



Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume |
Postfach 71 51 | 24171 Kiel

Arbeitsgemeinschaft der
kommunalen Landesverbände
Schleswig-Holsteinischer Gemeindetag
Reventlouallee 6
24105 Kiel

Ihr Zeichen: /
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: V 507-5300.012-5
Meine Nachricht vom: /

Herr Gall
Telefon: 0431 988-7109
Telefax: 0431 988-7239

(60fach)

03. März 2011

Erlass „Verlust von Dauergrünland; Auswirkungen auf Populationen der Wiesenvögel; Vollzug der Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG“

Sehr geehrte Damen und Herren,

gemäß Ziffer 1.5.2 der Richtlinien über Gesetz- und Verordnungsentwürfe in Verbindung mit Ziffer 4 der Vereinbarung über die Beteiligung der kommunalen Landesverbände beim Erlass von Rechtsvorschriften und allgemeinen Verwaltungsvorschriften gebe ich Ihnen hiermit Gelegenheit zur Abgabe einer Stellungnahme zu dem anliegenden Entwurf eines Erlasses. Ihre Beiträge erbitte ich

bis zum 18.03.2011

Mit freundlichen Grüßen


Thomas Gall

Anlagen: Erlass



Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume |
Postfach 71 51 | 24171 Kiel

Verteiler
untere Naturschutzbehörden

Ihr Zeichen: /
Ihre Nachricht vom: /
Mein Zeichen: V 5 -5300.012-5
Meine Nachricht vom: /

nachrichtlich:
Innenministerium (Polizeiabteilung)
LLUR Abtl. Naturschutz
LLUR Abtl. Landwirtschaft (Adresse)

März 2011

Verlust von Dauergrünland; Auswirkungen auf Populationen der Wiesenvögel; Vollzug der Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG

Gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG ist es verboten, Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der wildlebenden Tiere der besonders geschützten Arten, zu denen auch alle europäischen Vogelarten gehören, zu beschädigen oder zu zerstören. Gemäß § 44 Abs. 4 Satz 1 BNatSchG ist die der guten fachlichen Praxis entsprechende landwirtschaftliche Bodennutzung grundsätzlich privilegiert, d. h. selbst dann nicht als Verstoß gegen die Zugriffsverbote des Abs. 1 anzusehen, wenn als Folge von Bewirtschaftungsmaßnahmen Individuen getötet oder Fortpflanzungs- und Ruhestätten beeinträchtigt werden. Wenn – u. a. – europarechtlich geschützte Vogelarten betroffen sind, gilt dies gem. § 44 Abs. 4 Satz 2 BNatSchG jedoch nur, soweit sich der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art durch die Bewirtschaftung nicht verschlechtert.

Europarechtlich geschützte Vogelarten sind „in Europa natürlich vorkommende Vogelarten im Sinne des Art. 1 der Vogelschutzrichtlinie (§ 7 Abs. 2 Nr. 12 BNatSchG), also auch die natürlich in Schleswig-Holstein vorkommenden Wiesenvögel. Die Voraussetzung für die Privilegierung, dass sich der Erhaltungszustand der lokalen Populationen dieser Arten durch die Bewirtschaftung nicht verschlechtert, ist nach folgenden Erkenntnissen aktuell nicht mehr erfüllt. Durch den landwirtschaftlichen Umbruch von Dauergrünland ist die Zahl der Fortpflanzungs- und Ruhestätten für Wiesenvögel erheblich zurückgegangen. Dies hatte zur Folge, dass sich auch die entsprechenden Populationen erheblich verringert haben und bei Fortschreiten des Umbruchs eine weitere Verringerung zu erwarten ist. Da andere Möglichkeiten im Sinne des § 44 Abs. 4 Satz 3 BNatSchG, die Verschlechterung des Erhaltungszustands zu verhindern, nicht bestehen, gilt in Bezug auf den landwirtschaftlichen Dauergrünlandumbruch ab sofort das Verbot des § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG, Fortpflanzungs- und Ruhestätten von Wiesenvögeln innerhalb der in der anliegenden Übersichtskarte bezeichneten Flächen zu beeinträchtigen.

