

Die Bedeutung aktueller Biotopschutzinstrumente (Rote Liste Biotoptypen und FFH-Richtlinie) für die Eingriffsregelung

Uwe RIECKEN und Axel SSYMANK

1 Einführung

Über viele Jahrzehnte wurden naturschutzfachliche Bewertungen, Ziel- und Maßnahmenentwicklungen weitgehend aus den Ansprüchen bzw. der Gefährdung einzelner oder weniger Tier- bzw. Pflanzenarten abgeleitet. Mittlerweile hat sich jedoch die Erkenntnis durchgesetzt, daß Naturschutz insgesamt, aber auch erfolversprechender Artenschutz, nur über adäquaten Biotopschutz möglich ist. Dies gilt sowohl für den Bereich des wissenschaftlichen Naturschutzes als auch für die Entwicklung und Umsetzung naturschutzpolitischer Konzepte. Entsprechend wurden in den letzten Jahren erhebliche Anstrengungen unternommen, sowohl um die fachlichen Grundlagen des Biotopschutzes zu verbreitern als auch um die Umsetzungsinstrumente zu verbessern.

Zwei der aus diesem Bemühen resultierenden Ergebnisse sollen in diesem Beitrag besonders im Hinblick auf ihre Bedeutung für die Eingriffsplanung vorgestellt werden. Hierbei handelt es sich zunächst um die Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen und Biotopkomplexe der Bundesrepublik Deutschland (RIECKEN et al. 1994), als Beispiel einer für die Bundesebene neuen fachwissenschaftlichen Grundlage für den Biotopschutz. Als zweites soll auf die FFH-Richtlinie der EU (92/43/EWG) und das hieraus erwachsende europäische Schutzgebietssystem "NATURA 2000" als ein bedeutsames aktuelles naturschutzpolitisches Instrument eingegangen werden.

2 Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen

Im Bereich der Eingriffsplanung spielt die naturschutzfachliche Flächenbewertung eine zentrale Rolle. Durch sie gilt es die Bereiche zu ermitteln, die gegenüber den zu erwartenden Eingriffswirkungen besonders empfindlich sind oder deren Beeinträchtigung besonders nachhaltig wäre. In einem weiteren Schritt ist es erforderlich, festzustellen, welche Eingriffe ausgleichbar sind und wie (quantitativ und qualitativ) dies zu geschehen hat.

Die Roten Listen gefährdeter Pflanzen- und Tierarten haben sich als Instrument des Naturschutzes allgemein, aber auch im Zusammenhang mit solchen Bewertungsverfahren im Rahmen der Eingriffsplanung durchaus bewährt. Dabei hat sich al-

lerdings gezeigt, daß eine alleinige Bewertung von Flächen über das Vorkommen bzw. Fehlen gefährdeter Tier- und Pflanzenarten oftmals nicht hinreichend ist (vgl. z.B. BLAB 1990). Ein Grund dafür ist, daß es eine Reihe von Lebensraumtypen gibt, die sehr stark gefährdet und somit auch schutzwürdig und schutzbedürftig sind, obwohl ihre Lebensgemeinschaften keine oder nur eine geringe Zahl gefährdeter Arten aufweisen (RIECKEN & SSYMANK 1993) bzw. deren Gefährdungsstatus (z.B. bei bestimmten Insektengruppen) bislang nicht ermittelt wurde.

Vielfach werden Wertzuweisungen anhand des Schutzstatusses von Biotopen vorgenommen. Hierbei spielt der Pauschalschutz gemäß § 20c BNatSchG (oder vergleichbarer Länderregelungen) eine zentrale Rolle. Nun ist jedoch bekannt, daß die dort verzeichneten Biotoptypen keine vollständige Liste der gefährdeten bzw. schutzbedürftigen Lebensraumtypen darstellen. Unterrepräsentiert sind z.B. gefährdete Waldökosysteme, bestimmte Binnengewässerbiotope oder aber die mittelintensiven Grünländer.

Ausgehend von diesen Defiziten wurde als ergänzendes Instrument u.a. für die naturschutzrelevante Planung eine erste Fassung einer Roten Liste der gefährdeten Biotoptypen und Biotopkomplexe für ganz Deutschland erarbeitet (RIECKEN et al. 1994). Diese Liste bietet dabei über die Angaben zum Gefährdungsstatus hinaus vielfältige Informationen, die unmittelbar für die Eingriffsplanung von Bedeutung sind.

2.1 Naturschutzfachliche Bewertung

Im Zentrum ökologischer Fachbeiträge zur Eingriffsplanung steht die naturschutzfachliche Bewertung einzelner Flächen. Neben dem Grad der Natürlichkeit spielt hierbei insbesondere der Grad der Gefährdung der betroffenen Lebensgemeinschaften oder aber einzelner Arten eine herausragende Rolle. Im Bewußtsein, daß das Gefährdetsein nicht als alleiniges Bewertungskriterium angewendet werden sollte (vgl. z.B. PLACHTER 1994), bildet der Gefährdungsstatus doch eine wichtige Grundlage für solche Bewertungsverfahren. Im Gegensatz zu den Listen gefährdeter Arten stellt die Rote Liste gefährdeter Biotoptypen dabei ein Instrument mit definiertem Raumbezug zur Verfügung.

Bei den Roten Listen gefährdeter Arten kommen ausschließlich quantitative Kriterien (Entwicklung der Populationen bzw. der Bestandszahlen) zur Anwendung. Bei der Roten Liste der gefährdeten Biotoptypen wird dem gegenüber ein zweizügiges Kriteriensystem verwendet. Neben der reinen Beurteilung der Flächen- und Bestandsverluste wurde bei den Biotoptypen und Biotopkomplexen jeweils auch die schleichende Degradierung, verursacht durch qualitative Veränderungen der Lebensräume beurteilt (Tab. 1). Beide Teilkriterien wurden dann in einem weiteren Schritt zu einem regionalen Gesamtwert der Gefährdung zusammengeführt. Dieser hat jeweils den gleichen Wert wie die höchste Einstufung eines der Einzelkriterien. Der Mittelwert der regionalen Gefährdung ergibt die Gefährdungseinstufung für Deutschland (vgl. Tabelle 1):

Tabelle 1

Übersicht über die Gefährungskriterien und -kategorien der Roten Liste der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands (zu den Definitionen vgl. RIECKEN et al. 1994)

Gefährungskriterien und -kategorien	
I Gefährdung durch Flächenverlust	
0	vollständig vernichtet
1	von vollständiger Vernichtung bedroht
2	stark gefährdet
3	gefährdet
p	potenziell gefährdet
*	derzeit vermutlich keine Gefährdung
II Gefährdung durch qualitative Veränderungen	
0	vollständig vernichtet
1	von vollständiger Vernichtung bedroht
2	stark gefährdet
3	gefährdet
*	derzeit vermutlich keine Gefährdung

Aufgrund der großen landschaftlichen Heterogenität Deutschlands und ausgeprägter Gradienten wichtiger ökologischer Faktoren (z.B. Großklima) stellt eine Gefährdungsbeurteilung mit ganz Deutschland als Bezugsraum eine sehr starke Vergrößerung dar. Um diesen regionalen Unterschieden Rechnung zu tragen, wurde eine auf acht Großregionen bezogene, regionalisierte Einstufung vorgenommen (Abb. 1). Hierdurch gelang eine aus Bundessicht hinreichende Differenzierung und es wird dadurch gleichzeitig eine Anwendbarkeit der Roten Liste für konkrete Einzelvorhaben gewährleistet.

