behörden nur kleine Fachstellen mit geringstmöglicher Personalausstattung. Sie konnten die – ebenfalls vom Staat – massiv geförderte Landnutzungs-Modernisierung nicht behindern und beschränkten sich auf kleinflächigen Schutz von Einzelobjekten als "Naturdenkmalen". Dabei zeichnete sich bald eine zunehmende biologische Orientierung des Naturschutzes ab, bei der sich das stark ästhetisch motivierte Interesse von der Landschaft, die Rudorff eigentlich im Sinn hatte, immer mehr auf den Schutz schön blühender Pflanzen und interessanter, seltener Tierarten verlagerte.

Erst 1935 wurde ein deutschlandweites Naturschutzgesetz erlassen. Es sollte laut § 1 "dem Schutz und der Pflege der heimatlichen Natur in allen ihren Erscheinungen" dienen und bezog in § 19 auch die "Landschaft" als Schutz- und Pflegeobjekt ein. Doch diese "Erscheinungen" waren in den Einzelbestimmungen des Gesetzes nur auf die lebende Natur, vor allem den Arten- und Gebietsschutz beschränkt und berücksichtigten ihre unbelebten Bereiche nicht. Diese wurden 35 Jahre später die Objekte des eigenständigen Umweltschutzes. Damals steckte die Ökologie noch in den Kinderschuhen, und eine ganzheitliche Auffassung von belebter und unbelebter Natur und Umwelt war ebenso wenig geläufig (der maßgebende Begriff "Ökosystem" wurde ja erst im gleichen Jahr 1935 eingeführt) wie das Wissen um den steten Wandel der Natur, so dass sich im Naturschutz eine statische Einstellung zu ihr einbürgerte und bis heute vorherrscht.

Das allgemeine Ziel des Schutzes der Natur "in allen ihren Erscheinungen" des 1935er Gesetzes wurde im neu konzipierten Bundesnaturschutzgesetz von 1976 durch die in seinem § 1 genannten vier Einzelziele präzisiert, nämlich (Formulierungen der Neufassung von 2002):

1. Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts,
2. Regenerationsfähigkeit und nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter,
3. Tier- und Pflanzenwelt einschließlich ihrer Lebensstätten und Lebensräume,
4. Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie Erholungswert von Natur und Landschaft,

die auf Dauer zu sichern sind. Damit wurden jedoch neue Widersprüchlichkeiten, vor allem für den Gesetzesvollzug, begründet, weil die vier Ziele nicht übereinstimmen und obendrein in idealistischen, unbestimmten Rechtsbegriffen formuliert sind. Das Gesetz schreibt daher ihre gegenseitige Abwägung vor und dies in der wiederum idealistischen Erwartung, dass sie rational und frei von subjektiven Einzelinteressen erfolge – in Wirklichkeit aber erzwingt sie, und zwar bereits *innerhalb* des Naturschutzes, Kompromisse nach unterschiedlichen Prioritäten und Kostenaspekten.

Als der Umweltschutz aufkam, schien er bei oberflächlicher Betrachtung den Naturschutz in (West-)Deutschland lediglich zu erweitern und politisch zu stärken, um ihn schließlich sogar einzubeziehen. Doch das Gegenteil trat ein: Umweltschutz, d.h. Luft-, Wasser- und Gewässerreinigung, Abfallverminderung und -beseitigung erlangten einen höheren gesellschaftlichen Stellenwert, erhielten eigene gesetzliche Grundlagen und auch mehr Mittel zur Umsetzung. Daher brauchte der Umweltschutz, also der Bereich der unbelebten Natur, auch im novellierten Naturschutzrecht nicht weiter berücksichtigt zu werden – obwohl die nun vorliegenden Erkenntnisse der ökologischen Wissenschaft einen ganzheitlichen Umgang mit der Natur geboten hätten.

Der Naturschutz blieb daher hinter dem Umweltschutz zurück und folgte weitgehend seinen bisherigen Traditionen, auch wenn er sie nunmehr ökologisch begründete (aber die mehrfachen Wechsel ökologischer Paradigmen – SCHAEFER 2003 – nicht mit vollzog). So kam es zu einer zunehmenden Betonung des Gesetzeszieles Nr. 3 als Naturschutz "im engeren" oder sogar im eigentlichen Sinne. Die Aufstellung Roter Listen von gefährdeten oder vom Aussterben bedrohten Arten gab dem Artenschutz hohe Priorität. Ihm wurden die übrigen Ziele als Naturschutz "im weiteren Sinne" oft geradezu untergeordnet. Aspekte der Gestaltung, Ästhetik oder Kultur sind im Bundesnaturschutzgesetz kaum berücksichtigt – trotz der im Ziel Nr. 4 geforderten Sicherung von Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft. Damit kam es zu wachsenden Bewertungsgegensätzen und Interessenkonflikten, nicht nur zwischen Raumplanern, Landschaftsarchitekten und Naturschutzvertretern, sondern bis in die Öffentlichkeit hinein (HEIDENREICH 2007).

Bestätigt wird diese verengte Naturschutzsicht durch die Ablehnung der deutschen Bundesregierung, die – überzeugend ganzheitlich ausgerichtete – Europäische Landschaftskonvention des Europarates von 2000 zu unterzeichnen (BUNDESREGIERUNG 2007; BRUNS 2006). Als Begründung wird angeführt, dass Naturschutz darin nur eine untergeordnete Rolle spiele, und die Umsetzung kostspielige Verwaltungsstrukturen erfordere. Dass Naturschutz auch für die Landschaft zuständig ist (siehe oben, Ziel Nr. 4!), wird dabei ebenso übersehen wie die Tatsache, dass ein rein FFH- und biodiversitätsorientierter Naturschutz einen weit höheren Verwaltungs- und Kontrollaufwand beansprucht!

### **3 Die Erfindung der biologischen Vielfalt**

In den 1980er Jahren wurden die Artenschutz-Orientierung des Naturschutzes, aber auch die begrifflichen Unklarheiten noch gesteigert, als in den USA der Begriff der "Biologischen Vielfalt", oft verkürzt auf "Biodiversität", erfunden (FARNHAM 2007) und in kurzer Zeit, vor allem dank seiner Propagierung durch den berühmten Ameisenforscher, Soziobiologen und Biophilie-Verfechter Edward O. WILSON (1988, 1995) zu einem Leitmotiv der fast gleichzeitig erfundenen "Nachhaltigen Entwicklung" gemacht wurde. Beide Begriffe fanden in Politik, Gesellschaft und Wissenschaft unerwartet große Aufmerksamkeit, obwohl sie sich einer genauen Definition entziehen und fast beliebig interpretierbar sind (HABER 2003b, 2006; FARNHAM 2007), und wurden sogar Gegenstand von je einer auf der Konferenz der Vereinten Nationen (UN) für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 beschlossenen internationalen Konvention. Die Konvention über biologische Vielfalt wird vom Naturschutz als "seine" Konvention und als wesentliche Stärkung seiner Anliegen aufgefasst, so dass die Begriffe Biodiversität und Natur(schutz) oft gleichgesetzt werden.