Im Einzelnen:

1. Der Erhaltungszustand der lokalen Populationen der Wiesenvögel wird durch den landwirtschaftlichen Dauergrünlandumbruch verschlechtert, § 44 Abs. 4 Satz 2 BNatSchG.

Im Verlauf der letzten Jahre wurde in Schleswig-Holstein in großem Umfang Dauergrünland umgebrochen.

Im Zeitraum von 2003 bis 2008 hat sich die als Grünland bewirtschaftete Fläche, insbesondere aufgrund der Steigerung der Energiemaisanbaufläche, reduziert. Diese Entwicklung führte dazu, dass sich in Schleswig-Holstein im Jahr 2008 der Anteil des Dauergrünlandes bezogen auf das Referenzjahr 2003 um mehr als die Hälfte des in Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 1122/2009 angegebenen Prozentsatzes (10 Prozentpunkte) verringert hatte. Seit dem 24. Juni 2008 dürfen deshalb Dauergrünlandflächen nicht ohne vorherige Genehmigung durch das LLUR, Abteilung Landwirtschaft, umgebrochen werden.

Auf der Grundlage entsprechender Einzelfallgenehmigungen setzte sich der Umbruch von Dauergrünland trotzdem in erheblichem Umfang und mit stark zunehmender Tendenz fort. Im Jahr 2008 kam es zum Umbruch von 600 Hektar Dauergrünland, im Jahr 2009 wurden 2.600 und im Jahr 2010 3.500 Hektar umgebrochen – insgesamt waren es seit dem Inkrafttreten der Dauergrünland-Erhaltungsverordnung (DGL-VO) somit 6.700 Hektar Dauergrünland.

Bereits aufgrund der bisher vollzogenen Umbrüche von Dauergrünland ist es zu einer erheblichen Verschlechterung der lokalen Populationen der Wiesenvögel, insbesondere auch der Uferschnepfe, gekommen. Die dargestellte Entwicklung hatte zur Folge, dass die Populationen der Wiesenvögel in Schleswig-Holstein, die aufgrund ihrer Habitatansprüche existenziell auf die Erhaltung von Dauergrünland angewiesen sind, erheblich zurückgegangen sind. Ein unbefristetes Wiesenvogelmonitoring sowie zwei Einzelprojekte, die im Jahr 2009 bzw. 2010 abgeschlossen worden sind, belegen folgende Entwicklung:

1. Uferschnepfe

Die Halbinsel Eiderstedt stellt für die Uferschnepfe des Landes einen bedeutsamen Rückzugsraum dar. Eiderstedt wurde im Jahr 2001 flächendeckend kartiert. Um die Brutbestandsentwicklung seither beurteilen zu können, wurde das Gebiet im Jahr 2010 erneut untersucht.

Die Kartierungen der vormals wichtigsten Wiesenvogelgebiete Eiderstedts zeigen, dass sich die Bestände der Uferschnepfe seit 2001 stark verringert haben. In dem im Jahre 2008 dort eingerichteten Vogelschutzgebiet sind die Bestände um 23 Prozent zurückgegangen; in den übrigen Gebieten sind sie regelrecht zusammengebrochen (Rückgang um 74 Prozent). Es ist zu vermuten, dass diese Entwicklung jedenfalls tendenziell für ganz Schleswig-Holstein exemplarisch ist.

2. Feldlerche

In einem Zeitraum zwischen 1985 und 1994 wurden im Rahmen einer flächendeckenden Kartierung Schleswig-Holsteins zur Erstellung eines Brutvogelverbreitungsatlasses 38.000 Brutpaare der Feldlerche in Schleswig-Holstein festgestellt. Im Rahmen einer ähnlich gelagerten Erhebung (Brutvogelatlas Adebar) in den Jahren 2005 bis 2009 wurde nur noch ein Bestand von 30.000 Brutpaaren ermittelt.

Dies entspricht einem Rückgang von 21 Prozent.

