

Zur Eignung von Flughafenflächen als EU-Vogelschutzgebiet

On the Suitability of Airport Areas for EU Special Protection Areas (SPA)

von C. ALBRECHT & T. ESSER, Köln

Zusammenfassung: Flughäfen können aufgrund ihrer Größe und der Form der Bewirtschaftung ihrer Freiflächen besondere Bestände von Vogelarten aufweisen. In Frage kommen vor allem Arten des mageren Offenlandes (z. B. Wachtelkönig, Wiesenpieper, Kiebitz, Großer Brachvogel) oder solche, die neben dem Offenland die nicht selten mit Sträuchern oder kleineren Bäumen bestandenen Randbereiche der Flughäfen besiedeln (etwa Schwarzkehlchen, Heidelerche, Ziegenmelker). Insbesondere, wenn ein Flughafengelände oder Teile hiervon aufgrund besonderer Bestände solcher Vogelarten von Seiten des Naturschutzes als „Important Bird Area“ eingestuft werden, besteht die Gefahr, dass seitens der EU-Kommission eine Meldung als Vogelschutzgebiet erwartet wird.

Vogelschutzgebiete müssen sich durch eine besondere „zahlen- und flächenmäßige“ Eignung für bestimmte Vogelarten auszeichnen. Auch wenn im Einzelfall besondere Bestände von Vogelarten auf Flughafenflächen vorkommen können, ist zumindest die „flächenmäßige“ Eignung i.d.R. nicht erfüllt. Die Maßnahmen zur Gewährleistung der Flugsicherheit zielen schließlich darauf ab, den Lebensraum für Vögel möglichst unattraktiv zu halten, sie ggf. sogar zu vergrämen oder zu bejagen. Eine flächenmäßige Eignung im Sinne einer günstigen Lebenssituation mit hohen Fortpflanzungsraten ist hierdurch in Frage gestellt. Erhaltungs- und Entwicklungsmaßnahmen, so wie in der Vogelschutzrichtlinie gefordert, sind nicht realisierbar.

Besonders hinsichtlich der Umsetzung des Vogelschutzes auf Flughafengeländen besteht ein Gegensatz, der kaum zu überbrücken ist. Die Flugsicherheit steht der gezielten Förderung von Vogelarten im Weg. Die auf Schutzgebiete abgestimmte Pflege von Flächen ist nicht durchführbar. Schon heute sind aus Gründen des Artenschutzes die Maßnahmen zur Vergrämung von Vogelarten von den Flughäfen darzustellen und zu bewerten, um im Falle erfüllter Verbotstatbestände entsprechende Ausnahme- bzw. Befreiungsgenehmigungen zu beantragen.

Summary: Due to their size and the management of their clear zones, airports may accommodate specific bird species, especially species preferring infertile open land (e.g. corn crane, meadow pipit, lapwing, European curlew) or species that do not only populate open land, but also the peripheral areas of the airports that are often covered with shrubs or small trees (e.g. stonechat, wood lark, nighthawk). In cases, in particular, where an airport area or parts thereof are the habitat of major populations of such species and are consequently classified an “Important Bird Area“ by nature conservation authorities, there is the risk of those areas being reported to be an SPA by the EU Commission.

Bird sanctuaries must be characterized by a particular quantitative and qualitative suitability for specific bird species. Even though, on an exceptional basis, specific populations of bird species may occur on airport areas, “qualitative” suitability is usually not given. Any flight safety precautionary measures aim, after all, at making the habitat as unattractive to birds as possible and, if necessary, to scare them off or even shoot them. This challenges suitability of such areas for providing birds with a situation that is favourable to high reproduction rates. Measures for the protection and further development of birds as required by the European Bird Protection Guidelines cannot be implemented.

Especially with regard to bird protection on airport areas, there is an almost insurmountable dilemma. Flight safety stands in the way of systematic promotion of bird species. It is not possible there to proceed to land management as required by protection areas. Under the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES), airports already now have to describe and assess the measures they take for scaring off bird species so that they can request the appropriate special approvals or exemptions in the event of such measures being actually forbidden.

1. Einleitung

Bereits im Jahr 1979 hat die Europäische Union (vormals Europäische Gemeinschaft) die EU-Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 79/409/EWG) erlassen, die das Ziel hat, bestimmte seltene und stark gefährdete, im Anhang I dieser Richtlinie aufgeführte Vogelarten sowie Zugvögel, die nicht im Anhang dieser Richtlinie aufgeführt sind, zu schützen. Der Schutz der wildlebenden Vogelarten soll unter anderem durch die Ausweisung so genannter „besonderer Schutzgebiete“ (BSG oder SPA = Special Protected Areas), auch als „EU-Vogelschutzgebiete“ bezeichnet, erreicht werden.

