



## **Bericht**

der Landesregierung

### **Ausweisung von Vogelschutzgebieten auf Eiderstedt**

Drucksache 15/3087

**Federführend ist das Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Landwirtschaft**

## I. Grundlagen der Ausweisung von EU-Vogelschutzgebieten

Die Richtlinie 79/409/EWG des Rates vom 2. April 1979 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten verpflichtet die Mitgliedstaaten u.a., „insbesondere die für die Erhaltung dieser Arten“ (des Anhangs I) „zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten...“ (Artikel 4 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie) zu erklären. Zur Identifizierung dieser Gebiete wendet die Landesregierung das folgende Konzept an:

## II. Konzept zur Auswahl „Besonderer Schutzgebiete“ gemäß Artikel 4 der EU-Vogelschutzrichtlinie in Schleswig-Holstein

Die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, „Besondere Schutzgebiete“ – in der öffentlichen Diskussion als „Vogelschutzgebiete“ bezeichnet – abzugrenzen und zu benennen, ergibt sich aus der EU-Vogelschutzrichtlinie.

Nach Artikel 4 Abs. 1 und 2 sind die im Folgenden aufgeführten Forderungen zu erfüllen:

- Für die in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführten Vogelarten sollen die Mitgliedstaaten die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete zu Schutzgebieten erklären (Artikel 4 Absatz 1 Vogelschutzrichtlinie).
- Für die nicht in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführten Zugvogelarten sind entsprechende Maßnahmen hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten zu treffen (Artikel 4 Absatz 2 Vogelschutzrichtlinie).
- Dem Schutz der Feuchtgebiete und insbesondere der international bedeutsamen Feuchtgebiete ist im Zusammenhang mit den Zugvogelarten besondere Bedeutung beizumessen (Artikel 4 Absatz 2 Vogelschutzrichtlinie).

Das Verfahren zur Auswahl der „Besonderen Schutzgebiete“ wird in der Vogelschutzrichtlinie nicht durch ein ins Einzelne gehendes Verfahren geregelt. Deshalb war es notwendig, ein abgestimmtes Fachkonzept zu entwickeln, das den oben genannten Forderungen der Vogelschutzrichtlinie Rechnung trägt:

### 1) Gebietskulisse gemäß Fünferliste\*:

Um die zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete für die in Schleswig-Holstein regelmäßig vorkommenden Arten des Anhangs I der Vogelschutzrichtlinie nachvollziehbar zu ermitteln,

- wurden für jede der in Schleswig-Holstein in Frage kommenden 48 Arten die fünf zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebiete ausgewählt (Fünferliste).
- Für einige Arten, die stark konzentriert vorkommen oder sehr selten sind, wurden zum Teil auch weniger als fünf Gebiete ermittelt.

- Arten, die weit verbreitet sind und sich nicht in abgrenzbaren Flächen konzentrieren, sondern sich mehr oder minder gleichmäßig über das ganze Land verteilen, wurden keine Gebiete ermittelt. Diese Arten wurden in den für andere Arten des Anhangs I der Vogelschutzrichtlinie ausgewählten Gebieten berücksichtigt. Dies betrifft Neuntöter, Uhu, Wespenbussard, Schwarzer und Roter Milan sowie Schwarzspecht.

Zur Ermittlung der Fünfer-Liste wurden über die oben genannten Punkte hinaus die im Folgenden aufgeführten Kriterien bei der Gebietsauswahl berücksichtigt:

- die besondere Verantwortung Schleswig-Holsteins für den Schutz bestimmter Arten. Dies trifft vor allem für zahlreiche Küstenvogelarten und Arten der binnenländischen Feuchtgebiete zu (Wasser- und Watvögel, Möwen und Seeschwalben),
- das besondere Schutzerfordernis für Arten, deren Bestände in Schleswig-Holstein, Deutschland und Europa abnehmen (z.B. Wachtelkönig, Alpenstrandläufer, Kampfläufer, Lach- und Trauerseeschwalbe),
- das Vorkommen weiterer Anhang I-Arten sowie gefährdeter Zugvogelarten in einem Gebiet,
- ein bereits vorhandener Schutzstatus.

Neben der verhältnismäßig einfach zu ermittelnden zahlenmäßigen Eignung, war die flächenmäßige Eignung zu prüfen. Diese wurde als gegeben betrachtet, wenn die Lebensraumansprüche der jeweils betrachteten Art während des Abschnitts im Jahreszyklus, den sie in Schleswig-Holstein verbringt (Brut-, Nahrungs-, Mauser- oder Überwinterungsgebiet) erfüllt sind.