Im gleichen Jahr, aber unabhängig von der UN-Konferenz in Rio, beschloss der Rat der EU die erwähnte FFH-Richtlinie. Während die internationale Konvention neben der Erhaltung auch die Nutzung der Biodiversität, die sie als eine Ressource ansieht, und die gerechte Verteilung der damit erzielten Gewinne regelt, ist die EU-Richtlinie ausschließlich ihrem Schutz gewidmet. Der Einfluss des FFH-Schutzdenkens ist in Europa so stark, dass der Name der Konvention oft fälschlich, selbst in seriösen wissenschaftlichen Veröffentlichungen (z.B. JESSEL & TOBIAS 2002; HENLE 2005), mit "zum Schutz der biologischen Vielfalt" (statt "über biologische Vielfalt") zitiert wird!

## 4 Inhalt und Bestimmungen der FFH-Richtlinie

Die FFH-Richtlinie, deren Wortlaut im Internet zugänglich ist, ergänzt eine schon 1979 erlassene und gültig bleibende EG-Vogelschutzrichtlinie und erweitert sie auf die gesamte Tier- und Pflanzenwelt. FFH- und Vogelschutz-Richtlinie müssen daher stets zusammen angewendet werden. Sie behandeln Schutzvorkehrungen und -maßnahmen für Lebensräume sowie für Tier- und Pflanzenarten mit ihren Habitaten, die für das Gebiet der EU typisch und erhaltungswürdig sind. Aus ihnen ist gemäß FFH-Richtlinie ein zusammenhängendes ökologisches Netz mit dem Namen "Natura 2000" als Kern der europäischen Naturschutzpolitik zu bilden. In einer Präambel, 24 Artikeln und sechs z.T. umfangreichen Anhängen der Richtlinie sind die Anforderungen und Maßnahmen, der zeitliche Ablauf, die Finanzierung sowie Kontroll- und Berichtspflichten detailliert beschrieben. Die Anhänge enthalten Einzelheiten zu Lebensräumen und Arten. Anhang I nennt die 253 natürlichen Lebensräume (davon 77 prioritär zu schützende), Anhang II die Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem (d.h. für das Gebiet der EU) Interesse, für die (soweit ihre Habitate nicht über die Lebensräume geschützt sind) besondere Schutzgebiete auszuweisen sind. Anhang III enthält genaue Kriterien zu deren Auswahl. Anhang IV zählt "streng" (prioritär) zu schützende Tier- und Pflanzenarten auf und Anhang V solche Arten, deren Entnahme aus der Natur und Nutzung "Gegenstand von Verwaltungsmaßnahmen [!] sein können". Anhang VI beschreibt verbotene Methoden und Mittel für Fang, Tötung und Beförderung der Arten. Unter den Arten sind neben höheren Tieren und Pflanzen auch Insekten und Schnecken, Moose, Flechten und Algen aufgeführt. U.a. nennen Anhang II und (Zahl in Klammern) Anhang IV 38 (24) Käfer-, 9 (10) Orthopteren- und 30 (29) Schnecken-Arten, von Pflanzen z.B. 56 (7) Korbblütler, 32 (1) Kreuzblütler, 25 Gräser, 15 Schmetterlingsblütler 12 (3) Orchideen und 31 Moose (jeweils Arten und Unterarten), die in der Regel Spezialkenntnisse zu ihrer Bestimmung erfordern.

Jedes EU-Mitgliedsland muss die für Natura 2000 notwendigen Lebensräume nach der Liste in Anhang I parzellenscharf abgegrenzt auswählen, in einer Karte darstellen, beschreiben und spätestens drei Jahre nach Bekanntgabe der Richtlinie an die EU-Kommission in Brüssel melden. Diese überprüft die Angaben, korrigiert oder ergänzt sie nach Bedarf, und kann sogar von sich aus weitere Gebiete auswählen. Innerhalb von drei weiteren Jahren stellt die EU-Kommission aus diesen Meldungen die endgültige Liste der Lebensräume und Arthabitate des ökologischen Netzes zusammen und teilt sie den Mitgliedsländern mit. Diese müssen sie innerhalb von sechs Jahren als Schutzgebiete ausweisen und sind für ihren "günstigen Erhaltungszustand" verantwortlich, für den Art.6 (1) allen Mitgliedsländern auch die Festlegung "nötiger Erhaltungsmaßnahmen" (Managementpläne) vorschreibt. Über deren Erfolg, also den jeweiligen Zustand der Lebensraumtypen und Arten nach Anhang I und II müssen die Mitgliedsländer nach Art. 17 alle 6 Jahre an die EU-Kommission Bericht erstatten. Bei anderweitigen Nutzungsansprüchen an die Flächen der Lebensräume und Habitate oder auch in ihrer

Nachbarschaft ist gemäß Artikel 6 (3) eine Verträglichkeitsprüfung vorgeschrieben, die vor allem bei den prioritär zu schützenden Gebieten nach Anhang I und IV sehr strenge Kriterien enthält.

Die FFH-Richtlinie verfolgt eine neue Naturschutzstrategie, weil sie ohne Berücksichtigung von Landnutzungen oder Grundeigentum von rein ökologischen Befunden wie Lebensraumtypen, Artenvorkommen, Verbreitungsaspekten und Populationszusammenhängen ausgeht und darauf Schutzkonzepte aufbaut. Damit wurde die bis dahin praktizierte "negative Auslese" von Naturschutzgebieten oder -flächen aufgehoben, die als Enklaven meist dort entstanden, wo an rentabler Nutzung kein vorrangiges Interesse bestand oder das Land der öffentlichen Hand gehörte. So war für die Einrichtung der ersten deutschen Nationalparke im Bayerischen Wald und in Berchtesgaden auch maßgebend, dass die Parkgebiete in öffentlichem Besitz waren; aber selbst dort stößt ein konsequenter Naturschutz auf Widerstände örtlicher Interessengruppen.

## 5 Zur Problematik der FFH-Richtlinie und ihrer Umsetzung

Wie anfangs erwähnt, stieß die FFH-Richtlinie auf überraschend große Widerstände, die bei näherer Betrachtung sowohl in ihrem Ansatz als auch vor allem in der Art ihrer verwaltungsmäßigen Handhabung und Umsetzung begründet sind. Auch die Art und Weise, wie wirklichkeitsblinde Naturschützer "FFH" triumphierend als Erfolg verkündete, erzeugten, auch unter dem Einfluss der Medien (Presse, Rundfunk und Fernsehen), mehr Ablehnung als Zustimmung (CHILLA 2005; HABER 2006). So scheiterte bereits der ehrgeizige Zeitplan der Richtlinie. Fast alle EU-Mitgliedsstaaten haben die dafür gesetzten Fristen um Jahre verfehlt. In Deutschland erfolgte die vorgeschriebene Umsetzung in nationales Recht erst mit den Novellierungen des Bundesnaturschutzgesetzes 1998 und 2002, während die Meldung der Gebiete (Lebensräume und Arthabitate) an die EU-Kommission, die bis 1995 erfolgen sollte, im wesentlichen erst 2004 abgeschlossen war und zweimalige Sanktionen des EU-Gerichtshofes auslöste. Dafür war freilich auch die föderale Struktur der Bundesrepublik verantwortlich. Ansprechpartner für EU-Vorschriften ist der Bund, aber für den Naturschutz sind die 16 Bundesländer zuständig, was eine einheitliche deutsche Reaktion stark verzögerte. Doch auch zentralistisch regierte EU-Länder hielten die Fristen nicht ein. Wegen der verzögerten Meldungen der FFH-Gebiete durch die EU-Staaten konnte die EU-Kommission erst 2003 für die alpine biogeographische Region nur eine "erste Liste von FFH-Gebieten gemeinschaftlicher Bedeutung" (2004 auch für die kontinentale Region) bekannt machen.

