

Tagungsdokumentation

Wiederkehrende Eingriffe und
FFH-Verträglichkeit



Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung

Fachtagung
„Wiederkehrende Eingriffe und FFH-Verträglichkeit“

1. und 2. März 2012
im Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden

unter Förderung und Mitarbeit des Bundesamtes für Naturschutz mit
Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und
Reaktorsicherheit



Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e. V. (IÖR), Dresden
Direktor Prof. Dr. Dr. h. c. Bernhard Müller
Weberplatz 1
01217 Dresden
Tel.: (0351) 46790
Fax: (0351) 4679212
E-Mail: info@ioer.de
Internet: <http://www.ioer.de>



Leibniz-Institut
für ökologische
Raumentwicklung

Dr. Juliane Albrecht, Dirk Bernotat, Moritz Gies, Susann Schäfer,
Sarah Strugale, Anne Wachs und Prof. Dr. Wolfgang Wende

„Wiederkehrende Eingriffe und FFH-Verträglichkeit“

Ergebnisse der Fachtagung am 1. und 2. März 2012

Dresden
März 2012

Zitiervorschlag

Albrecht; J. (2012): Rechtliche Einordnung. In: Albrecht, J.; Bernotat, D.; Gies, M.; Schäfer, S.; Strugale, S.; Wachs, A.; Wende, W. (Hrsg.): Wiederkehrende Eingriffe und FFH-Verträglichkeit. Dresden, Leipzig: Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung und Bundesamt für Naturschutz. S. 6-9. [Download]

Gemeinsam Lösungen finden – Tagung zu FFH-Verträglichkeit von Unterhaltungsmaßnahmen bringt Naturschützer und Fachplaner zusammen

Eine veränderte Rechtslage und ihre Bedeutung für den europäischen Gebiets- und Artenschutz standen im Mittelpunkt der Fachtagung „Wiederkehrende Eingriffe und FFH-Verträglichkeit“. Zu dieser hatten Anfang März das Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung (IÖR) und das Bundesamt für Naturschutz (BfN) nach Dresden geladen. Das große Interesse an der Veranstaltung machte die Brisanz des Themas deutlich.

Regelmäßig notwendige Baggerarbeiten, die das Befahren der Ems auch mit sehr großen Schiffen ermöglichen, müssen grundsätzlich einer vorherigen Verträglichkeitsprüfung nach der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) unterzogen werden. So beschloss es 2010 der Europäische Gerichtshof. Das so genannte Papenburg-Urteil macht deutlich, dass bei Unterhaltungsmaßnahmen an Wasserstraßen mehr Gewicht auf die differenzierte Prüfung gelegt werden muss, inwieweit Arten und Lebensräume durch die Eingriffe langfristig beeinträchtigt werden. Auch für andere Verkehrsinfrastrukturen wie Schienenwege, Straßen oder beim Hochwasserschutz, aber auch für die Gewässerpflege ergeben sich daraus rechtliche und fachliche Herausforderungen.

Wiederkehrende Unterhaltungsmaßnahmen führen häufig zu Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten, aber auch zu Konflikten mit dem Artenschutz. Deren rechtliche Behandlung erfolgt derzeit nicht einheitlich. Dies betrifft insbesondere die Frage, ob Unterhaltungsmaßnahmen als „Projekt“ im Sinne von Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie angesehen werden können und somit einmalig einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind. Als Ergebnis der Tagung kann festgehalten werden, dass diese Frage an Hand der besonderen Umstände des konkreten Einzelfalls zu entscheiden ist. Hierbei spielen Kriterien wie Art und Umfang der Unterhaltungsmaßnahme, Ausführungsrythmus, die Vorhersehbarkeit der Auswirkungen auf den Naturhaushalt sowie die technische Ausführung eine Rolle.

Im Anschluss an die juristische Diskussion stellten die Referenten planungsmethodische Beispiele und praktische Umsetzungen zum Umgang mit Unterhaltungsmaßnahmen aus verschiedenen Fachbereichen vor. Dazu gehören die Pflege- und Unterhaltungskonzepte für Straßen, die im Land Brandenburg in Abstimmung mit den für Naturschutz zuständigen Behörden Rechts- und Handlungssicherheit für die Unterhaltspflichtigen schaffen. Der für das Elbästuar im Bereich des Hamburger Hafens aufgestellte integrierte Bewirtschaftungsplan (IBP) ist ein Konsens verschiedener Akteure und Ausgleich naturschutzfachlicher und wirtschaftlicher Interessen. Dynamische Prozesse in Ökosystemen führen häufig zu erheblichen Prognoseunsicherheiten, wodurch die Planung erschwert wird. Das Instrument des FFH-Monitoring kann hier zu einem wertvollen Hilfsmittel bei der Gestaltung und Durchführung von Unterhaltsmaßnahmen werden.

Die Fachtagung machte deutlich, dass die Herausforderungen der bisher getrennt betrachteten Vorhabenbereiche einander ähneln und ein großer Diskussionsbedarf vorhanden ist. Weitgehend Konsens wurde darüber erzielt, dass den Unterhaltungsmaßnahmen bereits während des Genehmigungsverfahrens von Infrastrukturvorhaben Aufmerksamkeit geschenkt werden muss. Bei neuen Infrastrukturprojekten sollten sie deshalb als essentieller Bestandteil der Genehmigungsverfahren verstanden werden. Insgesamt setzte die Veranstaltung in die Tat um, was die Teilnehmenden vielfach für die tägliche Arbeit fordern: Sie brachte Naturschutz einerseits, sowie Infrastrukturplanung und Wasserwirtschaft andererseits zusammen und förderte das jeweilige Verständnis für die Belange der anderen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Die Fachtagung im Überblick	1
3	Die Teilnehmer	3
4	Das Programm	4
5	Die Vorträge im Einzelnen	6
5.1	Rechtliche Einordnung	6
5.2	Planungsmethodische Aspekte	13
5.3	Schienenwege	17
5.4	Straßen	23
5.5	Wasserstraßen	28
5.6	Hochwasserschutz	34
5.7	Gewässerunterhaltung	39
6	Ergebniszusammenfassung	45
6.1	Rechtliche Anforderungen	45
6.2	Lösungsansätze aus fachlicher Sicht	51
7	Anhang	58

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Fachtagung	2
Abbildung 2: Regionale Verteilung der Teilnehmer	3
Abbildung 3: Schritte der FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG.....	46
Abbildung 4: Auditorium zur Fachtagung	51

Abkürzungsverzeichnis

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz
a. F.	alte Fassung
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
CEF	Continuous Ecological Functionality (vorgezogene Ausgleichsmaßnahme des Artenschutzes)
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
FFH-VP	FFH-Verträglichkeitsprüfung
IBP	Integrierter Bewirtschaftungsplan
IÖR	Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V.
i. V. m.	in Verbindung mit
LRT	Lebensraumtyp
MA-StB 92	Merkblatt Alleén der Forschungsgesellschaft für Straßen und Verkehrswesen
MLUR	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein
Natura 2000	Schutzgebietssystem in den Mitgliedsstaaten der EU, umfasst sämtliche nach der EU-Vogelschutzrichtlinie und der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie ausgewiesenen Gebiete
NSG	Naturschutzgebiet
PfISchG	Gesetz zum Schutz der Kulturpflanzen (Pflanzenschutzgesetz)
u. U.	unter Umständen
VSRL	Vogelschutzrichtlinie
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WSV	Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie

1 Einleitung

von Sarah Strugale und Dr. Juliane Albrecht

Die am 1. und 2. März 2012 vom Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V. (IÖR) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Naturschutz (BfN) durchgeführte Fachtagung „Wiederkehrende Eingriffe und FFH-Verträglichkeit“ widmete sich vor dem Hintergrund der Anforderungen des europäischen Gebiets- und Artenschutzes der Prüfung, Genehmigung und Durchführung von Unterhaltungsmaßnahmen.

Anlass hierzu gab die jüngste Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) zu verkehrsbedingten Baggerungsarbeiten in der Ems (sog. Papenburg- bzw. Ems-Urteil). Diese machte deutlich, dass bei Unterhaltungsmaßnahmen an Wasserstraßen zukünftig mehr Gewicht auf eine differenzierte Prüfung der damit langfristig verbundenen Beeinträchtigungen von Arten und Lebensräumen gelegt werden muss.

Die Rechtsprechung des EuGH stellt nicht nur die Unterhaltungsträger von Wasserstraßen, sondern auch die Unterhaltungspflichtigen von Schienenwegen, Straßen, Hochwasserschutzeinrichtungen und die für die Gewässerpflege zuständigen Institutionen vor erhebliche Herausforderungen.

Dabei ist zunächst ganz grundsätzlich die Frage zu klären, unter welchen Voraussetzungen und zu welchem Zeitpunkt solche Unterhaltungsmaßnahmen einer FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH-VP) zu unterziehen sind und ob sie ggf. auch im Rahmen des integrierten Gebietsmanagements auf ihre Verträglichkeit hin untersucht werden können.

Darüber hinaus ergeben sich eine Reihe weiterer, insbesondere verwaltungspraktischer Probleme:

Welche Typen von Unterhaltungsmaßnahmen werden in den genannten Vorhabenbereichen durchgeführt? Wie kann eine fachliche Bewertung der Auswirkungen der Unterhaltungsmaßnahmen erfolgen? Welche naturschutzfachlichen Anforderungen bestehen im Hinblick auf die Unterhaltungsmaßnahmen? Wie können Unterhaltungsmaßnahmen möglichst verträglich mit der Natur gestaltet werden und welche erfolgreichen Beispiele gibt es hierzu aus der Praxis?

Diese und weitere Fragen wurden auf der Tagung von IÖR und BfN diskutiert und ersten Lösungsansätzen zugeführt.

2 Die Fachtagung im Überblick

Die ersten Vorträge der Fachtagung beschäftigten sich mit der Darstellung der rechtlichen Grundlagen und planungsmethodischen Aspekte der FFH-Verträglichkeitsprüfung sowie der artenschutzrechtlichen Fachprüfung. Die anschließenden Präsentationen widmeten sich konkreten Beispielen von Unterhaltungsmaßnahmen sowie deren Handhabung bei verschiedenen Vorhabenträgern und Vorhabentypen.

Den Auftakt bildeten die Begrüßung der Teilnehmenden durch Herrn Prof. Dr. Dr. h.c. Bernhard Müller (Direktor des IÖR) und durch Herrn Dir. Prof. Matthias Herbert (BfN), die zugleich in die Thematik einführten.

Im ersten Vortrag des Tages erläuterte Frau Dr. Juliane Albrecht (IÖR; Dresden) die gebietschutzrechtlichen Anforderungen an Unterhaltungsmaßnahmen unter besonderer Berücksichtigung des Ems-Urteils des EuGH. Diese Ausführungen wurden ergänzt durch die Dar-

stellung der artenschutzrechtlichen Probleme von Erhaltungsmaßnahmen durch Herrn Prof. Dr. Hans Walter Louis, LL.M (Schriftleiter Natur und Recht, Braunschweig). Die planungsmethodischen Aspekte der FFH-Verträglichkeitsprüfung sowie der artenschutzrechtlichen Prüfung stellten Herr Dirk Bernotat (BfN; Leipzig) und Herr Axel Schmoll (Froelich & Sporbeck; Potsdam) dar.

Nach diesem rechtlich-theoretischen Einstieg in die Thematik erläuterte Herr Eckhard Roll (Eisenbahnbundesamt (EBA); Köln) Erhaltungsmaßnahmen an den Schienenwegen der Deutschen Bahn AG. Er wies dabei insbesondere auf das erhebliche artenschutzrechtliche Konfliktpotenzial hin. Herr Hubert Laufer (Büro für Landschaftsökologie; Offenburg) ergänzte die Ausführungen mit der Vorstellung von Beispielen zum Umgang mit Erhaltungsmaßnahmen an Schienenwegen im Hinblick auf die dort lebenden Amphibien und Reptilien.



Abbildung 1: Fachtagung (v.l.n.r.: Matthias Herbert, Dirk Bernotat, Wolfgang Wende; Fotos: IÖR)

Die Vortragsreihe des zweiten Veranstaltungstages leitet Herr Andreas Wehner-Heil (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bonn) mit einem Referat zur FFH-Verträglichkeitsprüfung und zum Artenschutz bei der Unterhaltung von Bundesstraßen ein. Dieser Vortrag wurde durch Beispiele und Lösungsansätze für die Berücksichtigung des Artenschutzes bei der Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen ergänzt, welche Herr Michael Kasper (Kortemeier Brokmann Landschaftsarchitekten GmbH; Herford) präsentierte.

Der Themenkomplex Wasser beschäftigte sich zunächst mit der Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen an Wasserstraßen. Da es sich hierbei häufig um Teile europäisch geschützter Natur handelt, sind die Unterhaltungsträger vor besondere Herausforderungen gestellt. Herr Volker Steege (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung; Bonn) stellt sowohl Probleme als auch Lösungsansätze der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) vor und machte den Bedarf einer speziell auf einzelne Reviere zugeschnittenen Erhaltungsplanung deutlich. Herr Dr. Ulrich Mierwald (Kieler Institut für Landschaftsökologie; Kiel) ergänzte die Ausführungen am Beispiel des sog. Integrierten Bewirtschaftungsplans für das Elbästuar.

Herr Dr. Ernst Brahms (enterra Umweltplanung & IT; Hannover) und Herr Holger Seidemann (Ökolöwe - Umweltbund Leipzig e.V.; Leipzig) widmeten sich in ihren Vorträgen konfliktträchtigen Maßnahmen zum Erhalt der Funktion von Hochwasserschutzanlagen. Ein erster Schwerpunkt lag auf der Bewertung der Eingriffs-Erheblichkeit hochwasserschutzbedingter Gehölzrückschnitte von Weichholz-Auenwäldern. Am praktischen Beispiel erläuterte Herr Dr. Brahms die angewendete Bewertungsmethode basierend auf den BfN-Fachkonventionen. Im

darauf folgenden Vortrag stellte Herr Seidemann nachteilige Auswirkungen von hochwasser-
schutzbedingten Unterhaltungsmaßnahmen auf Arten und Lebensräume dar und erläuterte
Möglichkeiten einer guten fachlichen Naturschutzpraxis aus Verbändesicht .

Der Themakomplex Gewässerpflege bildete den Abschluss der zweitägigen Fachtagung.
Frau Dr. Petra Krings (Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des
Landes Schleswig-Holstein; Kiel) und Herr Henrich Klugkist (Senator für Umwelt, Bau und
Verkehr; Bremen) stellten in ihren Vorträgen die Praxis bei der Gewässerpflege in Schles-
wig-Holstein und das Grabenräumprogramm der Freien Hansestadt Bremen vor. Die Be-
rücksichtigung des Artenschutzes basiert hier bereits auf Leitfäden der obersten Wasserbe-
hörden, die den Verwaltungsvollzug erleichtern sollen.

3 Die Teilnehmer

An der Fachtagung nahmen mehr als 100 Teilnehmer teil. Nicht nur die Anzahl, sondern
auch die regionale Verteilung der Teilnehmer, die aus dem gesamten Bundesgebiet ange-
reist waren, zeigt das große fachliche Interesse an der Veranstaltung.

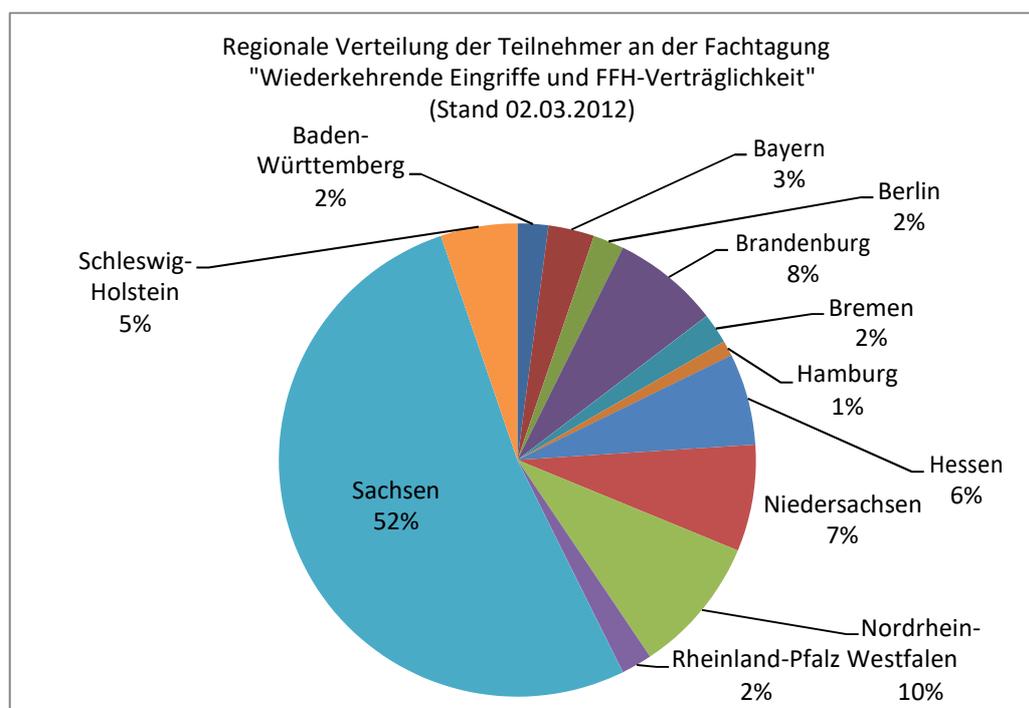


Abbildung 2: Regionale Verteilung der Teilnehmer

Neben Wissenschaftlern waren Vertreter von Bundes-, Landes- und Regionalbehörden so-
wie Planungsbüros mit unterschiedlichen Arbeitsschwerpunkten vertreten. Das breite Spek-
trum des Auditoriums ermöglichte eine umfassende Behandlung der Thematik unter rechtli-
chen, planerischen und naturschutzfachlichen Gesichtspunkten.

Die Teilnehmerliste findet sich im Anhang der Tagungsdokumentation.

4 Das Programm

I. Rechtliche Einordnung

1. Unterhaltungsmaßnahmen und der Schutz von Natura 2000-Gebieten: Was besagt das Ems-Urteil des EuGH?

Dr. Juliane Albrecht, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden

2. Artenschutzrechtliche Probleme im Kontext von Unterhaltungsmaßnahmen

Ministerialrat a. D. Prof. Dr. Hans Walter Louis LL.M.; Schriftleiter Natur und Recht

II. Planungsmethodische Aspekte

3. Planungsmethodische Aspekte der FFH-Verträglichkeitsprüfung von Unterhaltungsmaßnahmen

Dirk Bernotat; Bundesamt für Naturschutz, Leipzig

4. Planungsmethodische Aspekte der artenschutzrechtlichen Prüfung von Unterhaltungsmaßnahmen

Axel Schmoll; Froelich & Sporbeck, Potsdam

III. Konkrete Beispiele von Unterhaltungsmaßnahmen und ihrer Prüfung bei verschiedenen Vorhabentypen

Schienenwege

5. Unterhaltungsmaßnahmen an der Bahn mit artenschutzrechtlichem Konfliktpotenzial – ein Überblick

Eckhard Roll; Eisenbahnbundesamt, Köln

6. Beispiele der Prüfung von Unterhaltungsmaßnahmen an Schienenwegen unter besonderer Berücksichtigung von Amphibien und Reptilien

Hubert Laufer; Büro für Landschaftsökologie, Offenburg

Straßen

7. FFH-Verträglichkeitsprüfung und Artenschutz bei der Unterhaltung von Straßen

Andreas Wehner-Heil; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn

8. Artenschutz bei der Unterhaltung von Straßenverkehrsflächen – Beispiele und Lösungsansätze

Michael Kasper; Kortemeier Brokmann Landschaftsarchitekten GmbH, Herford

Wasserstraßen

9. Verkehrsweg und europäisch geschützte Natur zugleich – Herausforderungen und Lösungsansätze für die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen

Volker Steege; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn

10. Berücksichtigung der Belange von Natura 2000 bei Unterhaltungsmaßnahmen in Wasserstraßen

Dr. Ulrich Mierwald; Kieler Institut für Landschaftsökologie, Kiel

Hochwasserschutz

11. Bewertung der Erheblichkeit hochwasserschutzbedingter Gehölzrückschnitte von Weichholz-Auenwäldern unter Berücksichtigung der BfN-Fachkonventionen

Dr. Ernst Brahms; entera Umweltplanung & IT, Hannover

12. Unterhaltungsmaßnahmen beim Hochwasserschutz - Hindernisse und Wege zu einer guten fachlichen Naturschutzpraxis

Holger Seidemann; Ökolöwe - Umweltbund Leipzig e.V., Leipzig

Gewässerunterhaltung

13. Artenschutz in der Gewässerunterhaltung – der schleswig-holsteinische Weg

Dr. Petra Krings; Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

14. Berücksichtigung der Anforderungen europäisch geschützter Arten im ökologischen Grabenräumprogramm Bremen

Henrich Klugkist, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, Bremen

IV. Abschlussdiskussion

5 Die Vorträge im Einzelnen

5.1 Rechtliche Einordnung

1. Unterhaltungsmaßnahmen und der Schutz von Natura 2000-Gebieten: Was besagt das Ems-Urteil des EuGH?

Dr. Juliane Albrecht, Leibniz-Institut für ökologische Raumentwicklung e.V., Dresden

Zusammengefasst von Moritz Gies und Dr. Juliane Albrecht

Den Einführungsvortrag hält Frau Dr. Juliane Albrecht zum Thema „Unterhaltungsmaßnahmen und Schutz von Natura 2000-Gebieten: Was besagt das Ems-Urteil des EuGH?“

Zunächst werden hierzu die rechtliche Einordnung und verschiedene Arten wiederkehrender Unterhaltungsmaßnahmen einschließlich ihrer Auswirkungen auf Pflanzen und Lebensräume behandelt. Unterhaltung bedeutet allgemein die Wartung, Pflege und Instandhaltung von verschiedenartigen Infrastrukturen vom Schienenweg bis zur Wasserstraße. Aber auch die Gewässer als Teil von Natur und Landschaft können Gegenstand von Unterhaltungsmaßnahmen sein (vgl. § 39 WHG). Unterhaltungsmaßnahmen zeichnen sich vor allen Dingen durch ihre Wiederholung in bestimmten Intervallen aus. Sie sind von Maßnahmen zum Ausbau, zur Verbesserung und zur Modernisierung abzugrenzen.

Im Falle der Unterhaltung an Gewässern sind die wasserwirtschaftliche und die verkehrliche Unterhaltung zu unterscheiden. Ausbau, Hochwasserschutz, Maßnahmen zum Erhalt der Gewässergüte und zivilrechtliche Verkehrssicherungsmaßnahmen zählen nicht zu diesen. Eine Auflistung typischer Unterhaltungsmaßnahmen an Gewässern zeigt, dass sich teilweise Überschneidungen, teilweise aber auch Konflikte ergeben können. Auf den Naturhaushalt wirken sich die Unterhaltungsmaßnahmen vor allen Dingen insofern aus, als sie die Gewässersohle als Lebensraum, die Fließgeschwindigkeit und die Sedimentablagerung beeinflussen. Im Uferbereich kann es zur Beeinträchtigung der Gewässerstruktur und zu Lebensraumverlusten durch Mahd und Gehölzbesichtigung kommen.

Die Unterhaltung von Hochwasserschutzanlagen (insbesondere Deichen) greift ebenfalls in die Lebensräume von Pflanzen und Tieren ein (insbesondere Freihalten von Bewuchs, Abwehr von Wühltieren). Hochwasserschutzmaßnahmen in den Auen und Deichvordländern zählen trotz ihrer regelmäßigen Wiederkehr nicht zu den Unterhaltungsmaßnahmen, können aber ebenfalls zu Konflikten mit dem europäischen Gebiets- und Artenschutz führen.