3. Kiebitz

In einem Zeitraum zwischen 1985 und 1994 wurden im Rahmen einer flächendeckenden Kartierung Schleswig-Holsteins zur Erstellung eines Brutvogelverbreitungsatlasses 16.500 Brutpaare des Kiebitz in Schleswig-Holstein festgestellt. Im Rahmen einer ähnlich gelagerten Erhebung (Brutvogelatlas Adebar) in den Jahren 2005 bis 2009 wurde nur noch ein Bestand von 12.500 Brutpaaren ermittelt. Dies entspricht einem Rückgang von 24 Prozent.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass es vor allem als Folge des Umbruchs des Dauergrünlands zu einer erheblichen Verschlechterung des Erhaltungszustands der lokalen Populationen der o.g. Arten gekommen ist. Bei einem weiteren Verlust von Dauergrünland, auf dem sich Fortpflanzungs- und Ruhestätten der o.g. Arten befinden, ist mit einem entsprechenden weiteren Rückgang der Populationen zu rechnen. Nach hier vorliegenden naturwissenschaftlichen Erkenntnissen befinden sich die Fortpflanzungs- und Ruhestätten der in Schleswig-Holstein noch vorhandenen Restpopulationen der o.g. Arten weitestgehend auf Teilflächen des verbliebenen Dauergrünlands. Diese sind in der als Anlage beigefügten Karte sowie in einer – ebenfalls als Anlage beigefügten – Liste der Feldblöcke dargestellt. Aufgrund der in der Landwirtschaft wirkenden ökonomischen Prozesse, insbesondere der Anreize zum Maisanbau, ist absehbar, dass bei einem ungehinderten Ablauf der Ereignisse in den nächsten Monaten und Jahren weitere Dauergrünlandflächen, auch in der o.g. Flächenkulisse, umgebrochen werden – mit der Folge einer weiteren Verschlechterung oder sogar Auslöschung von Populationen der Wiesenvogel.

2. Anderweitige Schutzmaßnahmen, insbesondere Maßnahmen des Gebietsschutzes, Artenschutzprogramme, vertragliche Vereinbarungen oder gezielte Aufklärung konnten nicht verhindern, dass sich der Erhaltungszustand verschlechtert (§ 44 Abs. 4 Satz 3 BNatSchG).

Andere Rechtsvorschriften, die den Schutz des Dauergrünlandes bezwecken, wie die DauergrünlanderhaltungsVO, § 24 Abs. 1 LNatSchG und die zum Schutz von EG-Vogelschutzgebieten in Landschaftsschutzgebietsverordnungen vorgesehenen Umbruchsverbote der Kreise konnten den Rückgang der Populationen nicht verhindern. Vertragliche Regelungen (Vertragsnaturschutz) haben sich positiv für die betroffenen Flächen ausgewirkt, konnten aber nicht verhindern, dass andere Grünlandflächen umgebrochen wurden, was dann zu dem geschilderten Artenrückgang geführt hat. Die DauergrünlanderhaltungsVO lässt den Umbruch grundsätzlich zu, wenn an anderer Stelle wieder Grünlandflächen neu geschaffen werden. Diese Flächen erfüllen aber in aller Regel die Lebensraumsprüche der betroffenen Wiesenvogelarten nicht.

3. Anordnung von besonderen Bewirtschaftungsvorgaben gegenüber den verursachenden Landwirten sind nicht möglich (§ 44 Abs. 4 Satz 3 BNatSchG)

Individuelle Bewirtschaftungsvorgaben in Bezug auf den Dauergrünlandumbruch, die über die unter 2. genannten Rechtsvorschriften hinausgehen, sind nicht denkbar. Der Erhalt des Dauergrünlandes als Fortpflanzungs- und Ruhestätte für Wiesenvogel hängt nicht von dem Erhalt einer bestimmten einzelnen Dauergrünlandfläche eines einzelnen Landwirtes

ab, sondern davon, dass in der in der Anlage dargestellten Kulisse, die sich als besonders bedeutsam für den Erhalt der Populationen darstellt, generell kein Umbruch mehr erfolgt. Es wäre also ein generelles Verbot für Grünlandflächen, die Lebensraum der betroffenen Arten sind, erforderlich. Ein entsprechendes Flächenschutzinstrument steht jedoch nicht zur Verfügung. Eine Rechtsgrundlage für eine Rechtsverordnung, die zum Erlass bestimmter genereller Bewirtschaftungsvorgaben ermächtigt, besteht ebenfalls nicht.