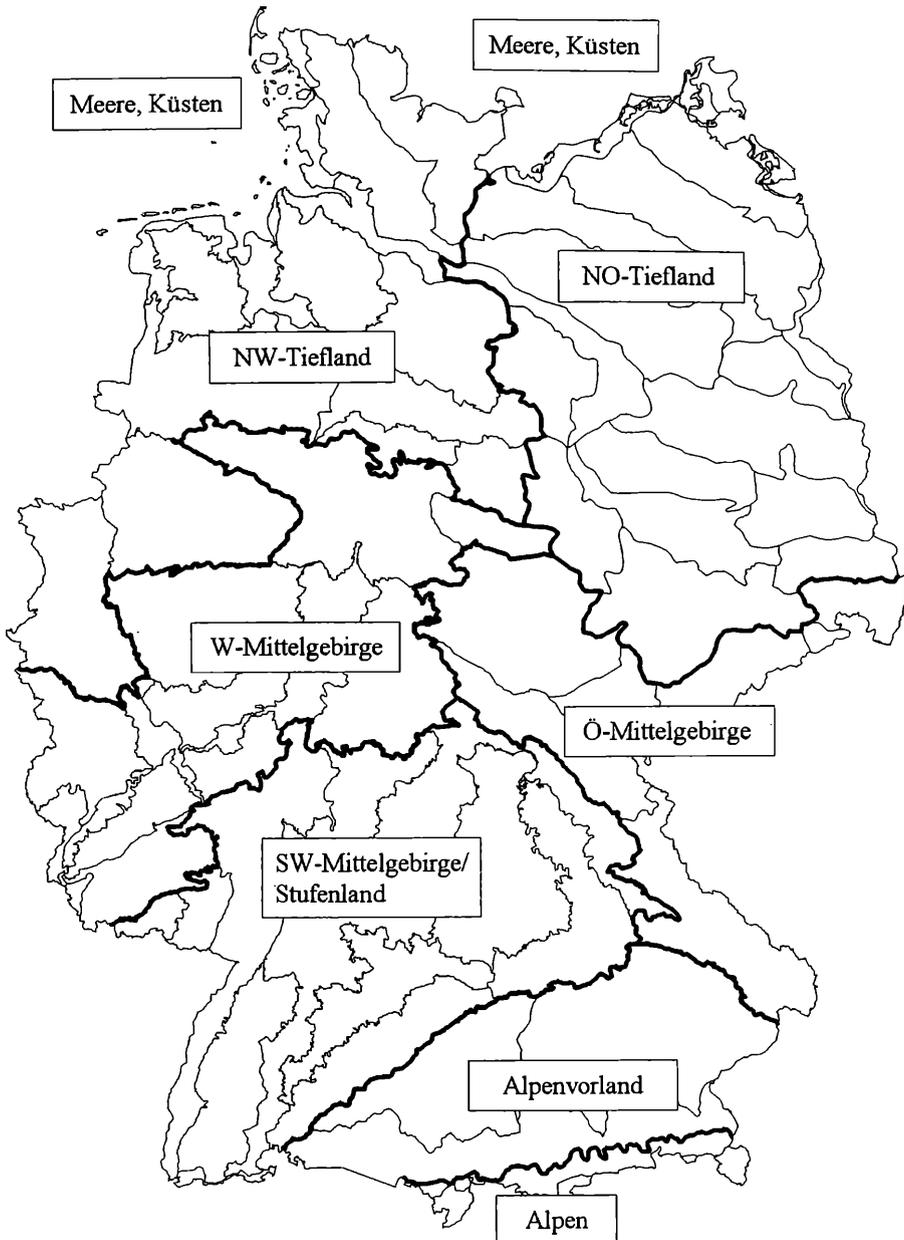
Darüber hinaus wurden auch überregional verbreitete Biotopkomplexe¹⁾ hinsichtlich ihrer Gefährdung beurteilt. Somit ist auch eine Bewertung größerer Raumeinheiten nach diesem Kriterium möglich.

2.2 Die Rote Liste Biotope als Referenz- und Bezugssystem für die räumliche Planung

Im Gegensatz zu den meisten bisherigen Verzeichnissen, die nur die gefährdeten Tier- oder Pflanzenarten auflisten, stellt die Rote Liste der Biotoptypen ein vollständiges Verzeichnis aller Biotoptypen Deutschlands dar. In einem umfangreichen Anhangsteil finden sich zu jedem Lebensraumtyp kurze, übersichtliche Definitionen, für die im wesentlichen standörtliche und strukturelle Kriterien verwendet werden. Daneben werden die wichtigsten, dem jeweiligen Lebensraumtyp zugehörigen Pflanzengesellschaften bzw. Syntaxa genannt und wesentliche Gefährdungsfaktoren angegeben. Diese Angaben werden durch eine Zuordnung der einzelnen Lebensraumtypen zu den besonders geschützten (nach § 20c BNatSchG) und zu den Lebensraumtypen von gemeinschaftlichem Interesse (Anhang I der FFH-Richtlinie, Codierung nach offiziellem Datenerfassungsbogen²⁾) ergänzt. Die Rote Liste bildet somit eine umfangreiche Referenz, die eine flächendeckende Zuordnung des Gefährdungsgrades, des Pauschalschutzes nach dem BNatSchG und der Bedeutung von Biotopen nach der FFH-Richtlinie erlaubt.

2.3 Beurteilung der Ausgleichbarkeit

Eine weitere zentrale Aufgabenstellung im Zuge der Eingriffsregelung ist die Beurteilung der (möglichen) Ausgleichbarkeit vorgesehener Eingriffe bzw. der davon ausgehenden Wirkungen. Hierbei wird bislang oft mit einem eher ungerechtfertigten Optimismus hinsichtlich des tatsächlich Machbaren vorgegangen (vgl. z.B. RIECKEN 1992, 1993). Gerade bei der Neuanlage bestimmter Biotoptypen wird häufig die für die Entwicklung benötigte Zeitspanne stark unterschätzt. Um in diesem Zusammenhang eine dem bisherigen naturschutzfachlichen Kenntnisstand entsprechende Grundlage zu entwickeln, wurde für jeden Lebensraumtyp die Regenerationsfähigkeit abgeschätzt. Unter *Regenerationsfähigkeit* wird dabei sowohl das biotopeigene Potential zur (selbständigen) Regeneration nach Beendigung negativer Beeinträchtigungen als auch die Möglichkeit einer Wiederentwicklung (Regenerierbarkeit) durch gestaltendes Eingreifen des Menschen verstanden. Die tatsächliche Regeneration ist im konkreten Einzelfall jedoch von der benötigten Entwicklungszeit (oder gar der notwendigen historischen Kontinuität), der Möglichkeit, geeignete abiotische Standort- und Rahmenbedingungen neu zu schaffen und von gesamtlandschaftlichen Zusammenhängen abhängig. Hierbei spielt vor allem auch die räumliche Entfernung zu geeigneten Ausbreitungszentren der typischen Arten³⁾ eine entscheidende Rolle. Entsprechend stellt die Einstufung auf der typologischen Ebene nur eine grobe Näherung dar. Eine Übersicht über die einzelnen Kategorien und die jeweils zugrunde liegenden De-

**Abbildung 1****Karte der naturräumlichen Großregionen Deutschlands**

definitionen findet sich in Tabelle 2 auf der folgenden Seite.

