



Dokumentation

Rechtsgrundlagen des Artenschutzes in Fehnsiedlungen

Rechtsgrundlagen des Artenschutzes in Fehnsiedlungen

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 260/18
Abschluss der Arbeit: 28. Dezember 2018
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Artenschutzrechtliche Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes	4
3.	Sonstige artenschutzrechtliche Regelungen	7
4.	Fazit	8

1. Einleitung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages haben sich bereits in der Ausarbeitung zum Thema der „Rechtsgrundlagen des Naturschutzes in Fehnsiedlungen“ mit den naturschutzrechtlichen Regelungen für Fehnsiedlungen, wie sie in den niedersächsischen Moorgebieten zu finden sind, auseinandergesetzt,

vgl. Ausarbeitung der Wissenschaftlichen Dienste zum Thema „Rechtsgrundlagen des Naturschutzes in Fehnsiedlungen“, WD 7 - 3000 - 248/18 vom 30.11.2018.

In Ergänzung der dort behandelten Problematik soll ergänzend auf die für den Schutz der Fehnsiedlungen bedeutsamen Vorschriften des Artenschutzes eingegangen werden. Von artenschutzrechtlicher Relevanz sind insbesondere die Kanäle der Fehnsiedlungen, die einen wertvollen Lebensraum sowohl für Tiere als auch für Pflanzen, wie Schilf und Röhrichte, bieten.

2. Artenschutzrechtliche Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes

Rechtsgrundlage für den Artenschutz in den Fehnsiedlungen sind vornehmlich die §§ 37 - 55 des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG), die in den allgemeinen (§§ 37 ff.) und den besonderen Artenschutz (§§ 44 ff.) unterteilt werden können,

vgl. Bundesnaturschutzgesetz vom 29.07.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 15.09.2017 (BGBl. I S. 3434) geändert, abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/ (Letzter Abruf: 18.12.2018).

Gemäß § 37 Abs. 1, Satz 2 BNatSchG ist es unter anderem Aufgabe des Artenschutzes, Tiere und Pflanzen wild lebender Arten vor Beeinträchtigungen durch den Menschen zu schützen (Nr. 1) sowie den Schutz der Lebensstätten und Biotopen dieser wild lebenden Arten sicherzustellen (Nr. 2).

Weiter normiert § 39 Abs. 1 BNatSchG den allgemeinen Schutz wild lebender Pflanzen und Tiere durch Beeinträchtigungsverbote. Darüber hinaus werden in § 39 Abs. 5 BNatSchG Beeinträchtigungsverbote für besonders schutzwürdige landschaftliche Strukturen festgesetzt. Diese umfassen in § 39 Abs. 5, Satz 1, Nr. 3 BNatSchG Röhrichte, deren Zurückschneiden für den Zeitraum vom 01.03. bis zum 30.09. untersagt ist. Auch außerhalb dieses Zeitraums dürfen sie nur in Abschnitten beschnitten werden. Durch die Regelung wird der Biotopschutz der Röhrichte nach § 30 Abs. 2, Nr. 2 BNatSchG artenschutzrechtlich ergänzt. Die Röhrichtpflanzen dürfen außerhalb des Verbotzeitraums nur in Abschnitten zurückgeschnitten werden, da sie einen wichtigen Rückzugsort für die Überwinterung zahlreicher Tierarten bieten,

vgl. Begründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege vom 17.03.2009, BT Drs. 16/12274, Seite 74, 75, abrufbar unter: <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/16/122/1612274.pdf> (Letzter Abruf: 19.12.2018).