4. Mangels Privilegierung greifen die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote nun für den landwirtschaftlichen Dauergrünlandumbruch.

Wie unter 3. dargelegt, sind Einzelbewirtschaftungsvorgaben vorliegend nicht denkbar, und für eine generelle Regelung fehlt es an der Rechtsgrundlage.

Mangels anderweitiger Möglichkeiten im Sinne des § 44 Abs. 4 Satz 3 BNatSchG, eine weitere Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Populationen zu verhindern, entfällt somit die Privilegierung des § 44 Abs. 4 Satz 1 und 2 BNatSchG.

Daher gilt in der o.g. Kulisse nun auch für die Landwirtschaft, dass es gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG verboten ist, Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der wildlebenden Tiere der europäischen Wiesenvogelarten durch Dauergrünlandumbruch zu beschädigen oder zu zerstören.

Dies würde im Übrigen auch dann gelten, wenn Bewirtschaftungsvorgaben grundsätzlich denkbar wären. Wie dargelegt, geht die Größe der Populationen dramatisch zurück. Bei einer Verpflichtung zur vorherigen „Abarbeitung“ der in § 44 Abs. 4 Satz 3 BNatSchG genannten Maßnahmen bestünde die Gefahr, dass einer auf einer Vielzahl von Flächen gleichzeitig stattfindenden hochdynamischen und schnell ablaufenden Veränderung der Lebensbedingungen geschützter Populationen nicht wirksam entgegengetreten werden könnte. Eine Auslegung des § 44 Abs. 4 Satz 3 BNatSchG, die auch bei akuten Rückgängen der Populationen fordert, dass zunächst ein weiterer Versuch unternommen werden muss, durch individuelle Bewirtschaftungsaufgaben einen weiteren Rückgang zu verhindern, widerspräche daher den Zielsetzungen des Art. 12 der FFH-Richtlinie („strenges Schutzsystem“) und des Art. 3 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie („Erhaltung einer ausreichenden Flächengröße der Lebensräume“). Bei richtlinienkonformer Auslegung des § 44 Abs. 4 BNatSchG ist daher von der Geltung des Zugriffsverbotes auszugehen.

Die unbestimmten Rechtsbegriffe „**Fortpflanzungs- und Ruhestätten**“ sind von der Länderearbeitsgemeinschaft Naturschutz (LANA) in einem Beschluss vom 1./ 2. Oktober 2009 wie folgt definiert worden:

*„Als **Fortpflanzungsstätte** geschützt sind alle Orte im Gesamtlebensraum eines Tieres, die im Verlauf des Fortpflanzungsgeschehens benötigt werden. Fortpflanzungsstätten sind jedenfalls z. B. Balzplätze, Paarungsgebiete, Neststandorte, Brutplätze oder –kolonien, Wurfbaue oder Plätze, Eiablage-, Verpuppungs- und Schlupfplätze oder Areale, die von den Larven oder Jungen genutzt werden. Entsprechend umfassen die **Ruhestätten** alle Orte, die ein Tier regelmäßig zum Ruhen oder Schlafen aufsucht oder an die es sich zu Zeiten längerer Inaktivität zurückzieht. Als Ruhestätten gelten z. B. Schlaf-, Mauser- und Rastplätze, Sonnenplätze, Schlafbaue oder –nester, Verstecke und Schutzbauten sowie Sommer- und Winterquartiere.“*

Für die Indikatorart Uferschnepfe unter den Wiesenvögeln wurde im genannten Beschluss der LANA auf der Grundlage naturschutzfachlicher Erkenntnisse festgestellt, dass **Fortpflanzungsstätte deren Nestbereich (Einzelbrüter) bzw. die Fläche einer kolonieartigen Ansammlung von Brutpaaren** ist.