\* Kriterium C 6 „eines der 5 wichtigsten Gebiete“ nach DOER, D; MELTER J. & C. SUDFELDT (2002): Anwendung der ornithologischen Kriterien zur Auswahl von Important Bird Areas in Deutschland. Ber. Vogelschutz 38: 111-155.)

## **2) Gebietskulisse ergänzt um die Feuchtgebiete internationaler Bedeutung**

Der Artikel 4 Absatz 2 der Vogelschutzrichtlinie fordert die Mitgliedstaaten auf, insbesondere auch die international bedeutsamen Feuchtgebiete bei der Abgrenzung und Auswahl von Vogelschutzgebieten zu berücksichtigen. Diese Gebiete wurden in die unter 1 beschriebene Gebietskulisse eingegliedert. Feuchtgebiete internationaler Bedeutung sind entsprechend der Ramsar-Konvention durch folgende Merkmale gekennzeichnet:

- Es kommen regelmäßig mehr als 1 Prozent der biogeografischen Population (in der Regel Nordwesteuropa) einer Wat- oder Wasservogelart im jeweiligen Gebiet vor oder

- das jeweilige Gebiet beherbergt regelmäßig mehr als 20.000 Wat- oder Wasservögel.

### 3) Zugvögel

Für die Zugvögel (Artikel 4 Absatz 2 Vogelschutzrichtlinie), die nicht in Anhang I der Vogelschutzrichtlinie aufgeführt sind, werden in Schleswig-Holstein keine gesonderten weiteren Gebiete gemeldet. Über die oben beschriebene Gebietskulisse wird ein ausreichender Teil der jeweiligen Zugvogelpopulation geschützt. Das vorstehende Konzept lag dem Inhalt nach bereits den vorausgehenden Meldungen zugrunde, ist jedoch nicht in ausreichender Deutlichkeit kommuniziert worden und letztlich auch nicht in ausreichender Konsequenz umgesetzt worden. Diese aus heutiger Sicht mangelnde Konsequenz ist auf fehlende Erfahrung in der Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie zurückzuführen, was mehr oder weniger für alle Bundesländer und auch andere Mitgliedstaaten gilt. Die Kommission hat deshalb in ihrem ergänzenden Aufforderungsschreiben vom April 2003 für insgesamt 19 Gebiete in Schleswig-Holstein um Nachbenennung bzw. Überprüfung der bisherigen Abgrenzung gebeten.

#### Zur fachlichen Eignung Eiderstedts

Entscheidend für die fachliche Eignung Eiderstedts ist das regelmäßige Vorkommen von Brutvögeln und Rastvögeln. Dies ist in der folgenden Tabelle dargestellt.

	Eiderstedt	Anteil am Bestand Schleswig-Holsteins (%)
<b>Brutvögel (Paare)</b>		
Graureiher	513	20
<b>Wiesenweihe</b>	<b>5</b>	<b>9</b>
Austernfischer	1100	5
Kiebitz	2000	13
Uferschnepfe	348	20
Rotschenkel	>258	6
<b>Trauerseeschwalbe</b>	<b>66</b>	<b>60</b>
<b>Rastvögel (Exemplare)</b>		
<b>Singschwan</b>	40 (Dez. 1998)	
<b>Zwergschwan</b>	130 (März 1996)	
Bleßgans	1000 (Dez. 1999)	
<b>Nonnengans</b>	11.132 (Dez 2002)	11
<b>Goldregenpfeifer</b>	20.192 (Okt. 2003)	20
Pfeifente	6.172 (Dez. 2002)	4

Tab. 1: Brutbestände von Austernfischer, Kiebitz, Uferschnepfe und Rotschenkel in Eiderstedt 2001 und deren Anteil an Landesbestand und dem deutschen Bestand (nach HÖTKER et al. 2001) sowie von Graureiher (KNIEF 2001), Wiesenweihe (HOFFMANN 2001) und Trauerseeschwalbe (IVENS 2002 briefl.) und Rastbestände von Nonnengans, Goldregenpfeifer und Pfeifente (KÖSTER 2003 briefl.), Bleßgans (EKELÖF 2001 briefl.) sowie von Sing- und Zwergschwan (GÜNTHER 2003 brfl.). Fett = Arten des Anhang I.