Abgesehen vom unrealistischen Zeitplan bedingen auch die der Richtlinie selbst innewohnenden Widersprüchlichkeiten große Umsetzungsprobleme. In Absatz 3 ihrer Präambel heißt es: "Hauptziel dieser Richtlinie ist es, die Erhaltung der biologischen Vielfalt zu fördern, wobei jedoch die wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und regionalen Anforderungen berücksichtigt werden sollten. .... Die Erhaltung der biologischen Vielfalt kann in bestimmten Fällen die Fortführung oder auch die Förderung bestimmter Tätigkeiten des Menschen erfordern". Artikel 2 (3) der Richtlinie ergänzt die Ausführung mit dem Satz: "Die auf Grund dieser Richtlinie getroffenen Maßnahmen tragen den Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten Rechnung". Diese Maßgaben sind nur schwer vereinbar mit der erwähnten neuen Strategie, die Gebietsauswahl zunächst allein nach ökologischen Kriterien vorzunehmen und die genannten anderen Anforderungen erst in späteren Umsetzungsschritten zu berücksichtigen, und schienen den mit der Um-



weltbewegung der 1970er Jahre aufgekommene Absolutheitsanspruch ökologischer Gesichtspunkte zu bestätigen. Daher fühlten sich Grundeigentümer und Vorhabensträger in ihren Nutzungsinteressen und ihrer Planungssicherheit durch die FFH-Vorgehensweise regelrecht bedroht, zumal diese den inzwischen allgemein befürworteten Ansprüchen der Partizipation an Entscheidungen und ihrer Offenlegung widersprach. Dasselbe gilt für den allgemeinen Ruf nach Entbürokratisierung, dem die FFH-Richtlinie vor allem mit der in Artikel 6 (3) eingeführten FFH-Verträglichkeitsprüfung widerspricht. Diese ist bereits bei bloßer Wahrscheinlichkeit einer "erheblichen" Beeinträchtigung von FFH-Lebensräumen oder -Arthabitaten durchzuführen und veranlasst damit neben der allgemeinen Umweltverträglichkeitsprüfung, der Strategischen Umweltprüfung für Pläne und Programme, der Eingriffsregelung der Bundesnaturschutzgesetzes und dem Raumordnungsverfahren für viele Vorhabensträger eine weitere bürokratische Hürde mit zusätzlichen Kosten. Daher ist allzu verständlich, dass Verwaltungen und Gremien mit der Auswahl und Meldung von FFH-Gebieten zögerten und Zurückhaltung übten, um für andere Planungen offen zu bleiben und umständliche Verträglichkeitsprüfungen zu vermeiden. Dagegen stellten die Naturschutzverbände, die, wie erwähnt, FFH als Krönung ihrer Bemühungen ansehen, eigene, großzügig ausgewählte Gebietsvorschläge als "Schattenlisten" auf und leiteten sie der EU-Kommission zu, was die Konflikte noch verschärfte.

Unverständnis oder Streitigkeiten erzeugen auch die Auswahl der zu schützenden Arten, die, vor allem bei den niederen Pflanzen und Tieren, oft mühsam gesucht und nur von Spezialisten identifiziert werden müssen. Wer kennt schon das Vorblattlose Leinkraut (*Thesium ebracteatum*) oder den Bergwald-Bohrkäfer *Stephanopachys substriatus* – und warum muss sogar jedes ihrer Individuen unbedingt erhalten werden? Selbst früher gefürchtete und bekämpfte Schädlinge wie der Feldhamster (*Cricetus cricetus*) sind nach durchschlagenden Bekämpfungserfolgen so selten geworden, dass er nun in der FFH-Liste steht, und zwar sogar im Anhang IV unter den prioritär zu schützenden Arten (und übrigens auch im Anhang 2 der Berner Konvention). Dabei sind aber seine ungarischen Populationen ausdrücklich ausgenommen; er hat also in Europa ein offenbar gesichertes Vorkommen – genügt das nicht? Es ist kein Wunder, dass die Medien Schutzbemühungen für Individuen solcher Arten, deren Fund alle anderen Vorhaben blockiert, öffentlich mit Häme und Spott überziehen ("Hamster verhindern Schaffung von neuen Arbeitsplätzen") und damit das Ansehen des Naturschutzes insgesamt herabsetzen. (Tatsächlich ist aber noch kein wichtiges Vorhaben in Deutschland an Hamster-Vorkommen gescheitert, auch wenn versucht wurde, es damit zu verhindern.) Um Missverständnisse auszuschließen: diese Kritik zielt nicht darauf, den Feldhamster wieder zur Verfolgung freizugeben, sondern hinterfragt die Rechtfertigung seiner (teilweisen) Einbeziehung in eine so strenge Vorschrift wie die FFH-Richtlinie.

Das Hamster-Beispiel weist auf einen weiteren Mangel der EU-Naturschutzpolitik hin, nämlich ihre bis in die jüngste Zeit fehlende Abstimmung mit der EU-Agrarpolitik, also mit der für den Naturschutz so bedeutsamen Landwirtschaft. Schon bei ihrer Gründung hatte die heutige EU die volle Zuständigkeit für die Agrarpolitik der Gemeinschaft erhalten und die Landwirtschaft massiv und ohne Rücksicht auf Naturschutz gefördert. Als diese Förderung an ökonomische und finanzielle Grenzen stieß und auch wachsende Umweltprobleme hervorrief, wurde die EU-Agrar- um eine Agrarumweltpolitik ergänzt, deren Grundsätze sich im ländlichen Raum mit den Bestimmungen der EU-Naturschutzpolitik überschneiden, teilweise sogar decken. Dennoch unterblieb eine Abstimmung zwischen beiden, die gerade die Konzeption und Umsetzung der FFH-Richtlinie sehr begünstigt hätte – vor allem hinsichtlich der Finanzierung; denn die EU-Agrarpolitik verfügt über erheblich größere Haushaltsmittel

als die EU-Umweltpolitik, die bis heute (2007) noch keine umfassende Finanzierung der FFH-Maßnahmen sichern konnte. Erst seit kurzem geht die EU dazu über, die knapper werdenden Geldmittel für eine agrar- und umweltpolitische Gesamtentwicklung einzusetzen. Dazu trägt ab 2008 das neue Umweltförderprogramm der EU "LIFE+" wesentlich bei (DISSELHOFF 2007), auch wenn nur ein Teil davon zur Finanzierung von FFH- und Vogelschutz-Maßnahmen vorgesehen ist. Das eigentliche Problem bleibt aber die vorgeschriebene 50%ige nationale Ko-Finanzierung der Maßnahmen durch die Mitgliedsstaaten.