Von diesen Definitionen und Feststellungen ist im Rahmen des Verwaltungsvollzugs bis zu einer ggf. anderweitigen Entscheidung durch die Rechtsprechung auszugehen.

Nach den hier vorliegenden naturschutzfachlichen Erkenntnissen befinden sich auf den in der anliegenden Karte gekennzeichneten Flächen Fortpflanzungs- und Ruhestätten der Uferschnepfe. Diese wird, da sie in der Gilde der Wiesenvögel die höchsten Ansprüche an ihren Lebensraum stellt, als Indikatorart genutzt. Ist ihre Population stabil, so ist davon auszugehen, dass auch andere Wiesenvogelarten hinreichend geschützt sind.

Nach hiesigen Erkenntnissen ist davon auszugehen, dass sich auf den vorgenannten Flächen regelmäßig genutzte Reviere der Uferschnepfe befinden. Damit unterliegen die in der Anlage genannten Flächen grundsätzlich dem Schutz des § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG.

5. Vollzug des Zugriffsverbotes des § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG.

Dieser Rechtslage ist bei der Verwaltungstätigkeit der unteren Naturschutzbehörden wie folgt Rechnung zu tragen:

- a. Bei Anträgen auf Genehmigung von Umbrüchen von Dauergrünland auf der Grundlage der Dauergrünland-Erhaltungsverordnung für Flächen, die sich in der oben dargestellten Gebietskulisse befinden, ist das Verbot des § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG und auf das Erfordernis einer Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG durch die obere Naturschutzbehörde bzw. einer Befreiung nach § 67 Abs. 2 BNatSchG durch die untere Naturschutzbehörde zu beachten. Insofern sind die Musteranträge auf Genehmigung nach der DGEV für den Fall, dass nach Kenntnis des LLUR (vgl. Anlage) auf den beantragten Flächen durch einen Umbruch Zugriffsverbote nach § 44 Abs. 1 BNatSchG verwirklicht würden, ein Antrag auf Erteilung einer Befreiung nach § 67 BNatSchG aufzunehmen mit der Bitte, diesen an die zuständige UNB weiterzuleiten. Ferner ist in den Antrag ein Einverständnis des Landwirts mit der Weiterleitung der Entscheidung der UNB an das LLUR aufzunehmen. Leitet das LLUR danach einen Antrag auf Befreiung an die UNB weiter, ist dem Antragsteller vom LLUR ein Zwischenbescheid zu erteilen (Aussetzung des Verfahrens bis zur Entscheidung der UNB). Die UNB teilt dem Antragsteller mit, unter welchen Voraussetzungen eine Befreiung möglich ist und fordert von diesem die notwendigen Angaben und Unterlagen an. Nach Abschluss des Verfahrens erteilt die UNB dem Antragsteller einen Bescheid und teilt dem LLUR ihre Entscheidung mit, das sodann abschließend über den Antrag nach der DGEV entscheidet.
- b) Im Übrigen ist anlassbezogen zu verfahren. Sollte Ihnen bekannt werden, dass in der oben dargestellten Gebietskulisse Flächen umgebrochen worden sind, ist, wenn die nachträgliche Erteilung einer Ausnahme oder Befreiung nicht möglich ist, auf der Grundlage von § 3 Abs. 2 BNatSchG i. V. m. § 2 Abs. 5 LNatSchG die Wiederherstellung des Grünlands anzuordnen.