Vogelschutzgebiete dienen also dem Zweck, die Vogelarten zu schützen, für die diese Gebiete jeweils ausgewiesen wurden. Sie bilden gemeinsam mit den nach der Flora-Fauna-Habitat- (kurz: FFH-) Richtlinie gemeldeten Schutzgebieten für bestimmte Lebensräume und weitere Tier- und Pflanzenarten, das Netz „Natura 2000“. Dieses kohärente Netz von Schutzgebieten soll dazu die-

nen, die biologische Vielfalt in den Mitgliedstaaten der EU dauerhaft zu erhalten.

Der nachfolgende Aufsatz basiert auf einem Vortrag vor dem Deutschen Ausschuss zur Verhütung von Vogelschlägen im Luftverkehr (DAVV) e.V. Anlass dieses Vortrages war die Diskussion, ob Flughäfen oder Teile hiervon grundsätzlich als Vogelschutzgebiete geeignet sind.

2. Nach welchen Kriterien werden Vogelschutzgebiete ausgewählt?

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 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. Auch in der Rechtsprechung fanden sich zunächst keine verbindlichen Vorgaben zur Bewertung von potenziellen 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 wurde. 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 (GELLERMANN 2001). 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.

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 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. Die Mitgliedstaaten sind aber mittlerweile größtenteils dazu übergegangen, auch für gefährdete Zugvögel, die nicht im Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführt sind, Schutzgebiete auszuweisen und sich dabei nicht nur auf Feuchtgebiete Internationaler Bedeutung zu beschränken.

Zusammenfassend kann also festgehalten werden, dass Gebiete mit besonderen Beständen von Arten nach Anhang I der Vogelschutzrichtlinie oder von gefährdeten, nicht im Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführten Zugvogelarten, die zugleich auch über eine flächenmäßige Eignung verfügen (d.h. den Arten z.B. die Möglichkeit bieten, sich hier auch dauerhaft erfolgreich zu reproduzieren), zu Vogelschutzgebieten zu erklären sind.

3. Die fehlende wissenschaftliche Präzisierung der Vorgaben der Vogelschutzrichtlinie und die Bedeutung der „Important Bird Areas“

Die besondere zahlen- und flächenmäßige Eignung als Voraussetzung für die Auswahl von Vogelschutzgebieten ist von den Mitgliedstaaten der EU lange Zeit nicht im Rahmen eines wissenschaftlichen Konzeptes definiert worden. Damit blieb insbesondere die Frage offen, wie eine Gewichtung zwischen unterschiedlich bedeutsamen Flächen zu erfolgen hatte und unter welchen Voraussetzungen eine Ausweisungspflicht angenommen werden musste. 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 im Rechtsstreit der EU-Kommission gegen das Königreich Niederlande eine Überprüfung der Verpflichtung zur Ausweisung von Vogelschutzgebieten in abstrakt-genereller Weise angewandt worden (Rechtsstreit Kommission / Königreich Niederlande; Urt. 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). Diese im Auftrag der EU-Kommission von Experten erarbeitete Liste basierte auf einem wissenschaftlichen Konzept zur Auswahl von Gebieten mit einer besonderen Bedeutung für die Avifauna (so genannte „Important Bird Areas“) und stellte gleichzeitig entsprechende IBA-Flächen im Bereich der EU vor.

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).

Da die Mitgliedstaaten der EU dem wissenschaftlichen Konzept zur Identifizierung von IBAs über lange Zeiträume keine vergleichbaren Auswahlkonzepte gegenübergestellt haben, wurde das IBA-Verzeichnis für die EU-Kommission zum Gradmesser, um zu beurteilen, ob die Mitgliedstaaten ihren Verpflichtungen zur Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie nachgekommen sind. Gleichzeitig wurden die IBA-Listen auch von Naturschutzverbänden kontinuierlich fortgeschrieben und umfangreich ergänzt, so dass die Ansprüche an die Mitgliedstaaten zur Nachmeldung von besonderen Schutzgebieten weiter anstiegen.

Auch aktuell muss noch davon ausgegangen werden, dass die Benennung eines Gebietes zur Important Bird Area besondere Aufmerksamkeit der EU-Kommission nach sich zieht, was in einer Aufforderung zur Meldung als Vogelschutzgebiet münden kann.

4. Wie wird ein Flughafen zum Vogelschutzgebiet?

Wie dargestellt, ist die IBA-Liste eine wichtige Orientierung für die EU-Kommission hinsichtlich möglicher Suchräume für besondere Schutzgebiete nach der Vogelschutzrichtlinie. Mit der Aufnahme von Flächen eines Flughafens

fengeländes in die Liste der Important Bird Areas sind also bereits Tatsachen geschaffen, die nur unter erschwerten Voraussetzungen wieder rückgängig gemacht werden können.