Überdies ist es nach § 39 Abs. 5, Satz 1, Nr. 4 verboten, ständig wasserführende Gräben unter Einsatz einer Grabenfräse zu räumen, wenn dadurch der Naturhaushalt erheblich beeinträchtigt wird. Grabenfräsen werden eingesetzt, um der Verschlammung von Gräben entgegenzuwirken und die Entwässerungsfunktion aufrechtzuerhalten. Erfasst werden allein solche Gräben, die ständig Wasser führen, da diese einen wichtigen aquatischen Lebensraum für Tiere bieten können. Durch den Einsatz der Grabenfräse muss eine erhebliche Beeinträchtigung, die jenseits der Bagatellschwelle liegt, hervorgerufen werden. In der Begründung zum Gesetzesentwurf (Seite 68) wird ausgeführt, dass eine erhebliche Beeinträchtigung dann nicht vorliege, wenn der Einsatz im Zeitraum vom 01.10. bis zum 15.02. erfolge. Angesichts der Winterstarre etwa von Amphibien ist der genaue Zeitraum umstritten. Entgegen der Entwurfsbegründung wird daher teilweise vorgeschlagen, den Einsatz der Grabenfräsen nur zwischen dem 31.08. und dem 31.10. zuzulassen, soweit in dieser Zeit noch kein Frost aufgetreten ist,

vgl. Lau, in: Frenz/Müggenborg: Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Auflage 2016, § 39, Rn. 15.

Für die Kanäle der niedersächsischen Fehnsiedlungen ist im Einzelfall zu prüfen, ob sie von den Beeinträchtigungsverböten erfasst werden. Zumindest in Teilen sind die Kanäle von Röhrichtpflanzen bewachsen, deren Zuschnitt nur unter den geschilderten Einschränkungen durchgeführt werden darf. Auch der Einsatz von Grabenfräsen, um die Entwässerungsfunktion der Kanäle aufrechtzuerhalten oder wiederherzustellen, ist nur in eingeschränktem Umfang zugelassen.

Allerdings werden von den Regelungen über den Zuschnitt der Röhrichte in § 39 Abs. 5, Satz 2 BNatSchG Ausnahmen zugelassen. Gemäß § 39 Abs. 5, Satz 2, Nr. 1 BNatSchG sind behördliche Maßnahmen von dem Verbot ausgenommen. Nach der Begründung des Gesetzesentwurfs (Seite 68) sollen davon insbesondere Maßnahmen der Gefahrenabwehr erfasst werden. Aus dem systematischen Zusammenhang zu § 39 Abs. 5, Satz 2, Nr. 2 BNatSchG lässt sich darüber hinaus schließen, dass die Behörde Maßnahmen nach der Nr. 1 nur anordnen darf, wenn keine zumutbaren Alternativen in Betracht kommen und das Interesse an der Maßnahme, das Artenschutzinteresse überwiegt. Weiter sind gemäß § 39 Abs. 5, Satz 2, Nr. 2 BNatSchG Maßnahmen ausgenommen, die im öffentlichen Interesse nicht auf andere Weise oder zu anderer Zeit durchgeführt werden können sowie behördlich durchgeführt werden, behördlich zugelassen sind oder der Gewährleistung der Verkehrssicherheit dienen. Dies setzt stets voraus, dass mildere Mittel nicht in Betracht kommen und eine umfassende Abwägung vorgenommen wurde. In § 39 Abs. 5, Satz 2, Nr. 3 BNatSchG werden auch Maßnahmen, die nach § 15 BNatSchG zulässig sind, von dem Verbot ausgenommen. Dies liegt darin begründet, dass in § 15 BNatSchG bereits eine Prüfung der Vermeidbarkeit der Beeinträchtigung vorzunehmen ist, in der artenschutzrechtliche Aspekte ausreichende Berücksichtigung finden sollen. Schließlich sind nach § 39 Abs. 5, Satz 2, Nr. 3 BNatSchG zulässige Bauvorhaben ausgenommen, soweit zu deren Umsetzung nur geringfügige Gehölzbewuchse beseitigt werden müssen,

vgl. zu den Ausnahmen ausführlich Lau, in: Frenz/Müggenborg: Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, 2. Auflage 2016, § 39, Rn. 17-21.

