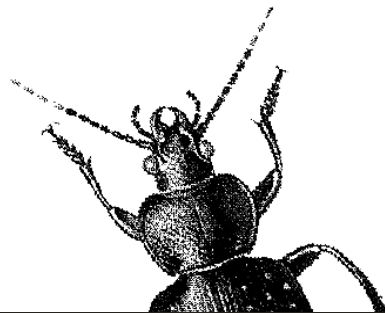
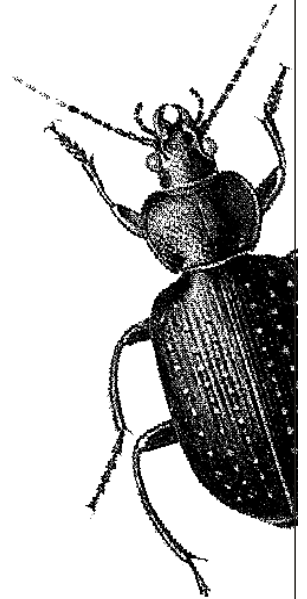


**Zur Umsetzung des Europäischen Schutzgebietsnetzes "NATURA 2000"
in Deutschland und seinen möglichen Auswirkungen auf
den Modellflugsport**

KÖLNER BÜRO FÜR FAUNISTIK



Dr. C. Albrecht, Dr. T. Esser, Dipl.-Biol. J. Weglau

**Zur Umsetzung des Europäischen Schutzgebietsnetzes „NATURA 2000“
in Deutschland und seinen möglichen Auswirkungen auf den
Modellflugsport**

Gutachten im Auftrag des Deutschen Modellflieger Verbands e.V.

Bearbeiter:

Dr. Claus Albrecht

Dr. Thomas Esser

Kölner Büro für Faunistik

Kaesenstr. 13

50677 Köln

Tel.: 0221 / 9 23 16 18

Fax: 0221 / 9 23 16 20

www.kbff.de

Köln, im Mai 2004

Inhalt

1. Einführung	5
2. Rechtsgrundlagen	7
2.1 Die FFH-Richtlinie	7
2.1.1 Schritte bei der Ausweisung besonderer Schutzgebiete	8
2.1.2 Klassifizierung von Lebensraumtypen	12
2.1.3 Bewertung der Vorkommen von Lebensraumtypen nach Anhang I der FFH-Richtlinie	12
2.1.4 Bewertung der Vorkommen von Arten nach Anhang II der FFH-Richtlinie.....	17
2.1.5 Auswahl von FFH-Gebieten für das Netz NATURA 2000	19
2.1.6 Abgrenzungskriterien nach fachlichen Gesichtspunkten.....	19
2.2. Die Vogelschutzrichtlinie	21
2.2.1 Gründe für die Ausweisung besonderer Schutzgebiete	21
2.2.2 Abgrenzungskriterien nach fachlichen Gesichtspunkten.....	24
3. Konsequenzen des Schutzregimes von Natura 2000	26
3.1 Artikel 6 der FFH-Richtlinie: Das „Verschlechterungsverbot“ und die Pflicht der Verträglichkeitsprüfung	26
3.2 Die Überwachung des Erhaltungszustands und die Berichtspflicht in Natura 2000 - Gebieten	28
3.3 Umsetzung der europäischen Naturschutzrichtlinien in das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)	28
4. Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland	31
4.1 FFH-Gebiete	31
4.2 Vogelschutzgebiete	32
5. Mögliche Konflikte zwischen Natura 2000 - Gebieten und dem Modellflugbetrieb ...	35
5.1 Beschreibung möglicher Konfliktschwerpunkte	36
5.2 Konflikte im Zusammenhang mit bestehenden Nutzungen.....	38
5.3 Konflikte im Zusammenhang mit Nutzungsänderungen und Neunutzungen.....	39
6. Informationsquellen zur Umsetzung von Natura 2000 in den Bundesländern	42
7. Hinweise für den Modellflug: Worauf im Falle konkreter Betroffenheit im Zusammenhang mit Natura 2000 geachtet werden sollte	45
8. Literatur	47

1. Einführung

Die Europäische Kommission hat Anfang der 90er Jahre in Anerkennung der Tatsache, dass das europäische Naturerbe einen unschätzbaren biologischen, genetischen und nicht zuletzt auch ästhetischen Wert darstellt und vor dem Hintergrund, dass die Sicherung seines Fortbestandes ein vorrangiges Anliegen der Europäischen Union sein muss, das ökologische Schutzgebietskonzept NATURA 2000 entwickelt.

NATURA 2000 sieht die Etablierung eines Netzes aus Schutzgebieten vor, die auf EU-Ebene geschützt werden sollen und denen eine hohe Bedeutung für den Erhalt und die Wiederherstellung der natürlichen Ressourcen zukommt. Geknüpft werden soll dieses Netz auf der Grundlage zweier vom Rat der Europäischen Union (vormals Gemeinschaften) erlassenen Richtlinien. Dies ist zunächst die schon 1979 verabschiedete und lange Zeit wenig beachtete Richtlinie 79/409/EWG des Rates über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN L 103, 1979), mit der bestimmte seltene und stark gefährdete, im Anhang I dieser Richtlinie aufgeführte Vogelarten und auch die Zugvögel geschützt werden sollen. Am 21. Mai 1992 folgte vom Rat der Europäischen Union die Verabschiedung der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie) zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN L 206, 1992).

Das Schutzgebietssystem NATURA 2000 setzt sich „aus Gebieten, die die natürlichen Lebensraumtypen des Anhangs I sowie die Habitate der Arten des Anhang II umfassen“, zusammen. Das Netz NATURA 2000 „umfasst auch die von den Mitgliedstaaten aufgrund der Richtlinie 79/409/EWG ausgewiesenen besonderen Schutzgebiete“ (Artikel 3, Absatz 1 FFH-Richtlinie). Hierzu zählen nicht nur besonders seltene, „natürliche“ Biotop, sondern auch solche, die in bestimmten Regionen noch vergleichsweise häufig anzutreffen sind. Von der Umsetzung der beiden europäischen Naturschutzrichtlinien sind deshalb auch sehr viele Eigentümer und Nutzer betroffen, die mit der Ausweisung von Schutzgebieten bisher nur wenig in Berührung gekommen sind.

Das vorliegende Gutachten ist vom Deutschen Modellflieger Verband e.V. in Auftrag gegeben worden, um eine Informationsgrundlage über die Umsetzung der beschriebenen europäischen Naturschutzrichtlinien zur Etablierung des Netzes NATURA 2000 in Deutschland zu erhalten. Dies geschieht mit der Absicht,

- a) etwas über die Kriterien zur Auswahl und Abgrenzung von FFH- und Vogelschutzgebieten zu erfahren,

- b) über die Konsequenzen der Schutzgebietsauswahl näher informiert zu werden,
- c) den Stand der Ausweisung von Natura 2000 - Schutzgebieten in Deutschland darzustellen,
- d) die tatsächliche oder mögliche Betroffenheit der Modellflieger näher analysieren zu können und
- e) Hinweise darüber zu bekommen, in welcher Form die Modellflieger sich mit der Ausweisung von Schutzgebieten nach der FFH- und Vogelschutzrichtlinie auseinandersetzen können und worauf sie achten sollten, sofern Einschränkungen des Modellflugsports hierdurch entstehen oder zu befürchten sind.

Die vorliegende Expertise ist also an die Mitglieder des DMFV e.V. gerichtet und soll eine Hilfestellung sein, wenn es um die Betroffenheit bezüglich der Ausweisungen von Schutzgebieten nach den Europäischen Naturschutzrichtlinien geht.

2. Rechtsgrundlagen

Wie bereits in der Einleitung beschrieben, besteht das Netz Natura 2000 aus Schutzgebieten, die auf der Grundlage zweier europäischer Naturschutzrichtlinien auszuwählen sind. Hierbei handelt es sich um die FFH-Richtlinie sowie die Vogelschutzrichtlinie.

2.1 Die FFH-Richtlinie

Die Richtlinie 92/43/EWG vom 21. Mai 1992 (AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN L 206 1992) dient der Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen als Grundlage für die Sicherung der Artenvielfalt im Bereich der Mitgliedstaaten der EU (Artikel 2). Daher wird sie auch Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, kurz FFH-Richtlinie, genannt.

Mit der Umsetzung der FFH-Richtlinie wird die Etablierung eines kohärenten ökologischen Netzes, genannt „NATURA 2000“, gefordert (Artikel 3, Absatz 1). Dieses Netz besteht aus den besonderen Schutzgebieten nach der bereits 1979 verabschiedeten EG-Vogelschutzrichtlinie und aus auszuweisenden Schutzgebieten nach den Kriterien der FFH-Richtlinie selber. Bei der Etablierung des Schutzgebietsnetzes greifen somit beide Richtlinien ineinander. Die FFH-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten vor allem dazu, die geeigneten Gebiete auszuwählen und auszuweisen, Maßnahmen rechtlicher und administrativer Art zu treffen, um in den Gebieten einen günstigen Erhaltungszustand der dort vorkommenden Lebensräume sowie der Tier- und Pflanzenarten zu gewährleisten, Vorkehrungen zur Verhinderung von Verschlechterungen in den Gebieten zu treffen und Vorgaben für die Zulassung und Durchführung von Plänen und Projekten mit Auswirkungen auf diese Gebiete zu erlassen (APFELBACHER et al. 1999).

In Anhang III beschreibt die FFH-Richtlinie die Kriterien, die zur Ausweisung von Schutzgebieten für Tiere, Pflanzen und Lebensräume mit Ausnahme der Vögel führen. Eine Ausweisung von Schutzgebieten für Vögel findet nach wie vor nach den Kriterien der EG-Vogelschutzrichtlinie statt.

Die nachfolgenden Ausführungen sollen die fachlichen Grundlagen für die Auswahl und Abgrenzung von FFH-Gebieten verdeutlichen. Dabei wird zunächst darauf eingegangen, welche Schritte für eine richtlinienkonforme Auswahl von Schutzgebieten durchlaufen werden müssen.

2.1.1 Schritte bei der Ausweisung besonderer Schutzgebiete

Nach Artikel 4 der FFH-Richtlinie wählt jeder Mitgliedstaat für die im Anhang I der Richtlinie aufgeführten Lebensräume und für die im Anhang II genannten Tier- und Pflanzenarten besondere Gebiete als Schutzgebiete aus. Hier wird von „Lebensräumen bzw. Arten von gemeinschaftlicher Bedeutung“ gesprochen. Unter diesen werden noch so genannte „prioritäre Lebensräume bzw. Arten“ herausgestellt, für die in besonderem Maße Schutzgebiete auszuweisen sind und die nur unter sehr eingeschränkten Umständen beeinträchtigt werden dürfen (diese Arten und Lebensraumtypen sind in den Anhängen der FFH-Richtlinie mit einem Sternchen gekennzeichnet).

Prioritäre Lebensraumtypen und Arten können von der EU-Kommission in einem Konzertierungsverfahren dann nachgefordert werden, wenn davon auszugehen ist, dass das jeweilige Gebiet für den Fortbestand der jeweiligen prioritären Lebensraumtypen und Arten unerlässlich ist. Wie die EU-Kommission damit umgeht, wenn Lebensraumtypen und Arten von gemeinschaftlichem Interesse nicht in der Vorschlagsliste zu finden sind, ist bisher nicht geklärt (FISAHN & CREMER 1997).

Für Lebensraumtypen nach dem Anhang I der FFH-Richtlinie bedarf die Bewertung von Gebieten einer Beschreibung, wie sich diese überhaupt definieren lassen. Die Identifikation von Lebensraumtypen muss somit der erste Schritt bei der Suche nach möglichen NATURA-2000 Schutzgebieten sein. Hierzu gibt es Interpretationshilfen von der Europäischen Kommission (EUROPEAN COMMISSION 1999) und für die Bundesrepublik Deutschland in Form des „BfN-Handbuches zur Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie“ von SSYMANK et al. (1998).

Nach der Identifikation der möglichen FFH-Gebiete folgt eine Bewertung mit dem Ziel, die jeweils besten Flächen in das Schutzgebietsnetz NATURA 2000 zu integrieren. Dabei ist festzuhalten, dass die Europäische Kommission dem Mitgliedstaat zwar einen Auswahlspielraum bei der Beurteilung der geeigneten Gebiete zugesteht, jedoch erwartet, dass für „jeden Lebensraumtyp des Anhangs I und jede Art des Anhangs II (einschließlich der prioritären Lebensraumtypen und der prioritären Arten) auf nationaler Ebene eine Beurteilung der relativen Bedeutung der Gebiete vorgenommen wird“ (vgl. AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN L 206 1992).

Weiterhin wichtig erscheint die Tatsache, dass die Bewertung anhand der in Anhang III genannten Kriterien stattzufinden hat. Die Art der Gewichtung der fachlichen Kriterien stellt dabei nach Ansicht von IVEN (1996) den fachlichen Beurteilungsspielraum des Mitgliedstaats dar. Dies wiederum bedeutet, dass die verschiedenen Teilkriterien bei der Bewertung durch-

aus auch unterschiedliche Wertzuweisungen erhalten können, ohne dass damit den Kriterien der FFH-Richtlinie widersprochen würde.

Die Entwicklung und Darstellung der Bewertungsgrundlagen ist Voraussetzung für die Auswahl der besonders geeigneten Gebiete. Diese Auswahl ist Sache des Mitgliedstaates. Sie birgt einen gewissen fachlichen Beurteilungsspielraum nicht nur hinsichtlich der unterschiedlichen Gewichtung von Teilkriterien, sondern auch bezüglich der Frage, wie viele der als besonders hochwertig anzusehenden Flächen tatsächlich in das Schutzgebietsnetz NATURA 2000 integriert werden sollen (IVEN 1996, EPINEY 1997, APFELBACHER et al. 1999). Sobald die Gebiete ausgewählt worden und Bestandteil der Liste von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung sind, besteht bezüglich der besonderen Schutzgebiete der FFH-Richtlinie eine Ausweisungsverpflichtung. Dann müssen die ausgewählten Gebiete als NATURA-2000 Gebiete einen ausreichenden Schutzstatus erhalten (FREYTAG & IVEN 1995, EPINEY 1997). Insbesondere die Bedeutung eines ausreichenden rechtlichen Schutzstatus wurde durch den Europäischen Gerichtshof in einem kürzlich erlassenen Urteil gegen die Französische Republik hervorgehoben (Rechtssache C-96/98 Kommission der Europäischen Gemeinschaften ./ Französische Republik, Urteil vom 25. November 1999).