Unterhaltungsmaßnahmen an Straßen sind zum einen solche betrieblicher Art, insbesondere Mäharbeiten und der Winterdienst, sowie die Unterhaltungsmaßnahmen baulicher Art, namentlich die Substanzerhaltung durch Reparatur von kleineren Straßenschäden. Bei den Schienen stehen die mechanische Schotterreinigung, der Gehölzschnitt und die chemische Unkrautbekämpfung im Vordergrund, welche das Gleisbett und seine Umgebung als Lebensraum beeinträchtigen können.



Das Natura 2000-Recht bindet die Erhaltung europäisch geschützter Habitats, Tierarten und Vögel an streng zu erfüllende Erhaltungsziele. Der Spielraum bei den Schutzmaßnahmen ist dagegen relativ weit. In jedem Falle sind nach dem Entwicklungsgebot gemäß Art. 6 Abs. 1 FFH-Richtlinie den ökologischen Erfordernissen angepasste Erhaltungsmaßnahmen vorzusehen, welche im Einzelfall zugleich Unterhaltungsmaßnahmen darstellen können, insbesondere bei der Gewässerpflege. Andererseits können Unterhaltungsmaßnahmen jedoch auch in Konflikt mit den Erhaltungszielen treten; in diesem Fall ist eine Abstimmung im Rahmen der FFH-Managementplanung oder über eine FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH-VP) zu erreichen.

Das strenge Verschlechterungs- und Störungsverbot nach Art. 6 Abs. 2 FFH-Richtlinie ist vom Artenschutzrecht abzugrenzen, da es nur im jeweiligen Schutzgebiet gilt. Eine FFH-Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-Richtlinie ist immer dann durchzuführen, wenn ein Projekt die Erhaltungsziele eines Gebietes beeinträchtigen kann. Der weite Projektbegriff kann dabei durchaus Unterhaltungsmaßnahmen umfassen, insbesondere sind nicht nur genehmigungsbedürftige Tätigkeiten Projekte (vgl. § 34 Abs. 6 BNatSchG). In Planungen integrierte Unterhaltungsmaßnahmen sind zudem im Rahmen der Plan-FFH-Verträglichkeitsprüfung (§§ 34, 36 BNatSchG) zu untersuchen.

Bei der FFH-VP ist im ersten Schritt zu klären, ob eine erhebliche Beeinträchtigung des Natura 2000-Gebiets möglich ist (sog. Vorprüfung). Eine Ausnahme von der FFH-Verträglichkeitsprüfungspflicht gilt für gebietsbezogene Managementmaßnahmen, dies betrifft aber nur die naturschutzfachlichen Maßnahmen, also nicht z.B. touristisches Management oder Unterhaltungsmaßnahmen an Infrastruktureinrichtungen. Allenfalls im Falle von Gewässerpflegemaßnahmen dürfte der naturschutzfachliche Bezug gegeben sein.

Rechtsfolge einer die Unverträglichkeit mit den Erhaltungszielen feststellenden FFH-Verträglichkeitsprüfung ist grundsätzlich die Unzulässigkeit der Maßnahme; nur im Rahmen einer Abweichungsprüfung und unter Durchführung von Kohärenzmaßnahmen können beeinträchtigende Projekte dennoch zugelassen werden.

Fraglich ist, ob wiederkehrende Maßnahmen, wie Unterhaltungsmaßnahmen, als einheitliches Projekt behandelt werden können oder ob sie stets neu zu prüfen sind. Bei einer immer wieder zu erneuernden Genehmigung hat der EuGH diese Frage bereits im Herzmuschel-fischerei-Urteil im letzteren Sinne beantwortet. Das Ems-Urteil, eine Vorabentscheidung zur Klage der Stadt Papenburg gegen die Bundesrepublik Deutschland, bei der es um die einmal im Rahmen einer Planfeststellung im Jahr 1994 erteilte Genehmigung zu Bedarfsausbaggerungen der Ems ging, hat sich mit folgenden Vorlagefragen beschäftigt:

1) Sind andere als naturschutzfachliche Gründe bei der Ausweisung berücksichtigungsfähig?

Diese Frage wurde – wie bereits zuvor – klar verneint.

2) Sind fortlaufende Unterhaltungsmaßnahmen in der Fahrrinne von Gewässern, die bereits vor Ablauf der Umsetzung der FFH-RL nach nationalem Recht genehmigt wurden, bei ihrer Fortsetzung nach Aufnahme des Gebiets in die Gemeinschaftsliste einer FFH-VP zu unterziehen?

Hierzu hat sich der EuGH in zweierlei Hinsicht geäußert: Zum einen ist eine einheitlich und innerstaatlich bestandskräftig erteilte Genehmigung kein Ausschlussgrund für die FFH-Verträglichkeitsprüfung ab Unterschützstellung. Damit stärkt der EuGH den Grundsatz des Vorranges europäischer Richtlinienzielbestimmungen gegenüber solchen des mitgliedstaatlichen Bestands- und Vertrauensschutzes, soweit diese den effektiven Schutz von Flora, Fauna und Habitaten verhindern.

Zum anderen können aber wiederkehrend anfallende Unterhaltungsmaßnahmen aufgrund der Art oder der Umstände ihrer Ausführung als einheitliches Projekt betrachtet werden, mit der Konsequenz, dass nach Unterschutzstellung des Gebiets keine rückwirkende FFH-VP durchzuführen ist. In diesem Fall gilt allerdings das allgemeine Verschlechterungs- und Störungsverbot nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL. Wie genau dieses auszulegen ist, ist noch nicht im Detail geklärt, insbesondere mit Blick auf die Sorgfaltspflichten bei der Überwachung der Unterhaltungsmaßnahmen und ihrer Auswirkungen sowie die Berücksichtigung von Vorbelastungen. Ob ein einheitliches Projekt vorliegt, entscheidet sich nach Art und Umständen der Ausführung, was anhand von Kriterien wie dem gleichbleibenden Umfang, Ausführungsrhythmus, oder der konstanten Ausführungstechnik bestimmt werden kann. Auch die Vorhersehbarkeit der Auswirkungen der wiederkehrenden Unterhaltungsmaßnahmen auf die Erhaltungsziele eines Natura 2000-Gebietes ist für die Frage, ob ein einheitliches Projekt vorliegt, relevant.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten, dass Unterhaltungsmaßnahmen Natura 2000-Gebiete beeinträchtigen können und ggf. durchaus als Projekte im Sinne des europäischen Naturschutzrechtes einzustufen sind. Sie können aber je nach Art und Umständen ihrer Durchführung als einheitliche Projekte betrachtet werden und damit lediglich einer einmaligen FFH-Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen sein, die vor Beginn der Unterhaltungsmaßnahme durchzuführen ist. Wurde die wiederkehrende Unterhaltungsmaßnahme bereits vor der Unterschutzstellung des Gebiets aufgenommen, so ist eine rückwirkende FFH-Verträglichkeitsprüfung entbehrlich. In diesem Fall ist die Verträglichkeit der Maßnahme aber an Hand des allgemeinen Verschlechterungsverbotes zu beurteilen.

Diskussion des Vortrages

In der Diskussion wird noch einmal der Maßstab für die Einheitlichkeit eines Projekts angesprochen. Hierbei werden insbesondere der Umfang und die örtliche Lage der Unterhaltung als Abgrenzungskriterien bei der Frage identifiziert, ob von einem einheitlichen Projekt oder mehreren, immer wieder neu prüfenden Projekten auszugehen ist. Bei einer Vergrößerung des Umfangs oder einer Änderung des Ortes der Unterhaltungsmaßnahmen ist nach Auffassung der Referentin ein deutliches Indiz für ein neues Projekt gegeben. Das geht auch aus dem im Vortrag dargestellten Kriterienkatalog hervor. Auch sog. nachholende Unterhaltungsmaßnahmen, d.h. die Wiederaufnahme von früheren Unterhaltungsmaßnahmen (zum Beispiel nach einem Hochwasserereignis), die für längere Zeit unterbrochen waren, dürften zumeist ein neues Projekt darstellen. Denn in der Zwischenzeit können sich Lebensraum und Artenausstattung des Gebiets im Gegensatz zur früheren Situation erheblich verändert haben, sodass eine erneute FFH-VP erforderlich erscheint. Insbesondere seien Art und Ausmaß der nachholenden Unterhaltungsmaßnahmen in diesem Fall ursprünglich nicht abzusehen gewesen. Auf Nachfrage macht die Referentin aber deutlich, dass der Bewertung eine Gesamtbetrachtung zu Grunde liegen müsse. Kriterien wie Umfang, Ausführungsrhythmus und Vorhersehbarkeit der Auswirkungen stellen insofern lediglich Indizien dar.

Zudem wird die Frage des Bestandsschutzes von Unterhaltungsmaßnahmen thematisiert, die bereits vor Unterschutzstellung des Natura 2000-Gebietes genehmigt worden sind. So wird von einem Tagungsteilnehmer angemerkt, dass die Ems-Entscheidung des EuGH bezüglich des Bestandsschutzes ja nicht ganz eindeutig sei: Zum einen hieße es dort, der Bestandsschutz schließe eine FFH-VP nicht aus. Im zweiten Teil werde dann aber auf Art. 6 Abs. 2 FFH-RL verwiesen, wobei dessen Anwendbarkeit im Konjunktiv gefasst ist. Es stelle sich die Frage, ob das Verschlechterungsverbot nach Auffassung des EuGH sozusagen nur hilfsweise anzuwenden ist, mit der Konsequenz, dass auch bei genehmigten Vorhaben quasi rückwirkend eine FFH-VP durchzuführen sei. Die Referentin betont, dass es letztlich ent-

scheidend auf die Verwirklichung der Richtlinienziele ankomme. Es müssten jedenfalls der FFH-VP vergleichbare Wirkungen erreicht werden können, und sei es durch eine dementsprechende Anwendung des Verschlechterungsverbot. Im Urteil sei ausgeführt, dass im Fall einer einheitlichen Maßnahme ein Projekt, wenn es vor Ablauf der Umsetzungsfrist der FFH-RL genehmigt wurde, nicht den Vorgaben über eine Ex-ante-Prüfung unterworfen ist. Allerdings sei zuzugeben, dass die Leitsätze der Entscheidung zunächst einen ganz anderen Eindruck vermitteln als die Urteilsbegründung. Die Formulierung im Konjunktiv zum Verschlechterungsverbot müsse aber nicht zwingend im Sinne einer hilfsweisen Anwendbarkeit verstanden werden. Gleichwohl bestehe in der Tat eine deutliche Unklarheit, wie genau sich die FFH-VP zum Verschlechterungsverbot verhält.

Weitere Informationen

EuGH (2010), Urteil vom 14.1.2010 – C-226/08 (Stadt Papenburg/Deutschland), Natur und Recht 32, S. 114-116.

GÄRDITZ, KLAUS FERDINAND (2010): Kein Bestandsschutz für rechtmäßig genehmigte Vorhaben im europäischen Naturschutzrecht? – Zu EuGH, Urt. V. 14.1.2010 – C-226/08 (Stadt Papenburg/Deutschland), Deutsches Verwaltungsblatt 125, S. 247-250.

SCHUMACHER, JOCHEN; SCHUMACHER ANKE (2011): Kommentierung zu §§ 31 bis 36 BNatSchG, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, 2. Aufl., S. 604-703.

STÜER, BERNHARD (2010): Anmerkung zu EuGH, Urteil vom 14.1.2010 – C-226/08 – Bestandskraft von Zulassungsentscheidungen wird durch FFH-Regime durchbrochen, Deutsches Verwaltungsblatt 125, S. 245-247.

WEIDEMANN, CLEMENS; KRAPPEL, THOMAS (2011): Natura 2000-Recht bei der Planung von Infrastrukturvorhaben, Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 9, S. 61-72 (Teil 1), S. 106-115 (Teil 2).

WÜRTEMBERGER, THOMAS D. (2010): Schutzgebietsausweisungen vs. Rechtssicherheit und Vertrauensschutz – Anmerkungen zu dem Papenburg-Urteil des EuGH vom 14. 1. 2010, Natur und Recht 32, S. 316-320.

2. Artenschutzrechtliche Probleme im Kontext von Unterhaltungsmaßnahmen

Vortrag von Ministerialrat a. D. Prof. Dr. Hans Walter Louis LL.M.; Schriftleiter Natur und Recht

Zusammengefasst von Moritz Gies und Anne Wachs

Herr Ministerialrat Prof. Dr. Hans Walter Louis referiert zu artenschutzrechtlichen Problemen im Zusammenhang mit Unterhaltungsmaßnahmen. Zunächst wirft er die Frage auf, warum sich der Stellenwert des Artenschutzes im Zusammenhang mit Unterhaltungsmaßnahmen in der jüngsten Zeit so verändert hat. Im Bundesnaturschutzgesetz 2002 hieß es in § 43 Abs. 4 noch, die artenschutzrechtlichen Verbote gelten nicht bei Maßnahmen der Land-, Forst-, und Fischereiwirtschaft und für zugelassene Eingriffe. Streng genommen hat diese Ausnahme auch damals schon



keinerlei Relevanz für Unterhaltungsmaßnahmen, da solche Maßnahmen regelmäßig keine Eingriffe darstellen. Die Freistellung wurde jedoch in einem sehr allgemeinen Sinne verstanden und auch auf Unterhaltungsmaßnahmen angewendet. Diese Freistellung vom Artenschutz gilt nach § 44 Abs. 4 BNatSchG immer noch in ganz ähnlicher Form, allerdings beschränkt auf die national geschützten Arten. Die Schutzanforderungen der auf europäischer Ebene gelisteten Arten erlauben dagegen nur einen geringen Spielraum für eine solche Freistellung (vgl. § 44 Abs. 4 S. 2 BNatSchG).

Im Rahmen des Tötungsverbots nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG stellt sich vor allen Dingen das Problem, wann „Vorsatz“ im Sinne des Europarechts gegeben ist. Nach dem „Caretta caretta“-Urteil des EuGH (Urteil vom 30.01.2002, C-103/00) wird das Tatbestandsmerkmal „absichtlich“ im Sinne eines „Inkaufnehmens“ der Tötung, Störung oder sonstiger Schädigung verstanden.

Mit dieser Maßgabe können Unterhaltungsmaßnahmen durchaus die Voraussetzungen des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG erfüllen, sofern die Möglichkeit besteht, dass geschützte Arten vorhanden sind. Allerdings ist fraglich, wer die „Beweislast“ (genauer: die Sorgfaltspflicht) dafür trägt, ob das erforderliche Wissen vorhanden ist. Grundsätzlich muss die für den Artenschutz zuständige Behörde darlegen, warum eine Unterhaltungsmaßnahme zu Schädigungen führt und dass dies im genannten Sinne „in Kauf genommen“ wird. Allerdings kann u.U. von der Vermutung ausgegangen werden, in bestimmten Biotopen kommen auch bestimmte Arten vor. Dies gilt insbesondere für Arten, die die in den Anhängen zur FFH-Richtlinie genannten Habitate regelmäßig vorhanden sind. Daraus ergibt sich eine Art Beweislastumkehr: Nun muss der Vorhabenträger darlegen, dass solche Arten nicht vorkommen. Er hat zu untersuchen, ob in dem Biotop auch tatsächlich die geschützten Arten vorkommen, bevor die Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt werden können. Dabei liegt es natürlich nahe, die zuständige Fachbehörde für den Naturschutz zu konsultieren. Auch dieses Vorgehen kann allerdings verfänglich sein, denn die hohe Sorgfaltspflicht zur Aufklärung, ob gegen artenschutzrechtliche Bestimmungen verstoßen wird, trifft nach wie vor denjeni-

gen, der die Unterhaltungsmaßnahmen durchführt. Eine Freistellung durch eine womöglich fehlerhafte Auskunft gibt es demnach nicht.

Handelt es sich um die Störung europäisch geschützter Arten, besteht die Einschränkung, dass sich der Erhaltungszustand der „lokale Population“ dieser Art nicht verschlechtern darf. Vereinfacht gesagt, bedeutet dies, dass insgesamt „genügend Exemplare“ der Art vorhanden bleiben müssen. Eine ähnliche Regelung trifft § 44 Abs. 5 S. 2 BNatSchG, wobei die ökologische Funktion der betroffenen Lebensstätten im räumlichen Zusammenhang erhalten bleiben muss, ggf. durch vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen. Auf das strenge Tötungsverbot ist die Ausnahme nicht anwendbar.

Nach § 44 Abs. 5 S. 1 BNatSchG gilt die Privilegierung des § 44 Abs. 5 BNatSchG nur für zulässige Eingriffe. Die Eingriffsregelung dient dazu, durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen unvermeidbare Beeinträchtigungen der geschützten Arten bei gleichwohl zugelassenen Maßnahmen zu kompensieren. Diese Bestimmung führt wieder zurück zum Ausgangspunkt der Betrachtungen. Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Bestimmung so ausgelegt, dass sie nur gelten kann, wenn die Eingriffsregelung vollständig und gründlich abgearbeitet wurde. Ansonsten liegt kein zulässiger Eingriff vor und damit ist auch der Privilegierung des § 44 Abs. 5 BNatSchG die Grundlage entzogen. Wiederum kommt es also auf den Sorgfaltsmaßstab bei der Planung und Durchführung von Unterhaltungsmaßnahmen an. Von den zuständigen Behörden muss unbedingt auf diese Risiken hingewiesen werden, damit ein Träger von Unterhaltungsmaßnahmen nicht mit den im jeweiligen Einzelfall anwendbaren artenschutzrechtlichen Verboten in Konflikt gerät. Unterhaltungsmaßnahmen, die keinen Eingriff darstellen, können das Privileg nicht in Anspruch nehmen.

Zusätzlich muss das Umweltschadensrecht beachtet werden. Durch dieses wird ebenfalls ein Schutz der Arten erreicht, diesmal jedoch im Wege der Sanierung, d.h. durch die Haftung für eingetretene Umweltschäden. Die ordnungsgemäße Durchführung der Eingriffsregelung und die Befolgung der darin getroffenen Ausgleichs- und Ersatzregelungen stellen den Vorhabenträger allerdings grundsätzlich von dieser Haftung frei. In der Konsequenz kann es somit nachteilig sein, von der Eingriffsregelung ausgenommen zu sein, weil dann die Privilegierung des § 44 Abs. 5 BNatSchG entfällt und eine Umwelthaftung in Betracht kommt.

Zum Abschluss stellt der Referent fest, dass die Verdeutlichung der artenschutzrechtlichen Problematik – nicht nur bei Unterhaltungsmaßnahmen – immer wieder neue Perspektiven eröffnet und viele schwierige Probleme in sich birgt.

Diskussion des Vortrages

Während der Diskussion wird angemerkt, dass die Sorgfalt bei der Datenerhebung unter Berücksichtigung der artenschutzrechtlichen Bestimmungen eine große, jedenfalls erheblich gesteigerte Rolle gegenüber der regulären Eingriffsregelung spielt. Die aufgeworfene Frage, ob dem Votum der Naturschutzbehörde ein besonderes Gewicht zukommt, beantwortet der Referent wie folgt: Der Bewertungsstandard sei letztendlich gleichbleibend, egal ob artenschutzbezogen oder bezogen auf die Eingriffsregelung bewertet werde. Auch die lediglich national geschützten Arten blieben hierbei in keinem Falle schutzlos.

Des Weiteren wird an den Referenten die Frage gerichtet, ob Straßen denn grundsätzlich anders als Gewässer zu beurteilen seien, denn immerhin führt der Bau einer Straße schon selbst zu einer Veränderung der Natur und Landschaft, in Form einer Versiegelung der Grundfläche. Gewässer dagegen sind schon von Natur aus vorhanden. Dadurch könnte eine unterschiedliche Bewertung der artenschutzrechtlichen Situation angezeigt sein. Dem wurde vom Referent insofern widersprochen, als das die Straße als solche im Rahmen eines Plan-

feststellungsbeschlusses zugelassen worden ist, die Unterhaltungsmaßnahmen dagegen getrennt hiervon bewertet werden und sich insoweit kein anderer Maßstab ergibt als bei der Unterhaltung an Gewässern. Abzugrenzen ist hierbei natürlich die Unterhaltung vom Ausbau einer Straße; der Unterhaltung dienen ausschließlich Maßnahmen der reinen Substanzsicherung. In diesem Zusammenhang betont der Referent zudem, dass ein Bestandsschutz den Artenschutz nicht ausschließen kann.

Auch im Zusammenhang mit einer Frage nach den Überschneidungen europäischer und national geschützter Arten weist der Referent darauf hin, dass sich hieraus im Ergebnis keine unterschiedlichen Bewertungsmaßstäbe ergeben.

Auf die Frage, ob das sog. Worst-Case-Szenario, wonach alle möglicherweise vorhandenen Arten in der denkbar ungünstigsten Weise von der Unterhaltungsmaßnahme beeinträchtigt werden, nicht allzu oft nur deshalb zugrunde gelegt wird, um Zeit, Geld und Aufwand bei der Ermittlung betroffener Arten zu sparen, gibt der Referent zu bedenken, dass es in Fällen unverhältnismäßiger Untersuchungen durchaus angebracht sein kann, vom „Worst Case“ auszugehen. Ansonsten bleibt nach Durchführung aller denkbaren Untersuchungen letztlich kein Geld mehr für die Kompensation übrig, was deren Zweck konterkariert. Gleichwohl sei zuzugeben, dass das vorschnelle Ausweichen auf die Worst-Case-Annahme einen Missbrauch bedeuten kann, insbesondere in den Fällen, in denen besonders rasch ein Bebauungsplan benötigt wird.

Weitere Informationen

LOUIS, HANS WALTER (2008): Die kleine Novelle zur Anpassung des BNatSchG an das europäische Recht, *Natur und Recht* 30, S. 65-69 (*noch zum BNatSchG a. F.; die Regelungen der kleinen Novelle wurden aber weitgehend identisch in §§ 44, 45 BNatSchG 2009 übernommen*).

LOUIS, HANS WALTER (2009): Die Haftung für Umweltschäden an Arten und natürlichen Lebensräumen, *Natur und Recht* 31, S. 2-7.

KRATSCH, DIETRICH (2011): Kommentierung zu §§ 44, 45 BNatSchG, in: Schumacher, Fischer-Hüftle, *Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar*, 2. Aufl., S. 742-778.

5.2 Planungsmethodische Aspekte

3. Planungsmethodische Aspekte der FFH-Verträglichkeitsprüfung von Unterhaltungsmaßnahmen

Dirk Bernotat; Bundesamt für Naturschutz, Leipzig

Zusammengefasst von Susann Schäfer und Moritz Gies

I. FFH-VP

Unterhaltungsmaßnahmen sind im Hinblick auf ihre Verträglichkeit auf die eine oder andere Art prüfpflichtig, wobei die Methodik zur Prüfung mit der der FFH-Verträglichkeitsprüfung vergleichbar ist. Bei einer individuellen Maßnahme muss eine eigenständige FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH-VP) durchgeführt werden. Diese Prüfpflicht besteht unabhängig von einem Genehmigungserfordernis (s. anzeigepflichtige Projekte nach § 34 Abs. 6 BNatSchG) und ist eher für spezielle Einzelfälle der Unterhaltung geeignet, so zum Beispiel bei langer Pause/niedriger Frequenz der Unterhaltungsmaßnahmen, wie bei der Rodung mehrerer Jahrzehnte alter Gehölze.

Bei wiederkehrenden Unterhaltungsmaßnahmen empfiehlt es sich, das Unterhaltungsmaßnahmenpaket bzw. das gesamte Unterhaltungskonzept als Projekt bzw. Prüfgegenstand der FFH-VP zu betrachten. Generell muss die Unterhaltung präzise qualitativ und quantitativ beschrieben werden (Ziele, Maßnahmen, Techniken/Arbeitsweisen, Zeitpunkte/Zeiträume, Zeitdauer, Frequenz, Regelmäßigkeit/Häufigkeit). Alle diese Kriterien können Auswirkungen auf die Erheblichkeit bzw. Konformität mit den Erhaltungszielen haben.