Aus naturschutzfachlicher Sicht ist die besondere Eignung eines Flughafens für bestimmte Vogelarten dann näher zu betrachten, wenn bedeutende Individuenzahlen einer oder mehrerer Arten nach Anhang I der Vogelschutzrichtlinie oder sonstiger gefährdeter Zugvögel auf dem Gelände regelmäßig vorkommen. Dies gilt insbesondere, wenn solche Flächen im landesweiten oder gar bundesweiten Vergleich auffällige Bestände bestimmter unter die Schutzkategorien der Vogelschutzrichtlinie fallender Arten beherbergen.

5. Prüfschema für die Eignung von Flughafenflächen als Vogelschutzgebiete

Die Bundesländer haben zwischenzeitlich zahlreiche Vogelschutzgebiete ausgewählt und über die Bundesregierung an die EU-Kommission gemeldet. Die Diskussion um die Nachmeldung weiterer Gebiete ist aber immer noch nicht abgeschlossen, wie die jüngst von der EU-Kommission (2006) abgegebene „mit Gründen versehene Stellungnahme“ zur Untermauerung des verbleibenden Defizits hinsichtlich der Meldung von Vogelschutzgebieten in Deutschland verdeutlicht. Auch Flughäfen oder Teile hiervon werden als Vogelschutzgebiete bezeichnet, ihre Nachmeldung angemahnt. Eine diesbezügliche Klageerhebung der EU-Kommission vor dem Eu-GH steht womöglich unmittelbar bevor. Die Frage nach der Eignung von Flughafengeländen als Vogelschutzgebiete muss sich an den Vorgaben des Artikels 4, Absatz 1 der Vogelschutzrichtlinie orientieren. Aus naturschutzfachlicher Sicht bedeutsam sind dabei vor allem folgende Fragen:

- a) „Zahlenmäßige“ Eignung: Gibt es Vogelarten, die auf dem betreffenden Flughafengelände in großen Beständen vorkommen? Treten sie regelmäßig auf? Im Vordergrund bei der Bewertung von Beständen steht die Frage, ob diese so groß sind, dass sie zumindest im landesweiten oder gar bundesweiten Zusammenhang als „Dichtezentren“ für diese Vogelarten zu bezeichnen sind. Genau dies ist als Hinweis für eine herausragende zahlenmäßige Eignung anzusehen (wie bereits ausgeführt spricht die Vogelschutzrichtlinie von zahlenmäßig geeignetsten Gebieten).
- b) Meldebedarf: Besteht hinsichtlich der auf dem betreffenden Flughafengelände vorkommenden Vogelarten ein mögliches Defizit hinsichtlich der Meldung von Vogelschutzgebieten? Wenn ja, für welche Arten? Da die Bundesländer bereits in großem Umfang Vogelschutzgebiete gemeldet haben, sind Nachmeldungen nur dann wirklich begründbar, wenn die besondere zahlen- und flächenmäßige Eignung gegeben ist und wenn die betref-

fenden Arten nicht bereits in ausreichendem Maße durch Schutzgebietsmeldungen repräsentiert sind. Nachmeldungen für Arten, die bereits mit einem Großteil ihres Bestandes durch Schutzgebiete abgedeckt werden, lassen sich kaum begründen. So geht die EU-KOMMISSION (2003, 2006) in ihren Aufforderungsschreiben bzw. Stellungnahmen ausführlich auf die quantitative Abdeckung der Populationen von Arten durch Vogelschutzgebiete ein (so genannte „Erfüllungsgrade“). Angemahnt werden vor allem Nachmeldungen für Arten, die zu weniger als 20 oder 30 % ihrer landesweiten Populationen durch Schutzgebiete abgedeckt sind.

- c) Wie ist die „flächenmäßige“ Eignung der Flächen des Flughafengeländes einzuschätzen? Lassen sich Teilflächen unterschiedlicher Wertigkeit unterscheiden? Nicht nur die zahlenmäßige Bedeutung, auch die Eignung der Flächen selber spielt für die Verwirklichung eines nachhaltigen Schutzes wildlebender Vogelarten eine Rolle und wird in Artikel 4 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie explizit gefordert. So sind Kriterien wie Nahrungsangebot, Störungsfreiheit, Gefährdung durch natürliche Feinde oder die Bewirtschaftung usw. wichtige Kriterien, um die Bedeutung einer Fläche für den Vogelschutz näher definieren zu können. Diese Kriterien bestimmen schließlich auch den Bruterfolg und damit die dauerhafte Überlebensfähigkeit der Populationen zu schützender Vogelarten.
- d) Welche Grenzen bestehen für eine Realisierung eines VSG auf Flughafengeländen? Es ist zunächst offensichtlich, dass die Aufrechterhaltung des Flugverkehrs auf einem Flughafen nicht mit den Zielen eines Schutzgebiets übereinstimmt. Die Kompatibilität zwischen der bestehenden Nutzung und der Realisierung eines auf bestimmte Vogelarten abzielenden Schutzes ist daher Grundvoraussetzung, um überhaupt über eine Meldung von Flughäfen als Vogelschutzgebiete nachdenken zu können.