Im Bundesland Nordrhein-Westfalen liegt eine Verwaltungsvorschrift vor, die die Auswahlkriterien für FFH-Gebiete (und Vogelschutzgebiete) präzisiert (vgl. MURL 2000, BROCKSIEPER & WOIKE 1999, siehe Kapitel 2.8). Weiterhin gibt es Vorgaben durch das Europäische Themenzentrum Naturschutz (ETC-NC), welches Richtwerte für die zu meldenden Anteile von Lebensraumtypen bzw. Artvorkommen gegeben hat. Auch zeichnen die jüngsten Urteile des Europäischen Gerichtshofs die Bedeutung einiger Kriterien für die Gebietsauswahl und -abgrenzung auf.

Nach Identifizierung, Bewertung und Auswahl der Gebiete wird eine nationale Vorschlagsliste erarbeitet, in der die genannten Schutzgebiete eingestuft werden. In dieser Liste befinden sich auch die „prioritären natürlichen Lebensraumtypen und Arten“, die als stark gefährdete und/oder seltene Vorkommen besonders zu berücksichtigen sind. Nach Bewertung der Gebiete und Erarbeitung einer nationalen Vorschlagsliste stimmt der Habitatausschuss der Europäischen Union, Generaldirektion XI, die Auswahl mit dem Europäischen Themenzentrum Naturschutz ab (vgl. Abbildung 2).

Der letzte formale Schritt ist schließlich die Annahme der gemeinschaftlichen Liste von SCIs (sites of common interest = Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung) für die jeweilige

biogeographische Region¹. Im Gegensatz zu den besonderen Schutzgebieten (special protected areas, SPAs) nach der EG-Vogelschutzrichtlinie werden die besonderen Schutzgebiete nach der FFH-Richtlinie einvernehmlich zwischen dem Mitgliedstaat und der Europäischen Kommission für die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung ausgewählt (GEBHARD 1999). Hierbei werden alle von dem Mitgliedstaat (und in Deutschland damit von den Bundesländern) vorgeschlagene Gebiete, die prioritäre Lebensraumtypen und/oder prioritäre Arten beherbergen, ohne irgendeinen Auswahlprozess als Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung betrachtet und unmittelbar in die Gemeinschaftsliste übernommen (APFELBACHER et al. 1999).

Auswahl der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung (SCIs) nach biogeographischen Regionen					
1. Schritt	2. Schritt	3. Schritt	4. Schritt	5. Schritt	6. Schritt
GD XI & ETC-NC überprüfen, ob die durch die Mitgliedsstaaten übermittelten Informationen vollständig und kohärent sind	Erstellung einer Referenzliste pro Mitgliedstaat von vorkommenden Anhang I – Habitaten und Anhang II - Arten	Analyse der Repräsentativität von Habitaten und Arten	Auswahl der einzelnen Gebiete für die gemeinschaftliche Liste	Zustimmung durch den Habitat - Ausschuss zu den Ergebnissen aus den Schritten 2, 3 und 4	Formelle Annahme der gemeinschaftlichen Liste von SCIs für die Region xy
↓ ↑	↓ ↑	↓ ↑	↓ ↑		
Mitgliedstaat	Mitgliedstaat	Mitgliedstaat	Mitgliedstaat		
GD XI + Thematisches Zentrum	Biogeographische Seminare - unterschiedliche Mitgliedstaaten			Formaler Prozess - Brüssel	

Abbildung 1: Entstehungsprozess der „gemeinschaftlichen Gebietsliste“ für die biogeographischen Regionen in Europa (Abkürzungen: SCIs: Sites of common interest; GD XI: Generaldirektion XI der Europäischen Kommission; ETC-NC: Europäisches Themenzentrum Naturschutz).

¹ Die FFH-Richtlinie unterscheidet 5 Biogeographische Regionen. Diese wurden aufgrund des Beitritts von Österreich, Finnland und Schweden zur Europäischen Union im Jahre 1995 um eine weitere Region ergänzt. Diese Biogeographischen Regionen (alpin, atlantisch, kontinental, mediterran, makaronesisch und boreal) sollen als Grundraster für die Bewertung und Flächenauswahl der NATURA 2000 Gebiete dienen. Für Deutschland spielen 3 Biogeographische Regionen (alpin, atlantisch und kontinental) eine Rolle (vgl. SSYMANK et al. 1998).

Auf nationaler Ebene erarbeiten die Bundesländer Gebietslisten, die von den Landesumweltministerien den zu beteiligenden Landesministerien im Rahmen einer Ressortabstimmung zugeleitet werden, um sich zu den Gebietsvorschlägen zu äußern. Die dann von der Landesregierung zur Meldung beschlossenen („Kabinettsbeschluss“) FFH- und Vogel-schutzgebiete werden vom jeweiligen Landesumweltministerium dem Bundesumweltministerium (BMU) zur Benehmensherstellung und zur Weiterleitung an die EU-Kommission übermittelt. Das BMU beteiligt die anderen fachlich betroffenen Bundesministerien.

Über Bedenken des BMU, deren Berücksichtigung eine Änderung der Gebietsauswahl zur Folge hat, ist ein erneuter Beschluss der Landesregierung herbeizuführen. Unter „Benehmen“ ist die gutachterliche Anhörung einer anderen Stelle zu verstehen. Dies verlangt im Gegensatz zum Einvernehmen keine Willensübereinstimmung (APFELBACHER et al. 1999). Die ausgewählten Gebiete werden der Kommission vom BMU benannt. Sie werden im Bundesanzeiger veröffentlicht, sobald die Europäische Kommission sie in die Gemeinschaftsliste aufgenommen und dies dem Mitgliedstaat per Entscheidung bekannt gegeben hat. Ihr Schutz wird gesetzlich oder durch vertragliche Vereinbarungen binnen sechs Jahren nach Festlegung der Gemeinschaftsliste als besondere Schutzgebiete sichergestellt (APFELBACHER et al. 1999, siehe auch Kapitel 3.).

Da bereits auf Ebene der Bundesländer eine Auswahl der Schutzgebiete vorgenommen wird, muss vermutet werden, dass die Europäische Union diese Auswahl nicht noch einmal vom Sachverhalt her prüft. Aus diesem Grunde ist es unerlässlich, dass eine Meldung der Gebiete nur nach zweifelsfrei nachgewiesener fachlicher Eignung durchgeführt werden darf. In diesem Zusammenhang sei noch einmal darauf hingewiesen, dass die von den Bundesländern vorgeschlagenen Gebiete, die prioritäre Lebensraumtypen und/oder prioritäre Arten beherbergen, automatisch in die Gemeinschaftsliste der NATURA 2000 Gebiete übernommen werden. Ein „Gebietsfilter“ auf EU-Ebene ist für diese Flächen nicht mehr vorgesehen. Auch diese Tatsache unterstreicht die Notwendigkeit der fachlich einwandfreien Gebietsauswahl.

Die FFH-Richtlinie macht klare Angaben dazu, welche Teilkriterien Grundlage für die Darstellung der Bedeutung eines Gebiets für einen Lebensraumtyp gemäß Anhang I bzw. eine Art gemäß Anhang II sind. Diese Teilkriterien sind für eine ausreichende Bewertung und Dokumentation eines Gebietsvorschlages somit unerlässlich.

Eine ganze Reihe von fachlichen Grundlagen werden durch die FFH-Richtlinie jedoch nicht geklärt. Ihre Präzisierung oder sogar Definition ist Sache des Mitgliedstaates bzw. in der Bundesrepublik Deutschland der Bundesländer und muss als Grundvoraussetzung für eine

nachvollziehbare Umsetzung der FFH-Richtlinie gesehen werden. Eine Präzisierung, welche Teilkriterien wie zu gewichten sind, ist ebenso unumgänglich wie die Frage, wie viele Vorkommen eines jeden Lebensraumtyps und einer jeden Art in die gesamte Schutzgebietskategorie integriert werden sollen. Weiterhin ist es sinnvoll, die fachlichen Grundlagen für die Abgrenzung von Schutzgebieten möglichst präzise festzuschreiben, da auch hierzu keine Angaben in der FFH-Richtlinie zu finden sind.

2.1.2 Klassifizierung von Lebensraumtypen

Wie bereits erwähnt, werden nach der FFH-Richtlinie Schutzgebiete für so genannte „Lebensraumtypen“ (Biotoptypen oder Habitats) ausgewiesen, die im Anhang I der Richtlinie aufgeführt sind. Vor der eigentlichen Bewertung dieser Lebensraumtypen nach den Vorgaben des Anhangs III der FFH-Richtlinie steht deren richtige Klassifizierung. Mehrere Faktoren sind hierfür von Bedeutung. Zunächst ist dies das Vorkommen charakteristischer Pflanzenarten, aber auch der wesentlichen Standortfaktoren (vgl. hierzu auch SSYMANK et al. 1998). Für jeden Lebensraumtyp sind also einzelne oder mehrere dieser Arten wichtig für eine Identifikation. So muss z.B. nach Angaben der europäischen Interpretationshilfe für die Identifizierung von Lebensraumtypen des Anhangs I der FFH-Richtlinie (EUROPEAN COMMISSION 1999) die Rotbuche (*Fagus sylvatica*) zusammen mit Säurezeigern wie dem Haarmützenmoos (*Polytrichum formosum*) und der weit verbreiteten Schmalblättrigen Hainsimse (*Luzula luzuloides*) vorkommen, um einen Bestand als Hainsimsen-Buchenwald (Luzulo-Fagetum, Code 9110 nach FFH-Richtlinie) zu klassifizieren. Der Faktor „Buchenwald auf saurem Boden mit den dazugehörigen Zeigern in der Krautschicht“ ist somit bestimmend für den Hainsimsen-Buchenwald.

2.1.3 Bewertung der Vorkommen von Lebensraumtypen nach Anhang I der FFH-Richtlinie

Die Kriterien für die Auswahl der Lebensraumtypen und Habitats für die verschiedenen Arten „von gemeinschaftlichem Interesse“ sind im Anhang III der FFH-Richtlinie beschrieben. Als „Kriterien zur Bedeutung des Gebietes für einen natürlichen Lebensraumtyp des Anhangs I“ gelten der Repräsentativitätsgrad, die vom Lebensraumtyp eingenommene Fläche im Vergleich zur Gesamtfläche des Lebensraumtyps im jeweiligen Mitgliedstaat sowie der Erhaltungszustand des betreffenden Lebensraumtyps. Wie bereits erwähnt, sagt die FFH-Richtlinie nichts darüber aus, ob ein bestimmtes Kriterium als besonders hochwertig anzusehen ist. So liegt es innerhalb des fachlichen Beurteilungsspielraums, z.B. großflächige, aber beeinträchtigte Vorkommen eines bestimmten Lebensraumtyps als hochwertiger anzusehen als kleine, dafür aber nahezu natürliche Nachweise. Es wäre jedoch auch möglich, umge-

kehrt zu urteilen. Daher sind Vorgaben zur Gewichtung der unterschiedlichen Kriterien unerlässlich, um nachvollziehbare Bewertungsschemata zu erhalten.

Die Kriterien zur Beurteilung der Bedeutung des Gebiets für eine gegebene Art des Anhangs II umschließen Angaben zur Populationsgröße im Vergleich zur Populationsgröße im betreffenden Mitgliedstaat. Hinzu kommen Aussagen zum Erhaltungsgrad der für die betreffende Art wichtigen „Habitatselemente“ und zu den Wiederherstellungsmöglichkeiten. Der Isolierungsgrad der Population im Vergleich zum natürlichen Verbreitungsgebiet wird als letztes Teilkriterium genannt. Die Beurteilung dieser drei Kriterien führt auch hier zu einer Gesamtbewertung für das benannte Gebiet. Wieder muss die Gewichtung der Teilkriterien präzisiert werden.

Die Darstellung der Kriterien für die Bewertung und Auswahl von FFH-Gebieten reicht für eine praktikable Umsetzung der FFH-Richtlinie nicht aus. Eine Vielzahl von Informationen sind notwendig, um z.B. zu bewerten, wann ein Lebensraumtyp als typisch (repräsentativ) und gut ausgeprägt anzusehen ist. Dies wiederum hängt davon ab, in welchem Zustand dieser Lebensraumtyp überhaupt noch im jeweiligen geographischen Bezugssystem anzutreffen ist. Weiterhin müssen die Teilkriterien so spezifiziert werden, dass jeder Anwender zu den gleichen (oder zumindest vergleichbaren) Ergebnissen kommt. Um die Voraussetzungen für die Gebietsauswahl zu klären und damit eine Beurteilungsgrundlage zu schaffen, wird im folgenden dargestellt, wie in der Literatur (AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN L 206 1992, AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN L 107 1997, SSYMANK et al. 1998, MURL 2000) die Bewertungsmaßstäbe für FFH-Gebiete gesetzt werden.

Der Standard-Datenbogen ist die Informationsgrundlage, nach der die Gebietsmeldungen, aber auch die weiteren Informationen zum Vorkommen von Lebensraumtypen und Arten aus den Anhängen I und II der FFH-Richtlinie sowie der entscheidenden Vogelarten der EG-Vogelschutzrichtlinie an die Kommission weitergeleitet werden. Hier sind die wichtigsten Angaben dazu, wie die Teilkriterien bei der Gebietsbewertung anzuwenden sind, zu finden. Für **Lebensraumtypen des Anhangs I** der FFH-Richtlinie werden folgende Ausführungen gemacht:

Repräsentativität:

Die Repräsentativität (auch: Repräsentanz) soll etwas darüber aussagen, wie „typisch“ ein Lebensraum für ein geographisches Gebiet ist. Dabei steht die Erkenntnis im Vordergrund, dass jede Region aufgrund ihrer standörtlichen Voraussetzungen nur einem bestimmten Spektrum von Arten und Biozönosen besonders günstige Existenzbedingungen bietet (PLACHTER 1991). Sinnvolles Bezugssystem für die Beurteilung dieses Teilkriteri-

ums sind die Naturräumlichen Haupteinheiten (SUKOPP 1972). PLACHTER (1991) führt weiterhin aus, dass zur Beurteilung der Repräsentanz erst vergleichende Bestandsaufnahmen von Bedeutung sind, um naturraumbezogene Flächenbilanzen für Lebensraumtypen zu erhalten.

Der Standard-Datenbogen stellt eine Verbindung mit dem Manual (EUROPEAN COMMISSION 1999) her. Dabei wird darauf aufmerksam gemacht, dass die charakteristischen Arten und die weiteren im Manual genannten relevanten Aspekte für die Bewertung dieses Teilkriteriums von Bedeutung sind. In einer Rangordnung ist festzuhalten, welches die besonders „typischen“ Lebensräume für einen Bezugsraum sind. Dabei gilt folgende Abstufung:

- A = hervorragende Repräsentativität
- B = gute Repräsentativität
- C = signifikante Repräsentativität
- D = nichtsignifikante Präsenz

Ist ein Lebensraumtyp für ein Gebiet nicht signifikant, unterbleibt eine weitere Bewertung.