Für nicht FFH-VP-pflichtige Maßnahmen kann als dritte Variante der Prüfung das Verschlechterungsverbot nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL zu beachten sein. Die Bewertungsmaßstäbe von Art. 6 Abs. 2 und Art. 6 Abs. 3 sind miteinander vergleichbar (vgl. hierzu das EuGH-Herzmuschelfischereiuurteil). Bei Art. 6 Abs. 2 ist allerdings der Mitgliedstaat, nicht primär der Vorhabenträger, als Adressat angesprochen.

Bei Unterhaltungsmaßnahmen, die nicht Infrastrukturvorhaben, sondern eher flächenbezogenen Landnutzungen zuzuordnen sind, kann ggf. eine Prüfung im Rahmen des Gebietsmanagements durchgeführt werden. Auch hier ist die Konformität mit den Erhaltungszielen nachzuweisen und ggf. durch Ge- und Verbote sicherzustellen. Hierfür sind u. a. gute Managementpläne, Bestandsdaten sowie klare Erhaltungs- und Entwicklungsziele nötig.

Bei Neuvorhaben sind die Unterhaltungsmaßnahmen als Projektbestandteil in die FFH-VP zu integrieren. Z. B. sind Salzeinträge beim Winterdienst oder die Verkehrssicherungspflicht in den an die neue Verkehrsinfrastruktur angrenzenden Waldbeständen mit zu prüfen.

Die letzte und unschönste Variante der Prüfung erfolgt, wenn durch die Unterhaltung ein Umweltschaden (i. S. § 19 Abs. 1 BNatSchG) im Zuge der Umwelthaftung entstanden ist. Eine Freistellung davon ist nur gegeben für zuvor ermittelte nachteilige Auswirkungen von zulässigen Tätigkeiten. Zukünftig wird hier auch das Umweltstrafrecht verstärkt relevant sein.



II. Grundsätze der FFH-VP

In Deutschland beträgt der terrestrische Anteil am Europäischen Schutzgebietssystem Natura 2000 15,7%. Demnach befindet sich Deutschland im Ranking mit den anderen beteiligten Ländern lediglich im Mittelfeld.

Die Prüfung nach § 34 BNatSchG gliedert sich in der Praxis in drei Teilprüfungen, die auch jeweils für Unterhaltungsmaßnahmen relevant sein können. Zuerst findet eine FFH-Vorprüfung statt, in der zu prüfen ist, ob Beeinträchtigungen von Natura 2000-Gebieten mit Sicherheit auszuschließen sind. Dabei sind insbesondere folgende Punkte relevant:

- a) Lage zur Natura 2000-Gebietskulisse
- b) Grobe Betrachtung der Wirkfaktoren der Maßnahme
- c) Ermittlung der Erhaltungsziele (Arten/Lebensraumtypen) des Gebiets
- d) Prognose aller potenziell möglichen Beeinträchtigungen
- e) Abstimmung mit zuständiger Naturschutzbehörde
- f) Dokumentation der Ergebnisse, insbesondere, wenn keine FFH-VP folgt

Anschließend erfolgt ggf. die Bewertung der Erheblichkeit der Beeinträchtigungen in der FFH-VP. Hier gibt es methodische Parallelen, z.B. mit der Eingriffsreglung oder UVP. Jedoch findet eine eigenständige Bestimmung nach den Maßstäben der FFH-Richtlinie statt. Bei den Maßnahmen zur Schadensbegrenzung muss zwischen echten Vermeidungsmaßnahmen und kompensatorischen Maßnahmen unterschieden werden, welche nicht als Maßnahmen zur Schadensbegrenzung in Betracht kommen, sondern nur im Rahmen der Abweichungsentscheidung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL als Kohärenzsicherungsmaßnahmen zulässig sind. Nach der Rechtsprechung darf eine Behörde Unterhaltungsmaßnahmen nur zulassen, wenn sie zuvor Gewissheit darüber erlangt hat, dass sich diese nicht nachteilig auf das Gebiet als solches auswirken. Dabei sind nicht nur Flächenverluste von Lebensraumtypen/Habitaten von Arten relevant, sondern auch alle Wirkfaktoren, welche von außen über bestimmte Wirkpfade auf das Gebiet einwirken können. Bei Unterhaltungsmaßnahmen wird man sich auch immer wieder mit der Bewertung damit verbundener Mortalität bei betroffenen Arten auseinandersetzen müssen, wofür verschiedene populationsbiologische und naturschutzfachliche Parameter relevant sind. Maßstab ist auch die Stabilität der Gebietsbestände bzw. dass gewährleistet ist, dass die Population nach einer Störung schnell wieder in ihr ursprüngliches Gleichgewicht zurückkehrt. Je gefährdeter die Art und je ungünstiger der Erhaltungszustand, desto geringer sind dabei die Toleranzen. Am Ende kann auch eine Prüfung der Ausnahmebestimmungen nach § 34 Abs. 3-5 BNatSchG stehen, wobei fachlich insbesondere die Frage nach technischen und (klein-) räumlichen Alternativen der Unterhaltung eine Rolle spielt.

III. BfN-Fachkonventionen zur Bestimmung der Erheblichkeit

Die Fachkonventionen von LAMBRECHT & TRAUTNER (2007) wurden in einem 6-jährigen Entwicklungs- und Abstimmungsprozess erarbeitet. Inzwischen sind sie u. a. durch die Rechtsprechung des BVerwG anerkannt und gelten als Stand von Wissenschaft und Technik in ihrem Bereich.

Durch die BfN-Fachkonventionen ist eine objektive Bewertung der quantitativen Dimension des jeweiligen Einzelfalls – u. a. anhand von LRT- und Art-bezogenen Orientierungswerten – möglich. Es gibt zudem Definitionen und Kriterien, mit denen sich auch graduelle Funktionsverluste sachgerecht und nachvollziehbar bewerten lassen (vgl. hierzu auch der Vortrag von Herrn Dr. Bruns). Die Anwendung der Fachkonventionen in der Praxis und Rechtsprechung erfolgte zum Beispiel im Urteil des BVerwG zur A 44 (Hessisch Lichtenau) oder im Urteil des Bayerischen VGH zur B 15 (Westtangente Rosenheim). In manchen Fällen setzen sich damit vor Gericht die Kläger, in manchen Fällen die Vorhabenträger durch. In jedem Falle schaffen

die Fachkonventionen für alle Beteiligten ein höheres Maß an Klarheit und Vorhersehbarkeit einer Entscheidung.

Diskussion des Vortrages

Sind in der Fachkonvention die Erhaltungszustände der Lebensraumtypen und Arten beachtet worden? Die Erhaltungszustände wurden nach Diskussion im Forschungsbegleitkreis wieder herausgenommen, weil sie formalisiert nicht eindeutig zu integrieren sind. Die FFH-VP stellt im Zusammenhang mit den Erhaltungszielen auch auf die Entwicklungs- und Wiederherstellungsaspekte ab, so dass der Status-Quo nicht als alleiniger Maßstab dienen kann. Wenn ein Bestand betroffen ist, dem aufgrund seines hervorragenden Erhaltungszustands eine besondere Bedeutung zukommt, so kann dies immer unter dem Hauptkriterium A der Fachkonvention individuell berücksichtigt werden.

Weitere Informationen

BERNOTAT, D. (2011): Fachliche Aspekte der FFH-Verträglichkeitsprüfung. – in: Tagungsführer der Akademie für Natur- und Umweltschutz Baden-Württemberg Heft 21 „Kommunale Umweltplanungen“: 47-64.

LAMBRECHT, H. & TRAUTNER, J. (2007): Fachinformationssystem und Fachkonventionen zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP. Endbericht zum Teil Fachkonventionen. Schlusstand 2007. Online verfügbar: http://www.bfn.de/0306_ffhvertraeglichkeitspruefun.html.

4. Planungsmethodische Aspekte der artenschutzrechtlichen Prüfung von Unterhaltungsmaßnahmen

Axel Schmoll; Froelich & Sporbeck, Potsdam

Zusammengefasst von Axel Schmoll, Susann Schäfer und Moritz Gies

Der Umgang mit der artenschutzrechtlichen Prüfung von Unterhaltungsmaßnahmen ist aktuell sehr verschieden. Viele Behörden sehen es anscheinend noch nicht als notwendig an, sich aktiv mit der Problematik auseinander zu setzen, andere hingegen stellen sich dieser neuen Herausforderung.

Das Land Schleswig-Holstein erarbeitete z.B. den Erlass „Naturschutzrechtliche Anforderungen an die Gewässerunterhaltung“ vom 20.09.2010, in der ein fachlich adäquater Umgang mit geschützten Arten festgelegt wurde.

Hinsichtlich der Erarbeitung von Artenschutzfachbeiträgen liegen mittlerweile zahlreiche methodische Leitfäden vor (z. B. Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern oder Bayern); diese beziehen sich aber zumeist auf Infrastrukturvorhaben. Unterhaltungsmaßnahmen spielen hier höchstens eine sehr untergeordnete Rolle.



Unterhaltungsmaßnahmen können grundsätzlich in zwei „Arten“ unterschieden werden:

1. Unterhaltungsmaßnahmen im Rahmen von neuen Vorhaben

Darunter zählen u. a. Maßnahmen wie Gehölzaufwuchsbeschränkungen entlang ICE-Neubaustrecken oder unter Energieleitungstrassen. Als Beispiel führt der Referent eine ICE-Neubaustrecke in Hessen an, bei der angrenzend an das Gleis Bäume mit einer gewissen Größe aus dem Bestand genommen oder gekappt werden. Dies kann zu Gefährdungen geschützter Arten wie z. B. Vögeln und Fledermäusen führen.

Im Rahmen der Erstellung der Genehmigungsunterlagen werden hier i. d. R. die Verbotstatbestände gem. § 44 Abs. 1 i.V.m. Abs. 5 BNatSchG abgeprüft.

Solche Vorhaben und somit auch die damit verbundenen Unterhaltungsmaßnahmen unterliegen der Eingriffsregelung, wodurch der Absatz 5 des § 44 BNatSchG einschlägig ist. In § 44 Abs. 5 BNatSchG werden die Verbotstatbestände des Abs. 1 z. T. "relativiert". Zu beachten sind "nur" noch die Arten des Anhangs IV der FFH-RL und die europäischen Vogelarten (134 Arten des Anhangs IV FFH-RL in Deutschland, 244 Brutvogelarten in Deutschland, dazu Durchzügler/Wintergäste).

Die Ausnahmevoraussetzungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG müssen geprüft werden, wenn die Verbotstatbestände nach § 44 Abs. 1 i. V. m. Abs. 5 BNatSchG erfüllt sind bzw. nicht ausgeschlossen werden können (Alternativlosigkeit, zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses, Wahrung des günstigen Erhaltungszustandes der Populationen).

2. Unterhaltungsmaßnahmen ohne Vorhabenbezug

Dazu zählen sehr vielfältige Maßnahmen, wie z.B. Buhnsanierungen und Geschiebebewirtschaftung bzw. -umlagerung in der Elbe oder der Schotteraustausch an Bahnanlagen. Bei diesen Unterhaltungsmaßnahmen werden die Verbotstatbestände in der Praxis i. d. R. nicht geprüft, da keine Genehmigung erforderlich ist. Es können aber trotzdem zahlreiche Arten gefährdet werden. Beispielhaft führt der Referent die regelmäßigen Geschiebeumlagerungen in der Elbe an, die die Muschelbestände beeinträchtigen.

Es gibt aber auch Unterhaltungsmaßnahmen ohne einen Vorhabenbezug, bei denen der Artenschutz – zumindest in einem gewissen Rahmen - beachtet wird (z. B. im Zuge von Alleenschauen, Grabenbesichtigungen). Hierzu werden oft externe Experten (z. B. Fledermausspezialisten) und die Unteren Naturschutzbehörden hinzugezogen.

Da die Eingriffsregelung nicht greift, kann § 44 Abs. 5 BNatSchG nicht zur Anwendung kommen. Es müssen daher sogar auch die "lediglich" national besonders und streng geschützten Arten betrachtet werden. Es gibt in Deutschland insgesamt ca. 470 streng und weit mehr als 1.000 besonders geschützte Arten. Als problematisch erweist sich dabei häufig das fehlende Wissen um die Autökologie vieler Arten. Demnach müssten die zuständigen Behörden sich neu einarbeiten, was einen enormen Zeitaufwand bedeutet.

Bei der Beachtung des Artenschutzes für die Unterhaltungsmaßnahmen in der Praxis müssen noch grundlegende Fragen diskutiert werden, so z.B., ob Artenschutzfachbeiträge wirklich für alle Unterhaltungsmaßnahmen erarbeitet werden müssen, was eher kritisch zu sehen ist. Untere Naturschutzbehörden wären für diese Aufgabe – auch angesichts der häufig dünnen Personaldecke – i. d. R. überfordert.

Ein guter (z. T. bereits praktizierter) Lösungsansatz ist in der gezielten Verbesserung der Kooperation und Kommunikation zwischen den verschiedenen Behörden (z. B. der Straßenbauverwaltung, Straßenmeistereien, Wasser- und Bodenverbände) zu sehen. Zudem sollten die Artenschutzbelange stärker in Pflgerichtlinien oder Verordnungen einfließen.

Diskussion des Vortrages

Zum Begriff der lokalen Population: In der Praxis gibt es verschiedene Vorgehensweisen, um eine lokale Population räumlich abzugrenzen. Zum Beispiel wird in Schleswig-Holstein die lokale Population für ubiquitäre Vogelarten auf das gesamte Bundesland ausgedehnt. Eine andere Möglichkeit ist, diese hilfsweise auf das Untersuchungsgebiet der Planung zu beschränken (vorsorgliche Herangehensweise) oder auf Gemeinde- oder Kreisgrenzen. Bei bestimmten Artengruppen – z. B. Amphibien, Reptilien – ist eine Eingrenzung von lokalen Populationen fachlich gut möglich (z. B. Fledermaus-Wochenstube, Amphibienlaichgewässer). Kontrovers diskutiert wird, ob bei Vogelarten mit sehr großen Revieren (Schwarzstorch, Uhu) auch ein einzelnes Brutpaar eine "lokale Population" für die artenschutzrechtliche Betrachtung darstellen kann (so in einigen Leitfäden vorgesehen).

Zu Nahrungshabitaten: Es stellt sich die Frage, ob Nahrungshabitate geschützt sind. Der Referent vertritt die Meinung, dass solche relevant sind, wenn sie essentiell sind und in direktem funktionalen Zusammenhang zu Fortpflanzungs- oder Ruhestätten stehen.

Es ist aus zeitlichen und auch fachlichen Gründen i. d. R. nicht möglich, jede geschützte Art (insbesondere besonders geschützte) vor der Durchführung von Unterhaltungsmaßnahmen zu recherchieren oder im Gelände zu erfassen. Möglich ist z.B. die Herausfilterung von Stellvertreterarten, die andere Arten mitrepräsentieren können.

Als Fazit kann konstatiert werden, dass Unterhaltungsmaßnahmen in der fachlich-rechtlichen Praxis hinsichtlich des Artenschutzes noch zu wenig berücksichtigt werden.

5.3 Schienenwege

5. Unterhaltungsmaßnahmen an der Bahn mit artenschutzrechtlichem Konfliktpotenzial – ein Überblick

Eckhard Roll; Eisenbahnbundesamt, Köln

Zusammengefasst von Anne Wachs und Sarah Strugale

Der Referent erläutert zunächst die Aufgaben des Eisenbahnbundesamtes (EBA), welches als selbstständige Bundesoberbehörde der Fach- und Rechtsaufsicht des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung unterliegt. Dem EBA obliegen hoheitliche Aufgaben wie die Eisenbahn- und die Bauaufsicht, aber auch die Genehmigung des Herbizideinsatzes nach § 12 PflSchG.



Naturschutzrechtliche Genehmigungen, Befreiungen und Ausnahmen, die im Zusammenhang mit Unterhaltungsmaßnahmen erforderlich werden, sind gem. § 3 Abs. 1 BNatSchG durch den Vorhabenträger bei den nach Landesrecht zuständigen Naturschutzbehörden zu beantragen; § 4 Abs. 2 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) begründet nach Ansicht des Referenten keine naturschutzrechtliche Allzuständigkeit des EBA. Allerdings obliegt dem EBA nach § 5 AEG die Eisenbahnaufsicht, in deren Rahmen die Durchführung von Unterhaltungsmaßnahmen angeordnet werden kann.

Der Infrastrukturbereich der Bahnanlagen erzeugt ein Spannungsverhältnis zum Gebiets- und Artenschutz. So beherbergen z.B. in Betrieb stehende Bahnanlagen individuenreiche Reptilienpopulationen (u.a. Mauer-, Zauneidechse). Sie bilden aber auch wichtige Rückzugsräume für Vögel in ausgeräumten Landschaften. Zudem grenzen Bahnstrecken oft an Natura 2000-Gebiete an bzw. führen durch diese hindurch. Unterhaltungsmaßnahmen, die wiederkehrend an Bahnanlagen stattfinden und daher solch ein Spannungsverhältnis erzeugen können, sind die Schotterreinigung, der Einsatz von Herbiziden, der Gehölzrückschnitt und Instandhaltungsmaßnahmen von Bauwerken. Vor allem die Auswirkungen der regelmäßig auf allen Strecken durchgeführten Schotterreinigung bzw. –stopfung auf Reptilien sei im Einzelnen unklar. Ein erhöhtes Mortalitätsrisiko der Zauneidechse sei nicht auszuschließen. Zur artenschutzrechtlichen Einordnung erscheint eine Verbesserung der Erkenntnisgrundlage erforderlich und wünschenswert.

Um die erwünschten Eigenschaften des Schotters zu erhalten, kann die Akkumulation von Feinerde nicht toleriert werden. Diese erfolgt vor allem durch die Vegetation: Die Bekämpfung des Aufwuchses durch zugelassene Herbizide (Wirkstoffe Glyphosat, Flumioxazin und Flazasulfuron) ist daher notwendig. Die Anwendung der zugelassenen Mittel im Gleis ist nach § 12 Abs. 2 Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) genehmigungspflichtig. Bei der Anwendung dieser Mittel sind die artenschutzrechtlichen Verbote gem. § 13 Abs. 2 PflSchG (vgl. § 44 Abs. 1 BNatSchG) zu beachten. Zuständig für die Erteilung einer Ausnahme zur Anwendung von Herbiziden im Gleis ist das EBA. Es wurde eine Musterausnahme mit verschiedenen Nebenbestimmungen entwickelt. Diese enthält unter anderem Bestimmungen zum Schutz von Natura 2000-Gebieten und artenschutzrechtliche Vermeidungsmaßnahmen. So ist z.B. die Anwendung von Herbiziden in Natura 2000-Gebieten, die dem Schutz von Gewässerlebensräumen bzw. gewässergebundenen Organismen dienen, unzulässig, soweit die Mittel artspezifische Anwendungsbestimmungen aufweisen (fischgiftig, algengiftig, giftig für Fischnährtiere).

Sicherheitsrelevante Gehölzrückschnitte (z.B. zur Freihaltung von Signalsichtung, Freihaltung von Gefahrenbereich und Sicherheitsraum, Freihaltung von planfestgestellten Rückschnittszonen) kann ein Eisenbahnverkehrsunternehmen ohne eine weitere eisenbahnrechtliche Genehmigung durchführen. Ggf. ordnet das EBA zur Verkehrssicherung einen solchen Rückschnitt an. Es besteht in Natura 2000-Gebieten eine Anzeigepflicht für Unterhaltungsmaßnahmen (§ 34 Abs. 6 BNatSchG). Dies soll sicherstellen, dass die materiellen Anforderungen dennoch gewährleistet sind (vgl. Verfügung BMVBS E 11/51.21.6/6-03, 24.09.2008).

Baumaßnahmen, die die Voraussetzungen des § 18 AEG (Allgemeines Eisenbahngesetz) nicht erfüllen (z.B. Ersatzneubau oder Sanierung von Brücken im Bestand) stellen eine Instandhaltung dar. Diese Maßnahmen können ebenfalls erhebliche Auswirkungen auf die umliegenden Lebensräume haben. Besondere Berücksichtigung müssen die in den Bauwerken lebenden Arten finden.

Diskussion des Vortrages

In der anschließenden Diskussion wird noch einmal deutlich, dass bei Ersatzneubauten, die keiner Planfeststellung und somit keiner FFH-VP bedürfen, insbesondere die artenschutzrechtlichen Bestimmungen zu beachten sind. Das Vorhaben bedarf ggf. einer Ausnahme bzw. Befreiung durch die zuständige Naturschutzbehörde.

Es wird hingewiesen, dass vor allem bei einer Schotterreinigung für die ausführenden Personen strafrechtliche Risiken bestehen. Die Einholung einer Ausnahmegenehmigung wird somit immer angeraten.

Die Deutsche Bahn AG führt bereits Schulungen zur Sensibilisierung der Beteiligten durch. Es wird ein geografisches Informationssystem verwendet, welches relevante Daten der Schutzgebiete im Bereich von Bahnanlagen verwaltet und bei Planungen genutzt werden kann.

Ein Teilnehmer weist darauf hin, dass in Bayern gerade ein Gehölzrückschnitt-Konzept erarbeitet wird. Die Entwicklung eines Standardprozesses unter Einbeziehung der Naturschutzbehörden soll es ermöglichen, Maßnahmen künftig schneller durchführen zu können.

Weitere Informationen:

ROLL, ECKHARD ET AL. (2010): Umwelt-Leitfaden zur eisenbahnrechtlichen Feststellung und Plangenehmigung sowie für Magnetschwebebahnen, Teil IV: FFH-Verträglichkeitsprüfung und Ausnahmeverfahren, herausgegeben vom Eisenbahn-Bundesamt. Online verfügbar:

http://www.eba.bund.de/nn_202722/DE/Infothek/PF/Umweltleitfaden/umweltleitfaden_node.html?_nnn=true

ROLL, ECKHARD ET AL. (2010): Umwelt-Leitfaden zur eisenbahnrechtlichen Feststellung und Plangenehmigung sowie für Magnetschwebebahnen, Teil V: Behandlung besonders und streng geschützter Arten in der eisenbahnrechtlichen Planfeststellung, herausgegeben vom Eisenbahn-Bundesamt. Online verfügbar:

http://www.eba.bund.de/nn_202722/DE/Infothek/PF/Umweltleitfaden/umweltleitfaden_node.html?_nnn=true

6. Beispiele der Prüfung von Unterhaltungsmaßnahmen an Schienenwegen unter besonderer Berücksichtigung von Amphibien und Reptilien

Hubert Laufer; Büro für Landschaftsökologie, Offenburg

Zusammengefasst von Sarah Strugale und Anne Wachs

Aufgrund ihrer Ausformung, so der Referent, genügen Bahnanlagen mit Gleisbereich, Schotter, Randwegen, angrenzenden Böschungen und der folgenden Vegetation unterschiedlichsten Habitat-Ansprüchen vom Amphibien und Reptilien. Bei Amphibien bieten sie v.a. Winterquartiere und Jagdhabitats, bei Reptilien Winterquartiere, Sonnenplätze Jagdhabitats und Eiablageplätze. Die Struktur der Anlagen ermöglicht die Wanderung und damit Ausbreitung von Amphibien und Reptilien. Bahnanlagen haben in Hinblick auf Habitat- und Nutzungsstruktur im Vergleich zur Umgebung eine hohe Standortkonstanz.



Nichtsdestotrotz ist der Bahnkörper ein Verkehrsweg, der Nutzungsansprüchen unterliegt und der instand gehalten und erneuert werden muss. Wiederkehrende Unterhaltungsmaßnahmen treten häufig auf: Sie dienen der Bewahrung oder Wiederherstellung eines planungsrechtlich genehmigten Zustandes, um die Funktionsfähigkeit der Anlage zu erhalten, wiederherzustellen und/oder sie an neue technische Standards anzupassen.