Eine diesbezügliche Auswertung der Roten Liste Biotypen ergab, daß rund 35 % der gefährdeten Lebensraumtypen nicht oder kaum regenerierbar sind (Kategorien N oder K; RATHS et al. 1995). Bei all diesen Typen ist davon auszugehen, daß Bestandseinbußen zumindest innerhalb planbarer bzw. von einem Menschen überschaubarer Zeiträume weder im Rahmen natürlicher Entwicklungsprozesse noch durch gezielte Maßnahmen des Naturschutzes (z.B. Ausgleichsmaßnahmen) kompensiert werden können. Dies gilt in etwas abgeschwächter Weise auch für die überwiegende Zahl der schwer regenerierbaren Biotypen (Kategorie S), zu denen rund 38 % der gefährdeten Biotypen Deutschlands zählen. Insgesamt bedeutet dies, daß

nach derzeitigem Kenntnisstand nur rund 21 % der gefährdeten Lebensraumtypen in planbaren Zeiträumen (bis ca. 15 Jahre) bedingt regenerierbar sind (Abb. 2). Entsprechend stellt diese Angabe in der Roten Liste eine wichtige Information im Zusammenhang mit der Beurteilung der Ausgleichbarkeit vorgesehener Eingriffe dar.

2.4 Beziehung zu anderen Flächenschutzinstrumenten (§ 20c BNatSchG, FFH-Richtlinie)

Wie bereits oben ausgeführt, wird bei allen Biotypen im Rahmen ihrer Definition angegeben, ob sie zu den besonders geschützten Biotypen (nach § 20c BNatSchG) oder zu den Biotypen von gemeinschaftlichem Interesse (gemäß Anhang I der

Tabelle 2

Kategorien der Einstufung der Regenierbarkeit (aus RIECKEN et al. 1994)

Einstufung der Regenierbarkeit	
N	nicht regenerierbar: Biotoptypen bzw. -komplexe, deren Regeneration in historischen Zeiträumen nicht möglich ist. Hierzu zählen z.B. Biotoptypen, die extrem lange Entwicklungszeiten aufweisen (z.B. "Urwälder", Hochmoore usw.), Biotoptypen, deren Standortbedingungen nicht neu geschaffen werden können sowie Biotoptypen, deren Bestände weitgehend isoliert sind und von Restpopulationen vom Aussterben bedrohter biotoptypischer Arten bzw. bedeutenden Teilpopulationen davon besiedelt werden.
K	kaum regenerierbar: Biotoptypen bzw. -komplexe, deren Regeneration nur in historischen Zeiträumen (>150 Jahre) möglich ist und dann aufgrund der geringen Zahl und hohen Isolation der Einzelbestände (mögliche Ausbreitungszentren für eine (Wieder-)Besiedlung durch typische Arten) nur in unvollständiger Form zu erwarten ist.
S	schwer regenerierbar: Biotoptypen bzw. -komplexe, deren Regeneration nur in langen Zeiträumen (15-150 Jahre) wahrscheinlich ist; für die (Wieder-)Besiedlung durch bestimmte typische Pflanzen- und Tierarten sind fallweise deutlich längere Zeiträume zu veranschlagen.
B	bedingt regenerierbar: Biotoptypen bzw. -komplexe, deren Regeneration in kurzen bis mittleren Zeiträumen (etwa bis 15 Jahre) wahrscheinlich ist; für die (Wieder-)Besiedlung durch bestimmte biotoptypische Pflanzen- und Tierarten sind fallweise deutlich längere Zeiträume zu veranschlagen.
X	keine Einstufung sinnvoll: Biotoptypen bzw. -komplexe, bei denen die Beurteilung der Regenerationsfähigkeit nicht sinnvoll ist. Hierzu gehören vor allem <ul style="list-style-type: none"> aus naturschutzfachlicher Sicht "unerwünschte" Typen (z.B. intensiv landwirtschaftlich genutzte Bereiche, Forste mit nicht autochtoner Bestockung, sich im Betrieb befindende Abbaubereiche) und Typen, die belastungsbedingte stark überformte Varianten schützenswerter Lebensraumtypen darstellen, nur kurzzeitig existierende Sukzessionsstadien und Lebensraumtypen, die aus naturschutzfachlicher Sicht in Abhängigkeit von regionalen bzw. lokalen Zielsetzungen und Leitbildern sowohl als Ergebnis einer Gefährdung (z.B. Verbrachung eines schützenswerten Halbtrockenrasens) als auch als Ziel einer Entwicklung (Brachen von vormalig intensiv bewirtschafteten Nutzflächen) angesehen werden können.

FFH-Richtlinie) gehören. Eine Prüfung, in welchem Umfang die gefährdeten Biotoptypen dem gesetzlichen Pauschenschutz unterliegen, ergibt, daß nur rund die Hälfte der gefährdeten Lebensraumtypen derzeit auch unter den besonderen Schutz des § 20c fallen (Abbildung 3).

Betroffen davon sind vor allem Biotoptypen der Stillgewässer, naturnahe Waldökosysteme auf mittleren bis reichen Standorten und mittelintensive Grünlandbiotope. In wieweit diese Lücken durch die im Gesetz vorgesehene Erweiterungsmöglichkeit im Rahmen der Umsetzung durch die Bundesländer geschlossen wurden, kann derzeit nicht beurteilt werden. Eine entsprechende synoptische Übersicht ist jedoch im Rahmen der Fortschreibung der Roten Liste vorgesehen.

Eine vergleichbare Auswertung für die Lebensraumtypen von gemeinschaftlicher Bedeutung (gemäß FFH-Richtlinie, Anhang I) erbringt das in Abbildung 4 wiedergegebene Ergebnis. Auch durch dieses Schutzinstrument werden nur etwa rund die Hälfte der gefährdeten Lebensraumtypen Deutschlands erfaßt.

Die Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen stellt somit nicht nur eine fachliche Grundlage für die künftige Fortentwicklung flächenbezogener Schutzinstrumente (Novellierung BNatSchG, Fortentwicklung der FFH-Richtlinie) dar, sondern liefert gleichzeitig eine Bewertungsgrundlage für die Schutzwürdigkeit bzw. -bedürftigkeit von solchen Lebensräumen, die trotz akuter Gefährdung aktuell nicht dem Pauschenschutz unterliegen bzw. nicht im Mittelpunkt der Entwicklung des Schutzgebietssystems NATURA 2000 stehen.