Entscheidend für eine hohe Repräsentativität eines Lebensraumtyps ist folglich die gemessen am Potential mögliche Vollständigkeit des Arteninventars und der weiteren Teilkriterien lt. Manual (EUROPEAN COMMISSION 1999) sowie ein Bezug zum Gebiet, in dem der Lebensraumtyp liegt. Voraussetzung hierfür ist eine „Messung des Potentials“ eines jeden Naturraumes, um einen Maßstab für die Einschätzung zu bekommen, wann ein Lebensraumtyp besonders repräsentativ ist und wann nicht.

Relative Fläche:

Hiermit ist die von einem natürlichen Lebensraumtyp eingenommene Fläche im Vergleich zur Gesamtfläche des betreffenden Lebensraumtyps im gesamten Hoheitsgebiet des Staates zu beurteilen. Die Zahlen sollten prozentual angegeben werden, wobei auch Schätzungen („nach bestem Sachverstand“) zulässig sind. Dabei gelten:

- A = Fläche zwischen 15% und 100%
- B = Fläche zwischen 2% und 15%
- C = Fläche zwischen 0% und 2%

Um dieses Kriterium zu beurteilen, müssten (zumindest annähernd) Flächenangaben von Lebensraumtypen für die ganze Bundesrepublik Deutschland vorhanden sein, um die Werte A, B oder C vergeben zu können. Die abgestufte Abschätzung von Flächengrößen

auf Ebene der Naturräumlichen Haupteinheiten (als Untereinheiten der Biogeographischen Regionen) wäre dann der Maßstab, nach dem eine Rangfolge von Flächengrößen aufzustellen ist.

Erhaltungszustand:

Dieses Teilkriterium ist in mehrere Unterkriterien gegliedert. Erwähnt wird der „Erhaltungsgrad der Struktur und der Funktionen des natürlichen Lebensraumtyps und die Wiederherstellungsmöglichkeiten“. Für jedes dieser Teilkriterien sind Definitionen notwendig, wann ein besonders gut erhaltener (und wiederherstellbarer) Zustand eines Lebensraumtyps angenommen werden kann.

i) Erhaltungsgrad der Struktur

Mit dem „Erhaltungsgrad der Struktur“ wird der Zustand eines Lebensraumtyps, gemessen am natürlichen, beeinträchtigungsfreien „Idealzustand“, bewertet. Es handelt sich also im Prinzip um das Maß der „Natürlichkeit“, in der ein Lebensraumtyp in einem Gebiet vorliegt. Diese lässt sich aus dem Vorkommen von Pflanzen- und Tierarten, Strukturmerkmalen u.a. bewerten. Zum Vergleich heranzuziehen sind hier Daten, die die bestmögliche Ausprägung eines jeden Lebensraumtyps beschreiben. Sie sind im Manual (EUROPEAN COMMISSION 1999) oder anderen relevanten wissenschaftlichen Informationen (SSYMANK et al. 1998) zu finden. Nach folgendem Schema ist die Bewertung durchzuführen:

I = hervorragende Struktur

II = gut erhaltene Struktur

III = durchschnittliche oder teilweise beeinträchtigte Struktur

Eine hervorragende Struktur eines Lebensraumtyps führt zur Einstufung in die höchste Kategorie für den gesamten Erhaltungszustand (hervorragender Erhaltungszustand).

ii) Erhaltungsgrad der Funktion

Dieses Teilkriterium spricht die „Wahrscheinlichkeit“ und die „Kapazität“ an, ob für einen Lebensraumtyp in einem Gebiet auch zukünftig eine Beibehaltung seiner Struktur zu erwarten ist. Einfließen sollen hier mögliche negative Einflüsse sowie alle möglichen realistischen Anstrengungen zum Erhalt eines Lebensraumtyps. Es wird folgende Wertung vorgenommen:

I = hervorragende Aussichten

II = gute Aussichten

III = durchschnittliche oder schlechte Aussichten

Gute oder hervorragende Aussichten der Beibehaltung einer günstigen Struktur führen in Kombination mit einer gut erhaltenen Struktur unter Punkt i) immer zur Einschätzung „hervorragender Erhaltungszustand“ oder „guter Erhaltungszustand“.

iii) **Wiederherstellungsmöglichkeiten**

Die Wiederherstellungsmöglichkeiten eines jeden Lebensraumtyps gründen sich vor allem auf seine Regenerationsfähigkeit. Nach BLAB (1985) und KAULE (1991) sind einige Entwicklungszeiten nachfolgend beispielhaft angegeben:

Einige Waldtypen und Weidengebüsche benötigen für die Regeneration einen Zeitraum von **50 bis 200 Jahren**. Auwälder, Lohwälder und kleine Fließgewässer benötigen für die Regeneration einen Zeitraum von **200 bis 1000 Jahren**. Natürliche Wälder benötigen Zeiträume von **mehr als 1000 Jahren** zur vollständigen Regeneration.

Neben der wissenschaftlichen Machbarkeit, ob ein Lebensraumtyp überhaupt wiederherzustellen ist, soll unter diesem Kriterium auch die Kostenwirksamkeit betrachtet werden. Einzustufen ist folgendermaßen:

I = einfache Wiederherstellung

II = Wiederherstellung bei durchschnittlichem Aufwand möglich

III = schwierige bzw. unmögliche Wiederherstellung

PETERSEN et al. (1998) werten eine Wiederherstellbarkeit von unter 15 Jahren als „einfach“ (Kategorie I), eine von 15 bis 150 Jahren als Kategorie II.

Der Erhaltungszustand eines Lebensraumtyps ist insgesamt folgendermaßen zu bewerten:

A = hervorragender Erhaltungszustand (hervorragende Struktur oder gute Struktur und die hervorragende Aussicht, dass die Funktionen des Lebensraumtyps auch künftig beibehalten werden)

B = guter Erhaltungszustand (unterschiedliche Beurteilungsmöglichkeiten von guter Struktur und Funktion bis hin zu teilweise beeinträchtigter Struktur, aber gute Aussicht, dass die Funktionen zukünftig beibehalten werden und gute Wiederherstellbarkeit beeinträchtigter Elemente)

C = durchschnittlicher oder beschränkter Erhaltungszustand (hierunter fallen die anderen Kombinationen von Struktur, Funktionen und Wiederherstellbarkeit)

Im Gegensatz zur Repräsentativität, die sich im Vergleich mit anderen Vorkommen eines jeden Lebensraumtyps für eine Naturräumliche Haupteinheit bewerten lässt, spielen für den Erhaltungsgrad eindeutige Faktoren eine Rolle, die jedoch definiert werden sollten. So muss für jeden Lebensraumtyp ein „Idealzustand“ beschrieben werden, der als hervorragender Erhaltungszustand gelten kann. Dieser muss dann wiederum der Maßstab sein, an dem sich eine abgestufte Bewertung von weniger guten Erhaltungszuständen einschätzen lässt. Auch das Manual (EUROPEAN COMMISSION 1999) definiert einen hervorragenden Erhaltungszustand nicht eindeutig.

Gesamtbeurteilung:

Das Kriterium ist als Synthese der vorhergehenden Kriterien zu verstehen, wobei je nach Lebensraumtyp eine unterschiedliche Gewichtung der Einzelkriterien vorgenommen werden kann. Auch sind hier zusätzliche „relevante“ Elemente in die Beurteilung einzubeziehen wie das Gebiet beeinflussende menschliche Aktivitäten, Besitzverhältnisse u.a. Als Bewertung wird folgende Reihenfolge angegeben:

A = hervorragender Wert

B = guter Wert

C = signifikanter Wert

2.1.4 Bewertung der Vorkommen von Arten nach Anhang II der FFH-Richtlinie

In ähnlicher Weise wie für die Lebensraumtypen nach Anhang I der FFH-Richtlinie ist auch für die **Arten, die in Anhang II aufgelistet sind**, vorzugehen. Die Einzelkriterien für die Arten weichen jedoch von denen für die Lebensraumtypen wie folgt ab:

Statt einer Bewertung der relativen Fläche wird das Kriterium der **Population** eingeführt, wobei folgende Klassifizierung zu wählen ist:

A: $100\% \geq p \geq 15\%$

B: $15\% \geq p \geq 2\%$

C: $2\% \geq p > 0\%$

D: nichtsignifikante Population

Bezugssystem für die Populationseinschätzung sind die Bestände in einem zu bewertenden Gebiet im Vergleich zu den nationalen Populationen. Über letztere sind häufiger keine konkreten Angaben vorhanden, so dass Schätzungen als zulässig angesehen werden.

Statt einer Bewertung des Erhaltungszustands für Lebensraumtypen wird für Arten nach Anhang II die **Erhaltung** bewertet. Sie ist in zwei Unterkriterien gegliedert:

i) Erhaltungsgrad der für die betreffende Art wichtigen Habitatselemente

Zu berücksichtigen sind hier die biologischen Anforderungen der zu behandelnden Arten, wobei Struktur des Lebensraums und abiotische Elemente Berücksichtigung finden. Das Kriterium sollte „nach bestem Sachverstand“ bewertet werden:

I = Elemente in hervorragendem Zustand

II = Elemente gut erhalten

III = Elemente in durchschnittlichem bzw. beeinträchtigtem Zustand

Wie für den Erhaltungszustand von Lebensraumtypen führt auch eine gute oder hervorragende Erhaltung der wichtigen Habitatselemente unabhängig von der Wiederherstellbarkeit zu einer hohen Einstufung dieses Kriteriums.

ii) Wiederherstellungsmöglichkeiten

Wie für Lebensraumtypen soll auch für die Lebensräume der Arten nach Anhang II ermittelt werden, ob sie in einem überschaubaren Zeitraum und mit angemessenen Mitteln wiederhergestellt werden können, sofern sie beeinträchtigt sind. Die Lebensfähigkeit der betreffenden Population steht hierbei im Mittelpunkt des Interesses.

Insgesamt wird die Erhaltung folgendermaßen beurteilt:

A = hervorragende Erhaltung (Elemente in hervorragendem Zustand unabhängig von der Wiederherstellbarkeit)

B = gute Erhaltung (Elemente in gutem Zustand unabhängig von der Wiederherstellbarkeit oder Elemente beeinträchtigt aber einfach wiederherzustellen)

C = durchschnittlicher oder beschränkter Erhaltungszustand (hierunter fallen die anderen Kombinationen)

Im Gegensatz zur Repräsentativität wird als weiteres Kriterium für die Bewertung von Populationen die **Isolierung** eingeführt. Hier wird berücksichtigt, ob Populationen aufgrund ihrer natürlichen Verbreitung in einer bestimmten Region stärker zur genetischen Vielfalt beitragen, jedoch aufgrund der Isolierung auch als verletzlicher gelten. Endemische Arten finden hierbei besondere Berücksichtigung. Das Kriterium wird folgendermaßen bewertet:

- A: Population (beinahe) isoliert
- B: Population nicht isoliert, aber am Rande des Verbreitungsgebietes
- C: Population nicht isoliert, innerhalb des erweiterten Verbreitungsgebietes

Wie bei den Lebensraumtypen resultiert aus der Bewertung der Einzelkriterien auch für die Arten eine Gesamtbeurteilung, bei der zwischen hervorragendem, gutem und signifikantem Wert unterschieden wird.

2.1.5 Auswahl von FFH-Gebieten für das Netz NATURA 2000

Nach der Bewertung, welche Gebiete zu den besten im jeweiligen geographischen Bezugssystem zu zählen sind, erfolgt die Auswahl. Auch hier gibt es keine weitere Präzisierung durch die FFH-Richtlinie.

Das Europäische Themenzentrum Naturschutz (ETC-NC) hat jedoch Richtwerte für die Ausweisung von Schutzgebieten definiert. Danach ist bei einer Meldung von weniger als 20% der Vorkommen eines Lebensraumtyps im jeweiligen Mitgliedstaat als Schutzgebiete im Netz „Natura 2000“ von einer unzureichenden Berücksichtigung auszugehen. Meldungen zwischen 20% und 60% bedürfen einer Einzelfallbetrachtung. Meldungen über 60% der Fläche eines jeden Lebensraumtyps dagegen gelten als ausreichende Berücksichtigung. Bei weit verbreiteten, häufigen Lebensraumtypen kann im Einzelfall auch eine Meldung unter 20% der jeweiligen Gesamtfläche als ausreichend angesehen werden (BOILLOT et al. 1997). Dies dürfte z.B. bei den in Deutschland weit verbreiteten Waldtypen (v.a. Buchenwäldern) von Bedeutung sein und ist in der Diskussion über eine Meldewürdigkeit zu berücksichtigen. Sehr seltene Lebensraumtypen und Arten dagegen sollten zu einem sehr hohen Anteil (deutlich über 60% der Vorkommen) gemeldet werden (BOILLOT et al. 1997).

Als unterster Richtwert sollen also mindestens die besten 20% (d.h. die repräsentativsten, am besten ausgeprägten und größten Flächen) eines jeden Lebensraumtyps in die Schutzgebietskulisse von NATURA 2000 integriert werden. Wichtig ist auf jeden Fall noch einmal die Aussage, dass nicht jedes Vorkommen von Lebensraumtypen nach Anhang I oder Arten nach Anhang II der FFH-Richtlinie zur Ausweisung eines Schutzgebiets führt.

2.1.6 Abgrenzungskriterien nach fachlichen Gesichtspunkten

Die Abgrenzung von FFH-Gebieten muss sich nach fachlichen Gesichtspunkten plausibel nachvollziehen lassen. Bei Arten, die große Lebensräume beanspruchen, präzisiert die FFH-Richtlinie diese Abgrenzungskriterien. Sie spricht hier von „Orten im natürlichen Verbreitungsgebiet dieser Arten, die für ihr Leben und ihre Fortpflanzung ausschlaggebenden phy-

sischen und biologischen Elemente aufweisen“ (Artikel 4, Abs. 1). Nach fachlichen Kriterien sollten die Grenzen eines Schutzgebietes also die entscheidenden „Habitatselemente“ für die zu schützende Art bzw. das Vorkommen des jeweiligen Lebensraumtyps, der im Anhang der Richtlinie genannt wird, einschließen.

Dabei lassen sich jedoch in der FFH-Richtlinie keine genauen Angaben dazu finden, wie groß eventuelle Pufferzonen für ein Schutzgebiet sein können bzw., ob diese überhaupt eingerichtet werden sollen. Einen Anhaltspunkt gibt jedoch der „Umgebungsschutz“. Das Verbot der erheblichen Beeinträchtigung von Natura – 2000 – Gebieten erstreckt sich nicht nur auf Vorhaben, die in den Gebieten selber stattfinden sondern auch auf solche, die von außen auf die Gebiete einwirken können (vgl. Kapitel 3.). Damit ist eine Beeinträchtigung der Schutzgebiete selbst bei einer Abgrenzung ohne zusätzliche Pufferzonen ausgeschlossen, da der Schutzstatus auch eine Wirkung auf die Umgebung entfaltet. Pufferzonen erscheinen somit nur dann notwendig, wenn sie zur Aufrechterhaltung der Erhaltungsziele eines Gebietes unvermeidlich sind (Bsp.: Gewässerrandstreifen gegen Nährstoffeinträge).

