

FFH, Vogelschutzrichtlinie, NATURA 2000: Konflikte mit dem Luftsport?

Birds Directive, NATURA 2000: In conflict with air sports?

von S. BALZER, Bonn-Bad Godesberg

(Nachdruck aus „Luftsport und Naturschutz“ mit freundlicher Genehmigung von Herausgebern und Verfasserin)

Zusammenfassung: Der Lebensraum für seltene Tier- und Pflanzenarten wird immer knapper. Die Europäische Union hat daraus Konsequenzen gezogen und das NATURA-2000-Netz initiiert, um das gemeinsame europäische Naturerbe bewahren zu können. Geschützt werden sollen zum Beispiel die Flussökosysteme, äußerst seltene Lebensräume wie Steppen-, Dünen- und Moorlandschaften und gefährdete Arten wie der Fischotter und der Frauenschuh.

Viele der bedrohten Lebensräume in der Europäischen Union und in Deutschland sind durch den Menschen über Jahrhunderte geschaffen worden. Diese Kulturlandschaften bedürfen auch weiterhin der Nutzung und Pflege durch den Menschen, hierzu zählen zum Beispiel Heide- und Wiesenlandschaften. Andererseits benötigt ein Großteil der stark gefährdeten Lebensräume die Unberührtheit durch den Menschen und zugleich seine aktive Hilfe bei der Wiederherstellung natürlicher Verhältnisse. Hierzu gehören die Moorlandschaften.

All diese bedrohten Lebensräume und Arten sind auf den behutsamen und naturverträglichen Umgang des Menschen mit der Natur angewiesen. Hierzu sind alle aufgefordert: Erholung Suchende, Sportler und andere Nutzer sowie der Naturschutz. Der Erfolg des Netzes NATURA 2000 hängt von der Unterstützung aller ab. Der Erhalt der reichhaltigen und vielgestaltigen Landschaft dient der Sicherung unserer Lebensgrundlagen.

Summary: The habitats of rare animal and plant species are becoming ever scarcer. As a consequence, the European Union has established the NATURA 2000 network to preserve the common natural heritage. This involves the protection of, e.g., river ecosystems, very scarce habitats like steppe, dune and moor landscapes and endangered species like the European Otter and the Lady's Slipper orchid.

Many of Europe's and Germany's endangered habitats were created by humans over hundreds of years, examples being heath and meadow landscapes. In order to preserve them, it is essential to further use and maintain them. However,

most of the severely endangered habitats need to be left untouched by humans while at the same time, it is necessary to actively restore them. Cases in point are moor landscapes.

All these endangered habitats and species have to be treated in a cautious and environmentally sensible way by humans. This involves everyone – recreationists, sportsmen, etc. just as well as conservationists. The success of the NATURA 2000 network depends on the support of all people. In preserving the rich, multi-faceted landscape, we protect the basis of our existence.

1. Das NATURA-2000-Netz

Im Juni 1992 ist die Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (FFH-Richtlinie)¹ zur „Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen“ in Kraft getreten. Mit dieser Richtlinie liegt in der Europäischen Union erstmals ein umfassendes rechtliches Instrumentarium zum Lebensraum- und Artenschutz vor. Das Schutzgebietsystem NATURA 2000 beinhaltet die Gebiete der Vogelschutzrichtlinie² sowie die der FFH-Richtlinie. Seit 1998 ist die europäische Richtlinie in Deutschland im Bundesgesetz verankert (Bundesregierung 1998).

Der Grundgedanke von NATURA 2000 ist die Einrichtung eines europaweiten zusammenhängenden ökologischen Netzes „besonderer Schutzgebiete“. Damit möchte man die biologische Vielfalt unter Berücksichtigung der erforderlichen Vernetzung von Lebensräumen und der ökologischen Ansprüche der zu schützenden Arten und Lebensraumtypen erhalten.