Die Sanierung des Oberbaues ist eine Unterhaltungsmaßnahme, die zu Beeinträchtigungen von Flora und Fauna führt. Sie muss je nach Beanspruchung der Strecke aller 5 – 10 Jahre durchgeführt werden. Die Arbeit erfolgt – je nach Verfahren – in verschiedenen Arbeitsgängen, die auf mehrere Wochen verteilt sind. Nach der Schotterbeseitigung auf dem Randweg erfolgen die Schotterreinigung, die Wiederauffüllung, das Ersetzen des verlorenen Schotters und der Stopfvorgang.

Diese Unterhaltungsmaßnahme hat unterschiedliche Auswirkungen auf im, am und auf dem Gleisbett lebende Amphibien und Reptilien. Untersuchungen an Bahngleisen zeigen für die Zauneidechse ein Gefährdungspotential von 51 bis 60% und für die Mauereidechse ein Gefährdungspotential von 49 bis 60%. In der vorgestellten Untersuchung nahm die Zahl der Zauneidechsen nach der Oberbausanierung auf 70% und die Zahl der Mauereidechsen auf 90% des Bestandes ab. Eine durchgeführte Zukunftsprognose zeigt jedoch, dass sich die Bestände nach spätestens fünf Jahren wieder erholt haben könnten.

Für streng geschützte Arten besteht ein Tötungsverbot (§ 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG), Störungsverbot (§ 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG) und Zerstörungsverbot (§ 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG). Nach § 44 Abs. 5 BNatSchG sind bei diesen Arten nur Vermeidungs- und Minimierungsmaßnahmen zulässig. Dies schließt CEF-Maßnahmen (vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen) ein.

Nach § 44 Abs. 1 Nr. 1 i.V.m. Abs. 5 BNatSchG ist das Töten oder Verlezen von Individuen zulässig, wenn alle vermeidbaren Beeinträchtigungen beseitigt sind und die ökologische

Funktion der betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin besteht.

Für Amphibien und Reptilien ergeben sich verschiedene Möglichkeiten, Beeinträchtigung zu beseitigen und zu mindern sowie die ökologische Funktion der betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang zu erhalten. Zu den wesentlichen Vermeidungs- und Minimierungsmaßnahmen im Zusammenhang mit der Oberbausanierung gehören die Verwendung von Tabu-Flächen, die Bauzeitbeschränkungen, die Habitat-Vernetzung, die Vergrämung, die Zwischenhälterung und die Umsiedlung sowie CEF-Maßnahmen.

Tabu-Flächen sind Bereiche, die erhalten bleiben, und in denen kein Eingriff stattfindet. Isolierte Tabu-Flächen müssen ein langfristiges Überleben des dortigen Bestandes gewährleisten. Baustelleneinrichtungen erfolgen demnach nur auf Flächen ohne streng geschützte Arten. Der Übergangsbereich zwischen Vegetation und Randweg sollte gemieden werden oder im Vorfeld von großen Steinen oder Betonplatten, die als Versteckplätze dienen, bereinigt werden (Verbringen in die Vegetationszone).

Eine zeitliche Beschränkung (Bauzeitenbeschränkungen) stellt in Bezug auf Reptilien keine praktikable Lösung dar, da nahezu ganzjährig eine Beeinträchtigung dieser Tiere vorliegt. Bei Amphibien kann die Bauzeitenbeschränkung möglich sein, da sich diese meist nur zur Winterruhe im Schotter aufhalten und außerhalb dieser Zeit keine Gefährdung besteht. Insbesondere für Amphibien ist es aber wichtig, Wanderkorridore zu erhalten. Dazu sollte der Freiraum zwischen Gleis und Schotter erhalten bleiben. Dies kann durch den Einbau spezieller Bauteile erfolgen.

Für Individuen, die nicht flüchten können, bestehen zwei Möglichkeiten der Vermeidung und Verminderung der Beeinträchtigung: die Vergrämung oder das Umsetzen (Umsiedeln).

Bei der Vergrämung (z.B. mit Vlies, Folie) steht das Bestreben im Vordergrund, besiedelte Lebensräume für Amphibien und Reptilien unattraktiv zu gestalten, ohne sie jedoch zu beeinträchtigen. Die Individuen wandern in das angrenzende Umfeld ab. Allerdings kann diese Vorgehensweise nur während der Aktivitätsphase und außerhalb der Fortpflanzungszeit funktionieren. Dies ist bei einer Oberbausanierung aufgrund der Ausdehnung – meist mehrere Kilometer Länge – nicht praktikabel.

Beim Umsetzen werden die Tiere gefangen und zwischengehältet (Zwischenhälterung) bzw. in neue Flächen verbracht (Umsiedlung). Dabei ist zu beachten, dass das Fangen und die Umsetzung selbst erhebliche Störungen darstellen (Ausnahme nach § 45 BNatSchG). Außerdem kann durch das Zwischenhältern oder Umsiedeln das Tötungsverbot nicht aufgehoben werden. In beiden Fällen sind vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen, die die ökologische Funktion im räumlichen Zusammenhang erfüllen, erforderlich (z.B. durch eine Aufwertung der Bahnböschung).

Diskussion des Vortrages

Auf Nachfrage hin erläutert der Referent, dass bei Versuchen zu CEF-Maßnahmen die gefährdeten Tiere nicht umgesiedelt wurden, sondern ein idealer Lebensraum neben der Bahnanlage geschaffen wurde, den die Tiere von allein aufgesucht haben. Zudem wurde in einem Versuch festgestellt, dass Tiere, die umgesiedelt wurden, nicht in ihrem neuen Lebensraum bleiben.

Der Referent verdeutlicht im Rahmen der Diskussion weiterhin, dass CEF-Maßnahmen mindestens ein Jahr vor dem Beginn der Unterhaltungsmaßnahme durchgeführt werden sollten.

Damit dieser Zeitraum ausreicht, ist es wichtig, dass in dem neuen, angestrebten Lebensraum genügend Nahrung und ausreichend Quartiere geschaffen werden. Sonst sind mindestens drei Jahre Vorlauf erforderlich. Zum Ablauf der Vergrämung gibt der Referent zudem folgende Empfehlung: Zuerst sollten die Sträucher auf der betroffenen Fläche beschnitten werden, anschließend sollte diese Fläche mit einer Folie abgedeckt werden, sodass die Tiere von dort flüchten. Dabei existieren noch keine Richtwerte, wie weit sich die Tiere von dieser Fläche entfernen; ein entsprechendes Forschungsprogramm ist aber geplant. Zur weiteren Steuerung des Vergrämens der Tiere ist die Anbringung eines Amphibienzauns ratsam.

In der Diskussion stellt sich heraus, dass bei der Durchführung von CEF-Maßnahmen auch andere Arten (z.B. in Böschungen) gefährdet werden können. Diese sind aber ebenfalls zu berücksichtigen und zu erhalten.

5.4 Straßen

7. FFH-Verträglichkeitsprüfung und Artenschutz bei der Unterhaltung von Straßen Vortrag von Andreas Wehner-Heil; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadt- entwicklung, Bonn

Zusammengefasst von Anne Wachs und Moritz Gies

Im Falle von Unterhaltungsmaßnahmen an Bundesfernstraßen können sich Konflikte mit dem Artenschutzrecht und dem Natura 2000-Gebietsschutz ergeben. Diese Konflikte treten im Besonderen bei der Unterhaltung von Straßen und Bauwerken, von Entwässerungsanlagen und straßennahen Flächen sowie bei Gestaltungsflächen auf.

Vorhandene Straßen genießen Bestandsschutz. Der Referent weist allerdings darauf hin, dass die artenschutzrechtlichen Verbote auch für bestehende Straßen gelten, denn der Bestandsschutz begründet keine gesetzliche Ausnahme vom Artenschutz. Wenn die Voraussetzungen für ein artenschutzrechtliches Verbot vorliegen, so muss dieses überwunden werden. Allerdings bedarf es gem. § 4 FStrG hierfür keiner behördlichen Genehmigung, Erlaubnis oder Abnahme durch andere als die Straßenbaubehörden.

Die Unterhaltung der Straße definiert sich als die Erhaltung der Substanz und des Gebrauchswertes von Verkehrsflächen einschließlich der Nebenflächen. Dies umfasst die (Zustands-)Kontrolle, betriebliche Unterhaltung (z.B. Grünpflege) sowie die bauliche Unterhaltung (Instandhaltung). Diese Maßnahmen werden vom Betriebsdienst wahrgenommen. Eine „Annäherung“ an eine gute fachliche Praxis der Grünpflege erfolgt durch das Merkblatt Alleen 1992, Merkblatt für Baumpflegearbeiten an Straßen 1994, Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen 2004 und durch das Merkblatt für den Straßenbetriebsdienst; Teil: Grünpflege 2006 der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen e.V.

Treten bei der Unterhaltung einer Straße Konflikte mit dem Artenschutz auf, so ist nach Ansicht des Referenten zwischen drei Konstellationen zu unterscheiden:

1. Der Konflikt wurde als betriebsbedingte Wirkung im Zulassungsverfahren für einen Neu- oder Ausbau behandelt und bewältigt. Dies setzt eine Konfliktbeschreibung, eine Regelung zur Vermeidung und ggf. die Festsetzung von Kompensationsmaßnahmen voraus. Darüber hinaus sind grundsätzlich keine weiteren formellen Prüfschritte notwendig, wenn die Pflege und Unterhaltung wie festgestellt durchgeführt wird. Nur in dieser Konstellation komme das Eingreifen der Privilegierung des § 44 Abs. 5 BNatSchG in Betracht.
2. Der Konflikt wurde im Zulassungsverfahren nicht behandelt und bewältigt. Dies kann folgende Ursachen haben: Das Problem wurde fälschlicherweise nicht erkannt; das Problem konnte kaum erkannt werden oder das Problem entstand erst nach der Planfeststellung (z.B. Ansiedlung aufgrund neuer Bedingungen). In allen Fällen ist nun eine nachträgliche Lösung erforderlich.
3. Es handelt sich um eine Bestandsstrecke ohne bzw. mit weit zurückliegendem Zulassungsverfahren. In diesem Fall wird ebenfalls eine nachträgliche Lösung notwendig.



Betriebsmaßnahmen bei der Pflege und Unterhaltung von Straßenbegleitgrün bzw. der Unterhaltung der Straße können grundsätzlich im Widerspruch zum Biotopschutz, zum allgemeinen Artenschutz und zum besonderen Artenschutz stehen. Der Referent ist allerdings der Ansicht, dass besonders geschützte Biotope im Sinne des § 30 BNatSchG durch die Pflege meist nicht erheblich beeinträchtigt sind. Ebenso sei auch der allgemeine Artenschutz oft nicht verletzt. In der Regel liegen bei guter fachlicher Praxis „vernünftige Gründe“ im Sinne der Tatbestände des § 39 Abs. 1 BNatSchG vor. Daraufhin erläutert der Referent die Verbotstatbestände des § 39 Abs. 5 BNatSchG und deren Relevanz für Unterhaltungsmaßnahmen. Letztere können dabei unter die Legalausnahme des § 39 Abs. 5 S. 2 BNatSchG als behördlich angeordnete Maßnahme fallen. Der Referent weist aber darauf hin, dass die zeitlichen Vorgaben der § 39 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 und 3 BNatSchG dennoch bindend sind, es sei denn, es liegen besondere Gründe vor. Unterhaltungsmaßnahmen sind zudem geeignet, gegen die Verbotstatbestände des § 44 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BNatSchG zu verstoßen. Die § 44 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BNatSchG seien in der Regel unproblematisch.

In seinen Ausführungen kommt der Referent den Natura 2000-Gebietsschutz betreffend weiterhin zu dem Ergebnis, dass Pflege- und Unterhaltungsmaßnahmen an Straßen in der Regel Teil eines einheitlichen Projektes sind und nur ausnahmsweise ein eigenständiges Projekt darstellen, das einer FFH-Verträglichkeitsprüfung bedarf. Daher kommt eine FFH-Verträglichkeitsprüfung von Unterhaltungsmaßnahmen nur in Ausnahmefällen in Betracht.

In seiner Schlussbetrachtung weist der Referent noch einmal darauf hin, dass absehbare Konflikte bei Neu- und Ausbauten von Straßen so weit wie möglich bereits in der Zulassung des Vorhabens zu berücksichtigen sind. Auch das Umweltschadensrecht sei nicht zu unterschätzen. Vor diesem Hintergrund sollte eine enge und frühzeitige Kooperation mit der Naturschutzbehörde erfolgen.

Weitere Informationen

Bundesministerium für Verkehr, 1994: Merkblatt für Baumpflegearbeiten an Straßen – Ausgabe 1994 (ARS Nr. 19/1994 v. 15.11.1994 – VkB. 1995 S. 32)

- Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, 2004: Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen – Version 1.1 Dezember 2004

- Der Bundesminister für Verkehr, 1992: Merkblatt Allees (MA-StB 92) – Ausgabe 1992 (ARS Nr. 11/1992 v. 04.05.1992 – VkB. S. 295)

- Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, 2006: Merkblatt für den Straßenbetriebsdienst; Teil: Grünpflege – Ausgabe 2006

- Kortemeier & Brokmann mit Planungsgruppe Umwelt, in Arbeit: Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Vorschriften in den Bau- und Betriebsphasen (FE 02.322/2010/LGB bei der Bundesanstalt für Straßenwesen)

8. Artenschutz bei der Unterhaltung von Straßenverkehrsflächen – Beispiele und Lösungsansätze

Michael Kasper; Kortemeier Brokmann Landschaftsarchitekten GmbH, Herford

Zusammengefasst von Anne Wachs und Moritz Gies

Im Gebiet einer Straße existieren vielfältige Lebensräume. Hierzu gehören z.B. Gebäude bzw. bauliche Anlagen, Gehölzbestände, intensiv und extensiv gepflegte Rasenflächen und Hochstaudenfluren auf den Straßenböschungen, Grünflächen von Nebenanlagen oder Mulden sowie Versickerungs- und Rückhalteanlagen. Generell gelten für alle Unterhaltungsmaßnahmen die Anforderungen des allgemeinen Artenschutzes gemäß § 39 BNatSchG.



Die Verbote des § 39 bieten einen Mindestschutz für die heimische Tierwelt, bei deren Einhaltung sich auf Normalstandorten im Straßenseitenraum i.d.R. auch die Verbotstatbestände des § 44 BNatSchG (spezieller Artenschutz) vermeiden lassen dürften. Als Sonderstandorte bezeichnet der Referent Rückhaltebecken, Versickerungsmulden, Gräben oder Gehölzbestände mit Biotopfunktionen. Hier sind im Zuge der Unterhaltung voraussichtlich weitergehende, über die Verbote des § 39 hinausgehende Anforderungen an den speziellen Artenschutz zu stellen.

Der Referent bemängelt, dass Unterhaltungsmaßnahmen sowie die mit ihnen verbundenen artenschutzrechtlichen Beeinträchtigungen durch die derzeit vorhandenen Planfeststellungsbeschlüsse i.d.R. nicht ausreichend abgedeckt sind. Die artenschutzrechtlichen Bestimmungen der §§ 44 ff. BNatSchG sind daher in diesen Fällen anzuwenden. Soweit für Unterhaltungsmaßnahmen keine Zulassung als Eingriff beantragt wird, entfallen die Privilegierungen des § 44 Abs. 5 BNatSchG.

Auf der planerischen Ebene hat sich die Vorgehensweise zur Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Vorschriften in der Bauphase weitestgehend verfestigt, sodass eine rechtssichere Planfeststellung und eine darauf aufbauende Bautätigkeit erfolgen können. In der Genehmigung eines Straßenbauvorhabens sind i.d.R. Vorgaben zur Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Anforderungen enthalten, welche in der Bauausführung und im weiteren Straßenbetrieb zu beachten sind. Defizite sind vor allem beim Vollzug der Auflagen und Vorgaben aus der Planfeststellung bzw. einer geordneten Integration derselben in den Bauablauf festzustellen. Aber auch wenn die bauliche Unterhaltung nicht genehmigungspflichtig ist, müssen die Vorgaben des Artenschutzes vor Baubeginn berücksichtigt und in das Baugeschehen eingegliedert werden.

Bezüglich des Artenschutzes in der Betriebsphase stellt der Referent fest, dass verbindliche Umsetzungshinweise zur Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Vorschriften ebenso fehlen wie Hinweise zur Vermeidung von artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen für den Träger der Unterhaltungslast. Im Rahmen eines Forschungsprojektes der Bundesanstalt für

Straßenwesen (BAST) sollen Merkblätter zur Berücksichtigung des Artenschutzes im Rahmen der Betriebsphase erstellt werden (voraussichtlich bis Frühjahr 2013).

Beispielhaft führt der Referent die Unterhaltung eines waldartigen Autobahnmittelstreifens an. Die Autobahn verläuft hier unmittelbar zwischen zwei FFH-Gebieten. Der waldartige Bestand im Mittelstreifen dient den als Zielarten in den FFH-Gebieten genannten Fledermausarten als Überflughilfe. Bei allen baumpflegerischen Maßnahmen, die im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht nötig sind, ist diese Funktion zu berücksichtigen. Dies wurde durch ein spezielles Pflege- und Entwicklungskonzept sichergestellt.

Zum Abschluss präsentiert der Referent verschiedene Lösungsansätze zum Umgang mit dem Artenschutz. Danach müssen insbesondere wiederkehrende Straßenunterhaltungsmaßnahmen bereits im Zuge des Genehmigungsverfahrens im Hinblick auf den Artenschutz berücksichtigt werden. Für bestehende Straßen ist zu prüfen, ob Musterleistungshefte zum Gegenstand einer einmaligen Artenschutzprüfung für alle Straßen gemacht werden können. Unterhaltungsmaßnahmen an „Sonderstandorten“ entziehen sich jedoch der Prognostik im Genehmigungsverfahren und einer „Musterartenschutzprüfung“; hier wird eine artenschutzrechtliche Prüfung im Zuge des Betriebsdienstes erforderlich sein.

Diskussion der Vorträge

Im Anschluss an die Vorträge von Andreas Wehner-Heil und Michael Kasper werden diese gemeinsam diskutiert.

Ein Teilnehmer merkt an, dass durch die artenschutzrechtlichen Anforderungen, die auch an die Begleitanlagen gestellt werden, keinerlei Motivation für eine Aufwertung des Straßenseitenraumes erzeugt wird. Seitenanlagen würden im Allgemeinen so gestaltet, dass sie als Lebensraum „unattraktiv“ sind. Herr Wehner-Heil erläutert, dass der Seitenraum v.a. nach betrieblichen Gesichtspunkten gestaltet und weder eine besonders ökologische noch eine bewusst unattraktive Gestaltung angestrebt wird. Allerdings ist er der Ansicht, dass der Seitenraum durchaus Funktionen als Lebensraum für Pflanzen und Tiere übernehmen kann, zumindest soweit damit keine besondere Kollisionsgefährdung einhergeht. Dies hänge aber vom Einzelfall ab. Eine pauschale Antwort sei nicht möglich.

Aus dem Auditorium wird zudem ergänzt, dass erhebliche Kommunikationsdefizite zwischen den Beteiligten bestehen. Ein Austausch zwischen den Beteiligten sollte stattfinden, bevor technische Lösungen (z.B. an Rückhaltebecken) eingeleitet werden. Außerdem wird von einem Anwesenden darauf hingewiesen, dass für den praktischen Vollzug auch eine intensive Kommunikation über die verschiedenen Regelwerke entscheidend ist. Handlungsbedarf wird unter anderem bei den Richtlinien für passiven Schutz an Straßen durch Fahrzeug-Rückhaltesysteme (RPS) gesehen.

Schließlich wird davon berichtet, dass in Brandenburg ein jährlicher, von den Behörden genehmigter Unterhaltungsplan aufgestellt wird, der für die Handelnden eine gewisse Rechts- und Handlungssicherheit bietet.

Weitere Informationen

Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Arbeitsgruppe Verkehrsführung und Verkehrssicherheit Merkblatt für den Straßenbetriebsdienst - Teil: Grünpflege - Ausgabe 2006, FGSV Verlag Köln

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Empfehlungen für die landschaftspflegerische Ausführung im Straßenbau - Ausgabe 2010, unveröffentl.



Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Abteilung Straßenbau und Straßenverkehr Leistungsheft für den Straßenbetriebsdienst auf Bundesfernstraßen - Version 1.1, Bonn, Dezember 2004

Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen Abteilung Straßenbau und Straßenverkehr Musterleistungsheft für den Straßenbetriebsdienst auf der Konzessionsstrecke, ohne Jahresangabe, Bezugsquelle: FGSV Verlag Köln

Beckers, T. / Klatt, J. P. / Hirschhausen, Chr. von (2004): Der Betriebsdienst auf Bundesfernstraßen: Reformoptionen, empirische Evidenz und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen, Erweiterte deutsche Fassung zu der Studie "(De-)Centralisation of the Operation and Routine Maintenance of Federal Trunk Roads" im Rahmen des Projektes „Transport Institutions in the Policy Process (TIPP), Workpackage 5.6" der Europäischen Kommission

5.5 Wasserstraßen

9. Verkehrsweg und europäisch geschützte Natur zugleich – Herausforderungen und Lösungsansätze für die Unterhaltung der Bundeswasserstraßen

Volker Steege; Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Bonn

Zusammengefasst von Moritz Gies und Susann Schäfer

Der Vortrag von Herrn Volker Steege vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS; Referat Klima- und Umweltschutz, Gewässerkunde, Bundesanstalt für Gewässerkunde) widmete sich der Unterhaltung von Bundeswasserstraßen, insbesondere den Aufgaben, die das BMVBS in diesem Zusammenhang wahrnimmt. Ziel des Vortrages ist es, Lösungsansätze für die Herausforderungen aufzuzeigen, die sich aus der „Doppelnatur“ der schiffbaren Ströme als Verkehrsweg und geschützter Bestandteil der Natur zugleich ergeben.

Zunächst werden Bedeutung und Anzahl der Schutzgebiete an den deutschen Bundeswasserstraßen hervorgehoben. So sind die Fahrrinnen im stark genutzten Mündungsbereich der Elbe und der Weser als FFH-Gebiete unter Schutz gestellt; entlang der Flussläufe der großen Ströme in Deutschland gibt es einige hunderte FFH-Gebiete, allein am Rhein 199. Zwei Leitfäden der Europäischen Kommission zur Berücksichtigung des Natur- und Artenschutzes in Küstengewässern und an Binnenwasserstraßen sind inzwischen herausgegeben bzw. stehen unmittelbar vor der Veröffentlichung. Die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) hat in den letzten Jahren von der Politik neue Aufgaben erhalten. Die Verantwortung der WSV für wasserwirtschaftliche Belange an Bundeswasserstraßen geht nun über die bloße Berücksichtigung bei der Erfüllung ihrer verkehrlichen Aufgaben hinaus und umfasst auch aktive Beiträge zur Erreichung der Zielstellungen der Wasserrahmenrichtlinie. Dies wirkt sich positiv auf naturschutzfachliche Belange aus. Beispielsweise fördert die WSV mit der Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit an ihren Stauanlagen auch Zielarten des Naturschutzes (z.B. Wanderfische).

Die gestellten Anforderungen werden zum einen mit „reaktiven“ Mitteln bewältigt, indem aus Erfahrungen der Vergangenheit in Verbindung mit den neuen Vorgaben unter anderem vom BMVBS Leitfäden und Handlungsrichtlinien entwickelt werden. Zum anderen wird aber auch in „proaktiver“ Weise durch das Aufstellen von (bzw. die Mitarbeit an integrierten) Managementplänen und Flussgebietskonzepten, die auf einzelne Reviere zugeschnitten sind, die Unterhaltung der Flussläufe planend und entwickelnd vorbereitet und weiterentwickelt.