6. Beispiele für mögliche „zahlenmäßige“ Bedeutungen von Flughäfen für bestimmte Vogelarten

Flughafengelände zeichnen sich häufig durch eine gewisse Struktur und Pflege aus, die sie bereits von sich aus für einige Vogelarten geeignet erscheinen lässt. So werden auf den mageren, extensiv gepflegten Offenlandflächen vieler Flughäfen Arten wie z. B. die Anhang I – Art Wachtelkönig oder die gefährdeten Zugvögel Kiebitz, Feldlerche, Wiesenpieper und Großer Brachvogel geeignete Lebensräume vorfinden, sofern ihre Ansiedlung aus Sicherheitsaspekten nicht durch besondere Maßnahmen verhindert wird.

Nicht selten prägen die angrenzenden Flächen in Nachbarschaft zu Flughäfen die Struktur der Vogelmenschen zusätzlich. Arten, wie die im Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführten Heidelerche, Ziegenmelker, Neuntöter

oder die gefährdete Zugvogelart Schwarzkehlchen sind typische Vertreter von Übergängen zwischen weithin offenen und mager bewachsenen Flächen auf Flughäfen und mit Büschen oder kleineren Bäumen bestandenen Randbereichen.

Sofern sich Arten nach Anhang I der Vogelschutzrichtlinie oder gefährdete, nicht im Anhang I der Richtlinie aufgeführte Vogelarten auf Flughafengeländen mit bemerkenswerten Populationen ansiedeln, ist eine „zahlenmäßige“ Eignung denkbar.

7. Beschränkung der flächenmäßigen Eignung von Vogelschutzgebieten auf Flughafenflächen

Flughäfen können aufgrund ihrer Funktion keine Schutzgebiete im eigentlichen Sinne darstellen. Die für Vögel bedeutsamen Strukturen sind „Zufallsprodukt“ auf Teilflächen, die einer bestimmten Pflege unterliegen. Diese wird durchgeführt, damit die Sicherheit des Flugverkehrs aufrechterhalten werden kann. Ganz offensichtlich sind aber bauliche Anlagen wie Terminals und Hallen sowie verkehrliche Erschießungen wie Straßen und sonstige Verkehrsflächen, ebenso wie die eigentlichen Start- und Landebahnen ohne jegliche Bedeutung für die Zielarten des Vogelschutzes. Unabhängig von der Diskussion über sonstige vogelschutzrelevante Flächen gehören solche Teilbereiche nicht in ein Vogelschutzgebiet. Sie verfügen über keine flächenmäßige Eignung für Vogelarten.

Näher zu betrachten sind also vor allem solche Freiflächen, die als Begleitflächen des Flughafenbetriebs gepflegt werden und u. U. attraktiv für die Avifauna sein können. Zu nennen sind die nicht selten mageren Offenlandflächen zwischen und um die Start- und Landebahnen sowie ggf. sonstige Biotope in der Umgebung der eigentlichen Betriebsflächen. Da Flughäfen große Flächen beanspruchen, können solche Teilbereiche ebenfalls großflächig ausgeprägt sein. Aber auch solche Bereiche verfügen nur über eine eingeschränkte Flächeneignung für wildlebende Vogelarten und zwar aus folgenden Gründen:

- Vorschriften zur Gefahrenabwehr von Vogelschlag und damit zur Erhaltung der Flugsicherheit erfordern regelmäßige Eingriffe zur Reduzierung der Eignung von Flächen für Vogelarten (z. B. Beseitigung von Gewässern, keine Anpflanzung von Sträuchern mit Nahrungsangebot oder Nistplätzen für Vögel usw.). Dies bedeutet ein reduziertes Angebot an Biotopstrukturen für die Vogelwelt, das auch Einfluss auf Lebensraumangebot hat.
- Sicherheitsvorschriften führen zudem regelmäßig zur Höhenreduzierung der Strauch- und Baumschicht: Resultat ist ein weiterer Rückgang der Biotopvielfalt. Für Vögel gehen z. B. Ansitzwarten verloren.