Aus der FFH-Richtlinie lässt sich jedoch auch schließen, dass die auszuweisenden Gebiete nicht **nur** durch das flächendeckende Vorkommen von Lebensraumtypen und Arten nach den Anhängen gekennzeichnet sein müssen. Es werden „Gebiete“ gefordert, in denen die Lebensraumtypen und Arten „vorkommen“ (und nicht nur solche, deren Kulisse sich mit den Lebensraumtypen und Habitaten der Arten deckt).

Wichtig ist also neben der Festlegung einer Gebietskulisse die fachlich nachvollziehbare Begründung der Abgrenzung. Dabei erscheint eine Bewertung von Teilgebieten, wenn diese unterschiedliche Wertigkeiten im Sinne des Anhangs III der FFH-Richtlinie aufweisen, unumgänglich, um den fachlichen Beurteilungsspielraum auszuloten. So kann zwischen zwingend ausweisungswürdigen Flächen und solchen unterschieden werden, bei denen keine uneingeschränkte FFH-Würdigkeit festzustellen ist. Wie wichtig diese Unterscheidung für weitere Vorhaben in einem Schutzgebiet sein kann, zeigen Urteile des Europäischen Gerichtshofs zu EG-Vogelschutzgebieten.

Bei der Durchmischung von FFH-würdigen Lebensraumtypen mit anderen, nicht nach der FFH-Richtlinie als besonders schützenswert anzusehenden Habitaten wird die Abgrenzungsproblematik besonders deutlich. Es existieren keine genauen Angaben darüber, wie groß der Gesamtanteil FFH-relevanter Lebensraumtypen in einem Schutzgebiet sein soll. Lediglich SSYMANK et al. (1998) präzisieren am Beispiel der Waldlebensraumtypen, dass „kleinere Parzellen mit abweichender Vegetation in die Abgrenzung integriert“ werden können. Weiterhin sollen „Blößen sowie Aufforstungen mit abweichenden Baumarten oder Kahl-

schläge innerhalb eines größeren Bestandes“ in den Waldlebensraumtyp mit eingeschlossen werden.

Eine Festlegung von Mindestanteilen FFH-würdiger Lebensräume wäre eine wichtige Voraussetzung für die Diskussion von Gebietskulissen. Nach JULIEN (mdl. Mitt. 1998) präzisiert die FFH-Richtlinie solche Grenzwerte nicht, um Möglichkeiten des fachlichen Beurteilungsspielraums auf regionaler Ebene einzuräumen. Es ist folglich Sache der Bundesländer, Mindestflächenanteile FFH-relevanter Lebensraumtypen des Anhangs I bzw. genutzter Teillebensräume von Arten des Anhangs II innerhalb eines gesamten Schutzgebiets festzulegen. So wäre eine Mindestforderung von eindeutig mehr als 50% FFH-würdiger Fläche in einer Gebietskulisse nachvollziehbar, da dann davon ausgegangen werden kann, dass zusätzlich in die Gebietskulisse einbezogene, nicht FFH-würdige Habitats tatsächlich „kleiner“ sind als die schützenswerten Lebensräume.

2.2. Die Vogelschutzrichtlinie

Die Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 (AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN L 103 1979) ist erlassen worden, um den Erhalt sämtlicher wildlebender Vogelarten auf dem Gebiet aller Mitgliedstaaten (mit Ausnahme von Grönland) zu gewährleisten (Artikel 1, Absatz 1). Dies betrifft sowohl die Vögel selber als auch ihre Eier, Nester und besonders auch die Lebensräume (Artikel 1, Absatz 2). In Artikel 2 betont die Richtlinie die Notwendigkeit, sämtliche wildlebende Vogelarten entsprechend den wissenschaftlichen, ökologischen und kulturellen Erfordernissen auf „einem Stand zu halten“. Damit wird zum Ausdruck gebracht, dass es vornehmlich naturschutzfachliche Aspekte sind, die als Begründung für die Einleitung unterschiedlichster Maßnahmen zum Schutz dieser Vögel herangezogen werden können (vgl. hierzu auch IVEN 1998).

Die Vogelschutzrichtlinie ist also die sehr viel ältere europäische Naturschutzrichtlinie. Bis zur Umsetzung der FFH-Richtlinie und die Anforderung, auch Vogelschutzgebiete in das Netz NATURA 2000 zu integrieren, ist sie jedoch nur wenig beachtet worden.

2.2.1 Gründe für die Ausweisung besonderer Schutzgebiete

Neben dem unter Artikel 3 genannten allgemeinen Schutz der wildlebenden Vogelarten und der Verpflichtung, dass alle Mitgliedstaaten Sorge für den Erhalt einer ausreichenden Vielfalt an Lebensräumen für diese tragen, ist Artikel 4 von besonderer Bedeutung für mögliche Maßnahmen, die sich aus der Vogelschutzrichtlinie herleiten lassen (vgl. EPINEY 1997). In Absatz 1 dieses Artikels werden die Kriterien genannt, die als Grundlage für die Ausweisung

besonderer Schutzgebiete (sog. SPA = **S**pecial **P**rotected **A**reas) zur Sicherung und Entwicklung bestimmter Vogelarten dienen. Diese Gebietsauswahl ist Sache des Mitgliedstaats.

Nach Artikel 4, Absatz 1 sollen die „zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Lebensräume“ für die im Anhang I der Richtlinie genannten, besonders gefährdeten oder seltenen Arten als Schutzgebiete ausgewiesen werden. Dabei ist jedoch an keiner Stelle der EG-Vogelschutzrichtlinie selber definiert worden, nach welchen Kriterien diese „zahlen- und flächenmäßige Eignung“ beurteilt werden soll.

Vor der eigentlichen Forderung, Vogelschutzgebiete für Arten des Anhangs I auszuwählen, präzisiert Artikel 4, Absatz 1, welche Faktoren sowohl bei der Einführung von Maßnahmen als auch bei der Schutzgebietsauswahl besonders zu beachten sind. Angesprochen werden:

- a) vom Aussterben bedrohte Arten,
- b) gegen bestimmte Veränderungen ihrer Lebensräume empfindliche Arten,
- c) Arten, die wegen ihres geringen Bestandes oder ihrer beschränkten örtlichen Verbreitung als selten gelten,
- d) andere Arten, die aufgrund des spezifischen Charakters ihres Lebensraumes einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen.

In Artikel 4, Absatz 1 wird weiterhin ausgeführt, dass bei den Bewertungen „Tendenzen und Schwankungen der Bestände der Vogelarten berücksichtigt“ werden müssen. Die Auswahl von Schutzgebieten stützt sich also nicht nur auf die Auswahl der jeweils geeignetsten Flächen, sondern muss die Bestandssituation der jeweils betrachteten Art oder Arten berücksichtigen.

Auch in der Rechtsprechung fanden sich zunächst keine verbindlichen Vorgaben zur Bewertung von potentiellen Vogelschutzgebieten (IVEN 1996). Ein nationalstaatlicher Beurteilungsspielraum kann damit für die Auswahl geeigneter Vogelschutzgebiete angenommen werden und wird auch durch die EU-Kommission in ihrem „ergänzenden Aufforderungsschreiben“ an die Bundesregierung (EU-KOMMISSION 2003) anerkannt. Dieser Beurteilungsspielraum kann auf Null reduziert sein, wenn ein Gebiet eindeutig als bedeutsamer Lebensraum für die Avifauna klassifiziert worden ist. So hat der Europäische Gerichtshof in seinem Santoña-Urteil verdeutlicht, dass die Marismas de Santoña ein eindeutig supranational bedeutsames Gebiet für zahlreiche Anhang I – Vogelarten und weitere seltene Zugvögel darstellen (Urt. v. 02.08.1993 – Rs. C-355/90 Santoña). Sie gehören zu den wichtigsten Flächen auf der iberischen Halbinsel für diese Arten. Das Gebiet ist zudem bereits als Feuchtgebiet internationaler Bedeutung nach der Ramsar-Konvention anerkannt worden. Dort sind 19 zum Teil vom Aussterben bedrohte Brutvogelarten des Anh. I VRL und 14 Zugvogelarten beheimatet (GEL-

LERMANN 2003). In diesem Fall hat der Europäische Gerichtshof klargestellt, dass kein Beurteilungsspielraum für die Auswahl und auch die Abgrenzung eines möglichen Schutzgebietes gegeben ist (vgl. IVEN 1996). Die Marismas de Santoña sind also eindeutig „zahlen- und flächenmäßig“ geeignet.

Wie jedoch eine Bewertung bei weniger bedeutsamen Flächen stattzufinden hat und ob für diese eine Ausweisungspflicht angenommen werden muss, ist nicht abschließend geklärt. Während im Fall von Santoña der EuGH eine konkret-individuelle Bewertung für ein bestimmtes Gebiet von unzweifelhaft hoher fachlicher Bedeutung vorgenommen hat, ist bei einem weiteren Urteil des EuGH in Sachen Kommission gegen das Königreich Niederlande eine Überprüfung der Verpflichtung zur Ausweisung von Vogelschutzgebieten in abstrakt-genereller Weise angewandt worden (Rechtsstreit Kommission / Königreich Niederlande; Ur. v. 19.05.1998 – Rs. C-3/96 Kommission ./ Niederlande) (APFELBACHER et al. 1999). In dieser Sache hat der EuGH festgestellt, dass die Niederlande in nicht ausreichendem Maße Vogelschutzgebiete ausgewiesen bzw. kein richtlinienkonformes Auswahlverfahren nachgewiesen haben. Als Indikator, um diese Bewertung vornehmen zu können, bediente sich der EuGH der so genannten IBA-Liste aus dem Jahre 1989 (GRIMMETT & JONES 1989).

Die Bedeutung der IBA-Liste als Indikator für die Pflichterfüllung der Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie wird auch durch das Urteil des EuGH in Sachen Kommission gegen die Französische Republik bezüglich des Sumpfgebietes des Poitou (Marais poitevin) deutlich. Hier hat der Gerichtshof für Recht erkannt und entschieden, dass Frankreich (u.a.) nicht innerhalb der vorgeschriebenen Frist eine ausreichend große Fläche im Sumpfgebiet des Poitou zum besonderen Schutzgebiet erklärt hat. Um dies nachzuweisen, bediente sich die Kommission dem 1989 veröffentlichten IBA-Verzeichnis, in dem das ornithologisch wertvolle Gebiet des Poitou mit 57.830 ha angegeben ist. Frankreich hatte jedoch bis 1993 lediglich 26.250 ha als Besonderes Schutzgebiet ausgewiesen (Rechtssache C-96/98 Kommission der Europäischen Gemeinschaften/Französische Republik, Urteil vom 25. November 1999). Auch für das Mündungsgebiet der Seine wurde vom EuGH am 18.03.1999 ein vergleichbares Urteil erlassen. In dieser Sache wurde ebenfalls (u.a.) anhand der Daten des IBA-Verzeichnisses von 1989 festgestellt, dass Frankreich es unterlassen hat, im Mündungsgebiet der Seine eine ausreichende Fläche zum besonderen Schutzgebiet zu erklären (Rechtssache C-166/97 Kommission der Europäischen Gemeinschaften ./ Französische Republik, Urteil vom 18. März 1999).

Neben der „zahlen- und flächenmäßigen Eignung“ für Anhang I - Arten leitet sich ein weiteres Kriterium für eine mögliche Ausweisung von Schutzgebieten aus dem Absatz 2 des Artikels 4 der EG-Vogelschutzrichtlinie her. Hier werden „entsprechende Maßnahmen“ für den

Schutz der Zugvögel, die nicht im Anhang I der Richtlinie stehen, genannt. Besonderer Wert wird dabei auf Feuchtgebiete Internationaler Bedeutung (sog. Ramsar-Gebiete) gelegt, zu deren Identifizierung es ebenfalls eindeutige Kriterien gibt. Ob auch andere Feuchtgebiete, evtl. sogar Flächen, die nicht den Feuchtgebieten zuzuordnen sind, durch die „entsprechenden Maßnahmen“ zu schützen sind, ist der Vogelschutzrichtlinie selber nicht zu entnehmen. Wichtig ist wieder die nach Artikel 4, Absatz 2 zu berücksichtigende „Schutzerfordernis“ für die jeweils betrachteten Arten.

2.2.2 Abgrenzungskriterien nach fachlichen Gesichtspunkten

Eine Anleitung zur Abgrenzung von Schutzgebieten gibt die EG-Vogelschutzrichtlinie nicht. Nach Aussagen von Herrn Julien (mündl. Mitt. 1998) aus der Generaldirektion XI der Europäischen Kommission ist gerade bei der Abgrenzung die Möglichkeit des regionalen Beurteilungsspielraumes gegeben.

Da nach Artikel 1, Absatz 2 der EG-Vogelschutzrichtlinie die Vögel samt ihrer Nester, Eier und Lebensräume geschützt werden sollen, sollte das tatsächliche Habitat der jeweils zu schützenden Art als Anhaltspunkt für eine fachliche Abgrenzung eines Schutzgebietes dienen. Ein solcher Lebensraum kann in mehrere Teillebensräume gegliedert werden, die je nach Inanspruchnahme der jeweiligen „Zielart“ (wertgebende Art) bei der Abgrenzung des Schutzgebiets zu berücksichtigen sind. So werden Vogelarten, die ein Gebiet dauerhaft als Volllebensraum nutzen sowohl geeignete Bruthabitate als auch Nahrungsflächen, Sitzwarten u.a. Teillebensräume benötigen, um sich erfolgreich in einem Revier entwickeln zu können. Problematisch in diesem Zusammenhang wird die Frage der Abgrenzung von Schutzgebieten für Arten mit großen Raumansprüchen (z.B. Greifvögel) bzw. für Rastvögel, die nicht lokal konzentriert, sondern großflächig bestimmte Regionen temporär aufsuchen (z.B. große Grünland- oder Ackerregionen).

In die Gebietskulisse sind also vornehmlich die Flächen einzubeziehen, die von den jeweiligen zu schützenden Arten auch regelmäßig und überdurchschnittlich genutzt werden, die somit im Sinne des Artikel 4, Absatz 1 der Vogelschutzrichtlinie als „flächenmäßig geeignet“ einzuschätzen sind. Die Möglichkeit, solche Flächen gegen die Umgebung durch zusätzliche Flächen „abzupuffern“, wird in der Richtlinie nicht konkret genannt. Vielmehr lassen sich aus den Schutzziele in einem Gebiet auch Vorgaben für die Umgebung herleiten. Dies wird jedoch seit 1992 durch die FFH-Richtlinie geregelt (Stichwort: „Verschlechterungsverbot“, siehe Kapitel 3.). Hieraus ergibt sich tatsächlich eine neue rechtliche Verpflichtung zugunsten der Natur. Aufgrund des sog. Umgebungsschutzes müssen nicht nur Pläne und Projekte innerhalb eines FFH- oder EG-Vogelschutzgebietes auf ihre biologische Verträglich-

lichkeit geprüft werden, sondern auch Pläne und Projekte, die von außen erheblich auf das Schutzgebiet einwirken könnten.