Seit dies möglich ist, können Konflikte sehr viel effektiver bewältigt werden. Rechtlich ist dabei die Abgrenzung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Ländern zu beachten. So darf die WSV als Verkehrsverwaltung z.B. keine eigenständigen naturschutzfachlichen



Maßnahmen durchführen, da sie sonst in die Verwaltungskompetenz der Länder hineinwirken würde.

In den Leitfäden ist dargelegt, dass Unterhaltungsmaßnahmen der WSV i.d.R. keine eigenständigen Projekte darstellen, sodass eine FFH-VP nicht durchgeführt werden muss. Allerdings ist das Schutzregime des Natura 2000-Rechts materiell inhaltlich zu beachten, insbesondere das Verschlechterungs- und Störungsverbot.

Die Praxis zeigt den verstärkten Bedarf einer Unterhaltungsplanung, die speziell auf einzelne Reviere zugeschnitten ist. Besonderer Beachtung bedürfen die jeweils wertgebenden Tier- und Pflanzenarten. Genau eingeplant werden müssen auch die Zeitpunkte der Maßnahmendurchführung.

Ein wertvoller Beitrag für das Management von Natura 2000 und Artenschutz sind Monitoring-Untersuchungen der WSV in Zusammenhang mit Ausbau und Unterhaltung. Als Beispiel führt der Referent die Ästuarie von Weser und Elbe an. Hier können wichtige Kenntnisse über die Besiedlung an der Gewässersohle, die Ufervegetation und die Reproduktion der Wanderfischart Finte gewonnen werden. Außerdem wird eine Vielzahl gewässerkundlicher Daten erhoben und bereitgestellt.

Stark gestiegen ist im Laufe der vergangenen Jahrzehnte der Aufwand für Planungsverfahren. Wenn der gesellschaftliche Anspruch, die großen Fließgewässer mit besonderer Rücksicht auf die Belange von Natur- und Artenschutz zu entwickeln und zu pflegen, erfüllt werden soll, sind der hohe Zeit- und Kostenaufwand sowie die immer wieder auftretenden Verzögerungen allerdings in Kauf zu nehmen.

Kritisch äußert sich der Referent zum Titel der Veranstaltung, „Wiederkehrende Eingriffe und FFH-Verträglichkeit“. Damit werde wiederkehrende Unterhaltung „per se“ als Eingriff eingestuft. Ziel des BMVBS sei es jedoch, Unterhaltungskonzepte zu entwickeln, die gar nicht erst zu einem „Eingriff“ führen.

Der Referent plädiert abschließend dafür, die Besonderheiten der Fließgewässer als dynamische Lebensräume stärker zu berücksichtigen, in diesem Bereich also eher einen dynamischen statt eines statischen Naturschutzes vorzusehen. Der „ungestörte Naturzustand“ der großen Fließgewässer scheint als Bewertungs- und Erhaltungsziel kaum erreichbar, weswegen eine Konzentration auf die tatsächlich realisierbaren Schutz- und Erhaltungsziele zu erfolgen hat. Notwendig sei die Akzeptanz der Mehrfachfunktion von Gewässern und der heutigen Nutzungsanforderungen.

Die sich auf gleicher Fläche überlagernden, unterschiedlichen naturschutzfachlichen Schutz- und Erhaltungsziele, und auch der Artenschutz, müssten besser sortiert werden. Stichworte hierzu sind „Auendynamik contra Wiesenbrüter“ und „freie Gewässerdynamik bedeutet auch Auendynamik“. Die FFH-RL biete hierzu ausreichenden Spielraum. Sie berücksichtige in ihren Zielbestimmungen auch wirtschaftliche und soziale, kulturelle und regionale Interessen sowie die Förderung einer insgesamt nachhaltigen Entwicklung. Damit lasse sich das Artenschutz- und Natura 2000-Recht nicht nur als Verhinderungs- und Verzögerungsinstrument begreifen, sondern gezielt als Gestaltungselement nutzen.

Weitere Informationen

Leitfaden Artenschutz des BMVBS für die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung

http://www.bafg.de/cln_030/nn_230116/U1/DE/03_Arbeitsbereiche/02_Arbeitshilfen/04_Artenschutz/artenschutz-leitfaden,templated=raw,property=publicationFile.pdf/artenschutz-leitfaden.pdf

Ergänzungsblatt zum Leitfaden Artenschutz (Dez. 2010)

http://www.bafg.de/cln_030/nn_230116/U1/DE/03_Arbeitsbereiche/02_Arbeitshilfen/04_Artenschutz/erg_C3_A4nzuungsblatt-artenschutz-leitfaden,templated=raw,property=publicationFile.pdf/ergänzungsblatt-artenschutz-leitfaden.pdf

Handbuch Umweltbelange des BMVBS für die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung

http://www.bafg.de/cln_032/nn_230258/U1/DE/03_Arbeitsbereiche/02_Arbeitshilfen/handbuch_umwelt_bwastr,templated=raw,property=publicationFile.pdf/handbuch_umwelt_bwastr.pdf

10. Berücksichtigung der Belange von Natura 2000 bei Unterhaltungsmaßnahmen in Wasserstraßen

Dr. Ulrich Mierwald; Kieler Institut für Landschaftsökologie, Kiel

Zusammengefasst von Susann Schäfer und Moritz Gies

Dr. Ulrich Mierwald fokuzierte seinen Vortrag auf das Ästuar der Elbe, also den Bereich mit Tideeinfluss, der bis zum Wehr Geesthacht oberhalb der Stadt Hamburg reicht. Das Elbästuar ist von der Mündung bis direkt unterhalb Hamburgs fast durchgängig Teil des europäischen ökologischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000. Der dem Tideeinfluss unterliegende Bereich wird als übergreifender Lebensraumtyp gemäß Anhang II der FFH-Richtlinie betrachtet, wobei die innerhalb des Tideeinflusses vorkommenden Lebensgemeinschaften recht unterschiedliche Standorte besiedeln. Bei notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen sind die unterschiedlichen Teillebensräume im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung individuell zu betrachten.

Das Ästuar ist ein sehr dynamisches System. Trotz starker anthropogener Eingriffe in den Flusslauf prägen weiterhin natürliche fluviale Prozesse wie Erosion und Akkumulation, aber auch Extremsituationen wie Sturmfluten und harte

Eiswinter das Standortgefüge. Die Lebensgemeinschaften, die in diesem System existieren, sind an eine hohe Dynamik angepasst. Diese Dynamik schlägt auch auf die Unterhaltungsmaßnahmen durch: Eine statische Planung zum Bestandserhalt stößt im dynamischen System des Ästuars an ihre Grenzen.

Gemäß dem Ems-Urteil des EuGH unterliegen Unterhaltungsmaßnahmen grundsätzlich der Pflicht der FFH-Verträglichkeitsprüfung, soweit sie sich negativ auf den Erhaltungszustand von Natura 2000-Gebieten auswirken können. Es besteht jedoch die Möglichkeit, die absehbar immer wiederkehrenden Unterhaltungsmaßnahmen als einheitliches Projekt im Sinne der FFH-Prüfung zusammenzufassen.

Für die Umsetzung europäischer Naturschutzvorschriften in Ästuarien unter besonderer Berücksichtigung von Hafentwicklungs- und Baggermaßnahmen wurde von der Europäischen Kommission ein Leitfaden entwickelt (Europäische Kommission 2011). Dieser Leitfaden dient als Hilfestellung bei der Prüfung der Unterhaltungsmaßnahmen im Ästuar entsprechend den Anforderungen des Natura 2000-Rechts. Regelmäßig wiederkehrende Unterhaltungsmaßnahmen können im Rahmen der Aufstellung integrierter Bewirtschaftungspläne (Managementpläne) geprüft werden. So heißt es im Leitfaden der Kommission: „Bewirtschaftungspläne sind ein geeignetes Instrument für die Vereinbarung regelmäßiger Routinearbeiten wie Unterhaltungsbaggerungen mit dem Umweltschutz und für die Einbeziehung von Hafenbehörden und anderen Interessenträgern in die Bewirtschaftung von Natura 2000-Gebieten.“ „Wenn Unterhaltungsmaßnahmen in direktem Zusammenhang mit der Bewirtschaftung des Gebiets berücksichtigt werden und in einen Natura 2000-Bewirtschaftungsplan integriert sind, wird bei ihrer Planung darauf geachtet, dass sie voraussichtlich keine nachteiligen Auswirkungen auf das Gebiet als solches haben bzw. die für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele nicht gefährden. In diesem Fall können die Maß-



nahmen ohne Prüfung auf Verträglichkeit nach Artikel 6 Absatz 3 der Habitat-Richtlinie genehmigt werden.“ (Europäische Kommission 2011, S. 25-26).

Für das Elbästuar wurde ein integrierter Bewirtschaftungsplan (IBP) gemeinsam durch die Länder Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein sowie die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord und die Hamburg Port Authority (HPA) aufgestellt. Bei der Aufstellung des Bewirtschaftungsplanes stellte sich die Frage, ob die notwendigen Unterhaltungsmaßnahmen zur Fahrrinne in dem dynamischen System des Ästuars in dieser integrierten Gesamtplanung bereits vollumfänglich Berücksichtigung finden können.

Voraussetzung für eine effektive Maßnahmenplanung zur Unterhaltung der Fahrrinne ist ein umfassendes Verständnis der Dynamik des Ästuars. So sind die Baggmengen im Hamburger Hafen bis zum Jahre 2005 immer weiter angestiegen und somit auch die Unterhaltungskosten. Ursprünglich wurde davon ausgegangen, dass die Sedimente in der Elbe in etwa gleich bleibendem Ausmaß anfallen. Aber durch die Kanalisierung wurde die Elbe so sehr eingeeengt, dass der Tideneinfluss sich verstärkte. Durch die stärkere Schleppkraft des Flutstroms gegenüber dem Ebbstrom werden die Sedimente in Teilen der Unterelbe statt zum Meer immer wieder flussaufwärts bis in den Hamburger Hafen verschleppt. Die Ursachen für die gestörte Hydromorphodynamik sind in den letzten Jahren, trotz einiger Fortschritte, unverändert geblieben.

Es stand fest, dass eine Fortführung der bisherigen Unterhaltungsbaggerungen weder aus wirtschaftlicher noch aus ökologischer Sicht sinnvoll ist. Im Falle der Fortsetzung der bisherigen Unterhaltung und der Beibehaltung des bestehenden Strombauansatzes würden sich die Probleme und Risiken sogar noch weiter verschärfen (negative Rückkoppelungen). Daher setzte ein grundlegendes Umdenken im Hinblick auf die Unterhaltungsmaßnahmen ein.

Es wurde ein Bericht zum ganzheitlichen Strombau- und Sedimentmanagementkonzept für die Unter- und Außenelbe erarbeitet. Das Ziel dieses Berichtes ist es, eine Rückkehr zu einem naturnäheren Verhältnis bei Erosion, Sedimenttransport und Sedimentation anzustreben. Jedoch besteht bei der Umsetzung ein grundsätzliches Dilemma: Das Instrument der FFH-VP mit seinen hohen Ansprüchen an die Prognosesicherheit lähmt die Experimentmöglichkeiten und die Chancen, dazuzulernen. Eine pauschale Integration von Unterhaltungsmaßnahmen in den Bewirtschaftungsplan ohne Kontrollprozedur birgt jedoch schwer vertretbare Risiken für den Schutz von Natura 2000-Gebieten. Wenn die geplanten Maßnahmen nicht die erwünschte Wirkung erzielen, besteht das Risiko erheblicher Beeinträchtigungen, weil das Ästuar bereits stark vorgeschädigt ist.

Diesem Dilemma wurde zunächst durch den Aufbau einer Struktur, die die Planung begleitet und umsetzt, begegnet. Als erstes wurde die Zusammenarbeit zwischen Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes und der Hamburg Port Authority verstärkt. Beide sind über das Ziel der Rückkehr zu naturnäheren hydromorphologischen Verhältnissen in der durch Tiden geprägten Elbemündung einig. Der vorgestellte Ansatz zum Strombau- und Sedimentmanagement soll als Grundlage dienen, um den Erhaltungszustand des Ästuars zu verbessern.

Des Weiteren kam es zur Gründung einer Arbeitsgruppe Unterelbe aus Vertretern/innen der Länder Niedersachsen, Hamburg und Schleswig-Holstein, der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes und der Hamburg Port Authority. So soll ein regelmäßiger Austausch gefördert werden, um die zahlreichen Wechselbeziehungen zwischen den Natura 2000-Gebieten und der Unterhaltung für einen längeren Zeitraum abschließend im IBP zu regeln.

Als eine Versuchs-Maßnahme wurde ein Sedimentfang bei Wedel umgesetzt. Ziel war es, vor dem Hamburger Hafen die flussaufsteigenden Sedimente abzufangen. Es wurde ein um-

fangreiches Monitoringprogramm vorgesehen. Nach einer ersten Einschätzung ist die FFH-Kompatibilität dieser Maßnahme gegeben.

Eine Integration von wiederkehrenden, in ihren Auswirkungen bekannten bzw. zuverlässig prognostizierbaren Unterhaltungsmaßnahmen in integrierte Bewirtschaftungspläne ist sinnvoll und praktikabel. In hoch dynamischen Systemen, wie einem gezeitengeprägten Ästuar, sind dagegen oftmals neue Konzepte der Unterhaltung zwingend erforderlich. Aufgrund bestehender Unsicherheiten bei der Wirkungsprognose setzen sie viel Forschung und Erprobung zur Optimierung voraus. Eine Integration sämtlicher Unterhaltungsmaßnahmen mit allen bestehenden Unsicherheiten würde den Rahmen des Bewirtschaftungsplans sprengen. Vielmehr werden mutige und kreative Lösungen für einzelne, potenziell auch kritische Maßnahmen benötigt. Dieses setzt jedoch gegenseitiges Verständnis (auch im Sinne von Sachkompetenz) und Vertrauen unter den Beteiligten voraus.

Diskussion der Vorträge

Es wurde nach Erfahrungen aus dem Ausland gefragt. Vom Vortragenden wurde auf die gängige Praxis in Frankreich verwiesen. Dort hat jedes größere Natura 2000-Gebiet seinen eigenen Manager. Die Manager kümmern sich darum, alle Stakeholder in die Erarbeitung des Managementplans für das Gebiet einzubeziehen. Im Rahmen des Aufstellungsprozesses der Managementpläne findet so eine Abwägung der verschiedenen Interessen statt. Diese Mentalität fehlt in Deutschland noch.

Bezüglich des IBP erfolgte die Klarstellung, dass die im IBP dargelegten Maßnahmen für das Elbästuar nicht verbindlich sind. Viele Beteiligte sind Selbstverpflichtungen eingegangen. Der IBP ist nicht als abgeschlossen zu betrachten, da eine Fortschreibung auf der Grundlage neuer Wissensstände nötig sein wird. Es wurde zunächst zwischen kurzfristigen und langfristigen Planungszeiträumen, hier insbesondere mit Bezug auf den Klimawandel, unterschieden.

Der Austausch zwischen den Behörden ist besonders wichtig. Auch bei den Naturschutzbehörden kann nicht zu jedem Aspekt einer Unterhaltungsmaßnahme das Vorhandensein von ausreichendem (fachfremden) Wissen erwartet werden. Es müssen somit auch andere Behörden und Institutionen einbezogen werden. Die verschiedenen Bereiche sollten voneinander lernen und ein besseres Verständnis für die Belange des jeweils anderen aufbauen. Dabei müsse der Artenschutz bei der Naturschutzbehörde angesiedelt bleiben.

Wenn auf der Bundesebene neue Leitfäden veröffentlicht werden, muss die Möglichkeit der Beteiligung der Länderministerien bestehen. Vorteil hiervon sei nicht zuletzt die verstärkte Berücksichtigung der Probleme aus der Praxis.

Weitere Informationen:

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2011): Leitfaden für die Umsetzung der Naturschutzvorschriften der EU in Mündungs- und Küstengebieten unter besonderer Berücksichtigung von Hafenentwicklungs- und Baggermaßnahmen. Luxemburg

5.6 Hochwasserschutz

11. Bewertung der Erheblichkeit hochwasserschutzbedingter Gehölzrückschnitte von Weichholz-Auenwäldern unter Berücksichtigung der BfN-Fachkonventionen Dr. Ernst Brahms; entera Umweltplanung & IT, Hannover

Zusammengefasst von Sarah Strugale und Anne Wachs

Der Referent stellt zunächst den inhaltgebenden Rahmen seines Vortrages vor. Ausgangspunkt ist der Rückschnitterlass des Niedersächsischen Umweltministeriums. Die Tatsache, dass die auf dieser Grundlage durchgeführten Gehölzrückschnittmaßnahmen ohne FFH-VP durchgeführt wurden, zog ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland nach sich. Vor diesem Hintergrund wurde die Durchführung einer – teilweise auch nachträglichen – FFH-Verträglichkeitsprüfung angeordnet, über deren Ergebnisse der Referent berichtet.



Der prioritäre Lebensraumtyp (91E0*) Auenwälder mit Erle-Eschen-Auenwald (*Alno-Padion*) und Weichholz-Auenwald (*Salicion albae*) ist aus naturschutzfachlicher Sicht von großer Bedeutung. Ziel ist die Erhaltung und ggf. Entwicklung eines günstigen Erhaltungszustandes des Lebensraumtyps Auenwald. Die Erhaltung einer hohen Vielfalt an typischen Strukturen ist durch die Zerstückelung infolge partieller Abholzung stark gefährdet. Die Erhaltung und Förderung naturnaher, strukturreicher Bestände sind einerseits abhängig von der Art der Abholzung und andererseits von deren Intensität.

Die natürliche dynamische Auenwaldentwicklung wird durch Nutzungsverzicht im besonderen Maße gefördert, durch einen regelmäßigen Rückschnitt, aber auch durch eine Beweidung hingegen erheblich beeinträchtigt. Weichholzauenwälder sind in ihrer Funktion als Lebensraum für die natürlicherweise dort vorkommenden charakteristischen oder regionaltypischen Tier- und Pflanzenarten zu erhalten und zu entwickeln. Sie sind Habitat für geschützte Arten wie Biber (*Castor fiber*) und Fischotter (*Lutra lutra*) und bieten Lebensraum für viele verschiedene Vogelarten (z.B. Schwarzmilan (*Milvus migrans*), Rotmilan (*Milvus milvus*), Nachtigall (*Luscinia megarhynchos*), Eisvogel (*Alcedo atthis*), Sperbergrasmücke (*Sylvia nisoria*) oder Neuntöter (*Lanius collurio*)).

Der Referent berichtet von der Abholzung verschiedener Bereiche von Auenwäldern in den Landkreisen Lüneburg und Lüchow-Dannenberg und stellt deren naturschutzfachliche Bewertung (Prüfung der FFH-Verträglichkeit) vor. Die Bewertung erfolgt dabei sowohl im Nachhinein für die Gebietsbereiche mit (seit dem Rückschnitterlass) bereits erfolgten Gehölzrückschnitten als auch prognostizierend, d.h. es wurde eine Bewertung der Auswirkungen in den Bereichen vorgenommen, in denen ein Gehölzrückschnitt geplant ist. Aus der ex-post-Betrachtung konnten dabei Schlüsse für die Prognose gezogen werden.

Es folgt die Darstellung der Bewertung von Auenwald-Holzrückschnitten als Eingriff unter besonderer Berücksichtigung der Erheblichkeitsschwelle. Der Referent verdeutlicht anschließend die angewendete Methode anhand ausgewählter Beispiele.

Ein Lebensraumtyp wird durch Wirkfaktoren verändert. Diese sind der direkte Flächenentzug, die Veränderung der Habitatstruktur oder die Nutzung sowie die Veränderung abiotischer Standortfaktoren. Für den Auenwald bedeutet dies insbesondere die direkte Veränderung von Vegetations- bzw. Biotopstrukturen, der Verlust bzw. die Veränderung der charakteristischen Vegetationsdynamik und die Intensivierung bzw. Initialisierung einer regelmäßigen Pflege bzw. Nutzung. Neben den Wirkfaktoren wurden für Auenwälder die Kriterien für die Erhaltungszustände beschrieben.

Der Flächenverlust bildet das zentrale Mittel der Bewertung der Erheblichkeit. Ein Eingriff ist dann erheblich, wenn die dafür maßgeblichen absoluten oder relativen Orientierungswerte der Fachkonventionen von LAMBRECHT & TRAUTNER (2007) (auch: Erheblichkeits-Schwellenwerte) überschritten werden. Der direkte bzw. vollständige Flächenverlust kann unmittelbar hinsichtlich der Orientierungswerte ins Verhältnis gesetzt werden.

Die Ermittlung des graduellen bzw. partiellen Funktionsverlustes erfolgt dagegen unter Verwendung eines Äquivalenzfaktors, der die Umrechnung des Funktionsverlustes als Folge der Verschlechterung des Erhaltungszustands in einen Flächen-Äquivalenzwert ermöglicht. Der durch den Äquivalenzwert ausgedrückte Funktionsverlust ergibt sich somit aus der Bewertung der Erhaltungszustände vor und nach dem Eingriff anhand naturschutzfachlich validierter Kartierkriterien. Die Verschlechterung des Erhaltungszustandes um eine Stufe wird im dargestellten Beispiel mit 45% (Äquivalenzfaktor 0,45), ein Verlust um zwei Stufen mit 70% (Äquivalenzfaktor 0,7) bewertet. Der Äquivalenzwert berechnet sich dann durch die Multiplikation des Äquivalenzfaktors mit der betroffenen Fläche. Ebenso wie der direkte bzw. vollständige Flächenverlust geht auch der Äquivalenzwert des graduellen Funktionsverlusts in die Erheblichkeitsbewertung ein. Mehrere unter der Erheblichkeitsschwelle liegende Teilflächen finden summativ Berücksichtigung.

Weitere Informationen

- BARSIG, M. (2004): Vergleichende Untersuchungen zur ökologischen Wertigkeit von Hybrid- und Schwarzpappeln. Literaturrecherche im Auftrag der Bundesanstalt für Gewässerkunde Ref. U3, 32 S., Berlin. www.tu-berlin.de/zek/kubus/publikationen/Pappelvgl_Endfassung.pdf
- BRAHMS, E., JUNGSMANN, S. & SCHWARZER, O. (2009): Gehölzrückschnitte zur Verbesserung des Hochwasserabflusses und ihre FFH-Verträglichkeit – Vorgehen und Bewertungsmethode in Weichholz-Auenwäldern an der Elbe. *Naturschutz und Landschaftsplanung* 41 (9): 261-270.
- DRACHENFELS, O.V. (2007): Hinweise zur Definition und Kartierung der Lebensraumtypen von Anh. I der FFH-Richtlinie in Niedersachsen; Überarbeitete Fassung, Stand: 05/2007 und Erfassungskriterien für Weichholz-Auwälder (*Salicion albae*) im Sinne des LRT 91E0*, Stand: 06/2007
- LAMBRECHT, H. & J. TRAUTNER (2007): Fachinformationssystem und Fachkonventionen zur Bestimmung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP – Endbericht zum Teil Fachkonventionen, Schlussstand Juni 2007. F+E-Vorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz – FKZ 801 82 130. Online verfügbar: http://www.bfn.de/0306_ffhvp.html
- PURPS, J. (1999): Auwaldentwicklung an der Unteren Elbe und Perspektiven des Auwaldes an der Elbe und an weiteren Flüssen. In: Forschungsverbund Elbeökologie (Hrsg.): *Fachtagung Elbe - Dynamik und Interaktion von Fluss und Aue*, 4. bis 7. Mai 1999, Wittenberge, S. 195-199

12. Unterhaltungsmaßnahmen beim Hochwasserschutz - Hindernisse und Wege zu einer guten fachlichen Naturschutzpraxis

Holger Seidemann; Ökolöwe - Umweltbund Leipzig e.V., Leipzig

Zusammengefasst von Sarah Strugale und Anne Wachs

Der Referent stellt zunächst den Unterverband der Grünen Liga Sachsen e.V. Ökolöwe - Umweltbund Leipzig e.V. vor. Der Ökolöwe ist nach Bundes- und Landesrecht ein staatlich anerkannter Naturschutzverein und verfügt über verschiedene Mitwirkungsrechte im Hoheitsgebiet der Landesdirektion Leipzig. So wird der Verein u.a. bei Verfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfungen, bei Maßnahmen mit Befreiungen von Geboten und Verboten von Schutzgebieten, in Planfeststellungsverfahren mit Eingriffen in den Naturhaushalt und bei Erstellung von Hochwasserschutz-Aktionsplänen und -konzepten beteiligt. Bei Unterhaltungsmaßnahmen findet in der Regel keine Beteiligung der Verbände statt.