Als ein zentraler Bestandteil der FFH-Richtlinie ist der Artikel 6 zu sehen. Dort wird das Verhältnis zwischen dem Naturschutz auf der einen Seite und den Landschaftsnutzungen und Nutzungsinteressen (z.B. Landwirtschaft, Verkehrsprojekte oder auch die Freizeitnutzung) auf der anderen Seite geregelt. In Artikel 6 der FFH-Richtlinie wird der Schutzstatus des FFH-Gebietes geregelt. Die Schutzbestimmungen für NATURA-2000-Gebiete sind präziser als z.B. in Naturschutzgebieten, da sie eng an das jeweilige Schutzobjekt (Arten bzw. Lebensraumtypen der Richtlinie) selbst geknüpft werden. Dadurch sind gegebenenfalls, unabhängig von der Grenzziehung des Gebietes, auch Beeinträchtigungen oder Störungen, die das Schutzobjekt beeinflussen, deren Quellen allerdings außerhalb des Schutzgebietes liegen, von Bedeutung.

Naturschutzmaßnahmen in den NATURA-2000-Gebieten können national und von der EU gefördert werden. Die Förderung ist mit bestimmten Voraussetzungen und Auflagen verbunden. Ansprechpartner für die Förderbedingungen sind die zuständigen Naturschutzbehörden.

In Deutschland werden die NATURA-2000-Gebiete durch die Bundesländer ausgewählt. Zu diesen Gebieten werden ergänzende Daten- und Kartenmaterialien erstellt, aus denen Naturaausstattung und naturschutzfachliche Bedeutung ersichtlich sind. Diese werden nach Brüssel gemeldet. Dort wird voraussichtlich zum Ende des Jahres 2003 die Liste der „Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung“ zusammengestellt, die zusammen mit den Schutzgebieten der Vogelschutzrichtlinie das NATURA-2000-Netz bilden sollen. Im Anschluss und d.h. bis spätestens 2004 sind diese Gebiete durch den jeweiligen Mitgliedsstaat dauerhaft nach nationalem Recht zu sichern. Gleichzeitig werden Pflege und Entwicklungspläne für die NATURA-2000-Gebiete erarbeitet. Im Rahmen der Umsetzung dieser Pläne werden konkrete Maßnahmen für die Pflege und die Entwicklung der dort vorkommenden Lebensräume, Tier- und Pflanzenarten i.d.R. gemeinsam mit den Betroffenen vor Ort festgelegt.

2. Die Lebensraumtypen und Arten (Schutzobjekte) der FFH- und Vogelschutzrichtlinie

Die biologische Vielfalt möchte man in der FFH-Richtlinie durch die Bewahrung und Wiederherstellung eines „günstigen Erhaltungszustands der natürlichen und wild lebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse“ erhalten. In der Vogelschutzrichtlinie werden auch die Wiederherstellung und Neuschaffung von Lebensstätten gefordert. Unter der Bewahrung und Wiederherstellung versteht man beispielsweise die Durchführung von Maßnahmen wie Mahd und Entbuschung der Magerrasen oder die Wiedervernäsung von Feuchtflächen.

Die Vogelschutzrichtlinie hat zum Ziel, gemäß Art 4. Abs. 1 alle im Anhang I aufgeführten Vogelarten sowie die in Absatz 2 genannten, nicht in Anhang I aufgeführten Zugvogelarten hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungsgebiete in der Europäischen Union zu schützen. Welche Lebensraumtypen und Arten nach der FFH-Richtlinie zu schützen sind, steht in den Anhängen I und II der FFH-Richtlinie. In Deutschland selbst kommen davon 87 Lebensraumtypen und 112 Tier- und Pflanzenarten vor. Lebensraumtypen der FFH-Richtlinie sind beispielsweise Wacholderheiden, orchideenreiche Magerrasen, verschiedene Ausprägungen der mitteleuropäischen Buchenwälder oder Hochmoore und Mooreseen (Beispiele s. Kasten).