3. Konsequenzen des Schutzregimes von Natura 2000

3.1 Artikel 6 der FFH-Richtlinie: Das „Verschlechterungsverbot“ und die Pflicht der Verträglichkeitsprüfung

Artikel 6 der FFH-Richtlinie beschreibt den Rahmen für die Erhaltung und den Schutz von FFH- und Vogelschutzgebieten (EUROPÄISCHE KOMMISSION 2000). Er ist somit die wichtigste Grundlage für die Beschreibung der Konsequenzen, die sich aus der Meldung von FFH- und Vogelschutzgebieten ergeben. Mit Ausnahme des ersten Absatzes, der sich nur auf FFH-Gebiete bezieht, gelten die in Artikel 6 gemachten Aussagen auch für die SPAs (Vogelschutzgebiete).

Absatz 1 des Artikels 6 der FFH-Richtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten, alle „nötigen Erhaltungsmaßnahmen“ zu ergreifen, um den „ökologischen Erfordernissen“ der Lebensraumtypen nach Anhang I und den Arten nach Anhang II der FFH-Richtlinie gerecht zu werden. Eingeschlossen sind hier Maßnahmen „rechtlicher, administrativer und vertraglicher Art“. Dies bedeutet zunächst, dass jedes Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung nach der FFH-Richtlinie entweder als Schutzgebiet mit einem Schwerpunkt auf dem Naturschutz nach nationalem Recht zu sichern ist oder ein Schutz gewährleistet sein muss, der einer solchen Unterschutzstellung gleichwertig ist. Dies können nach dem Wortlaut der Richtlinie auch vertragliche Vereinbarungen sein. Wichtig ist auch, dass die Richtlinie verlangt, die in den Schutzgebieten vorkommenden, FFH-relevanten Arten und Lebensräume in einem günstigen Erhaltungszustand zu belassen oder durch verbessernde Eingriffe in einen solchen zu versetzen. Dies kann (und wird i.d.R.) durch eigens für die Gebiete aufgestellte „Bewirtschaftungspläne“ geschehen, in denen die wichtigsten Maßnahmen zu Sicherung und ggf. auch zur Entwicklung der FFH-relevanten Schutzgüter festgeschrieben werden.

Aus Absatz 2, Artikel 6 ist zu entnehmen, dass die Mitgliedstaaten geeignete Maßnahmen zu treffen haben, um die Verschlechterung der in den besonderen Schutzgebieten vorkommenden Lebensraumtypen und Lebensräume der Arten sowie Störungen der Arten, für die diese Schutzgebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden. Dieses „Verschlechterungsverbot“ gilt auch, wenn Maßnahmen außerhalb der Gebiete einen negativen Einfluss auf die dort vorkommenden Arten oder Lebensraumtypen haben könnten („Umgebungsschutz“). Als Verschlechterung sieht die EUROPÄISCHE KOMMISSION (2000) z.B. den Verlust von Fläche eines Lebensraumtyps an. Für Arten können alle populationsrelevanten Eingriffe als Verschlechterung gesehen werden, sofern negative Auswirkungen zu erwarten sind. Hierzu gehört z.B. die nachhaltige Störung, die zu geringerem Fortpflanzungserfolg führt oder ein bedeutsamer Verlust von Nahrungsflächen. Die Zerstörung von Brut- oder Überwinterungshabitaten dürfte

im Normalfall immer als Verschlechterung einzuschätzen sein. Auch die Verschlechterung wird an den für ein Gebiet definierten Erhaltungszielen gemessen. Ein solches Verschlechterungsverbot gilt für FFH- wie Vogelschutzgebiete.

Absatz 3 des Artikels 6 schließlich macht deutlich, dass Pläne und Projekte, die einzeln oder in Zusammenwirken mit anderen Maßnahmen möglicherweise zu einer erheblichen Beeinträchtigung der in einem Schutzgebiet festgelegten Erhaltungsziele führen können, einer Verträglichkeitsprüfung bedürfen. Anhaltspunkt für die Verträglichkeitsprüfung sind also wieder die im jeweiligen Schutzgebiet definierten Erhaltungsziele. Nach Angaben der EUROPÄISCHEN KOMMISSION (2000) beziehen sich diese Erhaltungsziele ausschließlich auf die im so genannten „Standard-Datenbogen“ (der Grundlage für die Übermittlung der Informationen über die Schutzgebiete an die Europäische Kommission) aufgeführten signifikanten Vorkommen von Natura 2000 – relevanten Arten und Habitaten. Arten oder Lebensräume, die nicht unter dem Schutz der Richtlinien stehen, ebenso wie nicht signifikante Vorkommen FFH- oder vogelschutzrelevanter Spezies sind kein Inhalt der Erhaltungsziele und müssen streng genommen daher auch bei einer Verträglichkeitsprüfung nicht berücksichtigt werden. Als Beispiele seien Feuchtwiesen oder nicht wandernde Vogelarten, die zugleich nicht im Anhang I der Vogelschutzrichtlinie stehen wie z.B. der Grünspecht genannt. Solche Arten wären also nicht Gegenstand einer FFH- oder Vogelschutz-Verträglichkeitsprüfung gemäß Artikel 6, Absatz 3 der FFH-Richtlinie.

Die Prüfung auf Verträglichkeit ist also auf die FFH-relevanten Vorkommen in einem besonderen Schutzgebiet fokussiert. Plänen und Projekten ist nur zuzustimmen, wenn sie eindeutig keine erhebliche Beeinträchtigung der Erhaltungsziele in einem Gebiet darstellen, da bereits die Möglichkeit einer solchen Beeinträchtigung zu einem negativen Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung führen muss. Weiterhin wichtig ist die Tatsache, dass der Begriff der „Erheblichkeit“ für jedes Schutzgebiet nachvollziehbar interpretiert werden muss, um eine Aussage darüber machen zu können, wann einer „erhebliche“ und wann eine „nicht erhebliche“ Beeinträchtigung vorliegt.

Absatz 4 behandelt den Fall, dass die Verträglichkeitsprüfung eine erhebliche Beeinträchtigung der maßgeblichen Erhaltungsziele in einem Gebiet feststellt. Hier wird verlangt, dass Alternativen für Pläne oder Projekte geprüft werden. Bei fehlenden Alternativen sind Ausgleichsmaßnahmen vorgesehen, die die Kohärenz des Netzes Natura 2000 sicherstellen. Nach Absatz 4 können nur Vorhaben, die im öffentlichen Interesse stehen, trotz einer erheblichen Beeinträchtigung durchgeführt werden. Für prioritäre Lebensraumtypen und Arten ist ein strengeres Schutzregime vorgesehen. Hier können nur Erwägungen, die im Zusammenhang mit der Gesundheit des Menschen und der öffentlichen Sicherheit oder mit maßgebli-

chen günstigen Auswirkungen für die Umwelt stehen, die Durchführung eines Vorhabens trotz erheblicher Beeinträchtigung begründen. Zwingende Gründe des öffentlichen Interesses bedürfen der Stellungnahme der Kommission.

3.2 Die Überwachung des Erhaltungszustands und die Berichtspflicht in Natura 2000 - Gebieten

Auswirkungen der Ausweisung von Schutzgebieten im Rahmen der Etablierung des Netzes Natura 2000 sind auch durch die so genannte „Berichtspflicht“ sowie durch die Überwachung des Erhaltungszustands in den Schutzgebieten zu erwarten. Aus Artikel 11 der FFH-Richtlinie geht hervor, dass die Mitgliedstaaten den Erhaltungszustand der FFH-relevanten Arten und Lebensräume zu überwachen haben, wobei sie die prioritären natürlichen Lebensraumtypen und die prioritären Arten besonders berücksichtigen müssen.

Nach Artikel 17 der FFH-Richtlinie wird zudem in jedem FFH-Gebiet alle 6 Jahre ein Bericht angefertigt, in dem Rechenschaft über die Durchführung von Maßnahmen, insbesondere von Erhaltungsmaßnahmen nach Artikel 6, Absatz 1 abzulegen ist und die Bewertung der Auswirkungen dieser Erhaltungsmaßnahmen erwartet wird. Die Ergebnisse der Überwachung nach Artikel 11 der FFH-Richtlinie sind ebenfalls zu ermitteln.

Natura 2000 - Gebiete unterliegen also einer besonders strengen Überwachung und einem regelmäßigen Monitoring des Erhaltungszustands mit der Konsequenz, dass einsetzende negative Veränderungen Schutzmaßnahmen auslösen können.

3.3 Umsetzung der europäischen Naturschutzrichtlinien in das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

Nach § 22 (1) Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG in der Fassung der Bekanntmachung vom 25. März 2002) bestimmen die Länder, dass Teile von Natur und Landschaft zum

1. Naturschutzgebiet, Nationalpark, Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark oder
2. Naturdenkmal oder geschützten Landschaftsbestandteil

erklärt werden können.

Die Erklärung soll nach § 22 (2) dabei den Schutzgegenstand, Schutzzweck, die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote und, soweit erforderlich, die notwendigen Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen oder die dafür not-

wendigen Ermächtigungen erhalten. Schutzgegenstand und Schutzzweck sind also die zentralen Aspekte bei der Ausweisung von Schutzgebieten.

In § 23 (1) werden die Kriterien präzisiert, die eine Ausweisung von Naturschutzgebieten begründen. Danach sind Naturschutzgebiete „rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete, in denen ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft in ihrer Ganzheit oder in einzelnen Teilen

1. zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten
2. aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen oder
3. wegen ihrer Seltenheit, besonderen Eigenart oder hervorragenden Schönheit

erforderlich ist“.

Weiterhin von Bedeutung ist, dass in Naturschutzgebieten „alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten“ sind. An dieser Vorgabe des § 23 (2) sind also die Auswirkungen von Tätigkeiten in einem NSG zu messen.

Aus Sicht der Umsetzung der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie in deutsches Recht sind die §§ 32 bis 38 BNatSchG von Bedeutung. Sie dienen dem Aufbau und Schutz des Gebietsnetzes Natura 2000, also des Schutzgebietsverbundes, der aus den nach der FFH-Richtlinie sowie der Vogelschutzrichtlinie ausgewählten Schutzgebieten zusammengesetzt ist (siehe vorheriges Kapitel).

Die als FFH- oder Vogelschutzgebiete ausgewählten Flächen sind gemäß den Vorgaben des § 33 (2) als geschützte Teile von Natur und Landschaft zu erklären, wie in § 22 (2) beschrieben.

Der § 34 BNatSchG regelt die Verträglichkeit und Unzulässigkeit von Projekten sowie die hierfür geltenden Ausnahmen. Er ist also an die Inhalte des Artikels 6 der FFH-Richtlinie angelehnt, übernimmt diese jedoch nicht wörtlich.

Nach § 34 (1) sind Projekte „vor ihrer Zulassung oder Durchführung auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen eines Gebiets von gemeinschaftlicher Bedeutung oder eines Europäischen Vogelschutzgebiets zu überprüfen. Bei Schutzgebieten im Sinne des § 22 (1) ergeben sich die Maßstäbe für die Verträglichkeit aus dem Schutzzweck und den dazu

erlassenen Vorschriften“. Damit ist die Prüfung, ob Vorhaben als erhebliche Beeinträchtigungen von Schutzgebieten anzusehen sind, von den Erhaltungszielen, bei erfolgter Unterschutzstellung jedoch ggf. vom Schutzzweck und den damit zusammenhängenden Aussagen, abhängig. Eine Beschränkung der Verträglichkeitsprüfung auf signifikant vorkommende FFH- und vogelschutzrelevante Habitate und Arten, wie in Artikel 6 der FFH-Richtlinie und von der EUROPÄISCHEN KOMMISSION (2000) angestrebt, wird hier nicht angesprochen. Es muss jedoch weiterhin davon ausgegangen werden, dass sich die Verträglichkeit eines Vorhabens aus Sicht des Schutzgebietsnetzes Natura 2000 vor allem an den dafür maßgeblichen Arten und Lebensraumtypen orientiert. Dies sind die in den Anhängen I und II aufgeführten Schutzgüter, evtl. ergänzt um Arten des Anhangs IV und der Vogelschutzrichtlinie.

In § 34 (2) werden die Inhalte des Artikels 6, Absatz 3 der FFH-Richtlinie übernommen, nach denen ein Projekt unzulässig ist, das zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Gebiets „in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann“. § 34 (3) regelt die Ausnahmen. Danach darf ein Projekt „nur zugelassen oder durchgeführt werden, soweit es

1. aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig ist und
2. zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind.“

In § 34 (4) wird die deutlich strengere Ausnahmeregelung für die Schutzgebiete mit prioritären Lebensraum- oder Artvorkommen beschrieben.

Nach § 34 (5) ist bei Zulassung oder Durchführung eines Projektes nach § 34 (4) auf die „zur Sicherung des Zusammenhangs des europäischen ökologischen Netzes "Natura 2000" notwendigen Maßnahmen“ zu achten. Die zuständige Behörde muss dabei die Kommission über das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit über die getroffenen Maßnahmen unterrichten.

4. Umsetzung von Natura 2000 in Deutschland

Wie bereits dargestellt, setzt sich das europäische Schutzgebietsnetz aus Flächen zusammen, die auf Grundlage der FFH- bzw. Vogelschutzrichtlinie ausgewählt werden. Während eine abschließende Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie womöglich noch einige Zeit in Anspruch nehmen könnte, sind in Deutschland die Anstrengungen zur Vervollständigung des Schutzgebietsnetzes nach der FFH-Richtlinie nicht zuletzt auf Drängen der EU-Kommission recht weit fortgeschritten, so dass mit Ablauf des Jahres 2004 diesbezüglich eine vollständige Liste von Gebieten vorliegen dürfte.

4.1 FFH-Gebiete

Die Zahl der Gebietsmeldungen gemäß Artikel 4 (1) der FFH-Richtlinie an die EU-Kommission durch die Bundesrepublik Deutschland liegt aktuell bei 3.538 Gebieten (Stand: April 2004). Der Anteil dieser Gebiete an der Landesfläche liegt nach Berechnung des Bundesamtes für Naturschutz bei ca. 6,7%. Nach Auswertung durch die EU-Kommission, die die Wasserflächen nicht aus der Bilanzierung herausnimmt, beträgt der Anteil der Gebietsmeldungen Deutschlands am „Territorium“ ca. 9% (vgl. Tabelle 1).