Schließlich ist für die Umsetzung der FFH-Richtlinie in Deutschland zu berücksichtigen, dass das Bundesnaturschutzgesetz in § 3 die Schaffung eines eigenen Biotopverbunds vorschreibt, der mindestens 10 % der Landesfläche umfassen soll. Dieser deckt sich nicht mit dem Natura 2000-Netz, zumal in Deutschland auch z. T. andere Arten besonderen Schutz erhalten als die FFH-Arten. Wenn aber z.B. die FFH-Gebiete in Baden-Württemberg bereits ca. 12 % der Landesfläche ausmachen (ROHLF 2004), dürfte es schwierig sein, noch genügend weitere Flächen für den Biotopverbund zu bekommen – von dem dafür erforderlichen Finanz-, Personal- und Kontrollaufwand ganz zu schweigen (DECKER et al. 2001). Vielleicht bessert sich die Situation nach 2010 mit der schrittweisen Umsetzung der EU-Wasserrahmenrichtlinie von 2000, die von Gewässereinzugsgebieten ausgeht und insofern eine Ergänzung der Naturschutz-Richtlinien darstellt; daraus ergeben sich auch einige Synergien mit dem Naturschutz. Biotopverbund und Natura 2000-Netzwerk könnten, so hofft man, auch als "Wanderstrecken" dienen, wenn wild lebende Arten wegen Klimawandel ihre Verbreitungsgebiete ändern – wovon bei Erlass der entsprechenden Vorschriften noch keine Rede war.

Als Fazit der FFH-Politik ergibt sich, dass sie die Komplexität ihrer Maßnahmen erheblich unterschätzt, aber das rein naturwissenschaftliche Vorgehen deutlich überschätzt hat (CHILLA 2005). Die eigentlichen und viel grundsätzlicheren Probleme liegen aber in der diffusen Idee der biologischen Vielfalt begründet, auf die im Folgenden eingegangen wird.

## **6 Zur allgemeinen Problematik der biologischen Vielfalt**

Grundsätzlich ziehen wir Menschen intuitiv Vielfalt der Monotonie vor und versuchen stets, unser Dasein möglichst abwechslungsreich zu gestalten, wie sich in vielen Bereichen von der Ernährung und Kleidung über die Wohnungen und Siedlungen bis hin zur Landschaft zeigt. Mit solcher Vielfalt wird auch die Eigenart oder der "Charakter" eines Verhaltens, eines Ortes oder eines Zeitraums geprägt, und sie kann, je nach Geschmack und kulturellen Traditionen, auch als "schön" empfunden werden. Daher ist Vielfalt in der menschlichen Gesellschaft heute als eigener Wert anerkannt, und insofern fanden sowohl die Rio-Konvention als auch die FFH-Richtlinie in der Öffentlichkeit zunächst ein positives Echo. Probleme und Vorbehalte entstanden jedoch bei ihrer Umsetzung in konkrete Maßnahmen, weil nicht jede Vielfalt oder jedes Vielfaltselement Wertschätzung findet und dann auch gefragt wurde, warum die biologische, also die Vielfalt der lebenden Natur, gegenüber der unbelebten Natur so hervorgehoben wird.

### **6.1 Nichtberücksichtigung der unbelebten Natur**

Die Ausklammerung der unbelebten Natur, die einer rein biologischen Sichtweise entstammt, ist im ökologischen Verständnis nicht gerechtfertigt und sogar falsch. Denn die Umwelt- und Existenzbe-



dingungen aller Lebewesen einschließlich des Menschen werden vorrangig von der unbelebten Natur bestimmt: mit Sonnenlicht und -energie, Luft, Wasser, Klima, Gesteinen und Gestalt der Erdoberfläche, die alle durch große Verschiedenartigkeit (und Unberechenbarkeit!) in Raum und Zeit gekennzeichnet sind und in der Betrachtung und Wertung von Vielfalt unbedingt zu berücksichtigen sind. Das gilt ganz besonders in den Alpen und anderen Hochgebirgen mit ihren Bergen und Tälern, Reliefformen und Gesteinsarten, dem Spiel von Licht, Farben und Schatten, Niederschlags- und Temperatur-extremen im Wechsel des Wetters. Diese Vielfalt des Unbelebten kann allein schon eine hohe Erlebnis- oder ästhetische Wirkung erzeugen, wie sie z.B. im Hochgebirge oberhalb der Vegetationsgrenze, wo es keine biologische Vielfalt gibt, überwältigend zum Ausdruck kommt. Davon abgesehen schafft die Vielfalt der unbelebten Natur höchst unterschiedliche Lebensbedingungen für die Pflanzen- und Tierwelt – je nach den Höhenstufen, der Steilheit und Besonnung der Hänge, nach nassen oder trockenen, sauren oder kalkhaltigen, warmen oder kalten, an Nährstoffen reichen oder armen Standorten in oft kleinräumigem Wechsel. Nirgendwo zeigt sich so deutlich wie im Hochgebirge, wie vielfältig die lebende Natur auf die große Verschiedenartigkeit der unbelebten Umwelt zu antworten vermag und diese als Bio-Diversität in Ausprägung und Wirkung noch beträchtlich steigert – was uns Menschen dann noch mehr fesselt und gefällt (HABER 2007).

Zur räumlichen Vielfalt der unbelebten und belebten Natur gesellt sich ihr zeitlicher Wandel. Gerade die Alpengenatur ist sehr veränderlich, sowohl von Tag zu Tag, von Jahr zu Jahr als auch in längeren Zeitabschnitten. Lawinen, Felsstürze oder Hochwässer vernichten immer wieder Lebensräume, schaffen aber auch Standorte für neue Entwicklungen. Schließlich haben seit der Bronzezeit menschliche Nutzungen, Erschließungen und Besiedlungen für eine weitere, kulturell bedingte Steigerung vor allem der biologischen Vielfalt gesorgt, die für die Einzigartigkeit und Schönheit der Alpenlandschaften prägend wurde. Ihnen fühlen wir uns durch Tradition, und auch weil sie *unser* Werk sind, besonders verbunden. Ihr Höhepunkt ist die durch Beweidung und Zurückdrängung des Bergwaldes entstandene artenreiche subalpine Wiese, von GRABHERR (2007, mündl. Mitteilung) als der "heilige Gral" der alpinen Biodiversität bezeichnet.

Seit etwa 150 Jahren hat sich jedoch bei den menschlichen Landnutzungen die Dynamik der Veränderungen ständig gesteigert. Traditionelle landwirtschaftliche Nutzungen wie die alpine Weidewirtschaft gehen zurück oder hören auf; wo sie noch bleiben, werden sie nach technischen und ökonomischen Prinzipien rationalisiert und vereinheitlicht. Die Siedlungsdichte der Menschen konzentriert sich auf wachsende Städte und Fremdenverkehrsorte, die mehr Land und Boden beanspruchen, regionaltypische Bauweisen schwinden, die Verkehrsbelastung wächst und braucht ihrerseits Raum. Die Landschaften und Lebensräume unterliegen einem tief greifenden, in dieser Form bisher nicht erlebten Wandel, und er wird von vielen Menschen (obwohl sie ihn mit verursachen), gerade auch in den Alpen, als nachteilig empfunden, ja beklagt – vor allem wegen des Verlusts an biologischer Vielfalt. Dies war, wie erwähnt, der Ursprung der Naturschutzbewegung.