Sowohl in der Vogelschutzrichtlinie als auch in der FFH-Richtlinie werden zum Schutz bestimmter Arten (Entnahmeverbot, Nutzungseinschränkungen) gesonderte Regelungen getroffen.

Die Maßnahmen zur Erhaltung der natürlichen Lebensraumtypen und Arten der Richtlinie werden z. B. über Managementpläne festgelegt und müssen die ökologischen Ansprüche der Lebensraumtypen und Arten berücksichtigen. Die Festlegung von Maßnahmen und Erhaltungszielen orientiert sich zunächst ausschließlich an den Naturschutzzielen des NATURA-2000-Netzes. Hierbei ist - bezogen auf die Schutzobjekte des jeweiligen Gebietes - die Sicherung des Status quo, der Fortbestand oder ggf. die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes gefordert. Diese konkreten Maßnahmen für die Pflege und Entwicklung der in den NATURA-2000-Gebieten vorkommenden Lebensräume, Tier- und Pflanzenarten werden i. d. R. gemeinsam mit den Betroffenen vor Ort festgelegt. Des Weiteren ergeben sich aus der Richtlinie Verpflichtungen zur regelmäßigen Kontrolle der Erhaltungsmaßnahmen auf ihre Wirksamkeit.

Maßnahmen zur Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes können aufgrund funktioneller Zusammenhänge auch außerhalb der NATURA-2000-Gebiete realisiert werden, wenn sie sich positiv auf das Schutzobjekt im Gebiet auswirken. Hierzu zählt z. B. die Rücknahme eines an eine Heide angrenzenden Kiefernforstes.

Angrenzende Anlagen des Luftsportes sind davon regelmäßig nicht berührt. Außerdem besteht die Verpflichtung, die „geeigneten Maßnahmen“ zu ergreifen, um in den FFH-Gebieten die Verschlechterung von Lebensraumtypen und die Störung von Arten der Richtlinien-Anhänge zu vermeiden, sofern sich diese Störungen erheblich auswirken können.

Manche Lebensraumtypen und Arten der FFH- und Vogelschutzrichtlinie sind auch auf und in der Nähe von Luftsportgeländen anzutreffen. Sie sind durch die dort bislang durchgeführten Erhaltungs- (Pflege-)maßnahmen geprägt und konnten z. T. dadurch erhalten werden. Nachfolgend sind einige Beispiele aufgeführt.

Regionale Beispiele für Vorkommen von Lebensraumtypen der FFH-Richtlinie

- Heiden und Wachholderheiden in der Lüneburger Heide
- Borstgrasrasen und Bergwiesen in der Rhön
- Felskomplexe in den Mittelgebirgen und den Alpen
- Sandmagerrasen auf Dünen in Mecklenburg

Regionale Beispiele für Vogelarten der Vogelschutzrichtlinie und Arten nach Anhang II der FFH-Richtlinie

- Steinadler in den Alpen
- Birkhuhn in der Rhön
- Kranich (als Zugvogel) in Mecklenburg
- Schwarzblauer Bläuling in Württemberg

Regionale Beispiele für bestehende Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen auf Luftsportgebieten

- Regelmäßige Mahd und Entbuschung des Lebensraumtyps Kalk-Magerrasen
- Entbuschung und Entwaldung einer ehemals offenen Heidefläche zur Entwicklung des Lebensraumtyps Heide

3. Regelungen zwischen Naturschutz und Nutzung in der FFH-Richtlinie

NATURA-2000-Gebiete werden z. T. durch den Luftsport mit genutzt. Um die biologische Vielfalt erhalten zu können und gleichzeitig den Freizeitaktivitäten Raum geben zu können, sind in der FFH-Richtlinie in Artikel 6 bzw. in den §§ 34 ff BNatSchG und den entsprechenden Umsetzungsbestimmungen der Länder bestimmte Regelungen festgeschrieben.