Mit Ausführungen zur Unterscheidung von Unterhaltung, Ausbau und wiederkehrenden Eingriffen führt der Referent in die Thematik ein. Die Unterscheidung orientiert sich dabei am behördlich zugelassenen Zustand des Gewässers. Die Einstufung als Unterhaltung ist bei einem Zurückführen des Gewässers in den Alt-Zustand nur so lange anzunehmen, wie noch ein Zusammenhang mit dem früheren Zustand erkennbar ist. Der Ausbau eines Gewässers zielt dagegen auf eine dauerhafte Substanzänderung ab. Die Darstellung wird komplettiert durch die Vorstellung und Erläuterung typischer Unterhaltungsmaßnahmen beim Hochwasserschutz, die regelmäßig erhebliche Auswirkungen auf Lebensräume und Populationen haben. Aus Sicht des Referenten stellen neue, umfangreichere Steinschotterungen an Ufern, Erhöhungen von Deichen, Ausbaggerungen von alten Schwemminseln und Sedimentschichten sowie Umwandlungen von Verwallungen in normgerechte Deiche keine Unterhaltungsmaßnahmen dar.

Im Folgenden schildert der Referent die Schwierigkeiten, die derzeit in der Naturschutzpraxis bestehen: So können z.B. neue und komplexe Aufgaben, die sich aus Natura 2000 ergeben, nur schwer mit dem häufig geringer werdenden Personal in den zuständigen Behörden bewältigt werden. Zudem bedauert der Referent, dass keine fachliche Kontrolle der mit FFH-Verträglichkeitsprüfungen betrauten Planungsbüros durch unabhängige Gutachter erfolgt; es seien deshalb „Gefälligkeitsgutachten“ zugunsten der Behörden aufgrund der finanziellen Abhängigkeit des Gutachters zu befürchten.

Im Mittelpunkt des Vortrages steht aber vor allem die Frage, wie zukünftig die europäischen Anforderungen des Naturschutzes bei Unterhaltungsmaßnahmen an Hochwasserschutzanlagen besser berücksichtigt werden können.

Einen wesentlichen Aspekt stellt nach Ansicht des Referenten die Abkehr vom Leitbild „technische Anlage“ dar. Deiche sollten als Bestandteil des Naturhaushaltes angesehen werden. Dabei sollte auch die gesamte Auslegungsbreite in den technischen Regelwerken genutzt



© Strugale, IÖR

werden; darüber hinaus scheint die Überarbeitung dieser Regelwerke bezüglich der Anpassungsfähigkeit an die Wasserrahmenrichtlinie angebracht.

Positiv für die Beurteilung von Maßnahmen sind erweiterte Kostenrechnungen, die bereits bei den Planungen erfolgen sollten. Die tatsächlichen Unterhaltungskosten, aber auch die monetäre Bewertung von Biotop- und Artenschäden könnten so künftig Bestandteil von Variantendiskussionen sein.

Unterhaltungsmaßnahmen sollten zudem an die Bedürfnisse der Arten und Lebensräume angepasst werden. Als eine gute naturschutzfachliche Möglichkeit bietet sich die zeitliche und räumliche Unterbrechung im Pflegezyklus an. Eine Abstufung der Pflege-Intensität von Hochwasserschutzanlagen nach Funktion, Risiko und Schadenspotential scheint dabei folgerichtig. Bisher ausgesparte Deichanlagen und Uferbereiche müssten bei Nachmeldungen von Natura 2000-Gebieten besondere Berücksichtigung finden, aber auch andere Unter-Schutzstellungen wären denkbar.

Wichtiges Element einer besseren naturschutzfachlichen Praxis ist die Schulung der mit dem Vollzug der Unterhaltungsmaßnahmen betrauten Behörden- und Firmenmitarbeiter. Die feste Integration von Landespflegern und Biologen in Wasserbehörden und Talsperrenverwaltungen ist eine weitere Möglichkeit zur Erweiterung des Fachwissens.

Bei den Fortschreibungen von Hochwasserschutzkonzepten und Pflegeplänen sowie bei FFH-Managementplanungen sollten Naturschutzverbände nach Ansicht des Referenten stärker beteiligt werden, um naturschutzfachliche Aspekte besser berücksichtigen zu können.

Nach Ansicht des Referenten ergeben sich aus dem Ems-Urteil des EuGH (C226/08) neue bzw. erweiterte Beteiligungsrechte für Naturschutzverbände. Diese begrüßt er ausdrücklich. Er merkt jedoch an, dass die Wahrnehmung dieser Rechte aufgrund der personellen und finanziellen Ausstattung des Ökolöwen - Umweltbund Leipzig e.V. den Verein, wie auch alle anderen Naturschutzvereine sowie die Naturschutzbehörden, vor große Herausforderungen stellt. Generell ist eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen den Wasserbehörden und dem Naturschutz erstrebenswert.

Diskussion der Vorträge

Bei der Diskussion der Vorträge werden Kommunikationsprobleme in der Praxis angesprochen: Dr. Ernst Brahms berichtet, dass in seinem Fall im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsuntersuchung eine Zusammenarbeit mit den zuständigen Wasserbehörden angestrebt, diese aber durch die Behörden nur zögerlich wahrgenommen wurde. Er betont, dass alle Stakeholder im Prozess der FFH-Verträglichkeitsprüfung von Beginn an zu beteiligen sind.

Kontrovers wird der Vorwurf der „Gefälligkeitsgutachten“ (im Rahmen der FFH-VP) zugunsten der Vorhabenträger diskutiert. Dabei wird deutlich, dass solch eine Situation für die Behörde schwierig zu bewältigen ist: Der Gutachter wird von einem Beteiligten beauftragt und bezahlt; der Gutachter hat seinerseits eigene (u.U. verdeckte) Interessen. Es bleibt unklar, wie die Naturschutzbehörde mit einem Gutachten, das sowohl Kosten als auch Zeitverluste verursacht, umgehen soll, wenn sie Zweifel an seiner Richtigkeit hat.

Abschließend wird diskutiert, wie Naturschutzverbände bei der Planung und Durchführung von Unterhaltungsmaßnahmen beteiligt werden sollten. Herr Seidemann schlägt vor, Verbände zu einem Scoping-Termin einzuladen, da eine frühzeitige Beteiligung auch der Verbände erstrebenswert sei.

Weitere Informationen

Seidemann, H. & Günther, W. (2011): Umweltverträglichkeitsprüfung und Europäisches Schutzgebietsystem Natura 2000. kostenlos als Online-Broschüre des DAKS e. V. (Hrsg.); Link: http://www.daksev.de/fileadmin/media/publikationen/UVP_Broschuere_DAKS.pdf

Ökolöwe-Umweltbund Leipzig e. V. (2011): Hochwasserschutz in Leipzig 2011. (Broschüre auf der Homepage des Umweltverbandes zum Herunterladen unter folgendem Link: http://www.oekoloewe.de/media/documents/1315309200_1.pdf)

Kellermann, M. & Seidemann, H. (2011) Nachhaltiger Hochwasserschutz für Sachsen. DAKS e. V. (Hrsg.) Bezug über DAKS e. V.; Bestellung unter: mail@daksev.de

5.7 Gewässerunterhaltung

13. Artenschutz in der Gewässerunterhaltung – der schleswig-holsteinische Weg

Dr. Petra Krings; Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, Kiel

Zusammengefasst von Dr. Petra Krings

Gewässerunterhaltung und geschützte Arten

Sowohl der Wasserkörper selbst, als auch das Gewässerbett sind Lebensraum für zahlreiche Arten, sowohl nicht besonders geschützte als auch besonders oder streng geschützte Arten. In Schleswig-Holstein sind vom besonderen Artenschutz erfasst fünf Pflanzenarten (Sumpf-Schlangenzunge, Gotten-Gnadenkraut, Fieberklee, Seekanne und Krebschere), alle elf in Schleswig-Holstein vorkommenden national geschützten Libellenarten sowie aufgrund des Europarechts die Grüne Mosaikjungfer und die Gelbe Flussjungfer, der Edelkrebs, fünf national geschützte Muschelarten sowie die Kleine Bachmuschel als auch europarechtlich geschützte Art, alle vorkommenden Neunaugenarten, vier Fischarten (Finte, Schlammpeitzger, Steinbeißer und Groppe) sowie 25 Vogelarten aus dem besonderen Artenschutz.



Die Unterhaltung der Fließgewässer nach dem Wasserrecht unterliegt den artenschutzrechtlichen Anforderungen, da das BNatSchG eine Freistellung hierfür nur im Rahmen von Ausnahmen oder Befreiungen ermöglicht.

Besondere Problemlage in Schleswig-Holstein

Die praktische Umsetzung des Artenschutzes stellt insbesondere ein Land wie Schleswig-Holstein vor große Herausforderungen. Zum einen ist Schleswig-Holstein extrem fließgewässerreich mit etwa 30.000 km Fließgewässerstrecke. Zum zweiten liegt insbesondere der westliche Teil des Landes (Marsch) extrem niedrig, sodass eine aktive Sicherung des Abflusses durch die Gewässerunterhaltung jedenfalls grundsätzlich nicht entbehrlich ist. Zum dritten werden etwa 20.000 km dieser Fließgewässer nicht von wenigen Stellen, sondern von etwa 500 meist ehrenamtlich geführten Wasser- und Bodenverbänden unterhalten. Gleichzeitig stellt die Gewässerunterhaltung ein großes Potenzial für das Erreichen der Ziele der WRRL dar.

Zielsystem

Aus den genannten Rahmenbedingungen erwachsen für den Vollzug des Artenschutzes bei der Gewässerunterhaltung in Schleswig-Holstein folgende Ziele:

1. Die Unterhaltungspflichtigen können auf einfache Weise die für ihr konkretes Gewässer maßgeblichen Anforderungen erkennen.
2. Es entsteht in der Regel kein zusätzlicher Verwaltungsaufwand für die Unterhaltungspflichtigen. Ausnahmen oder Befreiungen sind in der Regel nicht erforderlich.

3. Die behördlichen Vollzugskapazitäten des Landes werden maximal effektiv eingesetzt, d.h. repressive Vollzugsaktivitäten (Ordnungsverfügungen, Verfolgen von Ordnungswidrigkeiten) werden auf typische Vorkommensbereiche von Arten beschränkt.
4. Die artenschonende Gewässerunterhaltung wird ausgebaut und leistet damit zugleich einen maßgeblichen Beitrag für das Erreichen des „guten ökologischen Zustandes“ der Fließgewässer im Sinne der WRRL.

Vollzugssteuerung durch Erlasse

Um diese Ziele zu erreichen hat Schleswig-Holstein durch zwei Erlasse vom 20.09.2010 und 15.08.2011 den Vollzug des Artenschutzrechts in der Gewässerunterhaltung wie folgt gesteuert:

1. Vollzug findet nur statt in den vom Land **lokalisierten Vorkommensbereichen** von geschützten Arten: besonders kartierte Vorkommensgebiete; Sedimentbereich aller Gewässerstrecken; Natura 2000-Gebiete; gesetzlich geschützte Biotope mit Gewässerbezug (Röhricht, Quellbereiche, Bruchwald). Abgesehen von den Sedimentbereichen sind damit nur etwa 20% aller Fließgewässerstrecken betroffen. Alle diese Vorkommensbereiche (Ausnahme: Röhricht, der durch Augenschein erkennbar ist) sind in das digitale Anlagenverzeichnis der Wasserwirtschaft, das allen Unterhaltungsverbänden zugänglich ist, eingepflegt.
2. Für diese betroffenen Bereiche sind in Form von Tabellen konkrete **Handlungsempfehlungen für ein artenschonendes Mähen, Krauten und Räumen** gegeben. Zentral sind die Empfehlungen: keine Unterhaltung zwischen dem 15.4. und dem 15.8., abschnittsweises Vorgehen, halbseitige Mahd.
3. Für **besonders sensible Bereiche bzw. Maßnahmen** (z.B. Vorkommen europarechtlich geschützter Arten, Grundräumen im Sediment) wird eine vorherige **Abstimmung** mit Wasser- und Naturschutzbehörde empfohlen. Die Abstimmung wird auf Wunsch dokumentiert und kann für bis zu zehn Jahre Basis des Vollzuges sein.

Umsetzungsprozess

Angesichts der Vielzahl der Betroffenen ist die Umsetzung des Konzeptes als mehrjähriger Veränderungsprozess angelegt. Im Vorfeld stand zum einen die fachliche Vorarbeit, zum anderen die Diskussion mit Vertreterinnen und Vertretern der Hauptakteure (Landesverband der Wasser- und Bodenverbände, Vollzugsbehörden, Naturschutzverbände) im Mittelpunkt (seit 2008). In der Einführungsphase im Jahr 2011 lag der Schwerpunkt auf der Information der Betroffenen (vier Regionalveranstaltungen mit etwa 400 Teilnehmenden, Fachveranstaltung mit etwa 60 Teilnehmern, eine gemeinsame Dienstbesprechung aller Naturschutz- und Wasserbehörden des Landes, Broschüre, umfangreiche Internetinformation). In diesem Jahr steht die weitere praktische Unterstützung der Betroffenen an (Fortführung eines besonderen Beratungsprojekts, Unterstützung des Erfahrungsaustausches sowie von Schulungsmaßnahmen für Lohnunternehmer). Zentral bei allen Maßnahmen war und ist das nicht nur inhaltliche Zusammenarbeiten, sondern auch das gemeinsame Auftreten von Naturschutz- und Wasserwirtschaftsverwaltung, um auch auf diese Weise die Kongruenz der Ziele von Artenschutz und Wasserwirtschaft deutlich zu machen.

Weitere Informationen

Umweltbundesamt (2009): Kleine Fließgewässer pflegen und entwickeln. Neue Wege in der Gewässerunterhaltung

Siehe auch die Informationen auf der Homepage des Ministeriums für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume:

Arten- und naturschutzgerechte Gewässerunterhaltung:

http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/NaturschutzForstJagd/05_Natura2000/03_Gewaesserunterhaltung/ein_node.html

- Erlasse des Ministeriums vom 20.09.2010 und vom 15.8.2011 zu den fachlichen Grundlagen und zum Vollzug des Artenschutzes in der Gewässerunterhaltung
- Karten zu Artenvorkommen
- Broschüre "Arten- und Naturschutz bei der Gewässerunterhaltung,,
- Muster zur Abstimmung der Unterhaltung in sensiblen Bereichen
- Dokumentation einer Fachveranstaltung zum Thema am 08.09.2011
- Dokumentation der Regionalveranstaltungen für die Wasser- und Bodenverbände

Schonende Gewässerunterhaltung (WRRL)

http://www.schleswig-holstein.de/UmweltLandwirtschaft/DE/WasserMeer/04_FluesseBaeche/07_Schonende_Gewaesserunterhaltung/ein_node.html:

- Empfehlungen für die schonende Gewässerunterhaltung
- Laufende Projekte zur schonenden Gewässerunterhaltung
- Vorhaben Beratung zur Einführung einer schonenden Gewässerunterhaltung in Schleswig-Holstein (2011 bis 2013)
- Schulungs- und Informationsveranstaltungen für Lohnunternehmer und Wasser- und Bodenverbände
- Erstellung eines Muster-Leistungsverzeichnisses für schonende Gewässerunterhaltungsweisen

14. Berücksichtigung der Anforderungen europäisch geschützter Arten im ökologischen Grabenräumprogramm Bremen

Henrich Klugkist, Senator für Umwelt, Bau und Verkehr, Bremen

Zusammengefasst von Dr. Juliane Albrecht

Das Gewässernetz im Bremer Feuchtgrünlandring ist durch ein engmaschiges Grabensystem geprägt, das bereits im 12. Jahrhundert angelegt wurde. Ein Großteil der Fläche wurde als Natura 2000-Gebiet ausgewiesen. Die Gräben sind Lebensraum für eine Vielzahl naturraumtypischer und gefährdeter Tier- und Pflanzenarten. Zudem dienen sie als Sekundär-Biotope für Arten und Vegetationstypen der Auengewässer. Nicht zuletzt stellen Gräben einen bedeutenden Teil der bremischen Kulturlandschaft dar.

Grabensystemen kommt eine Vielzahl von Aufgaben zu: Sie werden beispielsweise als Tränke für das Vieh genutzt und stellen eine ausreichende Be- und Entwässerung sicher. Ebenso dienen sie als natürliche Begrenzung für Weideparzellen. Für die natürliche Umgebung spielen Gräben im Biotopverbund als Lebensraum und Ausbreitungswege für Tiere und Pflanzen eine wichtige Rolle. Sie üben eine regulierende Wirkung auf den Wasserhaushalt aus (Wasserrückhalt, Gewässerreinigung) und tragen auch zum Kühlen des Klimas bei.

Grabensystemen kommt eine Vielzahl von Aufgaben zu: Sie werden beispielsweise als Tränke für das Vieh genutzt und stellen eine ausreichende Be- und Entwässerung sicher. Ebenso dienen sie als natürliche Begrenzung für Weideparzellen. Für die natürliche Umgebung spielen Gräben im Biotopverbund als Lebensraum und Ausbreitungswege für Tiere und Pflanzen eine wichtige Rolle. Sie üben eine regulierende Wirkung auf den Wasserhaushalt aus (Wasserrückhalt, Gewässerreinigung) und tragen auch zum Kühlen des Klimas bei.

Das Ökologische Grabenräumprogramm des Landes Bremen wurde Ende der 1980er Jahre vor dem Hintergrund folgender Ausgangssituation entwickelt: Das Unterlassen der Grabenerhaltung hatte die Bewirtschaftungsfähigkeit der Flächen aufgrund unzureichender Entwässerung reduziert. In Trockenzeiten war damit keine ausreichende Bewässerung mehr gewährleistet. Die zunehmende Verlandung der Gräben führte zu einem Verschwinden der früheren Sukzessionsstadien, wobei insbesondere der Rückgang der Laichkrautgräben problematisch war. Andererseits fand teilweise auch zu intensives Räumen der Gräben statt.

Vor diesem Hintergrund wurden Leitlinien für eine naturverträgliche Grabenräumung aufgestellt. Die Kulturlandschaft Grabensystem sollte erhalten und dabei den Ansprüchen der Landwirtschaft, der Wasserwirtschaft und des Naturschutzes gleichermaßen Rechnung getragen werden. Aus Naturschutzsicht geht es darum, Lebensräume für Arten europäischen Interesses sowie seltener und gefährdeter Arten zu schaffen. Ziel ist ein vielfältiges Mosaik verschiedener Grabentypen, das die Lebensbedingungen für seltene Tier- und Pflanzenarten sichert und damit die Artenvielfalt erhält.

An diesen Leitlinien müssen sich sowohl die Auswahl der Räumgeräte, als auch Verlandungsstadium der Gräben sowie Zeitpunkt, Frequenz sowie technische Ausführung der Räumung ausrichten. Die Räumgeräte müssen einerseits gewährleisten, die hydrologische Funktion der Gräben wiederherzustellen und sich zur ausreichenden Vegetationsentnahme und Entschlammung eignen. Andererseits dürfen diese nur einen geringen Bodendruck ausüben und müssen eine Schonung der Grabentiere ermöglichen. Dies schließt die Verwendung von Grabenfräsen und Grabenschleudern auf Grund ihrer häckselnden Wirkung aus.



Die Räumung sollte erfolgen, wenn die Wasservegetation optimal ausgeprägt ist oder im beginnenden Verlandungsstadium, wenn das Artenspektrum noch vorhanden ist. Einzelne Gräben sollten jedoch erst im späten Verlandungsstadium geräumt werden, um ein Nebeneinander verschiedener Stadien zu gewährleisten und bestimmte Arten wie den Schlammpeitzger und die Teichmuschel zu schützen. Die Räumung sollte zwischen dem 15. September und dem 31. Oktober erfolgen. Bei einer früheren Räumung würde die Bewirtschaftung der Flächen beeinträchtigt und das wärmere Wasser könnte zu einer Sauerstoffzehrung führen. Nach dem 31. Oktober verschlechtern sich die Überwinterungschancen für Flora und Fauna (v.a. Amphibien, Fische, Muscheln).

Die Räumung sollte etwa im 5-jährigen Rhythmus erfolgen. Dabei ist es möglichst zu vermeiden, benachbarte Gräben bzw. große Areale gleichzeitig zu räumen, um den Entwicklungszyklus von Libellen nicht zu stören und ein vielfältiges Mosaik verschiedener Grabenverlandungsstadien zu gewährleisten. Zum Schutz von Pflanzen, Tieren und ihren Lebensräumen trage auch die nur einseitige Räumung der Gräben bei. Das Räumgut sollte am Ufer abgelegt werden, um die eigenständige Rückkehr von Besiedlern zu ermöglichen. Seltene und gefährdete Pflanzenbestände wie die Krebschäre sollten von der Räumung ausgespart oder umgesetzt werden. Eine wichtige Maßnahme ist auch die Begleitung der Räumung durch Biologen, die den Schlamm durchsuchen und gefundene Tiere zurücksetzen.

Diskussion der Vorträge

Zusammengefasst von Dr. Juliane Albrecht und Susann Schäfer

Im Hinblick auf den schleswig-holsteinischen Weg wird in der Diskussion nochmals klargestellt, dass sich die Anforderungen des Erlasses zur Gewässerunterhaltung insgesamt nur auf 20% der schleswig-holsteinischen Gewässer und auf sämtliche Sedimentflächen beziehen. Bei der Identifizierung der artensensiblen Flächen habe man auf bestehende Daten (z.B. Kartierungen) zurückgreifen können. Wenn allerdings im Einzelfall auf anderen Flächen streng geschützte Arten gefunden werden, sind gleichwohl die strengen Artenschutzvorschriften anwendbar. Was die mit dem Erlass verbundenen Kosten für die Unterhaltungsträger anbelangt, so habe ein vom Ministerium in Auftrag gegebenes Projekt ergeben, dass die ökologische Gewässerunterhaltung gegenüber der konventionellen Gewässerunterhaltung keineswegs teurer, sondern sogar mit gewissen Kosteneinsparungen verbunden sei.

Bezüglich der Situation in Bremen wird die Dynamik des Grabensystems betont. So werden neue Gräben angelegt und andere wieder „außer Betrieb“ genommen. Im Bereich von Schutzgebieten sei es allerdings nicht ohne weiteres möglich, Gräben zu beseitigen. Aber in anderen Gebieten komme es durchaus vor, dass Gräben auch wieder verfüllt werden (z.B. im Rahmen der Realisierung von Bauprojekten in Gewerbegebieten).