## **6.2 Uneindeutigkeit der biologischen Vielfalt, Problematik der Artenvielfalt**

"Vielfalt" ist ein schwer fassbarer, mehrdeutiger Sammelbegriff für verschiedene Typen von natürlicher und auch menschlich bedingter Diversität, Heterogenität oder Komplexität, und auch seine Beschränkung auf die lebende Natur macht ihn nicht verständlicher. Allein hier muss man, von kleinsten Einheiten ausgehend, zahlreiche Vielfalten unterscheiden: der Gene und Proteine, der Zellen und ihrer Strukturen, der in Arten oder Funktionstypen eingeteilten Organismen, der von ihnen ge-

bildeten Gruppierungen wie Populationen und Ökosystemen, ihrer Beziehungen zueinander, schließlich der Habitate und Landschaften mit ihren Strukturen, und auch die vom Menschen gezüchteten Nutz- und Zierpflanzen, Haus- und Nutztiere zeigen eine Vielfalt von Rassen und Formen (HABER 2003a). Diese "Vielfalt der Biodiversität" ist ein faszinierendes Phänomen, das eine nüchterne wissenschaftliche Betrachtung überdeckt und erschwert, denn in jedem einzelnen Entscheidungsfall muss der Sammelbegriff auf den jeweils in Frage kommenden Vielfaltstyp präzisiert werden. Allgemein ist biologische Vielfalt daher schwer definierbar; nicht einmal in der internationalen Konvention ist dies wissenschaftlich einwandfrei gelungen (HABER 2003b, 2006). Dennoch wird sie als die Perspektive für das 21. Jahrhundert (KLAUS et al. 2001) oder als neues ökologisches Paradigma (NAEEM 2002) verkündet – allerdings finden in der Ökologie als einer relativ jungen Wissenschaftsdisziplin Paradigmenwechsel öfter statt (SCHAEFER 2003).

Im Naturschutz wird, auch wegen seiner durch die "Roten Listen" bedingten, starken Artenschutz-Orientierung die Biodiversität auf die (vermeintlich) leichter erfassbare *Artenvielfalt* eingengt, die ihrerseits noch auf reine *Artenzahlen* reduziert wird. So wurde vorgeschlagen, für einen bestimmten Naturraum das mögliche Maximum der Artenzahl abzuschätzen und als Maßstab zu nehmen; der Prozentsatz der tatsächlich vorkommenden Arten zeigt dann den "Erfolg" des Naturschutzes. Das ist aber nicht durchführbar; denn einmal lässt sich die Artenzahl gar nicht genau genug ermitteln, zum andern erhalten besonders seltene oder gefährdete Arten ein höheres Gewicht und "sprengen" den Maßstab, der auch zeitlich nicht konstant bleibt. Aus wissenschaftlicher Sicht ist solches Vorgehen fragwürdig, wenn nicht irreführend (HOFFMANN et al. 2005). Arten (oder allgemein: taxonomische Einheiten) haben ja in der Natur auch ganz verschiedene Bedeutungen und sind in einem Ökosystem oder einer Landschaft mit ganz unterschiedlichen Anteilen vertreten, die eine summarische, auf reine Zahlen reduzierte Wertung ausschließen.

Im übrigen kennt die Wirklichkeit der Natur ja keine Arten, sondern nur Populationen von einander ähnlichen Lebewesen, die, um ihre Identifizierung zu ermöglichen, von darauf spezialisierten Biologen (Taxonomen) auf Grund der Ähnlichkeiten jeweils einer "Art" zugeordnet werden. Diese existiert also nur in Bestimmungsbüchern und in den Köpfen der Taxonomen, die je nach ihren oft sehr unterschiedlichen Zuordnungskriterien z.B. aus einer Insekten-Population von 10.000 Individuen so zwischen 100 und 7000 Arten "schaffen" können. Bei manchen Organismengruppen wie Gräsern, Habichtskräutern, Orchideen oder Himbeeren, bestimmten Insekten und vor allem Pilzen und Mikroorganismen kann man nicht einmal klare Art-Unterscheidungen treffen. Davon abgesehen ist selbst in der Biologie und Ökologie die genaue Definition der Begriffe "Art" und "Population" umstritten (TREPL 2007), worüber die leichte Erkennbarkeit vieler Arten höherer Pflanzen und Tiere wie z.B. Rotbuche, Kornblume, Wolf, Braunbär oder Steinadler hinwegtäuscht. Eine Befürwortung der Biodiversitäts-Erhaltung allein nach Zahlen und Aussterberaten von Arten oder mit der Begründung, dass zwei Drittel oder gar mehr aller Arten noch gar nicht bekannt und beschrieben seien, ist also unsachlich, weil Artenzahlen aus den genannten Gründen bis um 5-6 Größenordnungen schwanken können.

### **6.3 Funktionale und normative Bedeutung der biologischen Vielfalt**

Die Problematik der Biodiversität ist weiter dadurch gesteigert, dass ihr schlechthin eine normative Qualität, sogar mit Absolutheitsanspruch zugemessen wird (BEIERKUHNLEIN 2001). Die Wissenschaft vermag aber nicht zu ermitteln oder gar beweisbar festzustellen, bei welchem Schwellenwert die Unterschreitung der biologischen Vielfalt für den Menschen oder für die ökologischen Funktionen nachtei-

lig oder gefährlich wird. Sicherheitshalber wird daher die pauschale, fast kreationistisch anmutende Erhaltung der gesamten Biodiversität gefordert und wiederum vor allem auf die Artenvielfalt bezogen. Stillschweigend wird eingeräumt, dass ein Schutz aller Arten praktisch nicht realisierbar ist und auch die für den Menschen gefährlichen oder nur lästigen Arten, sowie regional auch alle "invasiven Fremdarten" ausschließt. Selbst für die schutzwürdigen und -bedürftigen Arten, wie sie in den Anhängen II und IV der FFH-Richtlinie aufgeführt sind, gibt es keine dauerhafte Erhaltungsgarantie. So richtig es ist, den viel zu raschen Artenschwund zu bremsen – der evolutionäre Wandel in der Natur schließt die Aufrechterhaltung eines gegebenen Artenbestands *auf Dauer* aus. Da hilft weder das Gebot günstiger Erhaltungszustände oder der Verschlechterungsvermeidung, wie in der Richtlinie vorgeschrieben, zumal man Gunst oder Ungunst nur begrenzt beeinflussen und Veränderungsursachen nicht immer ermitteln kann. Insofern ist der FFH-Artenschutz ein Rückfall in das überwunden geglaubte statische Naturschutzdenken. Zwar ist die Grundidee des Netzes "Natura 2000", und zwar vor allem hinsichtlich der Lebensräume, zu begrüßen und zu fördern, aber wenn der Artenschutz sich gemäß gerichtlichen Entscheidungen sogar einzelnen Individuen z.B. von Wölfen, Bären, Feldhamstern, Großstrappen, Störchen oder Adlern widmen muss, bedeutet dies im Endeffekt die Verwandlung unserer Landschaft in einen großen zoologischen und botanischen Garten. Sogar aus juristischer Sicht ist das vom FFH-Ansatz bestimmte Natur- und Artenschutzrecht unübersichtlich und kompliziert bis zur Verwirrung; man lese nur Aufsätze z.B. von LÜTTMANN (2007) oder von LOUIS (2007), der als namhafter Naturschutzjurist von einer "eher kryptischen Rechtsprechung" (des Europäischen Gerichtshofs, EuGH) spricht (S. 229) und seine Ausführungen mit den Worten schließt "...dass weiterhin Rechtsunsicherheiten bestehen werden" (S. 235).