### III. Zur Situation des Vogelschutzes auf Eiderstedt und zu den Möglichkeiten der Verbesserung

Eiderstedt ist eine von Kleiböden geprägte Seemarsch-Halbinsel und ein traditionelles Weidemastgebiet. Gegenwärtig sind etwa zwei Drittel der Fläche Eiderstedts Grünland, von der allerdings nur (noch) die Hälfte zur Weidemast genutzt wird. Bis Mitte der 1970er Jahre wurden überwiegend Ochsen gehalten. Für die ruhigen Tiere konnte als Einzäunung das dichte Grabensystem genutzt werden, in das Wasser hoch eingestaut wurde. Auf die Beweidung mit den bewegungsarmen Tieren in relativ geringer Dichte und die hohen Wasserstände ist es zusammen mit der geografischen Lage (von drei Seiten vom Wattenmeer umgebene Halbinsel) im Wesentlichen zurückzuführen, dass sich Eiderstedt zu einem Brut- und Rastgebiet von herausragender Bedeutung für Wiesenvögel und Gänse entwickeln konnte.

Zu Beginn der achtziger Jahre brüteten noch knapp 90 Paare Trauerseeschwalben an zahlreichen über die ganze Halbinsel verteilten Plätzen. Trotz besonderer Anstrengungen und Hilfsmaßnahmen ist das Vorkommen auf 66 Paare (2001) an wenigen Stellen, v.a. im Raum Westerhever und Poppenbüll zurückgegangen. Für die ebenfalls in Anhang I Vogelschutzrichtlinie aufgeführte Nonnengans stellt Eiderstedt ein wichtiges Nahrungsgebiet dar. Die Gänse weiden bevorzugt auf Grünland und verteilen sich je nach Nahrungsangebot und Störungen weiträumig. Im Dezember 2002 wurden 11.132 Exemplare auf Eiderstedt gezählt. Zu den Hauptrastzeiten im Herbst und v.a. im Frühjahr dürften bis zu 20.000 Exemplare gleichzeitig vorkommen. Das entspricht 20 Prozent des gegenwärtigen maximalen Rastvorkommens in Schleswig-Holstein und 5,6 Prozent der in Nordwesteuropa überwinterten Barentssee-Population.

Für den Goldregenpfeifer als weitere Art des Anhangs I VSchRL stellt Eiderstedt einen traditionellen Rastverbreitungsschwerpunkt dar. Die Goldregenpfeifer verteilen sich noch weiter als die Nonnengänse. Grünland wird namentlich im Frühjahr bevorzugt, wenn Wintergetreide und Raps bereits so hoch und dicht stehen, dass eine Nahrungssuche auf den Äckern nicht mehr möglich ist. In einer im Frühjahr 2003 landesweit durchgeführten Synchronzählung wurden 48.697 Goldregenpfeifer v.a. in den küstennahen Kögen und in den Niederungsgebieten von Eider, Treene und Sorge erfasst. Allein im Binnenland von Eiderstedt wurden 13.137 Exemplare (27 Prozent) gezählt. Aufgrund der Höhe und der Stetigkeit des Rastvorkommens, welche auf die geografische Lage und den hohen Grünlandanteil zurückzuführen sein dürften, zählt Eiderstedt zu den geeignetsten Rastgebieten des Goldregenpfeifers in Schleswig-Holstein.

Ferner ist Eiderstedt das bedeutendste Brutgebiet für Kiebitz und Uferschnepfe des Landes und gehört für Rotschenkel und Austernfischer zu den bedeutendsten (binnenländischen) Brutgebieten. Nach HÖTKER et al. (2001) ist "Eiderstedt ein deutschlandweit bedeutendes Brutgebiet für Wiesen-Limokolen, und eines der (in ganz Europa) wenigen Gebiete mit zumindest kurzfristig steigenden Beständen von Kiebitz und Uferschnepfe". In hohen Dichten brüten ferner Graureiher, Feldlerche und Wiesenpieper. Von der in Anhang I VSchRL aufgeführten Wiesenweihe wurden 2001 fünf erfolgreiche Bruten festgestellt.

Das sich fortwährend in Abhängigkeit von geeigneten Nahrungsflächen und Störungen verändernde Rastverbreitungsmuster von Nonnengänsen und Goldregenpfeifern und die nahezu flächendeckende Brutverbreitung von Kiebitz, Uferschnepfe und anderen Wiesenvögeln zeigen, dass weite Teile Eiderstedts mit Ausnahme der küstennahen, vorwiegend ackerbaulich genutzten Köge besiedelt sind. Auch die Trauerseeschwalbe benötigt für eventuelle Umsiedlungen und eine Wiederausbreitung mehr als die aktuell besiedelten Flächen. Nonnengänse und Goldregenpfeifer rasten zwar auch in den Ackerkögen, jedoch sind Anzahl und Stetigkeit hier nicht so hoch, als dass die Gebiete einbezogen werden müssten.