3 FFH-Richtlinie der Europäischen Union

3.1 Ziele und Überblick über die FFH-Richtlinie

Mit dem Inkrafttreten der Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur "Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen" ⁴⁾ im Juni 1992 ist erstmals ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Arten-

Regenerationsfähigkeit der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands (n=350)

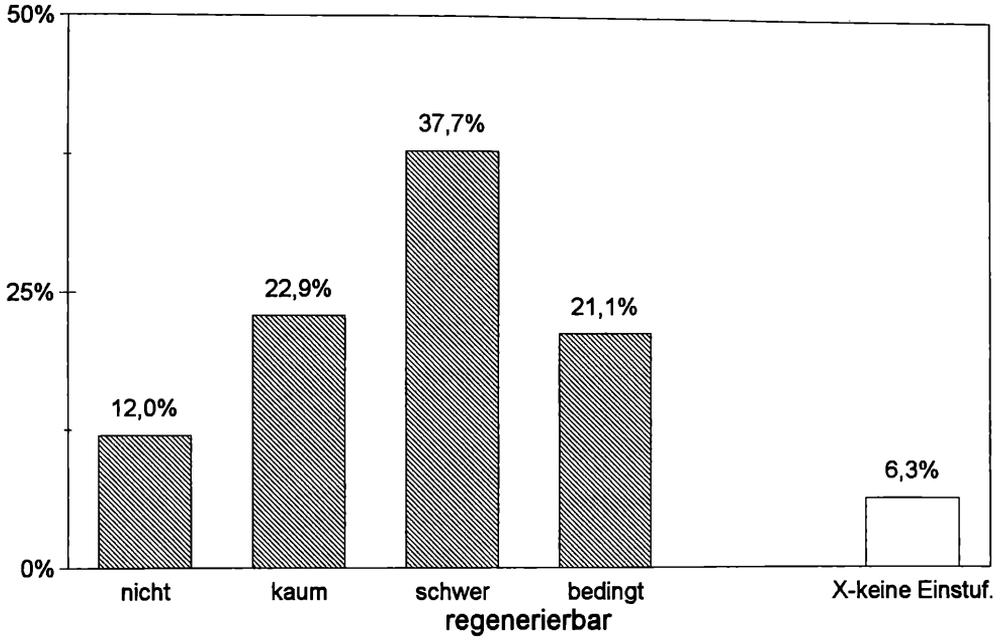


Abbildung 2

Regenerierbarkeit der gefährdeten Biotoptypen (aus RATHS et al. 1995)

Pauschalschutz (§ 20c BNatSchG) der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands

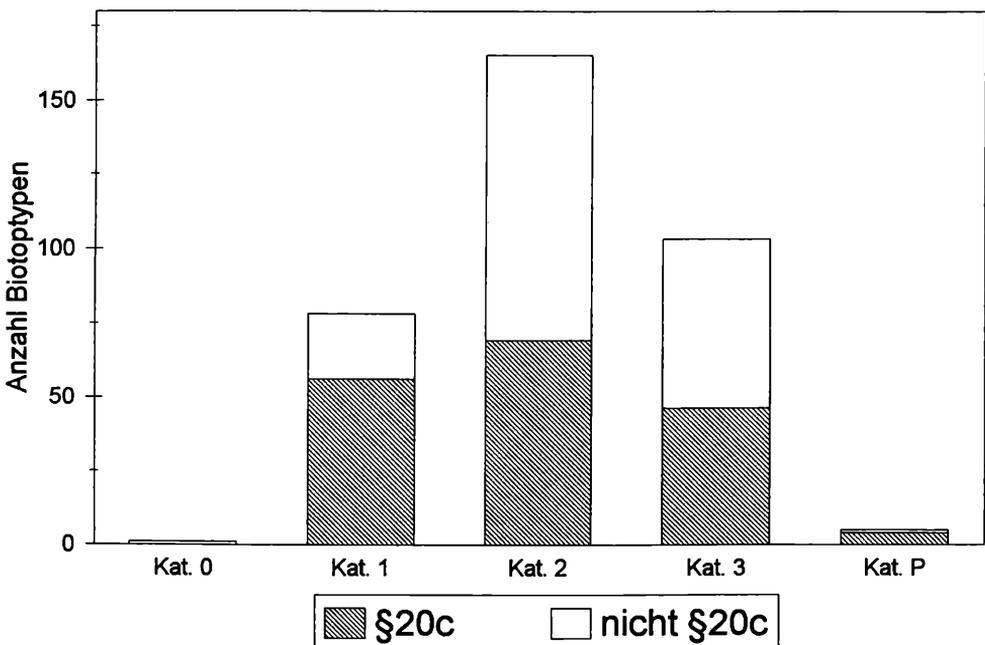


Abbildung 3

Schutzstatus der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands nach § 20c BNatSchG (zu den Gefährdungskategorien vgl. Tabelle 1)

Schutz der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands nach der FFH-Richtlinie

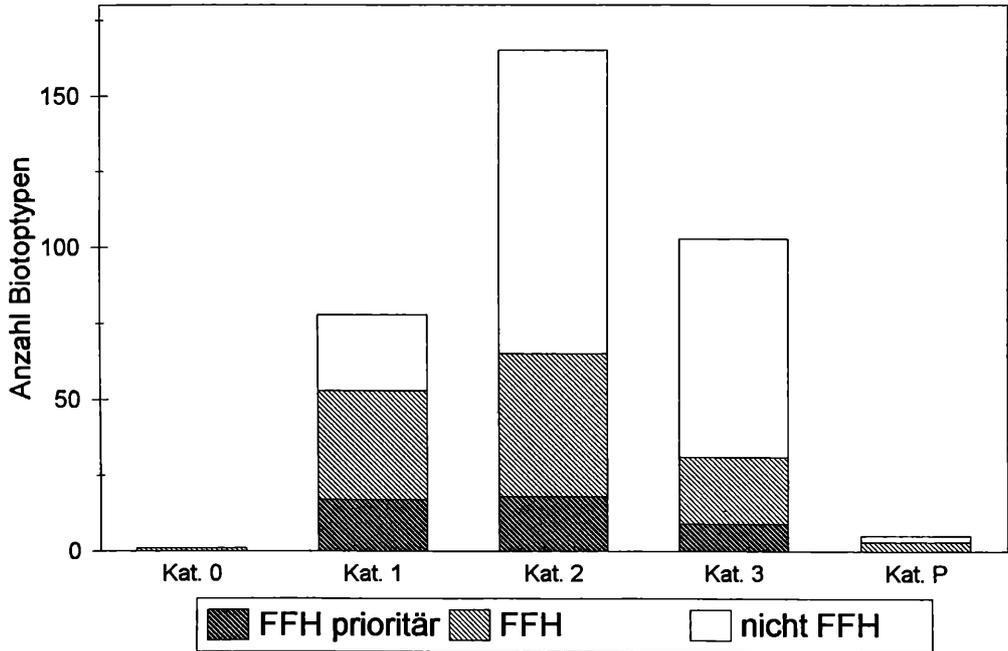


Abbildung 4

Berücksichtigung der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands bei den Lebensräumen von gemeinschaftlichem Interesse (gemäß Anhang I der FFH-Richtlinie der EU)

schutz in der Europäischen Union geschaffen worden.