Für den Artenschutz gibt es zwei Grundmotive. Das eine ist utilitaristisch, also auch ökonomisch ausgerichtet und fragt nach den Zwecken, denen die Arten in den Funktionen der Natur und in ihren ökologischen Dienstleistungen für die Menschen dienen. Das andere beruht auf ästhetischen und ethischen Überlegungen, die eine zweckfreie Wertschätzung der Arten als Bereicherung der menschlichen Umwelt zum Inhalt haben. Quer zu diesen beiden Grundmotiven stehen Erkenntnisse über Seltenheit, geographische Verbreitung, Lebensräume und Gefährdung der Arten als eigenständige Schutzgründungen, die sich aber mit jenen vermischen.

Seit über biologische Vielfalt wissenschaftlich diskutiert wird, ist stets auf ihren Zusammenhang mit dem dauerhaften Funktionieren der Natur bzw. der Ökosysteme hingewiesen worden, der grundsätzlich unbestreitbar ist. Dennoch ist es eine unzulässige Vereinfachung zu behaupten, dass das Funktionieren der Natur von der Biodiversität abhängt und diese dann nur auf die Artenvielfalt gegründet wird. Freilich erscheinen Arten als geeignete Indikatoren für Biodiversität, und daher findet ihre Vielfalt in der Öffentlichkeit und gerade im Naturschutz besondere Aufmerksamkeit. Doch gilt ihre allgemeine Wertschätzung meistens nur besonders schönen und auffälligen, "charismatischen" oder Sympathieträger-Arten, wie z.B. Adler, Störche, Spechte oder Schwalben, von Insekten Hirschkäfer und einige farbenprächige Schmetterlingsarten, von Pflanzen alte Tannen, Eichen, Ahorne und Linden, farbenfrohe Arten von Wiesen- und Alpenblumen wie Enziane, Orchideen oder Alpenrosen. Sie bereichern unser Naturerleben, sind aber für das dauerhafte Funktionieren der ökologischen Systeme und für deren Leistungen für die menschliche Gesellschaft oft wenig oder nicht maßgebend. Dafür braucht es viel eher z.B. blütenbestäubende Insekten, samenverbreitende Vögel, oder Pilze und Bakterien, die tote Reste abbauen oder Luftstickstoff binden und den Pflanzen zuführen. Es kommt also in der ökologischen Wertung der Biodiversität auf solche funktionstragenden Organismengruppen an, die die

Ökosystem-Leistungen sichern. Darüber gibt es wegen der Komplexität der Ökologie aber keine allgemein akzeptierten Erkenntnisse; SCHAEFER (2003) nennt dazu allein sechs verschiedene Hypothesen. Jene Sympathieträger-Arten erzeugen aber als bevorzugte und gut erkennbare Schutzobjekte erst gesellschaftliche Akzeptanz für Naturschutz und können damit als "Schirm-" oder "Zielarten" (ZEHLIUS-ECKERT 2005) für viele andere, funktional viel wichtigere, aber unscheinbare Arten und damit für eine mehr Nutzen stiftende Erhaltung hoher biologischer Vielfalt dienen.

Schließlich leidet die Praxis der Artenvielfalts-Erhaltung erheblich darunter, dass die Artenkenntnis in unserer Gesellschaft und sogar bei Biologen immer mehr abnimmt. Wieviel Menschen kennen sich denn noch draußen in der Natur aus, können einzelne Arten sicher ansprechen und ihr Vorkommen auch in einen ökologischen Zusammenhang (z.B. Unterscheidung zwischen Fundort und Habitat) stellen? Leider verhindert ein rigoros ausgeübter Naturschutz oft den Erwerb entsprechender Kenntnisse.

Die Erhaltung der Biodiversität bedarf aber nicht unbedingt einer unanfechtbaren naturwissenschaftlichen Begründung. Die Vielfalt und der Abwechslungsreichtum der Natur- und Landschaftselemente, seien es Arten, Strukturen, Farben und Formen, auch im zeitlichem Wandel, erfüllen neben biologischen auch emotionale, ästhetische, spirituelle und symbolische Bedürfnisse der Menschen und erhöhen damit ihre Lebensqualität (BIRNBACHER 1996) – auch wenn diese bei Bewirtschaftern und Betrachtern der Landschaft unterschiedlich empfunden wird. Damit stiftet Biodiversität einen Nutzen, der sich – wenn z.B. Naturgenuss den Tourismus fördert – sogar ökonomisch auswirken kann, und ihr Schutz ist überdies durch die kulturelle Zielsetzung des Naturschutzes gerechtfertigt. Aber Seltenheit und Gefährdung unscheinbarer, wenig bekannter "niederer" Tier- und Pflanzenarten, wie sie in den Anhängen II und IV der FFH-Richtlinie ausgeführt, fallen nicht unter diese Motivationen und können nur biologisch begründet werden – was ihre Akzeptanz erheblich mindert.

## 7 Lebensraum- und Nutzungsvielfalt als Ausweg und Chance

Die beklagenswerten, ja alarmierenden Artenverluste der letzten 100 Jahre beruhen nur zu einem geringen Teil auf direkter Verfolgung und Ausrottung von Arten und Individuen, wie im Beispiel des Feldhamsters, sondern hauptsächlich auf dem Schwund ihrer Lebensräume infolge von Bevölkerungszunahme, Landnutzung und Verstädterung. Wenn man dem Grundsatz folgt, Problemlösungen bei der Ursache anzusetzen, bietet sich als bestmögliche Strategie zur Erhaltung von Biodiversität an, die Vielfalt der Lebensräume zu erhalten oder auch neu zu schaffen. (Im Englischen wird die FFH-Richtlinie daher konsequent nur als "Habitats-Directive" bezeichnet.) Zu diesen Lebensräumen gehören, und das erfordert Überwindung reinen Naturschutzdenkens, *alle* Räume oder Flächen auf der Erde, und keineswegs nur die für ein Netzwerk wie Natura 2000 ausgewählten Flächen, sondern auch alle von ihm durchsetzten Nutzflächen. Wir Menschen haben ja seit jeher jedem Stück der Erdoberfläche, einschließlich der Ozeane, einen oder mehrere Zwecke zuerkannt, deren Spannweite vom Desinteresse über absoluten Schutz, gelegentliche und dauerhafte Nutzung bis zu harten Nutzungseingriffen reicht. Die jetzt oft geforderten Mehrzweck-Zuweisungen (Multifunktionalität) setzen voraus, dass die Zwecke kompatibel sind und auch die Setzung von Prioritäten erlauben. Angesichts der Dynamik von Natur und Gesellschaft muss die Zweckzuweisung, auch bei längerfristigen Festsetzungen, flexibel sein. Und alle Zweckzuweisungen, vor allem die Landnutzungen, müssen auch mit Gestaltung verbunden sein, damit sie nicht nur ökologisch funktionieren, sondern auch unseren ästhetischen Erwartungen entsprechen (HABER 2003c).