Für die Trauerseeschwalbe, aber auch für die Wiesenvögel ist es erforderlich, dass in den Gräben ausreichende offene Wasserflächen zur Verfügung stehen. Die Trauerseeschwalben nehmen fliegende Insekten an den Grabenrändern, insbesondere aber Kleinfische aus den Gräben auf. Nahezu trockengefallene Gräben haben nur sehr kleine offene Wasserflächen, die zudem von der an den Grabenrändern wachsenden Vegetation vollständig überdeckt wird.

Die Ergebnisse der Vogelzählungen sind in der Tabelle unter Punkt 1 dargestellt.

#### **IV. Schutzkonzept**

In den Natura 2000-Gebieten wird eine Grünlanderhaltungsprämie angeboten. Als Gegenleistung darf das Grünland nicht zu Acker umgebrochen werden, die ggf. vorhandene Entwässerung darf nicht intensiviert werden und es dürfen keine Pflanzenschutzmittel eingesetzt werden.

Für die Erhaltung der brütenden Wiesenvögel (Austernfischer, Kiebitz, Uferschnepfe, Rotschenkel u.a.) ist es weiterhin notwendig, Störungsarmut in der Brutzeit (z.B. keine Bodenbearbeitung) zu gewährleisten. Die Gräser dürfen nicht zu schnell aufwachsen, wie dies bei intensiver Düngung und auf gut entwässertem und sich daher schnell erwärmendem Boden der Fall ist. Feuchtigkeit ist zudem wichtig, um die Stocherfähigkeit des Bodens zu erhalten. Die bei der Silagegewinnung übliche erste Mahd Mitte Mai zerstört alle Bodengelege und tötet die ersten geschlüpften Jungen der bodenbrütenden Wiesenvögel. Die Gewinnung von Grassilage und Wiesenvogelschutz schließen daher einander aus. Ein zielgerichtetes Beweidungsmanagement (Beweidungsbeginn und Beweidungsdichte) ist darüber hinaus für erfolgreiche Wiesenvogelbruten erforderlich.

Grundsätzlich lassen sich einige grundlegenden Informationen zusammenfassen: Wie bereits beschrieben, ist Eiderstedt für einige wertgebende Arten aufgrund der bisher dort praktizierten Bewirtschaftung von großer Bedeutung. Dies trifft, neben anderen, insbesondere für die Gruppe der Wiesenvögel zu. Für Uferschnepfen beispielsweise ist Eiderstedt eines der bedeutendsten Brutgebiete in Deutschland. Die Gruppe der Wiesenvögel ist in Mitteleuropa heute weniger auf Natur- bzw. Urlandschaften angewiesen, als vielmehr auf alte, durch bestimmte Bewirtschaftungsformen in der Vergangenheit entstandene Kulturlandschaften. Die Vorlandflächen im schleswig-holsteinischen Wattenmeer (10.000 ha) sind heute zu 42 Prozent unbeweidet und zu 58 Prozent beweidet, davon 25 Prozent extensiv und 33 Prozent intensiv.

## **V. Zum Ermessensspielraum und zu den Alternativen bei der Auswahl der Gebiete**

Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes besteht nur ein enger fachlicher Ermessensspielraum in der Anwendung der in der Vogelschutzrichtlinie genannten ornithologischen Kriterien. Andere, insbesondere wirtschaftliche Gesichtspunkte dürfen dagegen bei der Auswahl und Abgrenzung der Gebiete nach der ausdrücklichen Rechtsprechung des Gerichtshofes nicht berücksichtigt werden.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat in Ihrem „Ergänzenden Aufforderungsschreiben“ an die Bundesregierung vom April 2003 die Meldung weiterer Gebiete in Schleswig-Holstein verlangt und dies damit begründet, dass die fachliche Eignung der Gebiete vorliegt. Sie verlangt ein klares, auf wissenschaftlichen Kriterien basierendes Konzept, das der Auswahl der Besonderen Schutzgebiete zugrunde zu legen ist. Falls kein eigenes Konzept vorliegt, ist das Konzept zur Auswahl der „Important Bird Areas“ (IBA) der Vereinigung BirdLife International anzuwenden, da dieses vom Europäischen Gerichtshof als wissenschaftliche Grundlage bereits anerkannt ist. Das schleswig-holsteinische Konzept (siehe Punkte 1 und 2) enthält u. a. das Kriterium der „Liste der besten fünf Gebiete“ für die Arten des Anhangs I der VSchRL. U.a. dieses Kriterium wurde auch verwendet bei der Bestimmung der IBA-Liste. Wendet man dieses Kriterium auf Eiderstedt an, so wird die Halbinsel für zwei Arten des Anhangs I (Trauerseeschwalbe, Goldregenpfeifer) als eines der fünf besten Gebiete in Schleswig-Holstein genannt und stellt für die Nonnengans eines der bestgeeigneten Nahrungsgebiete dar. Ein Ermessen, eines der auf der „Fünferliste“ aufgeführten Gebiete in der erforderlichen Größe nicht zu melden, gibt es nur in Grenzfällen, wenn es mehrere fünfbest geeignete Gebiete gibt und unter diesen Gebieten es eines gibt, das nur für eine einzige Art auf der „Fünferliste“ genannt wird. Dann wäre es vertretbar, dieses Gebiet nicht zu nennen. In fast allen Fällen sind die Gebiete, die für eine bestimmte Art zu den fünf am besten geeigneten Gebieten zählen, auch für weitere Arten des Anhangs I auf der „Fünferliste“ aufgeführt.