- Akustische und optische Störwirkungen sollen dazu dienen, dass für die Flugsicherheit relevante Arten sich gar nicht erst ansiedeln können. Dies stellt mögliche Beeinträchtigungen empfindlicher Vogelarten dar. Störwirkungen spielen eine bedeutende Rolle zur Analyse von Konflikten zwischen Flugverkehr und Vogelwelt.
- Vergrämungs- und Jagdmaßnahmen zur Vermeidung der Gefährdung des Flugverkehrs wirken sich ebenfalls auf Vorkommen maßgeblicher Arten aus.

Alle genannten Aspekte haben eine Auswirkung auf die Qualität und Vielfalt der Vogellebensräume. Sie reduzieren die flächenmäßige Eignung gegenüber Flächen außerhalb von Flughafengebieten, da mit höheren Störwirkungen, einer verschlechterten Nahrungssituation, verminderten Möglichkeiten zur Kommunikation (Ansitzwarten), ggf. sogar der direkten Verfolgung gerechnet werden muss. Die Überlebenswahrscheinlichkeit von Vögeln ist damit herabgesetzt. Ihre Bruterfolge dürften häufig unter denen von Vogelarten in „klassischen“ Schutzgebieten liegen.

8. Grenzen der Verwirklichung des Vogelschutzes auf Flughäfen

Die verminderte flächenmäßige Eignung von Flughäfen als Vogelschutzgebiete ist letztendlich nur ein Zeichen dafür, dass die Verwirklichung des Vogelschutzes auf Flughäfen nicht realisierbar ist. Schließlich besteht ein grundsätzlicher Konflikt zwischen dem Vogelschutz und dem Betrieb eines Flughafens.

Um den Konflikt zwischen Vogelschutz und Flugverkehr zu veranschaulichen, soll ein genauerer Blick auf die Unterschützstellung von besonderen Schutzgebieten und die sich daraus ergebenden Zielsetzungen geworfen werden. Dies geschieht anhand einiger Beispiele.

In Vogelschutzgebieten werden Erhaltungsziele für die zu schützenden Vogelarten definiert. Die Beschreibung dieser Zielsetzungen erfolgt artbezogen. Geht man vom Beispiel eines Flughafengeländes mit Arten des Offenlandes und der Übergänge zwischen Offenland und Sträuchern, niedrigwüchsigen Bäumen und Gebüsch aus, könnte die Definition von Erhaltungszielen in etwa so aussehen:

Für Arten des Offenlandes wie Wachtelkönig, Großer Brachvogel, Wiesenpieper, Kiebitz würden in einem Schutzgebiet folgende Erhaltungsziele und Maßnahmen festgeschrieben:

- Erhaltung und Entwicklung von extensiv genutzten Mähwiesen oder Erhaltung von Grünlandflächen mit späten Mahdzeitpunkten. Mosaikartige, versetzte Mahd.

- Verbesserung des Wasserhaushaltes / Erhöhung des Grundwasserstandes. Minimierung von Nährstoff- und Schadstoffeinträgen im Bereich von Brutplätzen durch Anlage von Pufferzonen und ggf. der Nutzungsextensivierung des Grünlandes.
- Verminderung von Störwirkungen.
- Ggf. Anlage von krautigen, kurzwüchsigen Streifen zur Verbesserung der Nahrungsversorgung während der Jungenaufzucht.
- Anpassung der jagdlichen Nutzung.

Arten, die sowohl Offenland als auch Gehölze oder Gebüsche benötigen wie Heidelerche, Schwarzkehlchen, Ziegenmelker oder Neuntöter würden von folgenden Erhaltungszielen und –maßnahmen profitieren:

- Erhaltung und Entwicklung von Heiden, mageren Grünländereien mit Säumen. Pflege durch Beweidung oder versetzte, mosaikartige Mahd mit späten Mahdzeitpunkten.
- Verhinderung der Sukzession.
- Verzicht auf Aufforstungen von Grünländern, Brachen, Magerstandorten, Heidegebieten.
- Schaffung von Jagd- und Sitzwarten in Form vertikaler Strukturen (Überhälter, Zaunföhle, einzeln stehende Büsche).
- Ggf. Schaffung und Erhaltung von Bracheinseln und -streifen, die nur in mehrjährigen Abständen gemäht werden.
- Verminderung der Störwirkungen.
- Anpassung der jagdlichen Nutzung.

Die genannten Zielsetzungen sind aber auf einem Flughafengelände nicht oder nur in Ansätzen zu verwirklichen. So ist z. B. eine extensive Beweidung für magere Offenlandflächen im Bereich des Flughafens nicht möglich, da eine weidewirtschaftliche Nutzung verboten ist. Die partielle Mahd kann auf einem Flughafengelände nicht realisiert werden, da hier andere Erfordernisse im Vordergrund stehen. Höchstens eine zweiseitige Mahd ist grundsätzlich möglich. Die Erhaltung einzelner Sitzwarten ist im Bereich des Flughafengeländes infolge der Sicherheitsvorkehrungen ebenfalls nicht möglich. Vorhandene Sitzwarten werden eher zurückgedrängt. Der aktuelle Bestand an Sitzwarten ist eher zufällig vorhanden, kann sich aber jederzeit verändern. Er ist keinesfalls Bestandteil eines gezielten Erhaltungskonzepts für Vogelarten.