Der mit den genannten Vorschriften angesprochene Regulierungsbereich ist ein ausgesprochen komplexes Thema, das hier nur angerissen werden soll³. Sowohl als Richtschnur für das Verhalten in der Natur als auch im Rahmen der Planung neuer Anlagen ist er für Luftsportler von Bedeutung. Deshalb werden nachfolgend wesentliche Aspekte des Artikels mit konstruierten Beispielen aus dem Luftsport unterlegt.

3.1. Bestandsschutz

Wesentlich ist der Bestandsschutz für alle Aktivitäten und alle Regelungen auf Flächen, die vor dem 5. Juni 1994 genehmigt worden sind. Der Bestandsschutz bezieht sich auf die bestehende Nutzung, d. h. gleichartiger Nutzung in Stärke und Form, diese kann weiter bestehen. Solche Anlagen sind beispielsweise

Luftsportgelände mit ihren Gebäuden, Hallen, Graspisten, Roll- und Startbahnen.

Die Maßnahmen, die zur Aufrechterhaltung des Flugbetriebes und Pflege der Fläche notwendig sind, z. B. Mahd der Graspiste oder das Entfernen/Niedrighalten von Gehölzen im Bereich der Start- und Landebahnen sowie im An- und Abflugbereich, werden nachfolgend als Nutzung bezeichnet. Eine Änderung der Art oder Intensität kann nur dann erfolgen, wenn dies nicht zu einer Verschlechterung der Lebensraumtypen und Habitats der Arten bzw. zu einer erheblichen Störung der Arten führt. Eine Änderung der Art oder Intensität kann z. B. die Erhöhung der Mahdfrequenz oder die Durchführung von Sonderveranstaltungen zu einem bestimmten Zeitpunkt im Jahr sein.

Ungeachtet eines etwaigen Bestandsschutzes fordert auch die FFH-Richtlinie, dass die Sportler einen respektvollen Umgang mit der Natur zeigen. Hierzu gehört die Vermeidung der Verschlechterung von Lebensraumtypen sowie die Vermeidung von erheblichen Störungen der Arten.

3.2. Verschlechterungsverbot, Störungen

In den FFH ist die „Verschlechterung von Lebensraumtypen“ (Beispiel s. Kasten) und die „Störung“ von Arten der Richtlinien-Anhänge zu vermeiden, sofern sich diese Störungen „erheblich auswirken“ können. Im Einzelfall sind, soweit vorhanden, die spezifischen Vorgaben in den gebietsbezogenen Schutzverordnungen zu beachten. Die Erheblichkeit der Störungen ist artspezifisch. Beispielsweise könnten manche Arten durch tiefüberfliegende Luftfahrzeuge bei der Nahrungsaufnahme derart gestört werden, dass sich diese auf die Überlebenschancen oder den Bruterfolg auswirken. Hier wäre die Erheblichkeitsschwelle überschritten und die Störung grundsätzlich zu unterlassen (Beispiel s. Kasten). Durch eine naturverträgliche Ausübung des Sportes sollten solche Fälle ausgeschlossen werden können.

Beispiel für eine mögliche Verschlechterung eines Lebensraumtyps durch Luftsportaktivitäten

- Ein plötzlicher Zulauf von Sportlern und Besuchern ist im Bereich eines seit langem genutzten Modellsegelflug-Geländes zu verzeichnen. Die Besucher bewegen sich auf dem gesamten Gelände und dem Gelände angrenzenden offenen Bereichen. Dies wirkt sich aufgrund der Trittbelastung und ggf. Verschmutzung auf den Lebensraumtyp Heide oder Kalk-Magerrasen aus. Eine Verschlechterung des Lebensraumtyps tritt ein, die nicht zulässig ist.

Beispiel für eine erhebliche Störung einer Art durch Luftsportaktivitäten

- Das Birkhuhn hat in den Mittelgebirgsregionen Deutschlands nur noch sehr wenige Vorkommen. Modellflug in Brut- bzw. Nahrungsgebieten des Birkhuhns kann bei diesen Bodenbrütern zur Störung der Nahrungsaufnahme bis hin zur Flucht führen. Dieses kann sich auf die Überlebenschancen bzw. auf den Bruterfolg erheblich auswirken und damit zu einem Rückgang der Population führen. Weil für die Art keine anderen Lebensräume mehr zu Verfügung stehen, muss die Störung grundsätzlich unterlassen und nach Alternativen für den Luftsport gesucht werden (alternatives Gelände).