In den Fehnsiedlungen werden durch die teilweise stark mit Röhricht bewachsenen Kanäle Überschwemmungen befürchtet, da die Entwässerungsfunktion der Kanäle durch den Bewuchs eingeschränkt wird. Soweit die Einschränkung der Entwässerungsfunktion in dem starken Röhrichtbe-

wuchs begründet ist, kommt eine Ausnahme von dem artenschutzrechtlichen Beschneidungsverbot für Röhrichte nach § 39 Abs. 5, Satz 2, Nr. 1 BNatSchG als Maßnahme der Gefahrenabwehr in Betracht.

Zudem können auch die besonderen Artenschutzvorschriften der §§ 44 ff. BNatSchG für die Fehnkanäle Anwendung finden. Zum einen ist es nach § 44 Abs. 1, Nr. 4 BNatSchG verboten, wild lebende Pflanzen, die zu den besonders geschützten Arten gehören, aus der Natur zu entnehmen, sie oder ihre Standorte zu beschädigen oder zu zerstören. Die besonders geschützten Arten werden in der Anlage 1 der Bundesartenschutzverordnung, in Anhang IV der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie sowie in den Anhängen A und B der EU-Artenschutzverordnung aufgeführt,

vgl. Verordnung zum Schutz wild lebender Tier- und Pflanzenarten (Bundesartenschutzverordnung – BArtSchV) vom 16.02.2005 (BGBl. I S. 258, 896), zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes vom 21.01.2013 (BGBl. I S. 95), abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/bartschv_2005/index.html#BJNR025810005BJNE001801377 (Letzter Abruf: 19.12.2018).

vgl. Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.05.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie - FFH-Richtlinie), abrufbar unter: <http://www.fauna-flora-habitatrichtlinie.de/> (Letzter Abruf: 21.12.2018).

vgl. Verordnung (EG) Nr. 338/97 des Rates vom 9.12.1996 über den Schutz von Exemplaren wildlebender Tier- und Pflanzenarten durch Überwachung des Handels (EU-Artenschutzverordnung), abrufbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997R0338-20130810&from=LT> (Letzter Abruf: 21.12.2018)

Ob die Röhrichte der Fehnkanäle dem speziellen Artenschutz des § 44 Abs. 1, Nr. 4 BNatSchG unterliegen, bedarf angesichts der Vielzahl an überwiegend schilfartigen Pflanzen, die in Röhrichten zu finden sind, einer Einzelfallprüfung. Unter die besonders geschützten Arten fallen beispielsweise gemäß der Anlage 1 der Bundesartenschutzverordnung Schwertlilien aller Art, mithin auch Sumpf-Schwertlilien, die in Röhrichten zu finden sind. Sofern Fehnkanäle mit den aufgeführten besonders geschützten Pflanzen bewachsen sind, werden sie vom Beeinträchtigungsverbot erfasst.

Von den Verboten des § 44 BNatSchG werden jedoch in § 45 Abs. 7 BNatSchG Ausnahmen und in § 67 BNatSchG Befreiungen zugelassen. Für die Kanäle der Fehnsiedlungen kommt insbesondere die Genehmigung einer Ausnahme durch die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständige Behörde nach § 45 Abs. 7, Satz 1, Nr. 5 aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses in Betracht, soweit durch die Verlandung der Kanäle eine Überschwemmung der Siedlung droht. Nach § 45 Abs. 7, Satz 2 BNatSchG dürfen solche Maßnahmen jedoch nur dann zugelassen werden, wenn zumutbare Alternativen nicht in Betracht kommen. Gemäß § 45 Abs. 7, Satz 4 BNatSchG kann auch die Landesregierung Ausnahmen durch Rechtsverordnungen zulassen. In Niedersachsen wurde hiervon durch die Niedersächsische Artenschutz-Ausnahmeverordnung Gebrauch gemacht, jedoch war diese nur bis zum 31.07.2017 in Kraft und ist mithin nicht mehr anzuwenden,

vgl. Niedersächsische Verordnung über die allgemeine Zulassung von Ausnahmen von artenschutzrechtlichen Verboten bei Unterhaltungsmaßnahmen (NArtAusnVO - Niedersächsische Artenschutz-Ausnahmeverordnung) vom 20.07.2012, abrufbar unter: <https://www.umwelt-online.de/recht/natursch/laender/nds/artausnvo.htm> (Letzter Abruf: 21.12.2018).