Die Hauptziele der Richtlinie sind der Erhalt der biologischen Diversität durch den Erhalt und die Wiederherstellung von Lebensräumen und Populationen von bedrohten Arten. Dies soll primär durch die Ausweisung von "Besonderen Schutzgebieten gemeinschaftlicher Bedeutung" erfolgen. Das geplante Schutzgebietssystem "NATURA 2000" umfaßt zusätzlich alle Gebiete, die nach Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG) gemeldet worden sind. Im folgenden soll eine kurze Übersicht über die wesentlichen Inhalte der FFH-Richtlinie gegeben, sowie das Verfahren zur Ausweisung der Schutzgebiete erläutert werden (ausführliche Darstellung in SSYMANK 1994, 1995).

Die Richtlinie gliedert sich in allgemeine einführende Bestimmungen, Regelungen zum Lebensraum- und Artenschutz mit dem Ziel der Ausweisung konkreter Schutzgebiete und einen strengen Artenschutzteil sowie Schlußbestimmungen. Dazu gehören 6 Anhänge als integraler Bestandteil der Richtlinie.

Im Zusammenhang mit der Eingriffsregelung sind vor allem der Artikel 6, ferner das Ausweisungsverfahren mit den Kriterien für die Auswahl und die beiden Anhänge I und II, sowie der Kriterienanhang

(III) relevant, auf die im einzelnen noch eingegangen wird.

Das Auswahlverfahren von Schutzgebietsflächen für NATURA 2000 orientiert sich an rein naturwissenschaftlichen Gegebenheiten; es gibt keinerlei Vorgaben zu Mindestflächengrößen oder zum Prozentsatz eines Lebensraumtyps, der geschützt werden soll. Rein politische Vorgaben die z.B. eine Mindestflächengröße für Gebietsmeldungen vorschreiben würden, könnten zu einer unvollständigen Umsetzung der Richtlinie führen. Eine Abwägung politischer, sozialer oder ökonomischer Belange ist im Auswahl- und Ausweisungsverfahren der FFH-Richtlinie nicht möglich. Solche Abwägungsprozesse können im gesetzlich festgelegten Rahmen erst im Zusammenhang mit Eingriffen in gemeldete Schutzgebiete geltend gemacht werden.

Die Biotoptypen des Anhangs I und die Arten des Anhangs II unterliegen im Gegensatz zu § 20c BNatSchG keinem Pauschalschutz, sondern dienen zunächst der Ausweisung von Schutzgebieten. Erst dann greift der gesetzliche Schutz in vollem Umfang. Das Ausweisungsverfahren ist in Artikel 4 festgelegt und unterliegt den Kriterien des Anhangs III. Es vollzieht sich in zwei Stufen (vgl. Tabelle 4).

Als Bezugsraum für die Bewertungen im Rahmen der Schutzgebietsauswahl dienen einerseits administrative Einheiten (die Mitgliedsstaaten und die Eu-

Tabelle 3**Übersicht über den Gesetzestext der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) einschließlich der Anhänge**

Übersicht über den Richtlinienentwurf:	
Artikel 1-3	Begriffsbestimmungen, Allgemeine Ziele, "Natura 2000" als "kohärentes europäisches ökologisches Netz" von Schutzgebieten
Artikel 4	Verfahren zur Schutzgebietsausweisung (Kriterien Anhang III)
Artikel 5	Konzertierungsverfahren bei strittigen Fällen
Artikel 6	Schutzmaßnahmen, einschl. Managementpläne, und Verfahren der UVP
Artikel 7	Einschluß und Anpassung der Vogelschutzrichtlinie
Artikel 8	Finanzielle Regelungen - Beteiligung der EG
Artikel 9	Regelmäßige Ergänzung des Schutzgebietssystems und ggf. Auflösung eines Schutzgebiets
Artikel 10	Förderung von Landschaftselementen
Artikel 11	Überwachungsgebot (Monitoring)
Artikel 12, 13	Strenger Artenschutz (Anhang IV)
Artikel 14-16	Maßnahmen zur Erhaltung, Verbote und Ausnahmeregelungen
Artikel 17,18	Informationspflicht (Durchführungsberichte), Forschungsförderung
Artikel 19	Verfahren zur Änderung der Anhänge
Artikel 20, 21	"Habitat"-Ausschuß der Kommission, beigeordnetes Fachgremium
Artikel 22	Wiederansiedlung einheimischer Arten u.a.
Artikel 23, 24	Rechtliche Umsetzung/Schlußbestimmungen
Anhänge der Richtlinie:	
Anhang I	Natürliche Lebensräume zur Ausweisung von Schutzgebieten
Anhang II	Tier- und Pflanzenarten zur Ausweisung von Schutzgebieten
Anhang III	Kriterien zur Auswahl der Gebiete für NATURA 2000
Anhang IV	Streng zu schützende Tier- und Pflanzenarten
Anhang V	Tier- und Pflanzenarten unter kontrollierter Nutzung
Anhang VI	Verbotene Methoden und Mittel des Fangs, der Tötung und Beförderung

Tabelle 4**Ausweisungsverfahren zur Auswahl der Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung für das Schutzgebietssystem NATURA 2000**

Phase	Kriterien	Durchführung der Auswahl	Ergebnis
1	Anh. III, Phase 1	Mitgliedsstaat, in Deutschland Gebietsvorschläge: Bundesländer nationale Bewertung: BMU, BfN ^{*)}	nationale Vorschlagsliste für Schutzgebiete nach der FFH-Richtlinie Beginn der Sicherungspflichten
2	Anh. III, Phase 2	Europäische Union	Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung

*) BMU = Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BfN = Bundesamt für Naturschutz

ropäische Union), andererseits naturschutzfachliche Bezugssysteme mit einer groben Unterteilung nach sechs biogeographischen Regionen. Deutschland hat dabei Anteil an der atlantischen Region, der kontinentalen (eigentlich zentraleuropäischen) Region und der alpinen Region. Der fachliche Schwerpunkt der Ausweisung von Schutzgebieten liegt auf den Biotoptypen des Anhangs I, während nur relativ wenige mitteleuropäi-

sche Arten in Anhang II genannt sind. Anhang I enthält für die EU über 300 Biotoptypen, wovon immerhin ca. 80 auch in Deutschland vorkommen und bei uns in entsprechenden Schutzgebieten geschützt werden müssen. Die Palette der genannten Biotoptypen ist sowohl was die "Größe" bzw. Komplexität des Typs anbetrifft (Binnenlandsalzwiese - Ästuare), als auch was das ökologische Spektrum angeht, sehr weit gefächert. Erstmals erfahren in

größerem Umfang auch in Deutschland relativ weit verbreitete, für die kontinentale Region ausgesprochen typische Biotoptypen oder aber solche mittlere Standorte, die besonderem Nutzungsdruck unterliegen, eine angemessene Berücksichtigung in naturschutzrechtlichen Instrumentarien. Beispiele sind Buchenwälder saurerer und basenreicher Standorte oder bestimmte Typen von extensivem mittleren Grünland.