4. Pläne und Projekte

Für die FFH-Richtlinie gelten spezifische Zulassungsvoraussetzungen auf die im Folgenden einzugehen ist. Sie unterscheidet zwischen Plänen und Projekten auf der einen Seite und Aktivitäten, die keinem behördlichen Verwaltungsakt unterliegen, auf der anderen Seite.

Liegt kein behördlicher Verwaltungsakt vor, dann sind Ausnahmen, z.B. über die Formulierung von Auflagen nicht möglich; eine Störung oder Beeinträchtigung des Lebensraumtyps oder der Art muss grundsätzlich unterbleiben (s. Verschlechterungsverbot, Störungen).

Pläne und Projekte⁴ (behördlicher Verwaltungsakt) sind beispielsweise im Bereich des Luftsports der Neubau eines Vereinsheims oder die Erweiterung des Fluggeländes. Bei solchen Projekten sollte in jedem Fall vorher bei der Naturschutzbehörde nachgefragt werden, ob es möglicherweise zu einer Beeinträchtigung einer Art oder eines Lebensraumtyps nach FFH-Richtlinie kommen könnte.

Ergibt die Prüfung, dass keine erheblichen Beeinträchtigungen zu erwarten sind, sind keine weiteren Verfahrensschritte notwendig. Hierbei ist es unerheblich, ob der Plan oder das Projekt Flächen innerhalb oder außerhalb des NATURA-2000-Gebietes betrifft. Wird jedoch eine erhebliche Beeinträchtigung vermutet, muss eine Verträglichkeitsprüfung nach §34 ff. bzw. den entsprechenden Umsetzungsbestimmungen der Länder durchgeführt werden, die den Vorgaben des Art. 6 der FFH-RL entspricht. Wird in der Verträglichkeitsprüfung festgestellt, dass es zu Beeinträchtigungen des Gebiets kommt, muss durch den Antragsteller alles unternommen werden, um die Beeinträchtigungen zu vermeiden oder zu minimieren. Dazu müssen gegebenenfalls Alternativen, wie Durchführung des Projektes an einem anderen Standort, geprüft werden. Wenn trotz aller Maßnahmen die Beeinträchtigung nicht vermieden werden

kann, muss die Behörde beim Fehlen eines überwiegenden öffentlichen Interesses die Genehmigung versagen.

Die Prüfung auf Verträglichkeit erfolgt auf der Basis der für das Gebiet festgelegten Erhaltungsziele. Die Erheblichkeit der Beeinträchtigung wird grundsätzlich an der möglichen Verschlechterung des Erhaltungszustands, einem möglichen Flächenverlust für Lebensraumtypen oder dem Artenhabitat sowie der Beeinträchtigung der Funktion maßgeblicher Bestandteile des Schutzgegenstandes gemessen (BAUMANN et al.1999). Wichtig ist auch, das Zusammenwirken mehrerer Pläne und Projekte (Summationseffekte) in ihrer Auswirkung im Rahmen der Verträglichkeitsprüfung zu berücksichtigen. Die Naturschutzmaßnahmen im Rahmen des Gebietsmanagements in NATURA-2000-Gebieten müssen keiner Verträglichkeitsprüfung unterzogen werden.

Zur Frage möglicher Beeinträchtigungen und ihrer Bewertung auf Luftsportgeländen werden nachfolgend zwei Beispiele aufgezeigt.