Unbestreitbar sind diese Erwartungen oder Forderungen nicht frei von Dilemmata. Zum einen ist jede Landnutzung, vor allem die existenziell wichtige land- und forstwirtschaftliche Nutzung, seit jeher auf Schaffung möglichst rationeller, d.h. gleichmäßiger Bewirtschaftungsbedingungen ausgerichtet, verstößt also prinzipiell gegen Diversität jeden Typs. Dem kann nur eine Vielfalt der Nutzungen entgegenwirken. Zum anderen nehmen Ausdehnung und Intensität der Landnutzungen zu, weil die Zahl und die Ansprüche der Menschen steigen – und das kann nur auf Kosten der außermenschlichen Biodiversität gehen. Hat sie stets Vorrang vor humanen Zielen? Diese Situation erfordert vom Naturschutz, der als Grundlage aller Nutzungen absolut notwendig ist, sorgfältig abwägende Entscheidungen unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Wertepluralität (die auch ein Ausdruck von Vielfalt ist!). Nur dann erhält er die breite gesellschaftliche Grundlage und ein tiefes Verständnis, die er für seine Ziele und sein Ansehen benötigt. Einseitiges Verfolgen von FFH-Zielen mit rigorosen pauschalen Forderungen zur Erhaltung von Artenvielfalt und Artenzahlen, das kulturellen, sozialen und ökonomischen Traditionen, Rechten und Bedürfnissen widerspricht, entzieht dagegen dem Naturschutz die gesellschaftliche Unterstützung. Ein Symbol dafür ist der Ausdruck "naturschutzfachlich", der den Naturschutz als wichtige Kulturaufgabe (MARKL 1986) zu einem bloßen "Fach" unter anderen degradiert. Er wird vollends unglaublich, wenn nach einer EuGH-Entscheidung den Lebensraumtypen und Arten der FFH-Richtlinie ein größerer Schutz zukommt als den dort wohnenden Menschen mit ihren Nutzungen und Plänen (LOUIS 2007, S. 229).

Entscheidungen über Bewahren, Verändern, Gestalten oder Fördern, mit Partizipation aller Akteure, Betroffenen und Interessenten, sind angesichts der Vielfalt der lebenden Natur freilich viel schwieriger und kontroverser als bei homogeneren Naturgütern wie Wasser und Luft, und ebenso sind die Indikatoren des Erfolgs umstritten. Was z.B. aus biologischer Sicht "selten" ist, muss aus gesellschaftlicher Sicht nicht auch gleich erhaltungswürdig sein. Um es konkret auszudrücken: Ein Landwirt akzeptiert Bewirtschaftungseinschränkungen zugunsten von Störchen (einer Anhang I-Art der Vogelschutzrichtlinie) viel bereitwilliger als z.B. zur Erhaltung des (an Stehgewässer gebundenen) Schmalbindigen Breitflügel-Tauchkäfers (*Graphoderus bilineatus*) oder von seltenen Ackerwildkräutern wie Kriechender Sellerie (*Apium repens*) – beides FFH-Anhang II-Arten.

## 8 Ausblick

Die internationale Konvention über biologische Vielfalt und die FFH-Richtlinie der EU haben neue strategische Ansätze im Naturschutz begründet und stellen für ihn geradezu einen Quantensprung dar. Die Schöpfer ihrer Grundgedanken, die Fachleute, die sie in Rechtsvorschriften und Kommentare ausarbeiteten, die Politiker, die ihnen aus intuitiver Sympathie oder aus Überzeugung mehrheitlich zustimmten – sie alle haben aber die Probleme der Umsetzung und des Vollzugs ebenso unterschätzt wie die Einbeziehung der Ansätze in die komplexe, heterogene gesellschaftliche Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts. Ob sie deren Herausforderungen, die letztlich nach wie vor ökonomisch und finanziell bestimmt sind, standhalten können, ist eine offene Frage und ein politisch schwer lösbares Problem (TSCHURTSCHENTHALER 2007), obwohl ernsthafte Bemühungen zu seiner Bewältigung längst im Gange sind (z.B. HOFFMANN-KROLL, SCHÄFER u. SEIBEL 1999). Rufe nach Milderung und Vereinfachung der strengen, komplizierten Rechtslage (und auch ihrer Anpassung an neue oder nicht beachtete ökologische Erkenntnisse) werden lauter, aber man zögert, ihnen zu folgen, weil man einen Dambruch für den Naturschutz befürchtet. Seitens des Naturschutzes wird dagegen optimistisch-mahnend und

voller Idealismus zu Mut zur Vollendung von Natura 2000 aufgerufen (z.B. SSYMANK 2007). Was Konvention und FFH-Richtlinie wirklich erreichen werden, bleibt aber zweifelhaft (DIERSSEN & BORK 2007). Beide bestehen jetzt 15 Jahre, und sie sollten erreichen, dass der Arten- und Lebensraumschwund bis 2010 gestoppt, wenn nicht sogar umgekehrt wird. Bis zu diesem Termin bleiben noch drei Jahre – doch ein genereller Stopp ist nicht erkennbar. Wird sich die Richtlinie als auf Dauer umsetzbar erweisen?

Letztlich besteht unser Grundproblem mit der Erhaltung von Vielfalt auch darin, dass wir einerseits dafür allgemeine Regeln oder Normen brauchen, die wir in Gesetzesform gießen. Andererseits entzieht sich gerade die biologische Vielfalt ihrem Wesen gemäß solchen allgemeinen Normen, da sie sozusagen eine Ansammlung von natur- und kulturhistorisch, häufig auch nur zufällig entstandenen Einmaligkeiten ist. Was von ihnen lebenswichtig ist oder auch nur das Leben erleichtert oder verschönt, muss jeweils im Einzelfall diskutiert und entschieden werden.

Dafür bedarf es aber auch eines übergreifenden Verständnisses, wie es in vorbildlicher Weise die Europäische Landschaftskonvention des Europarates (siehe Abschnitt 2, letzter Absatz) ermöglicht. Sie wäre in der Lage, die Auffassung der Landschaft als Kulturlandschaft neu zu beleben, einen verengten Naturschutz (mit einer ebenfalls zur Verengung neigenden Landschaftsplanung) zu öffnen und einer Naturschutzpolitik *mit* den Menschen nachhaltige Impulse zu geben.