## **VI. Zu den Folgekosten**

Da die Landesregierung noch nicht über die zu benennenden Gebiete und deren Abgrenzung entschieden hat, wären Angaben über Kosten und die Entschädigungshöhe zurzeit noch Spekulation.

## **VII. Zur Berücksichtigung wirtschaftlicher Belange bei der Auswahl der Gebiete**

Die Rechtskonstruktion der Vogelschutzrichtlinie sieht vor, dass die wenigen verbliebenen, nach heutigem Stand aus vogelkundlicher Sicht flächen- und zahlenmäßig geeignetsten Gebiete zu melden sind. Dabei sind ausschließlich naturschutzfachliche Gründe zu berücksichtigen. Andere sind in der Richtlinie nicht genannt. Diese Interpretation wird gestützt durch Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes. Wirtschaftliche und soziale Belange sind dann im Wege der Ausnahme bereits bei be-

nannten Gebieten zu berücksichtigen, wenn konkrete Pläne oder Projekte realisiert werden sollen, die die Erhaltungsziele erheblich beeinträchtigen würden.

### **VIII. Zur Flexibilität der abzuschließenden Verträge**

Verträge können grundsätzlich im gegenseitigen Einvernehmen geändert werden. Sollten sich bei langfristigen Verträgen die Rahmenbedingungen erheblich ändern, so sind Verhandlungen über eine Änderung des Vertrages aufzunehmen. Eine gravierende Änderung, auch durch Dritte, käme einer Störung der Geschäftsgrundlage gleich, mit der Folge, dass der dadurch schlechter Gestellte Anspruch auf Anpassung des Vertrages hätte oder den Vertrag kündigen könnte.

### **IX. Zu den Auswirkungen auf die Agrarwirtschaft in Eiderstedt**

Entsprechend des in IV dargestellten Schutzkonzeptes ist es das Ziel, das Grünland auf Eiderstedt zu erhalten und im Rahmen des Vertragsnaturschutzes für die Vogelwelt aufzuwerten. Die hiermit verbundenen Auswirkungen auf die Agrarwirtschaft müssen im Zusammenhang mit der Umsetzung der Luxemburger Agrarbeschlüsse betrachtet werden. Es ist vorgesehen, die Landwirtschaftskammer zu beauftragen, die Auswirkungen auf die Agrarwirtschaft darzustellen und Vorschläge für die Optimierung des Vertragsnaturschutzes zu erarbeiten. Dies soll in einer Arbeitsgruppe gemeinsam mit den Vertretern der Landwirtschaft Eiderstedts erfolgen.

### **X. Zur Anerkennung von Verträgen als ausreichenden Schutz durch die EU**

Eine schriftliche Bestätigung der Europäischen Kommission liegt nicht vor. Die Landesregierung wird sich bei der Kommission weiter für eine Klarstellung einsetzen, dass auch vertragliche Vereinbarungen, wie schon in der FFH-Richtlinie, so auch in der Vogelschutzrichtlinie ausdrücklich als geeignete Maßnahme zum Schutz der Gebiete vorgesehen werden. Das Bundesnaturschutzgesetz, wie auch das Landesnaturschutzgesetz sehen bereits heute ausdrücklich die Möglichkeit vor, vertragliche Vereinbarungen abzuschließen, sofern diese einen gleichwertigen Schutz wie eine Unterschutzstellung gewährleisten.