



**LEUPHANA**  
UNIVERSITÄT LÜNEBURG

## **Die naturschutzrechtliche Ausgestaltung besonderer Schutzgebiete in Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie**

Inga Niederhausen  
Januar 2016

**[Implementing special protection areas according to the Birds Di-  
rective under national nature protection law]**

Inga Niederhausen  
January 2016

Leuphana Schriftenreihe Nachhaltigkeit & Recht  
Leuphana Paper Series in Sustainability and Law

Nr. 15 / No. 15

[http://www.leuphana.de/professuren/energie-und-umweltrecht/publikationen/  
schriftenreihe-nachhaltigkeit-recht.html](http://www.leuphana.de/professuren/energie-und-umweltrecht/publikationen/schriftenreihe-nachhaltigkeit-recht.html)

ISSN 2195-3317



# Die naturschutzrechtliche Ausgestaltung besonderer Schutzgebiete in Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie

Inga Niederhausen  
Januar 2016

## Zusammenfassung:

[Die Vogelschutzrichtlinie verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten dazu, Vogelschutzgebiete (VSG) nach nationalem Recht zu besonderen Schutzgebieten zu erklären. Am Beispiel des VSG Untere Elbe wurde die Eignung der ordnungsrechtlichen Instrumente des Natur- und Landschaftsschutzgebietes (NSG, LSG) sowie normersetzender Verträge zur Sicherung von VSG untersucht. Oft gehen Schutzgebietsausweisungen mit Konflikten zwischen Naturschutz und Landwirtschaft einher. Neben einer detaillierten Betrachtung der europä-, bundes- und landesrechtlichen Vorgaben zur Sicherung von VSG, fanden daher Agrarumweltmaßnahmen Beachtung. Im Ergebnis zeigt sich, dass normersetzende Verträge europarechtswidrig sind, während das Instrument des NSG rechtlich uneingeschränkt geeignet ist. Ob ein LSG zur Sicherung eines VSG rechtskonform ist, muss stets in einer Einzelfallprüfung geklärt werden.]

**Schlüsselwörter:** [Agrarumweltmaßnahmen, (Erklärung zu) besondere (n) Schutzgebiete (n), BNatSchG, Landschaftsschutzgebiete, Landwirtschaft, Natura 2000, Naturschutzgebiete, Vertragsnaturschutz, Vogelschutzgebiete, Vogelschutzrichtlinie]

## Abstract:

[The Birds Directive obliges the EU-member states to designate bird sanctuaries as Special Protection Areas (SPA) under national law. The legal suitability of nature reserves, protected landscape areas and contractual nature conservation replacing regulatory law was analyzed using the case study of the SPA Untere Elbe. Often areas designated as "protected" are associated with conflicts between nature conservation and agricultural interests. In addition to a detailed examination of European, national and regional law, therefore also agri-environmental measures were considered in the analysis. For the area studied, the results show that norm replacing contracts are incompatible with EU law whilst nature reserves are legally entirely suitable. If protected landscape areas are in accordance with law to designate bird sanctuaries as SPA always needs to be assessed on a case-by-case basis.]

**Key Words:** [agriculture, agri-environmental measures, bird sanctuaries, Birds Directive, BNatSchG, contractual nature conservation, Natura 2000, nature reserve, protected landscape area, (designation as) Special Protection Areas]

## Leuphana Schriftenreihe Nachhaltigkeit und Recht

### Leitung:

Prof. Dr. *Thomas Schomerus*

### Redaktion und Layout:

Dr. *Jorge Guerra González*

### Korrespondenz:

*Thomas Schomerus*, Leuphana Universität Lüneburg, Fakultät Nachhaltigkeit, Institut für Nachhaltigkeitssteuerung, Professur Öffentliches Recht, insbesondere Energie- und Umweltrecht, C11.207, Scharnhorststr. 1, 21335 Lüneburg  
Fon +49.4131.677-1344, Fax +49.413.677-7911, [schomerus@uni.leuphana.de](mailto:schomerus@uni.leuphana.de)

*Jorge Guerra González*, Leuphana Universität Lüneburg, Fakultät Nachhaltigkeit, Institut für Nachhaltigkeitssteuerung, Professur Öffentliches Recht, insb. Energie- und Umweltrecht, C11.208, Scharnhorststr. 1, 21335 Lüneburg  
Fon +49.4131.677-2082, [jguerra@uni.leuphana.de](mailto:jguerra@uni.leuphana.de)