3.2 Spezielle Regelungen der UVP für NATURA 2000-Gebiete

Die Prüfungspflichten und das Verfahren zur UVP sind in der FFH-Richtlinie in Artikel 6 Absatz 3 und 4 festgelegt. Danach unterliegen alle "Pläne oder Projekte, die nicht unmittelbar mit der Verwaltung des (NATURA 2000-Schutz-)Gebietes in Verbindung stehen oder hierfür nicht notwendig sind, die ein solches Gebiet jedoch einzeln oder in Zusammenwirkung mit anderen Plänen oder Projekten erheblich beeinträchtigen könnten" einer "Prüfung auf Verträglichkeit mit den für dieses Gebiet festgelegten Erhaltungszielen"

Damit lassen sich folgende *Grundsätze* festhalten:

1. "Pläne", d.h. alle Festlegungen über geplante Nutzungen (Flächennutzungspläne, Grünordnungen, Baupläne usw.), die eine negative Auswirkung haben könnten (d.h. das Verdachtsmoment ist ausreichend) unterliegen einer Prüfung.
2. Es ist dabei unerheblich, ob das Vorhaben (der geplante Eingriff) oder der Plan das gemeldete Schutzgebiet direkt betrifft, oder ein angrenzendes oder gar weiter entferntes Gebiet, solange negative Wirkungen auf das Schutzgebiet möglich sind. D.h. Fernwirkungen eines Eingriffs in die Landschaft wie z.B. Grundwasserabsenkungen in der Umgebung von gemeldeten Feuchtgebieten sind zu prüfen.
3. Die Prüfung geht über die bestehende UVP hinaus, indem auch ausdrücklich kumulative Wirkungen geplanter Vorhaben zu berücksichtigen sind. Damit sind z.B. Erweiterungen von Industrieanlagen, die einzeln für sich betrachtet nur geringfügigen Schaden anrichten würden und nach UVP-Gesetz genehmigungsfähig wären, dann nicht möglich, wenn durch Erhöhung des Schadstoffausstoßes in Zusammenhang mit bestehenden anderen Belastungen negative Auswirkungen zu befürchten sind.
4. Die UVP nach FFH-Richtlinie orientiert sich grundsätzlich am Schutzobjekt und an den Erhaltungszielen für das NATURA 2000-Gebiet. Das bedeutet, daß der Erhaltungszustand aller vorhandenen Lebensräume nach Anhang I und aller Arten nach Anhang II im Gebiet geprüft werden muß und eine Abschätzung erfolgen muß, ob ggfs. eine Verschlechterung desselben zu erwarten ist. Dies setzt detaillierte Erhebungen und Kartierungen flächendeckend im ganzen gemeldeten Schutzgebiet voraus. Der "Erhaltungszustand" ist in Artikel 1 der Richtlinie definiert und umfaßt bei Arten z.B. auch Untersuchungen zur Populationsdynamik und lang-

fristigen Überlebenschancen (Art.1i). Für Lebensräume sind Flächenverkleinerungen, negative Veränderungen der Struktur und spezifischen Funktionen und Veränderungen im charakteristischen Arteninventar (Art.1e), d.h. alle quantitativen und qualitativen negativen Veränderungen abzu prüfen.

5. Ist das Ergebnis der Umweltverträglichkeitsprüfung negativ, so kann der Eingriff bei "überwiegendem öffentlichem Interesse einschließlich sozialer und wirtschaftlicher Art" unter bestimmten Voraussetzungen zwar stattfinden, ein Ausgleich ist aber zwingend vorgeschrieben.

6. Für den Fall, daß ein Gebiet sogenannte "prioritäre" Lebensräume oder Arten beinhaltet, ist ein Eingriff nur noch unter sehr eingeschränkten Ausnahmebedingungen möglich, nämlich aus:

- Erwägungen im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen,
 - Erwägungen der öffentlichen Sicherheit
- zwingenden Gründen des überwiegend öffentlichen Interesses nach Stellungnahme der Kommission.

Die prioritären Arten und Lebensräume sind in der Richtlinie als besonders schützenswerte Objekte in den Anhängen I und II besonders durch Sternchen gekennzeichnet (vgl. Tabelle 5). Für die Anwendung der eingeschränkten Ausnahmeregelungen für Eingriffe ist es unerheblich, ob der Eingriff selbst eine prioritäre Art oder einen prioritären Lebensraum zerstören würde; es kommt nur auf das Vorhandensein prioritärer Schutzobjekte im gemeldeten betroffenen Schutzgebiet an.

Damit stellt sich die Frage, wie oft überhaupt prioritäre Arten oder Lebensräume in gemeldeten Gebieten vorkommen werden, d.h. ob dieses Verfahren, welches eine Stellungnahme der Kommission voraussetzt, regelmäßig Anwendung finden wird. Da die Gebiete nach funktionalen naturschutzfachlichen Gesichtspunkten gemeldet werden müssen, ist davon auszugehen, daß je nach Naturausstattung die Hälfte bis der überwiegende Teil der Gebiete mehrere Arten und Lebensraumtypen der Anhänge und darunter auch mindestens eine/n prioritäre/n umfassen. Aktuell wird dieses Verfahren z.B. im Rahmen der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit für die Autobahn A20 bei der Querung des Peentals in Mecklenburg-Vorpommern angewendet.

7. Ersatz im Falle eines Eingriffs (d.h. monetäre Zahlungen, oder Schaffung andersartiger Biotope als die zerstörten etc.) ist nicht möglich, denn es wird ausdrücklich in Art. 6 Abs. 4 gefordert, daß die globale Kohärenz des Schutzgebietssystems gewahrt bleiben muß. Damit läßt sich natürlich nicht ein Moor durch Anlage eines Amphibientümpels ausgleichen. Zwei weitere Überlegungen sind eng damit verknüpft: Eingriffe, die nicht ökologisch sinnvoll im Sinne der FFH-Richtlinie ausgleichbar sind, etwa weil sie nicht wiederherstellbare oder nicht regenerierbare Biotoptypen betreffen (vgl. oben, RIECKEN et al. 1994) sind damit eigentlich unzulässig. Ferner stellt sich die Frage, in welchem Rahmen

Tabelle 5

Prioritäre Arten und Lebensräume in Deutschland

Anhang I: Lebensräume		Anhang II: Arten
1150:	Lagunen (Strandseen)	Tiere:
1340:	Salzwiesen im Binnenland (<i>Puccinellietalia distantis</i>)	* <i>Microtus oeconomus arenicola</i> - Nordische Wühlmaus (Unterart)
2130:	Graudünen	* <i>Acipenser sturio</i> - Stör
2140:	Entkalkte Dünen mit <i>Empetrum nigrum</i> (Braundünen)	* <i>Coregonus oxyrhynchus</i> - Schnäpel (anadrome Populationen, Nordsee)
4030:	Trockenheiden (alle Untertypen) ¹⁾	* <i>Osmoderma eremita</i> - Eremit, Juchtenkäfer
4070:	Gebüsche und Krummholz mit <i>Pinus mugo</i> und <i>Rhododendron hirsutum</i> (Mugo-Rhododendretum hirsuti)	* <i>Rosalia alpina</i> - Alpenbock
6110:	Lückige Kalk-Pionierrasen (<i>Alyso-Sedion albi</i>)	* <i>Callimorpha quadripunctaria</i> - Spanische Flagge
6120:	Subkontinentale Blauschillergrasrasen (<i>Koelerion glaucae</i>)	Pflanzen:
6210:	Trespen-Schwingel Kalk-Trockenrasen (<i>Festuco-Brometalia</i>) (Bestände mit bemerkenswerten Orchideen)	* <i>Jurinea cyanooides</i> - Sand-Silberscharte
6230:	Borstgrasrasen montan (und submontan auf dem europäischen Festland) (EU-Nardion)	* <i>Stipa bavarica</i> - Bayerisches Federgras
7110:	Naturnahe, lebende Hochmoore	* <i>Oenanthe coniooides</i> - Schierlings-Wasserfenchel
7210:	Kalkreiche Sümpfe mit <i>Cladium mariscus</i> und <i>Carex davalliana</i>	
7220:	Kalktuff-Quellen (<i>Cratoneurion</i>)	
7240:	Alpine Pionierformationen des <i>Caricion bicoloris</i>	
8160:	Kalkhaltige Schutthalden in Mitteleuropa	
9180:	Schlucht- und Hangmischwälder (<i>Tilio-Acerion</i>)	
91DO:	Alle Moorwälder	
91EO:	Erlen- und Eschenwälder an Fließgewässern (<i>Alnion glutinoso-incanae</i>) [incl. Weichholzaunen]	