Abschließend werden von den Teilnehmern die besonderen Konflikte, die Biber im Rahmen der Gewässerunterhaltung verursachen, angesprochen. In Bremen und Schleswig Holstein spielen die Biberproblematik zwar keine Rolle, in anderen Bundesländern gibt es hingegen erhebliche Konflikte zwischen dem Biber und dem Schutz von Natura 2000-Gebieten. Zum Beispiel werden von diesen Uferländer unterhöhlt oder die Gewässer durch Dämme blockiert. Es müsse daher eine Abstimmung zwischen den Zielen von Natura 2000 und denen des Artenschutzes erfolgen. In diesem Zusammenhang könne es im Einzelfall auch legitim sein, Biber abzuschließen, um deren Ausbreitung und Schäden in Natura 2000-Gebieten einzudämmen. In Zukunft werde es wichtig sein, sich mit dieser Problematik auseinanderzusetzen.

Weitere Informationen

www.krebsschere-bremen.de

Brunken, H.; Hein, M. u. Klugkist, H. (in Vorb.): Auswirkungen ökologischer Grabenräumungen auf Fische und die Grüne Mosaikjungfer (*Aeshna viridis*) in Bremer Natura 2000-Gebieten, *Natur und Landschaft* 2012.

Kunze, K.; Jordan, R.; Kesel, R.; Kundel, W.; Nagler, A.; Schirmer, M. u. Zacharias, D. (in Vorb.): Erprobung von Managementmaßnahmen zum Erhalt der Kriebsschere (*Stratiotes aloides*) als Leitart für die ökologisch wertvollen Graben-Grünland-Gebiete der Kulturlandschaft Nordwestdeutschlands, *Natur und Landschaft* 2012.

Nagler, A. u. Müller, H.-U. (in Vorb.): Das ökologische Grabenräumprogramm des Landes Bremen – 25 Jahre erfolgreicher Schutz artenreicher Grünlandgräben, *Natur und Landschaft* 2012.

6 Ergebniszusammenfassung

von Dr. Juliane Albrecht und Sarah Strugale

Eine Vielzahl von Schienenwegen, Straßen, Hochwasserschutzanlagen, Wasserstraßen und sonstigen Gewässern befindet sich unmittelbar in oder in der Nähe von Natura 2000-Gebieten. Unterhaltungsmaßnahmen, die in diesen Gebieten oder an deren Rand durchgeführt werden, führen daher nicht selten zu Konflikten mit dem Naturschutz. Die Tagung lieferte eine Reihe von Erkenntnissen, welche Anforderungen an Unterhaltungsmaßnahmen aus rechtlicher und fachlicher Sicht zu stellen sind und zeigte verschiedene Lösungsansätze in der Praxis auf. Die wichtigsten Ergebnisse werden im Folgenden zusammengefasst:

6.1 Rechtliche Anforderungen

Aus rechtlicher Sicht wurden die Anforderungen an Unterhaltungsmaßnahmen im Hinblick auf den europäischen Gebietsschutz (FFH-Verträglichkeitsprüfung) und den Artenschutz beleuchtet. Zudem wurden umweltschadensrechtliche und strafrechtliche Konsequenzen einer nicht naturschutzgerechten Ausführung von Unterhaltungsmaßnahmen aufgezeigt.

1. FFH-Verträglichkeitsprüfung

Unterhaltungsmaßnahmen können einen Eingriff in ein FFH- oder Vogelschutzgebiet (Natura 2000-Gebiete) darstellen. Ist dies der Fall, so muss eine FFH-Verträglichkeitsprüfung (FFH-VP) nach § 34 ff. BNatSchG durchgeführt werden. Auf der Grundlage vorhandener Unterlagen findet zunächst eine FFH-Vorprüfung statt. In dieser Prüfung soll festgestellt werden, ob die Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten mit Sicherheit ausgeschlossen werden kann. Ist dies nicht der Fall, so ist auf der Basis der Erhaltungsziele des Gebietes die FFH-Verträglichkeit des Vorhabens zu untersuchen. Wird ein Eingriff in die Erhaltungsziele festgestellt, so ist das Projekt grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen sind nur unter den strengen Voraussetzungen des § 34 Abs. 3 bis 5 BNatSchG möglich (s. Abbildung).



Abbildung 3: Schritte der FFH-Verträglichkeitsprüfung nach § 34 BNatSchG (Bernotat 2012)

Voraussetzung für die Durchführung der FFH-Verträglichkeitsprüfung ist das Vorliegen eines Projekts oder Plans. Da die meisten Unterhaltungsmaßnahmen derzeit (noch) nicht konzeptionell „vorgeplant“ sind, stellt sich in der Praxis vor allem die Frage, ob es sich hierbei um **Projekte** i. S. von § 34 Abs. 1 BNatSchG handelt. Der Projektbegriff wird weit und wirkungsbezogen ausgelegt. Es genügt jede in Natur und Landschaft eingreifende Aktivität, die eine Gefährdung des Gebietes darstellt. Damit können auch Eingriffe unter den Projektbegriff fallen, die – wie dies bei Unterhaltungsmaßnahmen häufig der Fall ist – keine dauerhafte Veränderung herbeiführen. Dies gilt auch dann, wenn sie nach nationalem Recht nicht genehmigungspflichtig sind (vgl. § 34 Abs. 6 BNatSchG).

Maßnahmen, die explizit der Pflege und Erhaltung des FFH-Gebietes dienen, sind allerdings von der Prüfpflicht ausgenommen (vgl. § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG). Dahinter steht der Gedanke, dass die positiv zur Pflege des Gebietes vorgesehenen Maßnahmen nicht schädlich für die Erhaltungsziele sein können. Die Ausnahme ist eng auszulegen, insbesondere sind **„Gebietsmanagementmaßnahmen“** im weiteren Sinne, z. B. solche touristischer Art, nicht umfasst. Allein Maßnahmen der ökologischen Bewirtschaftung und Entwicklungsplanung für das Schutzgebiet kommen in Betracht; dies kann etwa im Bereich der Gewässerunterhaltung der Fall sein (Gewässerpflege). Hierfür bedarf es allerdings klarer Erhaltungs- bzw. Entwicklungsziele sowie eng zwischen Wasserwirtschaft und Naturschutz abgestimmter Managementpläne.

Im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung ist zu untersuchen, ob die Unterhaltungsmaßnahme zu **erheblichen Beeinträchtigungen** eines Natura 2000-Gebietes in seinen für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteilen führen kann. Dabei sind nicht nur Flächenverluste von Lebensraumtypen/Habitaten von Arten relevant, sondern auch alle Wirkfaktoren, welche von außen auf das Gebiet einwirken können. Bei den Maßnahmen zur Schadensbegrenzung muss zwischen echten Vermeidungsmaßnahmen und kompensatorischen Maß-

nahmen unterschieden werden (letztere sind nur als Kohärenzsicherungsmaßnahmen im Rahmen der Abweichungsentscheidung nach Art. 6 Abs. 4 FFH-RL möglich). Bei der Bestimmung der Erheblichkeit des Eingriffs bieten die Fachkonventionen von LAMBRECHT & TRAUTNER (2007) wertvolle Hilfestellungen. Diese sind durch die Rechtsprechung des BVerwG anerkannt und gelten als Stand von Wissenschaft und Technik in ihrem Bereich.

Bei **wiederkehrenden** Unterhaltungsmaßnahmen stellt sich die Frage, ob diese nur einmal einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zu unterziehen sind oder deren FFH-Verträglichkeit immer wieder neu zu prüfen ist. Der EuGH hat diese Fragen in seinem sog. Papenburg- bzw. Ems-Urteil dahingehend beantwortet, dass eine einmalige Genehmigung dann ausreicht, wenn die wiederkehrend anfallenden Unterhaltungsmaßnahmen „aufgrund der Art oder der Umstände ihrer Ausführung“ als „einheitliches Projekt“ betrachtet werden können (EuGH, Urteil vom 14. Januar 2010 (C-226/08)). Bei dem Papenburg-Urteil handelt es sich um die Vorabentscheidung zur Klage der Stadt Papenburg gegen die Bundesrepublik Deutschland, bei der es um die einmal im Rahmen einer Planfeststellung im Jahr 1994 erteilte Genehmigung zu Bedarfsausbaggerungen der Ems ging.

Zur Beantwortung der Frage, ob ein **einheitliches Projekt** vorliegt, wurden im Rahmen der Tagung eine Reihe von Abgrenzungskriterien identifiziert (s. Tabelle 1). Für ein einheitliches Projekt spricht beispielsweise, wenn der Umfang der Unterhaltungsmaßnahmen stets gleich bleibt, die Auswirkungen des Vorhabens bereits bei der Genehmigung abschätzbar sind, die eingesetzten Unterhaltungsmethoden und -techniken sich nicht verändern und ein bestimmter Ausführungsrhythmus erkennbar bzw. festgelegt ist. Die Bewertung, ob ein einheitliches Projekt vorliegt, erfolgt im Wege einer Gesamtbetrachtung. Die genannten Abgrenzungskriterien stellen insofern lediglich Indizien dar. Auch hängt die Verwendung der Kriterien vom jeweiligen Vorhabenbereich ab.

	Unterhaltungsmaßnahmen als einheitliches Projekt	Unterhaltungsmaßnahmen als mehrere Projekte
Abgrenzungskriterien	<ul style="list-style-type: none"> • Umfang und Intensität bleiben stets gleich • Vorhaben wird von Natur aus unterbrochen (z. B. jahreszeitlich bedingt) oder muss regelmäßig wieder von Neuem durchgeführt werden • Auswirkungen des Vorhabens waren bei Genehmigung bereits abschätzbar • Gleichbleibende Unterhaltungsmethode/Technik • Gleichbleibender Ausführungsrhythmus • Ort der Unterhaltungsmaßnahme bleibt gleich 	<ul style="list-style-type: none"> • Umfang und Intensität verändern sich • Unterbrechung beruht auf Entscheidung des Vorhabenträgers • Auswirkungen des Vorhabens waren bei Genehmigung noch nicht abschätzbar • Änderungen der Unterhaltungsmethode/ Technik • Unterschiedlicher Ausführungsrhythmus • Ort der Unterhaltungsmaßnahme ändert sich
Beispiele	<ul style="list-style-type: none"> • Regelmäßige Baggerungen zur Erhaltung der Fahrrinne • Regelmäßige Baumpflegemaß- 	<ul style="list-style-type: none"> • Baggerungsarbeiten mit ausbauähnlichem Charakter • Rodung mehrerer Jahrzehnte

	<p>nahmen</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instandhaltung der Fahrbahn 	<p>alter Gehölze</p> <ul style="list-style-type: none"> • Instandsetzung eines Brückenbauwerks
Rechtsfolge	<ul style="list-style-type: none"> • Es ist nur eine FFH-VP für ein einheitliches Unterhaltungskonzept erforderlich 	<ul style="list-style-type: none"> • Die Unterhaltungsmaßnahme ist als eigenständiges Projekt einer FFH-VP zu unterziehen

Tabelle 1: Einordnung von Unterhaltungsmaßnahmen als einheitliches Projekt oder mehrere Projekte?

Bei Paket-Prüfungen erscheint es ggf. angezeigt, die **Genehmigung zu befristen** oder anderweitig zu beschränken, um die dauerhafte Einhaltung der gebietsschutzrechtlichen Vorschriften zu gewährleisten (vgl. § 34 Abs. 6 S. 2 BNatSchG). Zudem besteht auch die Möglichkeit, in den Bescheid einen Hinweis auf eine erforderliche Neu-Prüfung bei veränderten Rahmenbedingungen aufzunehmen.

Sog. **nachholende Unterhaltungsmaßnahmen**, d. h. die Wiederaufnahme von früheren Unterhaltungsmaßnahmen (zum Beispiel nach einem Hochwasserereignis), die für längere Zeit unterbrochen waren, dürften zumeist ein neues Projekt darstellen. Denn in der Zwischenzeit können sich Lebensraum- und Artenausstattung des Gebietes im Gegensatz zur früheren Situation erheblich verändert haben, sodass eine erneute FFH-VP erforderlich erscheint. Insbesondere sind Art und Ausmaß der nachholenden Unterhaltungsmaßnahmen in diesem Fall ursprünglich nicht abzusehen gewesen. Es besteht aber Einigkeit darin, dass die Frage nicht pauschal, sondern letztlich nur an Hand der konkreten Umstände des Einzelfalls entschieden werden kann.

Nicht eindeutig geklärt ist die rechtliche Behandlung von wiederkehrenden Unterhaltungsmaßnahmen, die bereits **vor der Unterschutzstellung** des betroffenen Natura 2000-Gebietes **begonnen wurden**. Auch hierzu hat sich der EuGH im Papenburg-Urteil geäußert. Zu unterscheiden ist wiederum danach, ob es sich bei den Unterhaltungsmaßnahmen um ein einheitliches Projekt oder um mehrere Projekte handelt (zu den verschiedenen Fallkonstellationen und deren Rechtsfolge siehe Tabelle 2):

1. Werden vor Unterschutzstellung des Gebietes begonnene Unterhaltungsmaßnahmen als ein einheitliches Projekt bewertet, so ist das EuGH-Urteil nach überwiegender Meinung dahingehend zu interpretieren, dass keine FFH-VP notwendig ist; es gilt aber das allgemeine Verschlechterungsverbot (vgl. § 33 Abs. 1 BNatSchG). Das Urteil ist hier allerdings nicht ganz eindeutig und lässt sich auch so verstehen, dass in diesem Fall quasi rückwirkend eine FFH-VP durchzuführen ist. Während der materielle Prüfungsmaßstab in beiden Fällen nicht weit voneinander abweichen dürfte, ist Adressat des Verschlechterungsverbot im Gegensatz zur nachträglichen FFH-VP nicht primär der Vorhabenträger, sondern der EU-Mitgliedstaat.
2. Können wiederkehrende Unterhaltungsmaßnahmen hingegen nicht als einheitliches Projekt zusammengefasst werden, so gilt für jede Unterhaltungsmaßnahme ab dem Zeitpunkt der Unterschutzstellung eine gesonderte Pflicht zur FFH-VP.
3. Für nach Unterschutzstellung des Gebietes begonnene wiederkehrende Unterhaltungsmaßnahmen ist in jedem Fall eine FFH-VP durchzuführen. Hier ist nach den oben genannten Kriterien allerdings danach zu unterscheiden, ob eine Prüfung einmalig zu Beginn der Maßnahme genügt (einheitliches Projekt!) oder immer wieder neu zu erfolgen hat.

	Einheitliches Projekt	Mehrere Projekte
Wiederkehrende Unterhaltungsmaßnahme vor Unterschutzstellung des Gebietes begonnen	<ul style="list-style-type: none"> • Vorhaben nicht FFH-VP pflichtig, aber: Verschlechterungsverbot 	<ul style="list-style-type: none"> • Ab Unterschutzstellung des Gebietes unterliegt jede Unterhaltungsmaßnahme einer gesonderten FFH-VP
Wiederkehrende Unterhaltungsmaßnahme nach Unterschutzstellung des Gebietes begonnen	<ul style="list-style-type: none"> • Einmalige FFH-VP Pflicht vor Beginn der Maßnahme; • Prüfung ggf. im Rahmen des Infrastrukturvorhabens 	<ul style="list-style-type: none"> • Jede Unterhaltungsmaßnahme unterliegt einer gesonderten FFH-VP

Tabelle 2: FFH-Pflichtigkeit von Unterhaltungsmaßnahmen

Die Tagungsteilnehmer sprachen sich dafür aus, dass die Prüfung der Verträglichkeit von Unterhaltungsmaßnahmen möglichst bereits **im Zusammenhang mit der Errichtung der zu unterhaltenden Infrastrukturanlagen** vorgenommen werden sollte. Entsprechende Unterhaltungsmaßnahmen müssen als essentieller Bestandteil der Genehmigung verstanden und bei Neuvorhaben als Projektbestandteil direkt in die FFH-VP integriert werden. Z. B. sind Salzeinträge beim Winterdienst oder die Verkehrssicherungspflicht in den an die neue Verkehrsinfrastruktur angrenzenden Waldbeständen mit zu prüfen. Es wurde von verschiedenen Seiten bestätigt, dass dies in der Praxis noch nicht ausreichend erfolgt bzw. noch nicht per se als Bestandteil der so genannten betriebsbedingten Wirkfaktoren verstanden wird.

2. Artenschutz

Unabhängig vom Natura 2000-Gebietsschutz ist bei der Durchführung von Unterhaltungsmaßnahmen auch der Artenschutz zu beachten. So können z. B. Maßnahmen wie Gehölzaufwuchsbeschränkungen entlang von ICE-Neubaustrecken oder unter Energieleitungstrassen zu Gefährdungen geschützter Arten wie z. B. Vögeln und Fledermäusen führen. Im Mittelpunkt stehen dabei die Verbotstatbestände gem. § 44 Abs. 1 i. V. m. Abs. 5 BNatSchG.

Die Voraussetzungen der Zugriffsverbote nach § 44 Abs. 1 BNatSchG sind im Hinblick auf den „Absichtsbegriff“ bereits erfüllt, sofern das bloße **Wissen** über die Möglichkeit eines Vorhandenseins bzw. einer verbotenen Beeinträchtigung geschützter Arten besteht (vgl. Urteil des EuGH vom 30.01.2002, C-103/00 „Caretta caretta“). Grundsätzlich muss die für den Artenschutz zuständige Behörde darlegen, dass eine Unterhaltungsmaßnahme zu Schädigungen führt und dass dies im genannten Sinne „in Kauf genommen“ wird. Allerdings kann u. U. von der Vermutung ausgegangen werden, dass in bestimmten Biotopen auch bestimmte Arten vorkommen. Dies gilt insbesondere für die in den Anhängen zur FFH-Richtlinie genannten Habitate. Daraus ergibt sich eine Art Beweislastumkehr: Es muss nun vom Vorhabenträger untersucht werden, dass in dem Biotop keine geschützten Arten vorkommen bzw. diese nicht beeinträchtigt werden, bevor die Unterhaltungsmaßnahmen durchgeführt werden können.

Unterliegen die Unterhaltungsmaßnahmen der **Eingriffsregelung**, so ist die **Privilegierung** des § 44 Absatz 5 BNatSchG für zulässige Eingriffe einschlägig. Die Eingriffsregelung dient dazu, durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen unvermeidbare Beeinträchtigungen der geschützten Arten bei gleichwohl zugelassenen Maßnahmen zu kompensieren. Wird die Eingriffsregelung vollumfänglich und gründlich abgearbeitet, so liegt grundsätzlich kein Verstoß gegen die Verbotstatbestände des § 44 Abs. 1 BNatSchG vor (§ 44 Abs. 5 S. 5 BNatSchG).

Dies gilt jedoch nicht, wenn Arten des Anhangs IV der FFH-RL und die europäischen Vogelarten (134 Arten des Anhangs IV FFH-RL in Deutschland, 244 Brutvogelarten in Deutschland, dazu Durchzügler/Wintergäste) betroffen sind (vgl. § 44 Abs. 5 S. 2 BNatSchG). In diesem Fall sind die Maßgaben des § 44 Abs. 5 S. 2 und 3 BNatSchG zu beachten.

Es gibt aber auch Unterhaltungsmaßnahmen, die nicht der Eingriffsregelung unterliegen. In diesem Fall kann § 44 Abs. 5 BNatSchG nicht zur Anwendung kommen. Es müssen daher auch die "lediglich" national **besonders und streng geschützten Arten** betrachtet werden. Es gibt in Deutschland insgesamt ca. 470 streng und weit mehr als 1.000 besonders geschützte Arten. Die Beachtung des Artenschutzes erfolgt in der Praxis beispielsweise im Zuge von Alleenschauen und Grabenbesichtigungen. Hierzu werden oft externe Experten (z. B. Fledermausspezialisten) und die unteren Naturschutzbehörden hinzugezogen. Als problematisch erweist sich dabei häufig das fehlende Wissen um die Autökologie vieler Arten.

Deutlich gemacht wurde, dass Unterhaltungsmaßnahmen sowie die mit ihnen verbundenen artenschutzrechtlichen Beeinträchtigungen durch die derzeit vorhandenen Planfeststellungsbeschlüsse in der Praxis in der Regel erst ansatzweise abgedeckt sind. Vergleichbar mit der Situation beim Natura 2000-Gebietsschutz erscheint die **Integration** von wiederkehrenden, in ihren Auswirkungen bekannten bzw. zuverlässig prognostizierbaren Unterhaltungsmaßnahmen **in das Genehmigungsverfahren** sinnvoll und auch praktikabel. Wiederkehrende Straßenunterhaltungsmaßnahmen beispielsweise sollten daher bereits im Zuge des Genehmigungsverfahrens im Hinblick auf den Artenschutz berücksichtigt werden. Auf Grund der im Vergleich zum Gebietsschutz noch höheren **Dynamik** dürfte es beim Artenschutz allerdings kaum möglich sein, pauschale dauerhafte Freistellungen zu erteilen.

3. Haftungs- und strafrechtlicher Schutz von Arten und Lebensräumen

Durch das **Umweltschadensrecht** wird ebenfalls ein Schutz von Arten und Lebensräumen vor konfliktträchtigen Unterhaltungsmaßnahmen erreicht, diesmal jedoch im Wege der Sanierung, d. h. durch die Haftung für eingetretene Umweltschäden.

Unter einem Umweltschaden ist die Schädigung von Arten und natürlichen Lebensräumen zu verstehen, der erhebliche nachteilige Auswirkungen auf die Erreichung oder Beibehaltung des günstigen Erhaltungszustands dieser Lebensräume oder Arten hat (§ 19 Abs. 1 BNatSchG). Die ordnungsgemäße Durchführung der **Eingriffsregelung** und die Befolgung der darin getroffenen Ausgleichs- und Ersatzregelungen stellen den Vorhabenträger allerdings grundsätzlich von der Haftung frei. In der Konsequenz kann es sogar nachteilig sein, von der Eingriffsregelung ausgenommen zu sein, weil dann die Privilegierung des § 44 Abs. 5 BNatSchG entfällt und eine Umwelthaftung in Betracht kommt.

Werden die naturschutzrechtlichen Bestimmungen bei der Durchführung von Unterhaltungsmaßnahmen nicht beachtet, so droht den die Maßnahmen ausführenden Personen zudem eine Verurteilung auf Grund **Bußgeld- und strafrechtlicher Normen**. Insofern kommt zunächst § 67 BNatSchG in Betracht, der in den Absätzen 1 bis 5 verschiedene Kataloge von ordnungswidrigen Handlungen enthält. Die nicht naturschutzgerechte Ausführung von Unterhaltungsmaßnahmen kann dabei insbesondere zu einem Bußgeld wegen Verstoßes gegen **artenschutzrechtliche** Vorschriften führen (vgl. § 69 Abs. 1 und 2 BNatSchG). Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße von bis zu 50 000 Euro geahndet werden (§ 69 Abs. 6 BNatSchG).

§ 71 BNatSchG eröffnet die Möglichkeit, besonders schwerwiegende Verstöße gegen Artenschutzbestimmungen als Straftat zu ahnden. Dieser knüpft an § 69 BNatSchG an und ist als Qualifikation bestimmter schwerwiegender Ordnungswidrigkeitentatbestände konzipiert. Im Hinblick auf die Durchführung von Unterhaltungsmaßnahmen kommt dabei das Tatbestandsmerkmal der Verletzung von Vorschriften zum Schutz einer streng geschützten Art in Betracht. Bei Vorsatz droht eine Verurteilung bis zu fünf Jahren Freiheitsstrafe oder zu einer Geldstrafe, bei Fahrlässigkeit zu einer Freiheitsstrafe von bis zu einem Jahr oder zu einer Geldstrafe.