## Schrifttum

- BEIERKUHNLEIN; C. (2001): Die Vielfalt der Vielfalt – Ein Vorschlag zur konzeptionellen Klärung der Biodiversität. Berichte der Reinhold-Tüxen-Gesellschaft 13: 103-118.
- BIRNBACHER, D. (1996): Landschaftsschutz und Artenschutz: Wie weit tragen utilitaristische Begründungen? – In: Nutzinger, H.G. (Hrsg.), Naturschutz – Ethik – Ökonomie: 49-72. Marburg.
- BRUNS, D. (2006): Die Europäische Landschaftskonvention. Bedarf es eines deutschen Sonderweges? – Stadt + Grün 55 (12): 14-19.
- BUNDESREGIERUNG (2007): Bericht über den Stand der Unterzeichnung und Ratifikation europäischer Abkommen und Konventionen im Zeitraum Juli 2005 bis Juni 2007. – Bundestags-Drucksache Nr. 16/5375: 11, Nr. 176.
- CHILLA, T. (2005): EU-Richtlinie Fauna-Flora-Habitat: Umsetzungsprobleme und Erklärungsansätze. – Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (dISp) 163: 28-35.
- DECKER, A., B. DEMUTH, R. FÜNKNER u. C. BAYER (2001): Planerische Bewältigung der Folgen von Natura 2000 und der EU-Agrarpolitik für die Kulturlandschaft. – Natur und Landschaft 76: 469-476.
- DIERSSEN, K., & H.-R. BORK (2007): Wo steht der Naturschutz im Jahr 2020? – Natur und Landschaft 82: 45-49.
- DISELHOFF, T. (2007): LIFE+ bringt neuen Schwung in die EU-Naturschutzförderung. – Natur und Landschaft 82: 284-285.
- FARNHAM, T.J. (2007): Saving nature's legacy. Origins of the idea of biological diversity. – Yale University Press.
- FROHN, H.-W. (2007): Naturschutz und Staat 1880-1976. In: Busch, B. (Hrsg.): Jetzt ist die Landschaft ein Katalog voller Wörter, 34-41. Göttingen.



- HABER, W. (2003a): Biodiversität – ein neues Leitbild und seine Umsetzung in die Praxis. Sächsische Landesstiftung für Natur und Umwelt (Akademie) Dresden. 56 S.
- HABER, W. (2003b): Nachhaltige Entwicklung und Konvention über die Biologische Vielfalt. BBN-Mitteilungen (Mitgliederinformation des Bundesverbandes Beruflicher Naturschutz e.V.) Nr. 37-2: 8-20.
- HABER, W. (2003c): Funktion und Gestalt, Natur und Kultur, Betrachtungen eines Ökologen zur Landschaftsarchitektur. – In: Weinzierl, W. (Hrsg.), Dreißig Jahre Landschaftsarchitektur (Festschrift): 43-49. Ingolstadt: Donau Courier, 2003.
- HABER, W. (2006): Kulturlandschaften und die Paradigmen des Naturschutzes. Stadt + Grün (Das Gartenamt) 55 ("Zur Zukunft der Kulturlandschaft"): 20-25.
- HABER, W. (2007): Vielfalt – ein Lebens- und Gestaltungsprinzip. – In: Alpenvielfalt, Themenheft IV des [Schweizerischen] Nationalen Forschungsprogramms 48 "Landschaften und Lebensräume der Alpen", red. v. U. Steiger: 7-10. Bern: Schweizerischer Nationalfonds. 2007.
- HEIDENREICH, K. (2007): Blockiert sich der Naturschutz selbst durch Überreglementierung? Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege 56/1: 96-109.
- HENLE, K., S. HUFÉ u. K. KNÄUSEL (Red.) (2006): Biodiversität im Forschungsbereich Erde und Umwelt der Helmholtz-Gemeinschaft. Sonderveröffentlichung von GAIA. München: 16 S.
- HOFFMANN, A., S. HOFFMANN u. J. WEIMANN (2005): Irrfahrt Biodiversität. Marburg. 401 S.
- HOFFMANN-KROLL, R., D. SCHÄFER u. S. SEIBEL (1999): Gesamtrechnung für Bodennutzung und Biodiversität. – Schriftenreihe Beiträge zu den umweltökonomischen Gesamtrechnungen Band 9. Stuttgart. 134 S.
- JESSEL, B., & K. TOBIAS (2002): Ökologisch orientierte Planung. Stuttgart. 470 S.
- LOUIS, H.W. (2007): Perspektiven des Natur- und Artenschutzrechts. Ein Überblick vor europäischem Hintergrund aus rechtlicher Sicht. – Naturschutz und Landschaftsplanung 39: 228-235.
- KLAUS, G., J. SCHMILL, B. SCHMID u. P. J. EDWARDS (2001): Biologische Vielfalt – Perspektiven für das 21. Jahrhundert. – Basel. 174 S.
- LÜTTMANN, J. (2007): Artenschutz und Straßenplanung. Spannungsfeld zwischen rechtlicher Norm und praktischer Umsetzung. – Naturschutz und Landschaftsplanung 39: 236-242.
- MARKL, H. (1986): Natur als Kulturaufgabe. Über die Beziehung des Menschen zur lebendigen Natur. Stuttgart.
- NAEEM, S. (2002): Ecosystem consequences of biodiversity loss: the evolution of paradigm. – Ecology 83: 1537-1552.
- PIECHOCKI, R., U. EISEL, W. HABER u. K. OTT (2004): Vilmer Thesen zum Natur- und Umweltschutz. – Natur und Landschaft 79: 529-533.
- ROHLF, D. (2004): Umsetzung des Bundesnaturschutzgesetzes – wo stehen die Bundesländer? – Schriftenreihe des Instituts für Landwirtschaft und Umwelt der Fördergemeinschaft Nachhaltige Landwirtschaft 7 ("Biodiversität in der Kulturlandschaft"): 43-50. Bonn.
- SCHAEFER, M. (2003): Diversität der Fauna in Wäldern – Gibt es Gesetzmäßigkeiten? – Berichte der Reinhold-Tüxen-Gesellschaft (Hannover) 15: 169-179.
- SCHUMACHER, W. (2007): Integrative Naturschutzkonzepte zur Erhaltung und Förderung der Biodiversität mitteleuropäischen Kulturlandschaften. Jahrbuch für Naturschutz und Landschaftspflege 56/1: 203-214.
- SSYMANK, A. (2007): Natura 2000 – Einigkeit über die Ziele; brauchen wir mehr Mut zur Umsetzung? – pro-WALD 7/2007: 32-35.
- TREPL, L. (2007): Allgemeine Ökologie. Band 2: Population. -Frankfurt a. M..

- TSCHURTSCHENTHALER, P. (2007) Was hat Ökonomie mit Natur zu tun? – Natur und Landschaft 82: 301-305.
- WILSON, E.O. (Ed., 1988): Biodiversity. – Washington, D.C., USA.
- WILSON, E.O. (1995): Der Wert der Vielfalt. Die Bedrohung des Artenreichtums und das Überleben der Menschheit. München/Zürich. Original: The Diversity of Life. Cambridge/USA 1992.
- ZEHLIUS-ECKERT, W. (2005): Das Schirmartenkonzept. – In: Konold, W., R. Böcker u. U. Hampicke (Hrsg.), Handbuch Naturschutz und Landschaftspflege, II-5.4: 1-20. Landsberg/Lech.

### **Anschrift des Verfassers**

Univ.-Prof. em. Dr. Wolfgang Haber  
Untergartelshäuser Weg 10  
D-85356 Freising  
E-mail: wethaber@aol.com

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://www.zobodat.at)

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Jahrbuch des Vereins zum Schutz der Bergwelt](#)

Jahr/Year: 2007

Band/Volume: [72\\_2007](#)

Autor(en)/Author(s): Haber Wolfgang

Artikel/Article: [Zur Problematik europäischer Naturschutz- Richtlinien 95-110](#)