¹⁾ Dieser Biotoptyp ist in der amtlichen, publizierten deutschen Fassung (Amtsblatt der Europäischen Union) als prioritär gekennzeichnet, jedoch in den anderssprachigen Fassungen z.T. als nicht prioritär. Eine offizielle Korrektur seitens der EU-Kommission steht noch aus.

für einen Ausgleich ein räumlicher Zusammenhang (funktionale Kohärenz) zum zerstörten Lebensraum gegeben sein muß. Andererseits unterliegen alle Flächen im gemeldeten Schutzgebiet ohnehin den Entwicklungs- und Wiederherstellungsverpflichtungen der FFH-Richtlinie, so daß ein Ausgleich außerhalb des gemeldeten Gebiets gefordert werden könnte. Die Prüfung, in welchem Rahmen ein Ausgleich tatsächlich stattfinden kann, wird sicher eine Einzelfallentscheidung der Kommission erfordern.

3.3 Zeitplan der Umsetzung und aktuelle Relevanz der FFH-Richtlinie für die Eingriffsregelung

Die Fristen für die Umsetzung der FFH-Richtlinie sind in der Richtlinie selbst festgelegt:

im Juni 1992 Inkrafttreten der Richtlinie
bis Juni 1994 Umsetzung in nationales Recht
bis Juni 1995 nationale Gebietsvorschlagslisten

bis Juni 1998 Auswahl der Gebiete gemeinschaftlicher Bedeutung

bis Juni 2004 formale Ausweisung der NATURA 2000-Gebiete abgeschlossen.

Für Deutschland ergibt sich somit (Stand Januar 1995) ein doppeltes Vollzugsdefizit: bislang erfolgten weder die rechtliche Umsetzung in das BNatSchG, noch die Meldungen zu der nationalen Gebietsvorschlagsliste. Entsprechende Mahnverfahren der EU-Kommission sind bzw. werden eingeleitet. Wegen des Ablaufs der Frist für die Umsetzung in nationales Recht ist die Richtlinie jedoch derzeit unmittelbar anzuwenden und zumindestens für Behörden, Planungsträger etc. verbindlich.

Für die Eingriffsregelung nach der FFH-Richtlinie ergibt sich damit derzeit folgende Situation:

- Sie ist zwingend anzuwenden für alle ca. 500 derzeit nach der Vogelschutzrichtlinie gemeldeten Gebiete;
- sie ist anzuwenden auf alle Gebiete, die zwingend zur Erfüllung der FFH-Richtlinie gemeldet werden müssen (Singularitäten; eindeutig qualifizierende Gebiete, bei denen keine Auswahlmöglichkeit besteht);
- sie sollte prospektiv bei allen Gebieten angewendet werden, die die naturschutzfachlichen Kriterien der Gebietsmeldung für die FFH-Richtlinie erfüllen.

4 Zusammenfassung und Ausblick

4.1 Fortschreibung der Roten Liste Biotop/Biotopkomplexe

Die Rote Liste der Biotopkomplexe stellt eine wissenschaftliche Dokumentation der aktuellen Gefährdungssituation der Biotopkomplexe in Deutschland dar, deren Wert für die Planung und die Naturschutzpraxis wesentlich von einer regelmäßigen Überarbeitung abhängt. Abgesehen von den leider meist negativen Veränderungen im Bestand und der Qualität der Biotopkomplexe selbst ist zunehmend eine stärkere Einbeziehung von Biotopkomplexen und Landschaftskomplexen erforderlich, die erst die Biodiversität in den regionalen landschaftstypischen Mustern der Biotopausstattung widerspiegelt. Eine entsprechende vollständige Biotopkomplex-Liste liegt im Entwurf im Bundesamt für Naturschutz (BfN) vor. Auch im Rahmen internationaler Bemühungen sind diese Aspekte bei der trilateralen Roten Liste für das Wattenmeer und für die Ostsee (Helcom) bereits berücksichtigt worden.

4.2 Fortschreibung und Aktualisierung des gesetzlichen Lebensraumschutzes

Letztendlich dient die Rote Liste auch als Instrument zur Anpassung des gesetzlichen Schutzes von Lebensräumen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, welche Biotopkomplexe einen Pauschalenschutz benötigen und bei einer Novellierung des BNatSchG berücksichtigt werden müssen, bzw.

wann ggfs. spezielle Programme der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft oder des Naturschutzes ausreichen, um den dauerhaften Erhalt der heutigen Biotopausstattung in ihrer Diversität und Qualität zu sichern. Hier ist sicher eine einzelfallbezogene Prüfung erforderlich, die z.B. Aspekten der Häufigkeit und der Nutzung der entsprechenden Lebensräume Rechnung trägt. Es ist jedoch unbestritten, daß eine Anpassung des § 20c BNatSchG dringend erforderlich ist, zumal zahlreiche Ergebnisse der Biotopkartierungen der Länder und die Rote Liste der Biotopkomplexe dokumentieren, daß viele früher ungefährdete Biotopkomplexe heute hochgradig gefährdet sind.

Von einer direkten Übernahme der Roten Liste in gesetzliche Regelungen ist jedoch abzuraten, da dann sowohl die Gefahr einer Rechtsunsicherheit durch zu häufige Änderungen des Gefährdungsstatus entsteht, als auch ein von politischen Erwägungen unabhängiges wissenschaftliches Instrument verloren gehen kann.