Während § 71 BNatSchG in Folge der Anknüpfung an § 69 BNatSchG vor allem das Artenschutzstrafrecht abdeckt, ist das **gebietsschutzrelevante** Naturschutzstrafrecht im StGB geregelt. Insofern kommen Verstöße durch Unterhaltungsmaßnahmen gegen § 329 Abs. 3 und 4 StGB in Betracht (Gefährdung schutzbedürftiger Gebiete, insbesondere von Lebensräumen von Arten und bestimmten Lebensraumtypen nach FFH- und Vogelschutzrichtlinie). Dabei gilt der Grundsatz der Verwaltungsakzessorietät, d. h. die Abhängigkeit des Umweltstrafrechts vom Umweltverwaltungsrecht (vgl. § 324 Abs. 4 StGB: „unter Verletzung verwaltungsrechtlicher Pflichten“). Voraussetzung für eine Verurteilung ist schuldhaftes Handeln, d. h. Vorsatz oder Fahrlässigkeit. Der Täter kann mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft werden.

6.2 Lösungsansätze aus fachlicher Sicht

Ziel der Fachtagung war nicht nur die Diskussion rechtlicher Anforderungen und Konsequenzen, sondern auch das Aufzeigen von Möglichkeiten zum praktischen Umgang mit Unterhaltungsmaßnahmen. Besondere Herausforderung ist der vermeintliche bzw. wahrgenommene Antagonismus zwischen dem Naturschutz einerseits und der Unterhaltung von Infrastruktureinrichtungen andererseits. Im Rahmen der Tagung wurde zu den einzelnen Vorhabenbereichen eine Reihe von Lösungsansätzen herausgearbeitet:



Abbildung 4: Auditorium zur Fachtagung (Foto: IÖR)

1. Straßen

Im Bereich einer Straße existieren vielfältige Lebensräume. Hierzu gehören z. B. bauliche Anlagen, Gehölzbestände, intensiv und extensiv gepflegte Rasenflächen und Hochstaudenfluren auf den Straßenböschungen, Grünflächen von Nebenanlagen oder Mulden sowie Versickerungs- und Rückhalteanlagen. Die auf diesen Flächen stattfindenden Unterhaltungsmaßnahmen wie der regelmäßige Baum- und Gehölzschnitt, die Mahd der Bankette, die Entfernung von Totholz sowie der Winterdienst (Beseitigen von Schnee, Ausbringen von Salz) können zu Konflikten mit dem Gebiets- und Artenschutz führen.

Während sich die Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Vorschriften in der **Bauphase** durch das Planfeststellungsverfahren weitestgehend verfestigt hat, fehlen verbindliche Umsetzungshinweise zur Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Vorschriften in der **Betriebsphase**. Im Rahmen eines Forschungsprojektes der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) sollen Merkblätter zur Berücksichtigung des Artenschutzes im Rahmen der Betriebsphase erstellt werden (voraussichtlich bis Frühjahr 2013).

Künftig sollten insbesondere wiederkehrende Straßenunterhaltungsmaßnahmen bereits im Zuge des **Genehmigungsverfahrens** im Hinblick auf den Artenschutz berücksichtigt werden. Für bestehende Straßen ist zu prüfen, ob Musterleistungshefte zum Gegenstand einer einmaligen Artenschutzprüfung für alle Straßen gemacht werden können. Unterhaltungsmaßnahmen an Sonderstandorten (z. B. Rückhaltebecken, Versickerungsmulden, Gräben oder Gehölzbestände mit Biotopfunktionen) entziehen sich jedoch der Prognostik im Genehmigungsverfahren und einer „Musterartenschutzprüfung“; hier wird eine artenschutzrechtliche Prüfung im Zuge des Betriebsdienstes erforderlich sein.

Das Aufeinandertreffen der unterschiedlichen Interessen bedarf eines Abwägungsprozesses unter **Beteiligung aller wichtigen Stakeholder**. Das Ergebnis solcher Prozesse können z. B. Pflege- und Unterhaltungskonzepte für Straßen sein. Solche Konzepte werden im Land Brandenburg bereits erfolgreich angewendet. Durch die notwendige Genehmigung der für den Naturschutz zuständigen Behörde schaffen diese für die Unterhaltspflichten eine deutliche Verbesserung der Rechts- und Handlungssicherheit.

Wichtig ist es auch, die bestehenden **Kommunikationsdefizite** zwischen den Beteiligten **abzubauen**. Ein Austausch zwischen den Beteiligten sollte stattfinden, bevor technische Lösungen (z. B. an Rückhaltebecken) eingeleitet werden. Regelwerke sollten fach- und Ebenen übergreifend erarbeitet werden, um einerseits Praxisnähe zu gewährleisten und andererseits um Zielkonflikte zeitnah in den Abwägungsprozess einzubringen. Zudem ist eine intensive Kommunikation über die verschiedenen Regelwerke entscheidend. Handlungsbedarf wird unter anderem bei den Richtlinien für passiven Schutz an Straßen durch Fahrzeug-Rückhaltesysteme (RPS) gesehen.

2. Schienen

Wiederkehrend an Bahnanlagen stattfindende Unterhaltungsmaßnahmen sind die regelmäßig auf allen Strecken durchgeführte Schotterreinigung, der Einsatz von Herbiziden, der Gehölzrückschnitt und Instandhaltungsmaßnahmen von Bauwerken. Da viele in Betrieb stehende Bahnanlagen individuenreiche Reptilienpopulationen (u. a. Mauer- und Zauneidechse) beherbergen und auch wichtige Rückzugsräume für Vögel darstellen, sind Unterhaltungsmaßnahmen nicht selten aus Naturschutzsicht konfliktträchtig.

Im Hinblick auf Amphibien und Reptilien ergeben sich verschiedene Möglichkeiten, **Beeinträchtigungen** durch Unterhaltungsmaßnahmen **zu vermeiden bzw. zu mindern** sowie die ökologische Funktion der betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang zu erhalten. Zu den wesentlichen Maßnahmen gehören die Verwendung von Tabu-Flächen, die Bauzeitbeschränkungen, die Habitat-Vernetzung, die Vergrämung, die Zwischenhälterung und die Umsiedlung sowie vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen, die die ökologische Funktion im räumlichen Zusammenhang erfüllen (sog. CEF-Maßnahmen).

CEF-Maßnahmen sollten mindestens ein Jahr vor dem Beginn der Unterhaltungsmaßnahme durchgeführt werden. Damit dieser Zeitraum ausreicht, ist es wichtig, dass in dem neuen, angestrebten Lebensraum genügend Nahrung und ausreichend Quartiere geschaffen werden. Sonst sind mindestens drei Jahre Vorlauf erforderlich. Zur artenschutzrechtlichen Bewertung erscheint eine Verbesserung der Erkenntnisgrundlage erforderlich, die insbesondere durch die Durchführung von Forschungsprojekten erreicht werden kann. Da für die die Unterhaltungsmaßnahmen ausführenden Personen strafrechtliche Risiken bestehen, wird stets die Einholung einer Ausnahmegenehmigung angeraten.

Die Anwendung der **Herbizidausbringung** im Gleis ist nach § 12 Abs. 2 PflSchG genehmigungspflichtig. Bei der Anwendung dieser Mittel sind die artenschutzrechtlichen Verbote (vgl. § 44 Abs. 1 BNatSchG) zu beachten. Zuständig für die Erteilung einer Ausnahme zur Anwendung von Herbiziden im Gleis ist das EBA. Es wurde eine Musterausnahme mit verschiedenen Nebenbestimmungen entwickelt. Diese enthält unter anderem Bestimmungen zum Schutz von Natura 2000-Gebieten und artenschutzrechtliche Vermeidungsmaßnahmen.

Sicherheitsrelevante **Gehölzrückschnitte** kann ein Eisenbahnverkehrsunternehmen ohne eine weitere eisenbahnrechtliche Genehmigung durchführen. Es besteht in Natura 2000-Gebieten allerdings eine Anzeigepflicht (§ 34 Abs. 6 BNatSchG). Diese soll sicherstellen, dass die materiellen Anforderungen dennoch gewährleistet sind (vgl. Verfügung BMVBS E 11/51.21.6/6-03, 24.09.2008). In Bayern wird derzeit ein Gehölzrückschnitt-Konzept erarbeitet. Die Entwicklung eines Standardprozesses unter Einbeziehung der Naturschutzbehörden soll es ermöglichen, Maßnahmen künftig schneller durchführen zu können.

Bei **Ersatzneubauten**, die keiner Planfeststellung und somit keiner FFH-VP bedürfen, sind insbesondere die artenschutzrechtlichen Bestimmungen zu beachten. Das Vorhaben bedarf ggf. einer Ausnahme bzw. Befreiung durch die zuständige Naturschutzbehörde. Die Deutsche Bahn AG führt bereits Schulungen zur Sensibilisierung der Beteiligten durch. Es wird ein geografisches Informationssystem verwendet, welches relevante Daten der Schutzgebiete im Bereich von Bahnanlagen verwaltet und bei Planungen genutzt werden kann.

3. Bundeswasserstraßen

Im Bereich von Unterhaltungsmaßnahmen an Bundeswasserstraßen ergeben sich die besonderen Herausforderungen aus der „Doppelnatur“ der schiffbaren Ströme als Verkehrsweg und geschützter Bestandteil der Natur zugleich. So sind die Fahrrinnen beispielsweise im stark genutzten Mündungsbereich der Elbe und der Weser als FFH-Gebiete unter Schutz gestellt; entlang der Flussläufe der großen Ströme in Deutschland gibt es einige hunderte FFH-Gebiete. Verkehrsbedingte Unterhaltungsmaßnahmen wie Baggerungsarbeiten, der Bau von Buhnen und sonstige Stromregulierungsmaßnahmen können daher einen Eingriff in diese Schutzgebiete darstellen und die darin lebenden Arten beeinträchtigen.

Ein wertvoller Beitrag für das Management von Natura 2000 und Artenschutz sind **Monitoring**-Untersuchungen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) in

Zusammenhang mit Ausbau und Unterhaltung. Hier können wichtige Kenntnisse über die Besiedlung an der Gewässersohle, die Ufervegetation und die Reproduktion von Fischarten gewonnen werden. Zudem werden mit Maßnahmen an Stauanlagen zur Wiederherstellung der ökologischen Durchgängigkeit nach **Wasserrahmenrichtlinie** auch Zielarten des Naturschutzes (z.B. Wanderfische) gefördert.

Ein weiteres Instrument zur naturverträglichen Ausgestaltung von Unterhaltungsmaßnahmen ist die Erarbeitung bzw. Weiterentwicklung von **Managementplänen und Flussgebietskonzepten**, welche die Unterhaltung von Flussläufen vorbereiten. Ein aktuelles Beispiel ist der „Integrierte Bewirtschaftungsplan des Elbästuars“, welcher gemeinsam durch die Länder Hamburg, Niedersachsen, Schleswig-Holstein sowie die Wasser- und Schifffahrtsdirektion Nord und die Hamburg Port Authority (HPA) aufgestellt worden ist. Das Elbästuar ist von der Mündung bis direkt unterhalb Hamburgs fast durchgängig Teil des europäischen ökologischen Schutzgebietsnetzes Natura 2000.

Die Integration von wiederkehrenden, in ihren Auswirkungen bekannten bzw. zuverlässig prognostizierbaren Unterhaltungsmaßnahmen in integrierte Bewirtschaftungspläne wird grundsätzlich als sinnvoll und praktikabel eingeschätzt. In hoch dynamischen Systemen, wie dies im Falle eines gezeitengeprägten Ästuars der Fall ist, sind dagegen oftmals neue Konzepte der Unterhaltung erforderlich. Voraussetzung für eine effektive Maßnahmenplanung zur Unterhaltung der Fahrrinne ist daher ein umfassendes Verständnis der **Dynamik** des Ästuars. Aufgrund bestehender **Unsicherheiten** bei der Wirkungsprognose setzt dies viel Forschung und Erprobung voraus.

Eine Integration sämtlicher Unterhaltungsmaßnahmen mit allen bestehenden Unsicherheiten würde den Rahmen des Bewirtschaftungsplans jedoch sprengen. Erforderlich sind daher mutige und kreative Lösungen für einzelne, potenziell auch kritische Maßnahmen. Dies setzt gegenseitiges Verständnis, Sachkunde und Vertrauen unter den Beteiligten voraus. Zudem müssen die Maßnahmen durch ein Monitoring begleitet werden. Besonders wichtig erscheint der **Austausch zwischen den Behörden**; ggf. müssen auch andere Behörden und Institutionen einbezogen werden. Die verschiedenen Bereiche sollten voneinander lernen und ein besseres Verständnis für die Belange des jeweils anderen aufbauen.

Ein weiteres Problem besteht darin, dass die aufgestellten Unterhaltungspläne an Bundeswasserstraßen oft sehr großräumig sind. **Lokale Besonderheiten** können somit nicht angemessen berücksichtigt werden. Abhilfe schaffen kleinräumige Unterhaltungs- und Managementpläne, deren Aufstellung jedoch mit einem erhöhten finanziellen und personellen Aufwand verbunden ist. Ob die Vorgehensweise in Frankreich (hier werden für alle FFH-Gebiete in einem Prozess des Interessenausgleiches unter Führung des FFH-Gebietsmanagers Managementpläne aufgestellt) als Beispiel dienen kann, bleibt zu untersuchen.

4. Hochwasserschutz

Ebenfalls zu unterhaltungsbedürftigen Infrastrukturanlagen, die sich häufig in naturschutzfachlich sensiblen Bereichen befinden, gehören Hochwasserschutzanlagen (insb. Deiche). Zu den wichtigsten Unterhaltungsmaßnahmen zählen die Deichmahd, Gehölzrodungen und Gehölzrückschnitte, die Wegepflege sowie das Verfüllen von Hohlräumen (z. B. Baue von erdbewohnenden Tieren), Verdichtungen von Erdsustrat und das Verfugen von Mauerwerk. Durch die Durchführung der Maßnahmen können artenschutzrechtliche relevante Arten beeinträchtigt werden und der Gebietsschutz betroffen sein.

Keine Unterhaltungsmaßnahmen stellen die **Erhöhung von Deichen** sowie die Umwandlung von Verwallungen in normgerechte Deiche dar; hierfür ist ein eigenes Genehmigungsverfahren erforderlich. Ebenfalls streng genommen nicht als Unterhaltungsmaßnahmen einzustufen sind Maßnahmen zur Verbesserung des Hochwasserabflusses in den Auen und Deichvorländern (letztere sind weder Bestandteile des Gewässers noch Hochwasserschutz-einrichtung).

Gleichwohl können Hochwasserschutzmaßnahmen **in Auen und Deichvorländern** ebenfalls erheblich mit dem Gebiets- und Artenschutz in Konflikt geraten, wie die Abholzung verschiedener Bereiche von Auenwäldern in den Landkreisen Lüneburg und Lüchow-Dannenberg auf Grundlage des Rückschnittlasses des Niedersächsischen Umweltministeriums gezeigt hat. Denn der prioritäre Lebensraumtyp (91E0*) Erlen- und Eschen-Auenwald (*Alno-Padion*) und Weichholz-Auenwald (*Salicion albae*) ist aus naturschutzfachlicher Sicht von großer Bedeutung.

Die natürliche dynamische **Auenwaldentwicklung** wird durch einen **regelmäßigen Rückschnitt** stark beeinträchtigt, sodass die Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung erforderlich sein kann. Die Erhaltung naturnaher, strukturreicher Bestände ist einerseits abhängig von der Art der Abholzung und andererseits von deren Intensität. Der Flächenverlust bildet das zentrale Mittel der Bewertung der Erheblichkeit im Rahmen der FFH-VP. Ein Eingriff ist dann erheblich, wenn die dafür maßgeblichen absoluten oder relativen Orientierungswerte der Fachkonventionen von LAMBRECHT & TRAUTNER (2007) überschritten werden. Der direkte bzw. vollständige Flächenverlust kann unmittelbar hinsichtlich der Orientierungswerte ins Verhältnis gesetzt werden.

Um Konflikte mit dem Naturschutz zu vermeiden, sollten Unterhaltungsmaßnahmen an Hochwasserschutzanlagen **an die Bedürfnisse der Arten und Lebensräume angepasst** werden. Als Möglichkeit bietet sich die zeitliche und räumliche Unterbrechung im Pflegezyklus an. Eine Abstufung der Pflege-Intensität von Hochwasserschutzanlagen nach Funktion, Risiko und Schadenspotential scheint dabei folgerichtig. Bisher ausgesparte Deichanlagen und Uferbereiche müssten bei Nachmeldungen von Natura 2000-Gebieten besondere Berücksichtigung finden.

Deiche sollten als Bestandteil des Naturhaushaltes angesehen werden. Dabei sollte auch die gesamte Auslegungsbreite in den **technischen Regelwerken** genutzt werden; darüber hinaus scheint die Überarbeitung dieser Regelwerke bezüglich der Anpassungsfähigkeit an die Wasserrahmenrichtlinie angebracht. Empfohlen wird auch, die Unterhaltungsmaßnahmen bereits im Genehmigungsverfahren für die Hochwasserschutzanlagen zu berücksichtigen. Die tatsächlichen Unterhaltungskosten, aber auch die monetäre Bewertung von Biotop- und Artenschäden könnten so künftig Bestandteil von Variantendiskussionen sein.

Wichtiges Element einer besseren naturschutzfachlichen Praxis ist die **Schulung** der mit dem Vollzug der Unterhaltungsmaßnahmen betrauten Behörden- und Firmenmitarbeiter. Die feste Integration von Landespflegern und Biologen in Wasserbehörden und Talsperrenverwaltungen ist eine weitere Möglichkeit zur Erweiterung des Fachwissens. Bei den Fortschreibungen von Hochwasserschutzkonzepten und Pflegeplänen sowie bei FFH-Managementplanungen sollten Naturschutzverbände stärker beteiligt werden, um naturschutzfachliche Aspekte besser berücksichtigen zu können.

5. Gewässerunterhaltung/-pflege

Die Gewässerunterhaltung an kleineren Gewässern dient in erster Linie zur Sicherung des Wasserabflusses sowie zur Erreichung eines guten Gewässerzustands. Abflusssichernde Unterhaltungsmaßnahmen umfassen alle Tätigkeiten am Gewässer, die dazu dienen die Funktion eines Gewässers für die Entwässerung sicherzustellen. Diese Maßnahmen beeinträchtigen die dort lebende Fauna und Flora teils erheblich (z. B. Entkrautungen, Beseitigung von Aufwuchs im Gewässer, Schneiden und Ausräumen des Röhrichs, Aufbringen von Aushub, Mahd der Ufer und Gewässerrandstreifen, Beseitigung von Ablagerungen, Sandbänken, Schlamm und Abflusshindernissen).

Die Unterhaltungsträger (z. B. Wasser- und Bodenverbände) sind auf Grund von artenschutzrechtlichen Problemen zunehmend der Kritik von Seiten des Naturschutzes ausgesetzt. Zudem ist für diese die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie als neue Aufgabe hinzugekommen. Ziel der Unterhaltung der Fließgewässer muss es deshalb sein, den **Wasserabfluss** zu sichern, die Unterhaltungspflichtigen als zentrale Akteure zu stärken, gleichzeitig aber auch den **Artenschutz** zu gewährleisten und die Erreichung der **Ziele der WRRL** zu unterstützen. Dabei geht es zum einen darum, das fachlich und rechtlich Erforderliche zu bestimmen, zum anderen aber auch zu erreichen, dass das Notwendige tatsächlich umgesetzt wird.

Die Erarbeitung **fachlicher Standards** für eine artenschonende Unterhaltung im Bereich der Gewässerunterhaltung ist eine erfolversprechende Maßnahme zur Stärkung des Artenschutzes, die im Vollzug z. T. schon umgesetzt wird. An diesen Standards müssen sich sowohl die Auswahl der technischen Geräte als auch Zeitpunkt, Frequenz sowie technische Ausführung der Gewässerunterhaltung ausrichten (vgl. z. B. Ökologisches Grabenräumprogramm des Landes Bremen). Durch ein Unterlassen von Unterhaltungsmaßnahmen zu bestimmten Zeiten, einseitiges Mähen und ein abschnittweises Vorgehen können bereits viele Arten geschont werden. Im Rahmen der Erarbeitung der Vorgaben sollte möglichst auf bereits vorliegende naturschutzfachliche Datengrundlagen zurückgegriffen werden.

Die **Durchsetzung der Vorgaben** kann im Erlasswege erfolgen, d. h. durch fachaufsichtliche Weisung an die Naturschutz- und die Wasserbehörden, wie dies in Schleswig-Holstein der Fall ist. Hierdurch wird ein rechtlicher Rahmen geschaffen, der keinen zusätzlichen Verwaltungsaufwand erzeugt. Mit dem (ggf. nachweislichen) Durchführen der artenschonenden Maßnahmen ist der Artenschutz dort in der Regel beachtet. Dies schafft Vertrauensschutz für die Unterhaltungsverbände dahingehend, dass sie bei Beachtung der Vorgaben keine naturschutz- oder artenschutzrechtlichen Bestimmungen verletzen. In der Regel ist dann auch keine Ausnahme/Befreiung nötig.

Wichtig ist, dass die betroffenen Akteure Handlungsbedarf sehen und bei der Umsetzung angemessen beteiligt werden. Als **Beteiligungsformen** kommen z. B. gemeinsame Dienstbesprechungen der Naturschutz- und Wasserbehörden, Regionalveranstaltungen mit den Wasser- und Bodenverbänden sowie eine Fachtagungen für Behörden, Planungsbüros und Naturschutzverbände in Betracht. Die wichtigste Botschaft an die Unterhaltungsträger muss sein, dass die Naturschutz- und Wasserbehörden an einem Strang ziehen. Was die Kosten anbelangt, so sei die ökologische Gewässerunterhaltung gegenüber der konventionellen Gewässerunterhaltung keineswegs teurer, sondern sogar mit gewissen Kosteneinsparungen verbunden.

6. Fazit

Insgesamt hat die Tagung ergeben, dass das Problembewusstsein der Unterhaltungsträger im Hinblick auf die gebiets- und artenschutzrechtlichen Probleme von Unterhaltungsmaßnahmen in den letzten Jahren gestiegen ist. Dies ist nicht zuletzt auf die europäische Gesetzgebung und Rechtsprechung zur FFH- und Vogelschutzrichtlinie zurückzuführen. Während in einigen Bereichen bereits gute Beispiele entwickelt wurden, wie Unterhaltungsmaßnahmen und Naturschutz in Einklang zu bringen sind, bestehen in anderen Bereichen noch erhebliche Defizite.

Bereichsübergreifend haben sich auf der Tagung folgende Handlungsansätze als erfolgversprechend herauskristallisiert:

1. die Erarbeitung und Aktualisierung von fachlichen Konzepten, Musterlösungen, Plänen und Standards zum Umgang mit Unterhaltungsmaßnahmen,
2. die Sensibilisierung aller Beteiligten im Hinblick auf die Belange des Naturschutzes sowie die Einbeziehung von Stakeholdern und Experten in den Problemlösungsprozess
3. die Etablierung einer neuen Kommunikationskultur unter den Beteiligten (z. B. durch die Moderation von Prozessen).

Künftig wird die Herausforderung nunmehr darin bestehen, die aus den einzelnen guten Praxisbeispielen abgeleiteten Handlungsansätze flächendeckend zu verankern. Wie die Durchsetzung der entwickelten Leitlinien und fachlichen Standards erfolgen soll, ist von Fall zu Fall zu entscheiden und hängt nicht zuletzt von den Adressaten ab (Behörden und Staatsbetriebe, Kommunen, Wasser- und Bodenverbände, Private). Hier kommt zum einen die Regelung durch Erlasse in Betracht, aber auch freiwillige Lösungen und Selbstverpflichtungen sind denkbar. Auch dürfte die potenzielle Freistellung von der Haftung nach Umweltschadens- und Strafrecht viele Unterhaltungsträger dazu bewegen, die Unterhaltungsmaßnahmen im Zweifelsfall behördlich prüfen und genehmigen zu lassen. Nicht zuletzt kann der Nachweis über die naturschutzgerechte Ausführung von Unterhaltungsmaßnahmen den in diesem Bereich tätigen Firmen einen Wettbewerbsvorteil bei der Akquise öffentlicher Aufträge verschaffen.