- c) Bei der Anwendung der Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 auf Bodennutzungen im Sinne des § 44 Abs. 4 – z. B. Umbrüche von Dauergrünland – **können die Regelungen im § 44 Abs. 5 Satz 2 und 3 BNatSchG analog angewendet werden.** Danach liegt ein Verstoß gegen das Verbot des § 44 Abs. 1 Nr. 3 und im Hinblick auf damit verbundene unvermeidbare Beeinträchtigungen wildlebender Tiere auch gegen das Verbot des Abs. 1 Nr. 1 nicht vor, soweit die ökologische Funktion der von dem Eingriff oder Vorhaben betroffenen Fortpflanzungs- oder Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird. Soweit erforderlich, können auch vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen (sog. CEF-Maßnahmen) festgesetzt werden. Daraus ergeben sich im Hinblick auf die Umbrüche von Dauergrünland durch Landwirte in der oben dargestellten Gebietskulisse folgende Konsequenzen: Die in der oben genannten Kulisse noch vorhandenen Lebensräume (Dauergrünlandflächen) der Indikatorart Uferschnepfe sind grundsätzlich in vollem Umfang essentiell notwendig, um einer weiteren Verschlechterung des Erhaltungszustandes der Uferschnepfe – und damit der anderen betroffenen Wiesenvogelarten – entgegenzuwirken. Deshalb dürfen weitere Umbrüche von Dauergrünland nur dann (als mit den Verboten des § 44 Abs. 1 vereinbar) hingenommen werden, wenn **vor** dem Umbruch Ersatzflächen wiesenvogelgerecht angelegt worden sind. Damit im konkreten Einzelfall abgeschätzt werden kann, ob sich diese Ersatzgrünlandflächen wiesenvogelgerecht entwickeln, müssen diese mindestens zwei Vegetationsperioden vor dem geplanten Umbruch eingerichtet werden.

Hieran interessierte Landwirte sind anhand des nachfolgend aufgeführten Indikatorensets, das die Ausgestaltung der zu schaffenden Ersatzgrünlandflächen eindeutig definiert, zu beraten. Der Erfolg dieser Maßnahmen ist ebenfalls anhand dieses Indikatorensets zu beurteilen. Im Rahmen einer entsprechenden Anordnung der zuständigen Behörde wiederherzustellende Dauergrünlandflächen sind ebenfalls auf der Grundlage dieser Indikatoren auszugestalten.

Ersatzdauergrünland, das im Rahmen des unter c) beschriebenen Verfahrens im Vorfeld weiterer Umbruchmaßnahmen innerhalb der oben definierten Kulisse geschaffen wird, muss die im Folgenden aufgeführten Indikatoren (Eckpunkte) erfüllen:

- **Mindestabstand von bestimmten Störungsquellen** (Siedlungen, Einzelhöfe, Infrastruktureinrichtungen (Straßen etc.), vertikal aufragende Strukturen [Straßenrandbepflanzung, Feldgehölze, Windenergieanlagen etc.])
- **Maximalabstand von aktuell besiedelten Wiesenvogelgebieten**
- **Maximalabstand zu geeigneten Nahrungsgebieten für Altvögel** (zu bestimmten Zeiten im Jahreslauf)
- **Eignung des Landschaftstyps für Wiesenvögel** (z.B. Niederung in der Geest etc.)
- **Struktur des Ersatzgrünlandes** (Vorhandensein von hohem und niedrigem Graswuchs am gleichen Ort zur Brutzeit, Vorhandensein von Gruppen und Blänken etc.)

- **Ausdehnung des nassen Grünlands** (Grund- bzw. Grabenwasserstand auf Höhe der Grasnarbe zur Brutzeit, Stocherfähigkeit der Böden)
- **Offenheit des Geländes** (Länge der Gehölz- und Bebauungsränder [Höhe über 4 m] pro Flächeneinheit auch im Umfeld des Ersatzgrünlandes)
- **Mindestfläche des Ersatzgrünlandes**
- **Nutzung des Ersatzgrünlandes** (z.B. Beweidung [Dichte], Futterwerbung [Mahdzeitpunkte])
- **verbindlich zu verwendende Saatgutmischung** (Artenreichtum bedeutsam für die Ernährung der Jungvögel – Blütenreichtum)

Die genaue Ausgestaltung (Quantifizierung) der vorgenannten Indikatoren wird gegenwärtig im Rahmen einer entsprechenden Untersuchung ermittelt. Sobald die für die Quantifizierung notwendigen Daten vorliegen, werden die Indikatoren im Rahmen eines Folgeerlasses konkret ausgestaltet.

Margret Brahms

- Anlagen:** 1. Karte
2. Liste der relevanten Feldblöcke (*wird derzeit ermittelt*)