Da der Umfang bisheriger FFH-Gebietsmeldungen aus Deutschland von der EU-Kommission als nicht ausreichend angesehen wurde, sind z.Z. in allen Bundesländern Bestrebungen zur Identifizierung von weiteren Gebieten zur Nachmeldung festzustellen. Die Zahl dieser aktuell in der Diskussion stehenden Flächen liegt bei 2.940. Sollten sämtliche Gebietsvorschläge tatsächlich als Schutzgebiete nach der FFH-Richtlinie ausgewiesen werden, würde dies einen flächenmäßigen Zuwachs von weiteren 2,4% bedeuten.

Die flächenmäßig umfangreichsten Gebietsmeldungen stammen z.Z. aus dem Land Schleswig-Holstein (unter Berücksichtigung der Wasserfläche). Die Bundesländer Niedersachsen (unter Berücksichtigung der Wasserfläche), Brandenburg und Sachsen haben ebenfalls bereits große Anteile ihres Territoriums als FFH-Flächen gemeldet. Andere Bundesländer, wie z.B. Nordrhein-Westfalen, liegen flächenmäßig deutlich niedriger, haben jedoch eine vergleichsweise hohe Anzahl von Gebieten als FFH-Gebiete gemeldet (vgl. Tabelle 1).

Nach Realisierung der Nachmeldeabsichten der Bundesländer wird mit einem Flächenanteil von knapp 10% (bei Nichtberücksichtigung der Wasserflächen) bzw. deutlich über 10% (unter Berücksichtigung der gemeldeten Wasserflächen) zu rechnen sein.

Tabelle 1: Übersicht über bereits gemeldete und zur Nachmeldung vorgesehene FFH-Gebiete getrennt nach Bundesländern (Stand: 22.04.2004; Quelle: Bundesamt für Naturschutz).

Bundesland	Meldungen gem. Art. 4 (1) der FFH-RL an die EU (pSCI)			Meldungen gem. Art. 4 (1) der FFH-RL (pSCI) und Nachmeldeabsichten ¹			Zuwachs ² [%]
	Anzahl	Fläche [ha]	Anteil ² [%]	Anzahl	Fläche [ha]	Anteil ² [%]	
Baden-Württemberg	363	230.871 (3.582) ³	6,5	1.689 ⁴	377.503 (11.612) ³	10,6	+ 4,1
Bayern	515	474.514	6,7	892	642.054	9,1	+ 2,4
Berlin	14	4.194	4,7	17	5.354	6,0	+ 1,3
Brandenburg	478	304.775	10,3	605	330.426	11,2	+ 0,9
Bremen	6	1.472	3,6	9	2.467	6,1	+ 2,5
Hamburg	12	3.999 (11.692) ³	5,3	15	5.249 (13.742) ³	7,0	+ 1,7
Hessen	409	134.461	6,4	707	193.956	9,2	+ 2,8
Mecklenburg-Vorpommern	136	107.560 (74.249) ³	4,6	198	239.053 (182.780) ³	10,3	+ 5,7
Niedersachsen	172	281.878 (261.588) ³	5,9	405	311.814 (262.923) ³	6,5	+ 0,6
Nordrhein-Westfalen	492	180.932	5,3	512	183.167	5,4	+ 0,1
Rheinland-Pfalz	74	135.831	6,8	118	240.893	12,1	+ 5,3
Saarland	109	19.048	7,4	118	27.190	10,6	+ 3,2
Sachsen	270	166.683	9,1	270	168.661	9,2	+ 0,1
Sachsen-Anhalt	193	147.266	7,2	263	178.412	8,7	+ 1,5
Schleswig-Holstein	123	75.369 (461.654) ³	4,8	369	173.129 (501.197) ³	11,0	+ 6,2
Thüringen	172	134.099	8,3	300	161.543	10,0	+ 1,7
Deutschland	3.538	2.402.952 (812.765)³	6,7	6.487	3.240.872 (972.254)³	9,1	+ 2,4

Anmerkungen:¹ Nachmeldeabsichten laut Mitteilung an die EU vom 12.11.2003² terrestrischer Anteil bezogen auf die jeweilige Landesfläche gemäß Statistischem Jahrbuch 1999³ plus Watt-, Wasser- und Meeresflächen (inkl. Bodensee) nach Berechnungen des BfN⁴ BW: Nachmeldeflächen werden noch zu Gebieten zusammengefasst

4.2 Vogelschutzgebiete

Die Ausweisung von europäischen Vogelschutzgebieten ist in den vergangenen 25 Jahren in sehr unterschiedlichem Umfang in den verschiedenen Bundesländern durchgeführt worden. Auch im Hinblick auf die Vogelschutzgebiete liegt das Bundesland Schleswig-Holstein (bei

Berücksichtigung der gemeldeten Wasserflächen, z.B. Nationalpark Schleswig-Holsteinisches Wattenmeer) mit Abstand an erster Stelle.

Umfangreiche Gebietsmeldungen sind zudem aus den Bundesländern Mecklenburg-Vorpommern, Sachsen-Anhalt, Rheinland-Pfalz und Brandenburg erfolgt. Bei den Stadtstaaten Hamburg, Bremen und Berlin fallen die Meldungen extrem unterschiedlich aus. Während Bremen mit 17,6% und Hamburg (unter Berücksichtigung der Wasserfläche) ebenfalls weit über 10% der Fläche als Vogelschutzgebiete benannt hat, gibt es aus Berlin aktuell lediglich eine Gebietsbenennung mit einem verschwindend geringen Anteil an der Bundeslandfläche (0,03%).

Aktuell hat die Bundesrepublik Deutschland 486 Flächen mit einer Ausdehnung von ca. 30.957 km² als Vogelschutzgebiete an die EU-Kommission gemeldet. Nach Herausrechnung der Wasserflächen (z.B. Wattenmeer) macht der Anteil dieser Gebiete an der Landesfläche nach Aussagen des Bundesamtes für Naturschutz ca. 5,7% aus. Unter Berücksichtigung der von der EU-Kommission verwendeten Methode zur Bilanzierung beträgt der Anteil der Gebietsmeldungen Deutschlands am „Territorium“ ca. 8,7% (vgl. Tabelle 2).

Da die Vogelschutzgebietsmeldungen aus Deutschland von der EU-Kommission noch nicht als ausreichend angesehen werden, bereiten mehrere Bundesländer (z.B. Schleswig-Holstein, Bayern, Brandenburg oder Nordrhein-Westfalen) zurzeit weitere Gebietsbenennungen vor. Die in der Diskussion stehenden Gebietsvorschläge würden die Liste der gemeldeten Vogelschutzgebiete zahlen- und flächenmäßig enorm vergrößern. Einige aktuell diskutierte Vorschläge mit großen Flächenkulissen sind z.B. in Schleswig-Holstein die Halbinsel Eiderstedt (ca. 25.000 ha), die Eider-Treene-Sorge-Niederung (ca. 13.000 ha), in Nordrhein-Westfalen die Hellwegbörde (mit weit über 20.000 ha), in Bayern der Ochsenfurter Gau und die Gäulandschaft nordöstlich Würzburg (mit ca. 22.000 ha), in Brandenburg der Bereich Rhin-Havelluch (mit über 56.000 ha), der Randow-Welse-Bruch (mit ca. 37.000 ha), der Bereich Mittlere Havelniederung (über 26.000 ha) sowie die Agrarlandschaft bei Prignitz-Stepenitz (mit über 31.000 ha).

Nach Abschluss der Vogelschutzgebietsmeldungen aller Bundesländer könnte sich der flächenmäßige Anteil dieser Gebietskategorie in Deutschland auf ca. 10% des Territoriums einpendeln.

Tabelle 2: Übersicht über bereits gemeldete Vogelschutzgebiete getrennt nach Bundesländern (Stand: 28.02.2004; Quelle: Bundesamt für Naturschutz).

Bundesland	Vogelschutzgebiete		
	Anzahl der Gebiete	Fläche [ha]	Anteil an der Landesfläche [%] ¹
Baden-Württemberg ²	73	174.149 (5.624) ³	4,9
Bayern	58	372.602	5,3
Berlin	1	25	0,03
Brandenburg	12	242.542	8,2
Bremen	8	7.120	17,6
Hamburg	7	2.209 (12.015) ³	2,9
Hessen	47	36.995	1,8
Mecklenburg-Vorpommern	15	272.032 (157.386) ³	11,7
Niedersachsen	60	288.068 (246.796) ⁴	6,1
Nordrhein-Westfalen	15	89.535	2,6
Rheinland-Pfalz ⁵	50	162.682	8,2
Saarland	14	11.931	4,6
Sachsen	10	78.307	4,3
Sachsen-Anhalt	32	170.633	8,4
Schleswig-Holstein	73	84.258 (635.772) ⁴	5,3
Thüringen	11	45.025	2,8
Deutschland	486	2.038.113 (1.057.593)³	5,7

Anmerkungen:

¹ = bezogen auf die Landfläche des jeweiligen Landes gemäß Statistischem Jahrbuch 1999

² = Die Rücknahme der 317 Erstmeldungen wurde von der EU-Kommission akzeptiert; nach Landesangaben entfallen 5.624 ha auf den Bodensee.

³ = plus Watt-, Wasser-, Bodden- und Meeresflächen

⁴ = plus Watt-, Wasser- und Meeresflächen nach Berechnungen des BfN

⁵ = 43 Gebiete wurden am 23.01.04 mit Mitteilungsschreiben an die EU-Kommission neu gemeldet

5. Mögliche Konflikte zwischen Natura 2000 - Gebieten und dem Modellflugbetrieb

Es gibt immer wieder Konflikte zwischen unterschiedlichen Formen von Flächennutzungen und den Ansprüchen des Naturschutzes. Auch der Modellflug musste sich schon wiederholt mit den möglichen Auswirkungen des Betriebens von (ferngesteuerten) Flugmodellen auf Biotope und insbesondere stöempfindliche Arten auseinandersetzen.

Die Etablierung des Netzes Natura 2000 in Deutschland lässt eine deutliche Zunahme von Konflikten zwischen dem Naturschutz und den verschiedenen Formen der Nutzung von natürlichen Ressourcen erwarten, und zwar aus folgenden Gründen:

- a) Das Netz NATURA 2000 nimmt Flächenanteile in Anspruch, die ein Vielfaches der bisher dem Naturschutz vorbehaltenen Gebiete ausmachen (siehe vorhergehendes Kapitel 4.).
- b) Das Schutzregime in Natura 2000 – Flächen ist deutlich strenger als in den bisher ausgewiesenen Schutzgebieten. Besonders die regelmäßige Erfolgskontrolle und die damit zusammenhängende Berichtspflicht können zu wiederholten und sich immer wieder verändernden Anforderungen und damit auch konkreten Maßnahmen an die Flächennutzung in bzw. angrenzend an solche Schutzgebiete führen. Dies war bei den bisherigen Naturschutzgebieten häufig nicht der Fall.
- c) Die Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung birgt nicht nur finanzielle Risiken in Form von der Beauftragung spezialisierter Gutachter in sich. Sie kann auch dazu führen, dass Veränderungen in Gebieten, besonders aber auch außerhalb hiervon, trotz fehlender Alternativen und möglicher Ausgleichsmaßnahmen unzulässig sind.
- d) Die Rechtsprechung sowohl zur Ausweisung von Natura 2000 – Gebieten als auch zu den Konsequenzen, die sich hieraus ergeben, ist bisher kaum als ausreichend verlässlich zu bezeichnen. Auf der einen Seite zeigt sie deutlich, wie groß die Auswirkungen auf Vorhaben, etwa den Straßenbau, sein können. Auf der anderen Seite entzieht sich die gängige Rechtsprechung zumindest in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend der Frage, ob Gebiete tatsächlich als schutzwürdig einzustufen sind und wie Gebietskulissen aus naturschutzfachlicher Sicht abgegrenzt werden müssen.
- e) Die Ausweisung von FFH- und Vogelschutzgebieten hat die Position der im Naturschutz tätigen Verbände deutlich gestärkt. Sie zeigt die Auswirkungen, die „Schattenlisten“ von Schutzgebieten auf nationale Behörden, besonders aber auch auf die Europäische Kom-

mission, haben können. Wichtigster Beleg hierfür ist sicherlich die Bedeutung, die die so genannten und immer wieder überarbeiteten und erheblich erweiterten IBA-Listen der Naturschutzverbände auf die Benennung von Besonderen Schutzgebieten nach der Vogelschutzrichtlinie gehabt haben. In Deutschland haben einige Bundesländer diese Listen sogar herangezogen, um ihre eigene Auswahl von Vogelschutzgebieten zu begründen.

5.1 Beschreibung möglicher Konfliktschwerpunkte

Wie in vorliegendem Leitfaden ausführlich beschrieben, besteht das Netz NATURA 2000 aus Schutzgebieten nach der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie. Der Zweck der Gebietsausweisung ist abhängig von den jeweils in bestimmten Gebieten vorkommenden Tier- und Pflanzenarten sowie Lebensraumtypen. Vogelvorkommen begründen aufgrund ihrer gesonderten Berücksichtigung durch die Vogelschutzrichtlinie eigenständige Gebietsausweisungen. Dabei können sich jedoch FFH- und Vogelschutzgebietskulisse überlagern. In einigen Fällen sind sie sogar deckungsgleich.

Wichtig ist die Feststellung, dass jedes Schutzgebiet über eigenständige Art- und/oder Lebensraumtyp-Vorkommen verfügt. Damit sind auch die Erhaltungsziele spezifisch für jedes Schutzgebiet zu bestimmen. Die Schutzziele, Maßnahmen und Inhalte möglicher Verträglichkeitsprüfungen sind somit von Gebiet zu Gebiet unterschiedlich.

Welche Konflikte ergeben sich bezüglich den bereits getätigten oder noch zu erwartenden Schutzgebetsmeldungen nun für den Modellflugbetrieb? Sie werden in Abhängigkeit des jeweiligen Gebiets und seiner Schutzziele größer oder kleiner ausfallen und lassen sich nicht ohne weiteres verallgemeinern. Einige Voraussagen, wo die Konflikte bezüglich des Modellflugbetriebes besonders groß sein können, lassen sich jedoch treffen. Sie hängen mit den spezifischen Auswirkungen, die das Betreiben von Flugmodellen mit sich bringen, ab. Zu nennen sind:

1. Der Modellflugbetrieb findet i.d.R. auf eigens dafür eingerichteten Fluggeländen statt. Solche Modellfluggelände nehmen eine bestimmte Fläche ein. Sie haben meist einen befestigten oder unbefestigten, in letzterem Fall dafür aber häufig kurzrasigen Untergrund. Würden solche Plätze in einem FFH- oder Vogelschutzgebiet neu angelegt, könnte dies also die Veränderung von Flächen bedeuten. Auch außerhalb von Schutzgebieten könnten sich durch ein Modellfluggelände Flächen verändern, die in einem funktionellen Zusammenhang mit dem jeweiligen Schutzgebiet stehen. Konflikte im Zusammenhang mit der Einrichtung eines Modellfluggeländes könnten entstehen, wenn hierdurch FFH-relevante Lebensraumtypen oder die Habitate von FFH-relevanten Arten

zerstört oder stark beeinträchtigt würden. Ähnliches gilt für die verschiedenen Teillebensräume von Vögeln, etwa Flächen für die Brut, Ruheplätzen, Nahrungsräumen u.a.