Die Befreiung von Verboten nach § 67 Abs. 1, Satz 1 BNatSchG findet nach § 67 Abs. 1, Satz 2 BNatSchG keine Anwendung auf die Verbote des § 44 BNatSchG. Jedoch wird für das Verbot des § 44 BNatSchG in § 67 Abs. 2, Satz 1 BNatSchG geregelt, dass Befreiungen zugelassen werden können, soweit die Durchführung des Verbots im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde. Dies erfordert eine Abwägung der betroffenen Interessen im Einzelfall. Zu beachten ist bei der Anwendung des § 67 Abs. 2, Satz 1 BNatSchG, dass bislang gerichtlich nicht geklärt ist, ob die Befreiung auch Anwendung auf solche Arten findet, die in der Anlage IV der FFH-Richtlinie als besonders geschützte Arten aufgeführt werden. Die europäische Richtlinie sieht eine dem § 67 Abs. 2, Satz 1 BNatSchG entsprechende Regelung nicht vor, sodass teilweise davon ausgegangen wird, dass die Befreiung nach richtlinienkonformer Auslegung in diesen Fällen keine Anwendung finden könne,

vgl. etwa Gellermann, in: Landmann/Rohmer: Umweltrecht Kommentar, 87. Ergänzungslieferung 2018, § 67 BNatSchG Rn. 18.

Zum anderen könnten in den Röhrichten auch besonders geschützte Tierarten leben, die von den Verboten des § 44 BNatSchG erfasst werden. Ob die Verbote des § 44 BNatSchG in diesem Zusammenhang Anwendung finden, kann pauschal nicht beantwortet werden, da es im Einzelfall einer Prüfung der vorhandenen Tierarten bedarf.

3. Sonstige artenschutzrechtliche Regelungen

§ 37 Abs. 2 BNatSchG stellt klar, dass spezielle Schutzvorschriften des Pflanzenschutzes und des Tierschutzes von den artenschutzrechtlichen Regelungen des BNatSchG unberührt bleiben. Weitere artenschutzrechtliche Rechtsgrundlagen zum Schutz der Pflanzen und Tiere in den Röhrichten sind nicht ersichtlich.

Auch das Landesrecht käme grundsätzlich als Rechtsgrundlage für den Artenschutz in Betracht. Der niedersächsische Landesgesetzgeber hat in seinem Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz jedoch von den dargestellten Regelungen bisher keine Abweichungen vorgenommen,

vgl. Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) vom 19.02.2010, abrufbar unter: <http://www.nds-voris.de/jportal/?quelle=jlink&query=BNatSchGAG+ND&psml=bsvorisprod.psml&max=true&aiz=true> (Letzter Abruf: 18.12.2018).

4. Fazit

Zum Schutz der Arten in Fehnkanälen kommen sowohl der allgemeine als auch der besondere Artenschutz in Betracht. Aus dem allgemeinen Artenschutz ergibt sich, dass der Zuschnitt der Röhrichte nur in bestimmten Zeiträumen und nur in Abschnitten erfolgen darf. Weiter dürfen auch Grabenfräsen nicht eingesetzt werden, wenn dadurch erhebliche Beeinträchtigungen des Naturhaushalts verursacht werden. Von den Regelungen des allgemeinen Artenschutzes werden allerdings Ausnahmen im Einzelfall zugelassen.

Die Anwendung des besonderen Artenschutzes hängt davon ab, ob die Pflanzen und Tiere der Röhrichte in den Fehnkanälen zu den besonders geschützten Arten gehören. Soweit sich besonders geschützte Arten in den Kanälen finden, gilt das Zugriffsverbot des § 44 Abs.1 BNatSchG, das Beeinträchtigungen dieser Art untersagt. Wiederum können jedoch im Einzelfall Ausnahmen und Befreiungen gewährt werden.