Auch eine Anpassung der Jagd Ausübung zur Verbesserung der Lebensbedingungen wildlebender Vogelarten ist nicht möglich, genauso wie die Reduzierung möglicher Störungen. Im Gegenteil wird eine möglichst häufige und plötzliche Störung von Vogellebensräumen angestrebt, damit diese sich nicht dauer-

haft auf dem Flughafengelände ansiedeln können. Hierzu gehören Maßnahmen wie akustische Abwehrmethoden. Es kann zum Einsatz von pyrotechnischen Mitteln sowie der Beschallung mit Angstrufen, Warnrufen und Greifvogelrufen kommen. Zur Vergrämung von Vögeln kommen weiterhin optische Abwehrmethoden zum Einsatz: Vogelscheuchen, Lichtsignale, Greifvogelattrappen, sind hier zu nennen.

Grundsätzlich ist auch der Einsatz chemischer Abwehrmethoden zur Verhinderung der Gefährdung der Luftsicherheit denkbar¹. Die Auswirkungen reichen von der Vergrämung von Vogelarten durch entsprechende Mittel bis hin zum Individuenverlust durch den Einsatz von Giften. In Einzelfällen ist sogar der Einsatz von Fallen zur Reduzierung entsprechender Arten denkbar.

Die Beispiele verdeutlichen, dass Vogelschutz und Flughafenbetrieb in vielen Bereichen geradezu kontroverse Zielsetzungen einschließen. Wie sollen die im Zusammenhang mit der Flugsicherheit durchgeführten Maßnahmen zur Vergrämung von Vogelarten mit der Zielsetzung eines „Vogelschutzgebiets“ übereinstimmen?

9. Auswirkungen der Unterschutzstellung von Flughafenflächen als Vogelschutzgebiet

Sollte es, trotz der geschilderten Gegensätze zwischen dem Vogelschutz und dem Betreiben von Flughäfen, dennoch zur Ausweisung von Vogelschutzgebieten auf Flughafengeländen kommen, sind hiermit einige Folgewirkungen verbunden. Hierzu gehören:

- **Verschlechterungsverbot:** Gemäß Artikel 6 der FFH-Richtlinie, der auch auf ausgewiesene Vogelschutzgebiete anzuwenden ist, gilt in allen Schutzgebieten des Netzes Natura 2000 das so genannte „Verschlechterungsverbot“. Danach sind alle Handlungen, die zu einer Verschlechterung des Erhaltungszustands der zu schützenden Arten führen, verboten. Vorhaben, die nicht unmittelbar die Flugsicherheit betreffen und nicht einer Verträglichkeitsprüfungspflicht nach § 34 BNatSchG unterliegen, sind dann unzulässig. Es ist unschwer sich vorzustellen, dass der Aufwand zur Realisierung des Flugbetriebes unter solchen Vorgaben u.U. deutlich erschwert werden kann. Dies gilt insbesondere, wenn Bestände zu schützender Vogelarten auf dem Flughafengelände, aus welchen Gründen auch immer, zurückgehen.
- **Erhöhung des Planungsaufwands:** Im Netz Natura 2000 sind gemäß § 34 BNatSchG alle Pläne und Projekte, die möglicherweise zu einer erhebli-

¹ Anmerkung der Redaktion: Chemische Mittel gegen Vögel werden auf deutschen Flughäfen nicht eingesetzt.

chen Beeinträchtigung der zu schützenden Vogelarten führen können, einer Prüfung auf Verträglichkeit mit den jeweiligen Erhaltungszielen zu unterziehen. Dies bedeutet, dass bestimmte Vorhaben ggf. nicht mehr zu realisieren sind (weil unverträglich). Zumindest ist aber von einem zusätzlichen gutachterlichen und damit zeitlichen und finanziellen Aufwand für bestimmte Vorhaben auszugehen.