2. Mit dem Modellflugbetrieb einher geht ein bestimmter Besucherverkehr. Nutzer des Modellfluggeländes oder Zuschauer müssen zum Austragungsort gelangen. Da sich diese häufig außerhalb von Städten und sonstigen Ortschaften befinden, werden i.d.R. Pkw für die Anreise genutzt werden. Das bedeutet eine Zunahme des Straßenverkehrs, die Einrichtung von Parkmöglichkeiten und die Frequentierung der Fluggelände und ihrer Zugewegungen durch Besucher. Neben einem zusätzlichen Flächenverbrauch, etwa für Parkplätze und Straßen, sind Störungen der Umgebung durch den Menschen als weitere Konfliktschwerpunkte im Modellflug denkbar. Sie wirken sich, wie für Punkt 1, nur dann aus, wenn dadurch Lebensräume FFH- oder vogelschutzrelevanter Lebensräume oder Arten beeinträchtigt werden könnten.
3. Die Flugmodelle müssen betankt werden. Evtl. sind weitere gefährdende Stoffe (z.B. Motorenöl) für das Betreiben von Flugmodellen notwendig. Dies wird i.d.R. keine nennenswerten Auswirkungen auf die Umgebung haben, sollte aber als Argument möglicher Gegner des Modellflugsports im Zusammenhang mit Schutzgebieten des Netzes Natura 2000 nicht außer Acht gelassen werden.
4. Die Flugmodelle selber machen Geräusche, produzieren (in geringem Maße) Abgase und spielen zudem als Silhouetten für störungsempfindliche Tierarten eine bedeutende Rolle, wobei sie evtl. als mögliche Feinde wahrgenommen werden. Auch hiervon sind Auswirkungen auf Schutzgebiete des Netzes NATURA 2000, etwa durch das Vertreiben von Arten, denkbar, die zu möglichen Konflikten führen können. Allerdings sind die Störeffekte auf Arten durch die Silhouetten von Modellflugzeugen einzuschränken. Mit einem Radius von höchstens 300m wirkt ein Flugmodell nicht weit in die Umgebung hinein. Zudem sind die Flugzeiten auf den Modellfluggeländen im Vergleich zu denen der natürlichen Feinde von störeffindlichen Tierarten verschwindend gering. Bei einem Verein mit 60 Mitgliedern ist mit einem Modellflugbetrieb von etwa 150 Stunden pro Jahr zu rechnen. Die Zeiten, in denen z.B. Greifvögel über ihrem Nahrungsgebiet kreisen, liegen um ein Vielfaches höher (vgl. hierzu Kapitel 7.).

Wie die Punkte 1. bis 4. zeigen, sind die Konflikte zwischen Modellflug und Natura 2000 auf einige Punkte fokussierbar: Sie können entstehen, wenn durch den Betrieb von Flugmodellen schützenswerte Flächen verloren gehen, empfindliche Arten gestört werden oder Stoffe in schützenswerte Flächen gelangen, die als gefährdend anzusehen sind.

FFH-Gebietsausweisungen mit ihren größtenteils weniger störungsempfindlichen Arten werden meist erst dann zu Konflikten führen, wenn durch den Modellflug tatsächlich Flächen verloren gehen oder beeinträchtigt werden. Die Fernwirkung des Modellfluges auf störungsempfindliche Arten, besonders auf Vögel, ist aus Sicht vieler Naturschützer allerdings nicht zu unterschätzen. Als Argumente angeführt werden häufig Störwirkungen besonders im Bereich der Brutplätze, die möglicherweise in der Aufgabe von Brutern resultieren. Unabhängig davon, ob die Argumente der Störungen von Vogelarten tatsächlich zutreffen, werden sie in einigen Fällen zu Konflikten führen. Sicherlich sind daher Vogelschutzgebiete bezüglich des Modellflugsports konfliktträchtiger als FFH-Gebiete.

In Abhängigkeit der bestehenden und zu erwartenden Nutzung lassen sich unterschiedliche Fälle beschreiben, in denen Verbote, Einschränkungen oder Genehmigungsvorbehalte für den Modellflug durch die Ausweisung von NATURA 2000 - Gebieten denkbar sein könnten. Diese können zunächst auf den bereits bestehenden Betrieb von Modellfluggeländen bezogen werden. Besonders relevant wird dies aber bei der Betrachtung von Nutzungsänderungen, etwa der Erhöhung der Kapazität von Modellfluggeländen oder der Erweiterung der zulässigen Flugmodelle, sowie der Neuanlage von Fluggeländen inmitten oder in Nachbarschaft zu FFH- oder Vogelschutzgebieten. Diese möglichen Konflikte werden nachfolgend diskutiert.

5.2 Konflikte im Zusammenhang mit bestehenden Nutzungen

Grundsätzlich gilt für genehmigte Vorhaben nach bundesdeutschem Recht der Bestandsschutz. Da es sich in den allermeisten Fällen (Ausnahmen: z.B. Genehmigungen nach dem Bergrecht) um unbefristete Genehmigungen handelt, unterliegen bestehende und genehmigte Nutzungen grundsätzlich auch einem unbefristeten Bestandsschutz. In Einzelfällen können Genehmigungen modifiziert werden, etwa nach dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG). Ein Bestandsschutz ist damit auch für die Betreiber von bereits bestehenden Modellfluggeländen anzunehmen.

Mit dem Erlass der FFH-Richtlinie am 21. Mai 1992 ändert sich die Rechtslage allerdings. Strittig ist hierbei, ab wann eine erteilte Genehmigung das Schutzregime für das Netz NATURA 2000 hätte berücksichtigen müssen. Als erster möglicher Termin zur Berücksichtigung des bereits beschriebenen „Verschlechterungsverbots“ wäre die Frist zur Umsetzung der FFH-Richtlinie in die Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedsstaaten zu nennen. Dies hätte nach Artikel 23 der FFH-Richtlinie binnen zwei Jahren, also spätestens zum 21. Mai 1994 geschehen müssen. Genehmigungen, die danach erteilt worden sind, könnten möglicherweise angefochten werden, falls mit ihnen eine Verschlechterung von Schutzgebiete-

ten des Netzes NATURA 2000 einherging oder dies zumindest zu erwarten war. Als problematisch erweist sich in diesem Zusammenhang, dass die Umsetzung der FFH-Richtlinie in bundesdeutsches Recht erst im Jahr 1998 durch die Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes stattfand.

Als nächster zu diskutierender Termin ist das Jahr 1998 zu nennen. Zu diesem Zeitpunkt hätte eigentlich die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung nach der FFH-Richtlinie (FFH-Gebiete) vorliegen müssen. Alle Gebiete, die danach als Schutzgebiete des Netzes NATURA 2000 zu benennen waren, hätten somit unmittelbar dem Verschlechterungsverbot und der Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung im Falle möglicherweise zu erwartender erheblicher Beeinträchtigungen unterlegen. Wieder stellt sich das Problem, dass die Auswahl von FFH- und Vogelschutzgebieten in Deutschland erst deutlich später angegangen worden ist. Bis heute liegt keine endgültige Liste mit den Schutzgebieten des Netzes NATURA 2000 in den Bundesländern vor (vgl. Kapitel 4.).

Es kann auch die Auffassung vertreten werden, dass erst mit der konkreten Listung von FFH- und Vogelschutzgebieten auch das Schutzregime greift. Dann könnten Genehmigungen auch aktuell noch erteilt werden, solange NATURA 2000 - Gebiete nicht in die Liste der Schutzgebiete aufgenommen worden sind. Dies ist von der herrschenden Rechtsprechung jedoch in Frage gestellt worden. Danach sind „faktische“ Vogelschutzgebiete und „potenzielle“ FFH-Gebiete auch dann dem Schutzregime der europäischen Naturschutzrichtlinie bzw. der dazugehörigen nationalen Rechtsgrundlagen zu unterwerfen, wenn sie noch nicht offiziell in der Liste geeigneter Gebiete aufgenommen worden sind. Dies wird damit begründet, dass die verschleppte Umsetzung der Vogelschutz- und der FFH-Richtlinie eine Beeinträchtigung von offensichtlich geeigneten Gebieten nicht rechtfertigen kann.

Aus Sicht der Rechtsprechung genießen bestehende Genehmigungen, die vor dem 21. Mai 1994 erteilt wurden, offensichtlich Bestandsschutz. Besonders nach dem 21. Mai 1998 erteilte Genehmigungen, die keinen Bezug auf das Verschlechterungsverbot und die Pflicht zur Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie nehmen, können als problematisch angesehen werden, obwohl sich die Rechtsprechung hierzu noch nicht eindeutig geäußert hat.

5.3 Konflikte im Zusammenhang mit Nutzungsänderungen und Neunutzungen

Als angestrebte Nutzungsänderung von Modellfluggeländen kommt vor allem die Erhöhung der jeweils erlaubten Gesamtmasse der einzelnen Modelle in Frage. Eine weitere Nutzungsänderung, die hin und wieder in Betracht kommt, ist, dass zusätzlich zu anderen Flugmodellen auch solche mit Verbrennungsmotoren zugelassen werden. In einigen Fällen ist mit der

Nutzungserweiterung auch eine Ausbreitung der Modellfluggelände selber zu rechnen. Mit Neunutzungen werden alle Neuplanungen von Modellfluggeländen angesprochen.

Folgende mögliche Konflikte sollten im Zusammenhang mit Nutzungsänderungen auf Modellfluggeländen oder Neunutzungen durch die Betreiber abgeprüft werden:

- a) Liegt das vorhandene oder geplante Fluggelände überhaupt im Einflussbereich eines FFH- oder Vogelschutzgebiets? Selbstverständlich können Konflikte mit dem Netz NATURA 2000 nur dann entstehen, wenn überhaupt Wirkungen hierauf denkbar sind. Häufig werden als Anhaltspunkte bestimmte, dem Bundesimmissionsschutzgesetz entnommene „Abstandsregeln“ für die Bestimmung möglicher Betroffenheiten genutzt. Dies ist i.d.R. ein Abstand von 300m zu einem FFH- oder Vogelschutzgebiet. Dies muss jedoch nicht in allen Fällen ein naturschutzfachlich begründbarer Abstand sein. Es sind größere, in vielen Fällen auch kleinere Abstände denkbar, bei denen sich Auswirkungen auf ein NATURA 2000 - Gebiet bereits ausschließen lassen.
- b) Handelt es sich bei der Nutzungsänderung oder Neuplanung um ein Vorhaben, das genehmigungsbedürftig ist? Nach § 10 BNatSchG sind Projekte nur dann als solche anzusprechen, wenn sie in irgendeiner Form der behördlichen Genehmigung oder einer Anzeige an die Behörde bedürfen oder von der Behörde selber durchgeführt werden. Dies ist nach BNatSchG offensichtlich die wichtigste Voraussetzung, um überhaupt von einem Projekt, das ggf. einer Verträglichkeitsuntersuchung bedarf, zu sprechen.
- c) Welche Wirkungen gehen mit der Neuplanung oder Nutzungsänderung im Gebiet einher? Sind diese aus Sicht des Planenden oder Betreibers überhaupt geeignet, ein FFH- oder Vogelschutzgebiet zu beeinträchtigen? Es sind zahlreiche Fälle denkbar, in denen Auswirkungen auf ein NATURA 2000 - Gebiet durch den Modellflug so gering sind, dass eine Beeinträchtigung von vorne herein auszuschließen ist. So lässt sich die Nachbarschaft eines Modellfluggeländes zu Höhlen, Gewässern und allen Lebensräumen, in denen keine oder kaum störungsempfindliche Arten vorkommen, kaum als potenzielle Beeinträchtigung bezeichnen. In diesen Fällen kann evtl. die Zustimmung der zuständigen Behörden auch ohne gezielte Verträglichkeitsprüfungen eingeholt werden. Im Zweifelsfall können Fachgutachter bei einer solchen Entscheidung hilfreich sein.
- d) Ist eine erhebliche Beeinträchtigung der für das jeweilige Schutzgebiet maßgeblichen Erhaltungsziele im Zusammenhang mit der Neuplanung oder Nutzungsänderung nicht von vorne herein auszuschließen? In diesem Fall ist gemäß Artikel 6 der FFH-Richtlinie bzw. § 34 BNatSchG eine Verträglichkeitsprüfung anzufertigen. Bevor solch eine Prüfung angefertigt wird, sind evtl. Prognosen über den möglichen Ausgang denkbar, so

dass der Planende oder der Betreiber die Möglichkeit hat, den Einsatz von Investitionen zu beschränken. So wird etwa die Planung eines Modellfluggeländes inmitten eines extensiv genutzten Wiesenbrüteregebietes eher problematisch sein als eine Anlage am Rand eines großflächigen Schutzgebietes für Arten der intensiv genutzten Agrarlandschaft.

- e) Ist die Verträglichkeitsprüfung zu einem positiven Ergebnis gekommen? Dann liegen die Voraussetzungen für die Genehmigung des Vorhabens vor.
- f) Wird eine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzziels im jeweiligen NATURA 2000 - Gebiet festgestellt? In diesem Fall sind zumutbare Alternativen zu prüfen. Bei der Neuanlage eines Modellfluggeländes kann dafür durchaus auch die Prüfung räumlicher Alternativen in Frage kommen.
- g) Fehlen zumutbare Alternativen? In diesem Fall ist ein Projekt nur dann als zulässig anzusehen, wenn es mit dem vorwiegend öffentlichen Interesse begründet werden kann. Dies wird bei einem Modellfluggelände i.d.R. nicht der Fall sein.

Aus Sicht der Betreiber von Modellfluggeländen ist es sinnvoll, sich einen Überblick über die notwendigen Informationen zu NATURA 2000 - Schutzgebieten im Einflussbereich der eigenen Gelände zu verschaffen. Da es bisher leider noch keine bundesweite Übersicht über die vorhandenen oder aktuell vorgeschlagenen FFH- und Vogelschutzgebiete gibt, müssen die Informationsquellen der einzelnen Bundesländer genutzt werden. Sie sind im nachfolgenden Kapitel (6.) dargestellt.