Beispiel 1

Bei dem Bau eines Hangars muss zuerst eine Vorprüfung stattfinden, ob FFH-Arten bzw. Lebensraumtypen hierdurch berührt sein könnten. Ist dies der Fall, muss eine Verträglichkeitsprüfung durchgeführt werden. Ist beispielsweise geplant, einen Hangar auf einer Fläche des Lebensraumtyps Borstgras-Magerrasen zu bauen, stellt die Verträglichkeitsprüfung fest, dass es zu einem dauerhaften Flächenverlust dieses Lebensraumtyps kommt. Deshalb ist das Ergebnis der Verträglichkeitsprüfung, dass der Bau an dieser Stelle unverträglich ist. Es ist deshalb ein Alternativstandort vorzusehen, der mit den Erhaltungszielen des NATURA-2000-Gebiets vereinbar ist.

Beispiel 2

Die geplante Anlage einer neuen „Graspiste“ innerhalb eines NATURA-2000-Gebietes ist nicht auf der Fläche des Lebensraumtyps Kalk-Magerrasen vorgesehen und führt daher nicht zu einem Flächenverlust. Gleichzeitig sind auch keine im NATURA-2000-Gebiet gesondert ausgewiesenen Entwicklungsbereiche des Lebensraumtyps und seiner charakteristischen Arten tangiert. Unter der Voraussetzung, dass keine Summationseffekte mit anderen Plänen und Projekten vorliegen, kommt die Verträglichkeitsprüfung daher zu dem Ergebnis, dass die Anlage der Graspiste verträglich ist.

5. NATURA 2000 und seine Auswirkungen auf den Luftsport

Aktivitäten der Luftsportler, die natur- und landschaftsverträglich ausgeübt werden und damit zu keiner Verschlechterung des Zustandes des NATURA-2000-Gebietes führen bzw. die Arten dort nicht erheblich stören, können als verträglich im Sinne der Richtlinie aufgefasst werden.

Bei Änderungen der Infrastruktur (Pläne, Projekte) auf dem Luftsportgelände ist eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen, wenn eine erhebliche Beein-

trächtigung angenommen werden kann. Die Kosten der Verträglichkeitsprüfung trägt der Vorhabensträger.

Änderungen in der Art und Weise und Intensität der Nutzungen auf dem Luftsportgelände (keine Pläne, Projekte) sind unzulässig, wenn sie zu einer Verschlechterung von Lebensraumtypen oder erheblichen Störung von Arten führen.

Eine frühzeitige Information der zuständigen Naturschutzbehörden (Bundesländer) über geplante Änderungen dient der Vertrauensbildung und kann mögliche Konflikte im Vorfeld vermeiden oder minimieren. Weitere Informationen und die Richtlinien im genauen Wortlaut sind unter <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/natura.htm> bzw. <http://www.bfn.de/03/0303.htm> erhältlich.

6. Literatur

1 Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wild lebenden Tiere und Pflanzen vom 21. Mai 1992, in Verbindung mit Richtlinie 97/62/EG vom 27. Oktober 1997 (Novellierung der Anhänge I und II)

2 Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 3. April 1979 zur Erhaltung der wild lebenden Vogelarten

3 Die Abs. 2-4 in Art. 6 müssen auch für Vogelschutzgebiete angewandt werden.

4 Pläne sind z.B. Regional- und Landschaftspläne, Pflege- und Entwicklungspläne. Projekte sind z.B. baurechtliche Genehmigungen, anzeigepflichtige Veranstaltungen, Eingriffe in Natur und Landschaft.

5 Baumann et al. (1999): Naturschutzfachliche Anforderungen an die Prüfung von Projekten und Plänen nach §19c und §19d BNatSchG. Natur und Landschaft 74(11): 463-472.

6 Bundesregierung (Hrsg.) (1998): Zweites Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 30. April 1998. Bundesgesetzblatt Jg. 1998, Teil I, Nr. 25: 823-832.

Anschrift der Verfasserin:

Dr. Sandra Balzer
Abteilung Biotopschutz und Landschaftsökologie des BfN
Bundesamt für Naturschutz
Konstantinstr. 110
53179 Bonn