Die Anhänge der FFH-Richtlinie sind nicht als statisch zu betrachten. So ist bereits in der Richtlinie in Art. 19 ein Verfahren zur Änderung mit qualifizierter Mehrheit des Rates vorgesehen. Ob diese Bestimmungen in der vorliegenden Form nach Abschluß der Maastricht-Verträge für die Anhänge I und II noch angewendet werden können, ist fraglich, da sie sich auf die Gebietsauswahl und damit territoriale Festlegungen auswirken (Einstimmigkeit für Änderungen erforderlich). Andererseits bestehen derzeit eine Reihe fachlicher Mängel in den Anhängen aus folgenden Gründen:

- Vertragsverhandlungen mit neuen Mitgliedstaaten standen unter dem Motto: Aufnahme nur von solchen Biotopkomplexen, die ausschließlich in diesem Mitgliedsstaat vorkommen;
- in den Vorverhandlungen wurden zahlreiche "Kandidaten" der wissenschaftlichen Listen auf einfachen Einwand eines Mitgliedsstaates gestrichen;
- die Definitionen der Biotopkomplexe wurden erst nach Unterzeichnung der Richtlinie erarbeitet;
- es gibt inhaltliche Überschneidungen zwischen sehr breit gefaßten "Lebensraumtypen" (Landschafts- oder Biotopkomplexe) und sehr eng gefaßten Einheiten (Biotopkomplexe oder Pflanzengesellschaften);
- fast in jedem Mitgliedsstaat existiert bereits jetzt, aus der Erfahrung der Umsetzung der Richtlinie, eine Liste von fachlich notwendigen Erweiterungen um einem repräsentativen Schutzgebietssystem gerecht werden zu können.

Eine Novellierung der Anhänge der FFH-Richtlinie sollte neben der Ergänzung weitere Tier- und Pflanzenarten vor allem die Lebensraumtypen berücksichtigen, deren europaweite Gefährdung bekannt ist, die aber aus Nutzungsinteresse oder anderen Gründen auf den Listen bisher fehlen. Hierbei ist jedoch zu berücksichtigen, daß das Schutzgebietssystem NATURA 2000 "nur" eine aus europäischer

Sicht repräsentative Auswahl von Beständen der jeweiligen Typen darstellt und darüber hinausgehende nationale Schutzbemühungen nicht entbehrlich macht.

Im Zuge einer Novellierung der Richtlinie könnten jedoch beispielsweise für die zahlreichen schutzwürdigen kulturbedingten Biotoptypen konkrete Mindeststandards für die Bewirtschaftung festgelegt und für bestimmte genutzte Arten in einem eigenen Anhang konkrete Managementpläne entwickelt und integriert werden.

4.3 Künftige Bedeutung des Schutzgebietsystems "NATURA 2000" für die Eingriffsregelung

Das Schutzgebietssystem NATURA 2000 bietet die Chance und beinhaltet die Verpflichtung zum Aufbau eines einheitlichen europaweiten Gebietsschutzes. Dabei wird aufgrund der rechtlichen Verpflichtung zur Erfolgskontrolle und der starken Ausrichtung am Schutzobjekt mit zunehmender Zahl der Meldung von Gebieten ein europäischer raumordnerischer Rahmen für Planungen geschaffen, der weit über den Naturschutz i.e.S. hinaus Wirkungen haben kann. So werden bereits jetzt Natur- und Umweltschutzmittel der EU (LIFE) von der Umsetzung der FFH-Richtlinie abhängig gemacht. Eine Kopplung der EU-Maßnahmen im Agrarbereich ist jetzt möglich, da erstmals verbindliche EU-weit einheitlich festgelegte Gebiete zum Schutz und zur Erhaltung der Lebensräume und Arten bestehen.

Anmerkungen

- 1) zu den verwendeten Definitionen für Biotop, Biotoptyp, Biotopkomplex vgl. SSYMANK et al. (1993)
- 2) European Commission DG XI.D.2 (1995): NATURA Network Standard Data Form, EUR Version, march 1995 with explanatory notes (23 pp) and appendices
- 3) Entscheidend ist, daß es sich um Arten handelt, die für den Lebensraum typisch sind und die in ihren Vorkommen weitgehend auf diesen Typ beschränkt sind oder hier ihr Optimum haben. Die Einstufung "nicht regenerierbar" bezieht sich in einem solchen Fall überwiegend auf die Lebensgemeinschaft: Wird eine konkrete Fläche eines Biotops, der eine entsprechende Population beherbergt, vernichtet, ist eine Regenerierbarkeit schon deshalb nicht gegeben, weil eine Wiederbesiedlung durch die entsprechenden Arten nicht erfolgen kann bzw. sehr unwahrscheinlich ist.
- 4) Bezugsquelle: Bundesanzeiger, Breite Straße, 50667 Köln, Tel. 0221/2027-0

Literatur

- BLAB, J. (1990):
Zum Indikationspotential von Roten Listen und zur Frage der Ermittlung "Regionaler Leitartengruppen mit landschaftsökologischer Zeigerfunktion" - Schr.R. f. Landschaftspfl. u. Natursch. 32: 121-134.
- PLACHTER, H. (1994):
Methodische Rahmenbedingungen für synoptische Bewertungsverfahren im Naturschutz. - Z. f. Ökol. u. Natursch. 3(2): 87-106.
- RATHS, U.; RIECKEN, U. & SSYMANK, A. (1995):
Gefährdung von Lebensraumtypen in Deutschland und ihre Ursachen - Auswertung der Roten Liste gefährdeter Biotoptypen. - Natur und Landschaft 70 (5): 203-212.
- RIECKEN, U. (1992):
Grenzen der Machbarkeit von "Natur aus zweiter Hand" - Natur u. Landschaft, 67(11): 527-535.
- (1993):
Ausgleich von Eingriffen in den Naturhaushalt. Grenzen der Machbarkeit von Natur aus zweiter Hand. GStB Rheinland Pfalz, Mainz, (Dok. d. Dritten Umweltforums Landschaftspflege - Kommunen im Naturschutz 8.7. 9.7.1993 in Simmern): 13-26.
- RIECKEN, U.; RIES, U. & SSYMANK, A. (1994):
Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen der Bundesrepublik Deutschland. - Schr.R. f. Landschaftspfl. u. Natursch. 41, 184 S.
- RIECKEN, U. & SSYMANK, A. (1993):
Rote Liste Biotope - Übersicht über bestehende Ansätze, Ziele, Möglichkeiten und Probleme. Schr.R. f. Landschaftspfl. u. Natursch. 38: 9-23.
- SSYMANK, A.; RIECKEN, U. & RIES, U. (1993):
Das Problem des Bezugssystems für eine Rote Liste Biotope Standard Biotoptypenverzeichnis, Betrachtungsebenen, Differenzierungsgrad und Berücksichtigung regionaler Gegebenheiten. Schr.R. f. Landschaftspfl. u. Natursch. 38: 47-58.
- SSYMANK, A. (1994):
Neue Anforderungen im europäischen Naturschutz. Das Schutzgebietssystem NATURA 2000 und die "FFH-Richtlinie" der EU. - Natur u. Landschaft 69(9): 395-406.
- (1995):
Lebensraumschutz in der EU Die FFH-Richtlinie und ihre Konsequenzen für den Flächenschutz und für Biotopverbundplanungen. - LÖBF-Mitteilungen 4/1995.
- Anschrift der Verfasser:**
Uwe Riecken
Dr. Axel Ssymank
Bundesamt für Naturschutz,
Institut für Biotopschutz und Landschaftsökologie
Mallwitzstraße 1-3
D-53177 Bonn

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge \(LSB\)](#)

Jahr/Year: 1996

Band/Volume: [2_1996](#)

Autor(en)/Author(s): Riecken Uwe, Ssymank Axel

Artikel/Article: [Die Bedeutung aktueller Biotopschutzinstrumente \(Rote Liste Biotoptypen und FFH-Richtlinie\) für die Eingriffsregelung 149-159](#)