- **Erhöhung des Aufwands für Kompensationen:** Da Vogelschutz ein übergeordnetes Ziel des Naturschutzes und der Landschaftspflege darstellt, werden auch Kompensationsmaßnahmen im Zusammenhang mit dem Vogelschutz darzustellen sein. Dies bedeutet im Zweifelsfall eine Erhöhung des Aufwands für die Kompensation. Im Falle einer erheblichen Beeinträchtigung von Arten sind Maßnahmen zur Sicherung der Kohärenz des Netzes Natura 2000 darzustellen.
- **Berichtspflichten:** In den Gebieten des Netzes Natura 2000 besteht die Notwendigkeit des Monitorings, wie sich die Bestände wertgebender Arten entwickeln. Dies kann auch im laufenden Flugbetrieb dazu führen, dass zusätzliche Aspekte wie die Verträglichkeit mit dem Vogelschutz zu berücksichtigen sind. Damit verbunden ist wiederum zusätzliche Bürokratie.

Die genannten Aspekte stellen nur einen ersten Überblick dar. Inwiefern weitere Probleme in der zukünftigen Diskussion und Rechtsprechung eine Rolle spielen werden, ist zurzeit kaum absehbar.

10. Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Flugsicherheit aus artenschutzrechtlicher Sicht: Schutz wildlebender Vogelarten auch außerhalb von Schutzgebieten

Flughäfen sind als Vogelschutzgebiete ungeeignet. Die Maßnahmen zur Gewährleistung der Flugsicherheit sind aber aus artenschutzrechtlicher Sicht von Bedeutung: Sie verstoßen nämlich gegen die Vorgaben des nationalen und EU-weiten Artenschutzes. Störungen oder gar die direkte Verfolgung wildlebender Vogelarten sind nach § 42 BNatSchG sowie Artikel 5 der Vogelschutzrichtlinie verboten. Zuwiderhandlungen müssen entweder bestimmte Ausnahmeveraussetzungen erfüllen oder sie bedürfen einer Befreiung.

Nach § 42 BNatSchG ist es verboten,

1. „wild lebenden Tieren der besonders geschützten Arten nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen, zu töten oder ihre Entwicklungsformen, Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtstätten der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören,

2. wild lebende Pflanzen der besonders geschützten Arten oder ihre Teile oder Entwicklungsformen abzuschneiden, abzupflücken, aus- oder abzureißen, auszugraben, zu beschädigen oder zu vernichten,
3. wild lebende Tiere der streng geschützten Arten und der europäischen Vogelarten an ihren Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtstätten durch Aufsuchen, Fotografieren, Filmen oder ähnliche Handlungen zu stören,
4. Standorte wild lebender Pflanzen der streng geschützten Arten durch Aufsuchen, Fotografieren oder Filmen der Pflanzen oder ähnliche Handlungen zu beeinträchtigen oder zu zerstören.“

Unter bestimmten Umständen sind nach § 43 Abs. 4 BNatSchG Ausnahmen von den strengen Vorschriften des § 42 BNatSchG zugelassen, aber nur, wenn hierbei besonders und streng geschützte Arten nicht absichtlich beeinträchtigt werden. Gerade diese absichtliche Beeinträchtigung ist aber im Zusammenhang mit der Flugsicherheit gegeben.

Neben den möglichen Ausnahmen des § 43 BNatSchG regelt § 62 BNatSchG die Befreiungstatbestände von § 42 BNatSchG. Eine Befreiung von den Verboten des § 42 BNatSchG kann nach § 62 BNatSchG auf Antrag erteilt werden, wenn:

1. „die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall
 - a) zu einer nicht beabsichtigten Härte führen würde und die Abweichung mit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu vereinbaren ist oder
 - b) zu einer nicht gewollten Beeinträchtigung von Natur und Landschaft führen würde oder
2. überwiegende Gründe des Gemeinwohls die Befreiung erfordern und die Artikel 12, 13 und 16 der Richtlinie 92/43/EWG oder die Artikel 5 bis 7 und 9 der Richtlinie 79/409/EWG nicht entgegenstehen. Die Länder können Bestimmungen über die Erteilung von Befreiungen von landesrechtlichen Geboten und Verboten treffen.“

Durch Absatz 2. des § 62 BNatSchG wird eine Verknüpfung mit den artenschutzrechtlichen Vorgaben der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie hergestellt. Wenn also eine Befreiung nach § 62 Abs. 2 BNatSchG notwendig werden sollte, sind nicht nur die überwiegenden Gründe des Gemeinwohls zu prüfen, sondern es dürfen auch keine artenschutzrechtlichen Verbote der FFH-Richtlinie oder der Vogelschutzrichtlinie berührt sein.