6. Informationsquellen zur Umsetzung von Natura 2000 in den Bundesländern

Der aktuelle Stand der Umsetzung der von Deutschland erfolgten Gebietsmeldungen für das europäische Schutzgebietsnetz Natura 2000 kann sowohl bundesweit als auch länderbezogen den entsprechenden Informationsseiten im Internet entnommen werden. In diesem Kapitel werden die Internet-Adressen der verantwortlichen Stellen für die Dokumentation dieser Informationen auf Bundes- und Landesebene zusammengestellt.

- **Deutschland:** Eine Übersicht über die von Deutschland an die EU-Kommission übermittelten NATURA 2000 - Gebiete gibt die Internetpräsenz des Bundesamtes für Naturschutz (www.bfn.de) unter der Adresse:
 - www.bfn.de/03/0303.htm

- **Schleswig-Holstein:** Eine Zusammenstellung von NATURA 2000 - Gebietsinformationen findet man unter der Adresse:
 - www.natura2000-sh.de

- **Mecklenburg-Vorpommern:** Eine Zusammenstellung von NATURA 2000 - Gebietsinformationen findet man unter der Adresse:
 - www.um.mv-regierung.de/naturdaten/pages/natura_2000_ffh_gebiet.htm

- **Niedersachsen:** Eine Zusammenstellung von NATURA 2000 - Gebietsinformationen findet man unter der Adresse:
 - www.mu1.niedersachsen.de/master/0,,C540693_N11312_L20_D0_I598,00.html

- **Hamburg:** Eine Zusammenstellung von NATURA 2000 - Gebietsinformationen findet man bei der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt (Naturschutzamt) unter der Adresse:
 - <http://fhh.hamburg.de/stadt/Aktuell/behoerden/stadtentwicklung-umwelt/umwelt/natur/schutzgebiete/natura-2000/start.html>

- **Bremen:** Eine Zusammenstellung der Naturschutzgebiete, die z.T. auch NATURA 2000 - Gebiete darstellen findet man unter der Adresse:

- www.umwelt.bremen.de/buisy/scripts/buisy.asp?doc=Karte+der+Naturschutzgebiete+in+Bremen+und+Bremerhaven
- **Berlin:** Eine Zusammenstellung von NATURA 2000 - Gebietsinformationen (tabellarische Gebietsübersicht) findet man unter der Adresse:
 - www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/naturschutz/de/schutzgebiete/natura2000/natura2000.shtml
- **Brandenburg:** Eine Zusammenstellung von NATURA 2000 - Gebietsinformationen findet man unter der Adresse:
 - www.mlur.brandenburg.de/n/n_ffh.htm
- **Sachsen-Anhalt:** Eine Zusammenstellung von NATURA 2000 - Gebietsinformationen findet man unter der Adresse:
 - www.mu.sachsen-anhalt.de/lau/extern/ffh_st/front.htm
- **Hessen:** Eine Zusammenstellung von NATURA 2000 - Gebietsinformationen findet man unter der Adresse:
 - www.hmnlv.hessen.de/naturschutz_forsten/schutzgebiete/natura2000/index.php
- **Nordrhein-Westfalen:** Ein Informationssystem "Natura 2000" mit Gebietsdaten und Karten findet man unter der Adresse:
 - www.natura2000.munlv.nrw.de
- **Thüringen:** Der Bericht „Umweltdaten Thüringen 2004“ in dem die NATURA 2000 - Gebiete dargestellt sind, kann man unter der nachstehenden Adresse herunterladen:
 - www.tlug-jena.de/contentfrs/fach_01
- **Sachsen:** Eine ausführliche Zusammenstellung von NATURA 2000 - Gebietsinformationen findet man unter der Adresse:
 - www.umwelt.sachsen.de/de/wu/umwelt/lfug/lfug-internet/natur-landschaftsschutz_5659.html
- **Saarland:** Eine Auflistung von NATURA 2000 - Gebietsinformationen findet man unter der Adresse:
 - www.umweltserver.saarland.de/naturschutz/ffh/GesamtlisteFFH-undVogelschutzgebiete.htm

- **Rheinland-Pfalz:** Einen Kartenserver für NATURA 2000 - Gebietsinformationen findet man unter der Adresse:
 - www.naturschutz.rlp.de/ffhvsg/index.htm

- **Baden-Württemberg:** NATURA 2000 - Gebietsinformationen (auch zu Nachmeldevorschlägen) findet man unter der Adresse:
 - www.naturschutz.landbw.de/servlet/PB/-s/yb0gxhz3zqmj1eavyyz23a9p07ts1ji/menu/1072797_11/index.htm

- **Bayern:** Eine Zusammenstellung von NATURA 2000 - Gebietsinformationen findet man unter der Adresse:
 - www.bayern.de/lfu/natur/schutzgebietskonzepte/ffh/index.html

Die in der Diskussion befindlichen Nachmeldevorschläge können unter folgenderder Adresse eingesehen werden:

- <http://gisportal-umwelt.bayern.de/ffh/finweb/finindex.htm>

7. Hinweise für den Modellflug: Worauf im Falle konkreter Betroffenheit im Zusammenhang mit Natura 2000 geachtet werden sollte

In den Kapiteln 2. und 3. sind die Rechts- und Fachgrundlagen für die Identifizierung und Auswahl von NATURA 2000 - Gebieten sowie die Folgen der Unterschutzstellung dargestellt worden. Es folgt Kapitel 4., das aufzeigt, wie weit die Gebietsmeldungen in Deutschland sind. Hieraus wird auch ersichtlich, dass die Meldung von NATURA 2000 - Gebieten zwar weit fortgeschritten, aber noch nicht abgeschlossen ist. Im Laufe des Jahres 2004 kann jedoch mit einer nahezu endgültigen Meldung von Schutzgebieten nach der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie in den Bundesländern gerechnet werden.

Mit welchen Konflikten der Modellflug durch die Ausweisung von NATURA 2000 - Gebieten zu rechnen hat, wurde in Kapitel 5. diskutiert. Ob solche Konflikte überhaupt auftreten und wie groß sie sein werden, hängt von den Charakteristika eines jeden Gebiets, besonders aber auch von der räumlichen Nähe eines Modellfluggeländes zu einem FFH- oder Vogelschutzgebiet ab.

Um mögliche Konflikte zwischen Modellflugbetrieb und NATURA 2000 eingrenzen zu können, werden folgende Schritte empfohlen:

1. Recherche von Informationen, ob im Einflussbereich eines Modellfluggeländes überhaupt Schutzgebiete des Netzes NATURA 2000 zu finden sind. Diese können, häufig auch in kartographischer Form, den in Kapitel 6. dargestellten Internet-Adressen entnommen werden.
2. Unterscheidung von Schutzgebieten nach der FFH- oder der Vogelschutzrichtlinie: Wie bereits dargestellt, sind Konflikte zwischen dem Modellflug und dem Netz Natura 2000 vor allem bei Vogelschutzgebieten zu erwarten. FFH-Gebiete dürften häufiger eine geringere Relevanz haben, da sie durch den Modellflug weniger beeinträchtigt werden können. Dies sollte beachtet werden.
3. Information über vorkommende Lebensraumtypen und Arten und die daraus herzuleitenden Schutzziele: In einigen Bundesländern existieren bereits konkrete Vorgaben, welche Ziele in den NATURA 2000 - Schutzgebieten dauerhaft erreicht werden sollen. In Nordrhein-Westfalen sind z.B. zahlreiche Informationen zu den Arten, Lebensräumen und Erhaltungszielen in jedem FFH- und Vogelschutzgebiet im Internet abrufbar. Daraus lassen sich mögliche Konflikte mit unterschiedlichen Nutzungen vorhersehen bzw. ausschließen. Dies kann für zukünftige Planungen sehr hilfreich sein.

4. Ggf. Stellungnahme zu fehlerhaften Gebietsabgrenzungen oder nicht nachvollziehbaren Schutz- und Erhaltungszielen. Insbesondere im Verlaufe der aktuell noch stattfindenden Nachmeldungen, die häufig auch mit einem Anhörungsverfahren verknüpft werden, können Gebietsabgrenzungen, die offensichtlich fehlerhaft sind, korrigiert werden. Auch nach erfolgter Gebietsmeldung kann im Falle einer konkreten Betroffenheit Stellungnahme zu Erhaltungszielen bezogen werden, die nicht unmittelbar mit dem Schutzregime von Natura 2000 in Zusammenhang stehen. Daher wird die Auseinandersetzung mit den Schutzgebietsausweisungen und ihren Inhalten dringend empfohlen, sofern eine Betroffenheit hieraus resultiert.

In der Diskussion um die möglichen Beeinträchtigungen des Netzes NATURA 2000 durch den Modellflug sollte beachtet werden, wie gering im Vergleich zu anderen Vorhaben i.d.R. die Wirkungen sind, die hiervon ausgehen. Mit dem Betreiben von Modellfluggeländen geht weder ein hoher Flächenanspruch noch eine regelmäßige Störung von Tiergemeinschaften einher. In Kapitel 5.1 ist bereits darauf aufmerksam gemacht worden, dass der Radius von Flugmodellen mit höchstens 300m im Vergleich zu denen der natürlichen Feinde störungsempfindlicher Arten gering ist. Der Radius verbreiteter Greifvögel wie des Mäusebussards liegt während der Fortpflanzungsperiode bei durchschnittlich 1,5 km. Für den Turmfalken kann von mehreren Kilometern ausgegangen werden. Während der Brutphase, in der auch die Beutetiere besonders empfindlich sind, da sie sich meist ebenfalls in der Fortpflanzungszeit befinden, jagen die Greifvögel zudem täglich und über die gesamte Tageslänge. Bei einer angenommenen Jagdzeit von 8 Stunden und einem Radius von 1,5 km ist dies für empfindliche Arten ein sehr viel höherer Stress als etwa die sporadische Störung durch die Silhouette eines Flugmodells, die gerade einmal 300m in die Umgebung hineinreicht und zudem nur temporär, besonders an Wochenenden, auftritt.

Stoffliche Einträge sind vernachlässigbar. Aus naturschutzfachlicher Sicht dürften daher in vielen Fällen Lösungen für bestehende Konflikte vorhanden sein, die ein Nebeneinander des Modellfluges unter Beachtung des Schutzregimes des Netzes NATURA 2000 ermöglichen sollten.

8. Literatur

- AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN L 103, 1979: Richtlinie des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vögel (79/409/EWG).
- AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN L 206, 1992: Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.
- AMTSBLATT DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN L 107, 1997: Standard-Datenbogen für die „Natura 2000“ Gebiete. Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vögel und Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.
- APFELBACHER, D., ADENAUER, U., IVEN, K. 1999: Das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes. Natur und Recht, H. 2.
- BAUER, H.-G. & BERTHOLD, P., 1997: Die Brutvögel Mitteleuropas. Bestand und Gefährdung. Aula-Verlag.
- BAUER, H.-G., BERTHOLD, P., BOYE, P., KNIEF, W., SÜDBECK, P., & WITT, K. 2002: Rote Liste der Brutvögel Deutschlands. 3., überarbeitete Fassung, 8.5.2002. Ber. Vogelschutz 39: 13-60.
- BEZZEL, E. 1985: Kompendium der Vögel Mitteleuropas. Bd. I, Aula-Verlag. Wiesbaden.
- DOER, D., MELTER, J. & SUDFELDT, C. 2002: Anwendung der ornithologischen Kriterien zur Auswahl von Important Bird Areas in Deutschland. Ber. Vogelschutz 38.
- EPINEY, A. 1997: Vogel- und Habitatschutz in der EU. – Mitgliedstaatliche Beurteilungsspielräume bei der Ausweisung von Schutzgebieten und der Anwendung der Schutzregime. – Umwelt und Planungsrecht 8, 303-309.
- EU-KOMMISSION 2003: Ergänzendes Aufforderungsschreiben. Vertragsverletzungs-Nr. 2001/5117. Brüssel.
- GELLERMANN, M. 2003: NATURA 2000: Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Auflage. Blackwell-Wiss. Verlag, Berlin – Wien.
- GLUTZ VON BLOTZHEIM, U. N. & BAUER, K.M. 1999: Handbuch der Vögel Mitteleuropas. Band 8 / II. Aula Verlag.
- GRIMMETT, R.F.A. & JONES, T.A. 1989: Important Bird Areas in Europe. International Council for Bird Preservation. Technical Publication 9, Cambridge.
- IVEN, K., 1996: Schutz natürlicher Lebensräume und Gemeinschaftsrecht. Natur u. Recht 8, 373-380.
- HEATH, M. F., EVANS, M. I., 2000: Important Bird Areas in Europe. - Priority sites for conservation. Volume 1: Northern European Countries. Birdlife Conservation Series No. 8.
- IVEN, K. 1996: Schutz natürlicher Lebensräume und Gemeinschaftsrecht. Natur u. Recht 8, 373-380.

- IVEN, K. 1998: Aktuelle Fragen des Umgangs mit bestehenden oder potentiellen Schutzgebieten von gemeinschaftsrechtlicher Bedeutung. Umwelt und Planungsrecht 10, S. 361-365.
- MAYR, C. 1993: Vierzehn Jahre EG-Vogelschutzrichtlinie. Bilanz ihrer Umsetzung in der Bundesrepublik Deutschland. – Ber. Vogelschutz 31.
- MITLACHER, G., 1997: Ramsar-Bericht Deutschland – Bericht zur Umsetzung und Wirkung des „Übereinkommens über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung“ in der DDR und der Bundesrepublik Deutschland anlässlich der 20jährigen Mitgliedschaft Deutschlands. - Schriftenr. F. Landschaftspf. u. Naturschutz 51.
- MUNL 2001: Datenbögen des Ministeriums für Umwelt Naturschutz und Landwirtschaft zu den Natura 2000 Gebietsmeldungen in Schleswig-Holstein (Tranche 1) und Datenbögen des Ministeriums für Umwelt Naturschutz und Landwirtschaft zu den Natura 2000 Gebietsmeldungen in Schleswig-Holstein (Tranche 2).
- MUNL 2003: Stellungnahme des Ministeriums für Umwelt Naturschutz und Landwirtschaft zum Vertragsverletzungsverfahren 2001/5117 gegen Deutschland wegen Verstoß gegen die Verpflichtungen aus Artikel 4 der Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten. Ergänzendes Aufforderungsschreiben der Europäischen Kommission vom 3.4.2003 (SG(2003)D/220180). Bearbeitet von R. Schmidt-Moser.
- SSYMANK, A., HAUKE, U., RÜCKRIEM, C., SCHRÖDER, E., MESSER, D. 1998: Das europäische Schutzgebietssystem NATURA 2000. BfN-Handbuch zur Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (92/43/EWG) und der Vogelschutzrichtlinie (79/409/EWG). Schriftenreihe für Landschaftspflege und Naturschutz, Heft 53, Bonn-Bad Godesberg.
- TUCKER, G. M. & HEATH, M. F., 1994: Birds in Europe: their conservation status. Cambridge, U.K.: Birdlife International.