Die artenschutzrechtlichen Verbote der Vogelschutzrichtlinie finden sich in Artikel 5. Danach gilt:

„Unbeschadet der Artikel 7 und 9 treffen die Mitgliedstaaten die erforderlichen Maßnahmen zur Schaffung einer allgemeinen Regelung zum Schutz aller unter Artikel 1 fallenden Vogelarten, insbesondere das Verbot

- a) des absichtlichen Tötens oder Fangens, ungeachtet der angewandten Methode;
- b) der absichtlichen Zerstörung oder Beschädigung von Nestern und Eiern und der Entfernung von Nestern;
- c) des Sammelns der Eier in der Natur und des Besitzes dieser Eier, auch in leerem Zustand;
- d) ihres absichtlichen Störens, insbesondere während der Brut- und Aufzuchtzeit, sofern sich diese Störung auf die Zielsetzung dieser Richtlinie erheblich auswirkt;
- e) des Haltens von Vögeln der Arten, die nicht bejagt oder gefangen werden dürfen.“

Einige Verbotstatbestände sind durch die Vergrämungsmaßnahmen erfüllt. Auch die Vogelschutzrichtlinie sieht jedoch Ausnahmen von den Verboten des strengen Artenschutzes vor. Sie sind in Artikel 9 der Richtlinie geregelt. Sein Wortlaut:

(1) Die Mitgliedstaaten können, sofern es keine andere zufriedenstellende Lösung gibt, aus den nachstehenden Gründen von den Artikeln 5, 6, 7 und 8 abweichen:

- a) im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit, im Interesse der Sicherheit der Luftfahrt, zur Abwendung erheblicher Schäden an Kulturen, Viehbeständen, Wäldern, Fischereigebieten und Gewässern, zum Schutz der Pflanzen und Tierwelt;
- b) zu Forschungs- und Unterrichtszwecken, zur Aufstockung der Bestände, zur Wiederansiedlung und zur Aufzucht im Zusammenhang mit diesen Maßnahmen;
- c) um unter streng überwachten Bedingungen selektiv den Fang, die Haltung oder jede andere vernünftige Nutzung bestimmter Vogelarten in geringen Mengen zu ermöglichen.

(2) In den abweichenden Bestimmungen ist anzugeben,

- für welche Vogelarten die Abweichungen gelten,
- die zugelassenen Fang- oder Tötungsmittel, -einrichtungen und -methoden,
- die Art der Risiken und die zeitlichen und örtlichen Umstände, unter denen diese Abweichungen getroffen werden können,

- die Stelle, die befugt ist zu erklären, dass die erforderlichen Voraussetzungen gegeben sind, und zu beschließen, welche Mittel, Einrichtungen und Methoden in welchem Rahmen von wem angewandt werden können,
- welche Kontrollen vorzunehmen sind.

(3) Die Mitgliedstaaten übermitteln der Kommission jährlich einen Bericht über die Anwendung dieses Artikels.

(4) Die Kommission achtet anhand der ihr vorliegenden Informationen, insbesondere der Informationen, die ihr nach Absatz 3 mitgeteilt werden, ständig darauf, dass die Auswirkungen dieser Abweichungen mit dieser Richtlinie vereinbar sind. Sie trifft entsprechende Maßnahmen.

Aus den in Artikel 9 geregelten Ausnahmen des strengen Schutzes wildlebender Vogelarten resultiert also zunächst die Pflicht zu prüfen, ob es eine „andere zufriedenstellende Lösung“ zur gewählten Variante ergibt. Dies impliziert eine Prüfung tragbarer Alternativen, die keine oder zumindest geringere Beeinträchtigungen wildlebender Vogelarten mit sich bringen. Gleichzeitig wird aber auch deutlich, dass die Sicherheit der Luftfahrt die Ausnahmevoraussetzungen des Artikels 9 der Vogelschutzrichtlinie erfüllt. Sie dient zugleich ganz offensichtlich dem überwiegenden Gemeinwohl.

Die Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Flugsicherheit erfüllen also die Ausnahme- und Befreiungstatbestände des Artenschutzrechts. Streng genommen müssten die Flughäfen für die Maßnahmen, die sie zur Verhinderung von Vogelschlagschäden ausüben, jedoch artbezogene Befreiungsanträge oder Ausnahmeanträge stellen.

Literatur

APFELBACHER, D., ADENAUER, U., IVEN, K. 1999: Das Zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes. Natur und Recht, H. 2

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

EU-KOMMISSION 2006: Mit Gründen versehene Stellungnahme. Vertragsverletzungs-Nr. 2001/5117. Brüssel

GELLERMANN, M. 2001: NATURA 2000: Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland. 2. neubearbeitete und erweiterte Auflage. Blackwell-Wiss. Verlag, Berlin – Wien

GRIMMETT, R.F.A. & JONES, T.A. 1989: Important Bird Areas in Europe. International Council for Bird Preservation. Technical Publication 9, Cambridge

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

Anschrift der Verfasser

Dr. Claus Albrecht und Dr. Thomas Esser
Kölner Büro für Faunistik
Moltkestr. 28
50674 Köln
Tel.: 0221/9231618
Email: kontakt@kbff.de