## Inhaltsverzeichnis

<b>INHALTSVERZEICHNIS</b> .....	<b>3</b>
<b>ABBILDUNGSVERZEICHNIS</b> .....	<b>7</b>
<b>TABELLENVERZEICHNIS</b> .....	<b>7</b>
<b>ABKÜRZUNGSVERZEICHNIS</b> .....	<b>8</b>
<b>1. EINLEITUNG</b> .....	<b>10</b>
1.1 PROBLEMSTELLUNG.....	10
1.2 ZIEL DER ARBEIT .....	12
1.3 GANG DER UNTERSUCHUNG .....	13
<b>2. METHODISCHE ÜBERLEGUNGEN</b> .....	<b>14</b>
<b>3. RECHTLICHE VORGABEN: ERKLÄRUNG ZUM BESONDEREN SCHUTZGEBIET</b> .....	<b>15</b>
3.1 EUROPARECHT.....	16
3.1.1 Vogelschutzrichtlinie.....	16
3.1.2 Rechtsprechung des EuGH.....	17
3.1.3 Wechsel des Schutzregimes bei der Erklärung zum besonderen Schutzgebiet.....	18
3.1.4 Zusammenfassung der europarechtlichen Vorgaben .....	21
3.2 BUNDESRECHT: BUNDESNATURSCHUTZGESETZ.....	21
3.2.1 Unterschutzstellung nach § 32 BNatSchG.....	22
3.2.1.1 Erklärung zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft .....	22
3.2.1.1.1 Eigentumsgarantie.....	25
3.2.1.1.2 Naturschutzgebiete .....	26
3.2.1.1.3 Landschaftsschutzgebiete.....	30
3.2.1.2 Schutz durch vertragliche Vereinbarungen .....	35
3.2.2 Zusammenfassung der bundesrechtlichen Vorgaben .....	36
3.3 LANDESRECHT .....	37
3.3.1 Ergänzungen zur Unterschutzstellung nach Bundesrecht.....	38
3.3.2 Erschwernisausgleich in Naturschutzgebieten.....	39
3.3.3 Zusammenfassung der landesrechtlichen Vorgaben .....	41
3.4 ZUSAMMENFASSUNG DER RECHTLICHEN VORGABEN FÜR DIE ERKLÄRUNG ZUM BESONDEREN SCHUTZGEBIET .....	41
<b>4. VERTRAGSNATURSCHUTZ</b> .....	<b>42</b>
4.1 CHANCEN UND RISIKEN .....	44
4.2 PRÜFAUFTRAG NACH § 3 ABS. 3 BNATSCHG .....	45
4.2.1 Normersetzende Verträge.....	47
4.2.2 Normergänzende Verträge.....	48
4.3 AGRARUMWELTMAßNAHMEN .....	49



4.3.1	<i>Förderung von Agrarumweltmaßnahmen nach dem ELER</i> .....	49
4.3.2	<i>Die Richtlinie NiB-AUM</i> .....	52
4.4	ZUSAMMENFASSUNG ZU DEN MÖGLICHKEITEN DES VERTRAGSNATURSCHUTZES.....	54
<b>5.</b>	<b>DAS VOGELSCHUTZGEBIET UNTERELBE</b> .....	<b>55</b>
5.1	BESCHREIBUNG UND NUTZUNGSSTRUKTUR DES GEBIETES .....	57
5.2	SCHUTZ DES VSG .....	60
5.2.1	<i>Schutzgegenstand und Schutzzweck</i> .....	60
5.2.2	<i>Gefährdung</i> .....	62
5.3	INTERESSEN UND ZIELE DER GEBIETSNUTZUNG .....	63
5.3.1	<i>Naturschutz</i> .....	63
5.3.2	<i>Landwirtschaft</i> .....	66
5.3.3	<i>Sonstige Belange</i> .....	68
5.4	ZUSAMMENFASSUNG DER GEBIETSCHARAKTERISTIKA UND DER NUTZUNGSZIELE .....	69
<b>6.</b>	<b>SICHERUNG DES VSG UNTERELBE IN UMSETZUNG DER VOGELSCHUTZRICHTLINIE..</b>	<b>70</b>
6.1	ERFORDERNISSE DES SCHUTZZWECKS .....	71
6.2	ORDNUNGSRECHTLICHE INSTRUMENTE .....	72
6.2.1	<i>Allgemeine Voraussetzungen</i> .....	73
6.2.1.1	<i>Schutzwürdigkeit</i> .....	73
6.2.1.2	<i>Schutzbedürftigkeit</i> .....	73
6.2.2	<i>Naturschutzgebiet</i> .....	74
6.2.2.1	Gesetzlicher Schutzzweck nach § 23 Abs. 1 BNatSchG .....	74
6.2.2.2	Erfordernisse des Schutzzwecks und ihre Regelung nach § 23 Abs. 2 BNatSchG.....	75
6.2.2.2.1	Landwirtschaftliche Bodennutzung .....	75
6.2.2.2.2	Verhalten Dritter im Gebiet.....	76
6.2.2.2.3	Jagd und Vergrämung.....	77
6.2.2.3	Zwischenfazit NSG .....	77
6.2.3	<i>Landschaftsschutzgebiete</i> .....	78
6.2.3.1	Gesetzlicher Schutzzweck nach § 26 Abs. 1 BNatSchG .....	78
6.2.3.2	6.2.3.2 Erfordernisse des Schutzzwecks und ihre Regelung nach § 26 Abs. 2 BNatSchG .....	78
6.2.3.2.1	Grundsätzliches.....	79
6.2.3.2.2	Landwirtschaftliche Bodennutzung .....	79
6.2.3.2.3	Verhalten Dritter im Gebiet.....	80
6.2.3.2.4	Jagd und Vergrämung.....	81
6.2.3.3	Zwischenfazit LSG.....	81
6.2.4	<i>Europarechtskonformität der ordnungsrechtlichen Instrumente</i> .....	82
6.2.4.1	Hinreichende flächenmäßige Ausdehnung.....	82
6.2.4.2	Festlegen von Schutzmaßnahmen.....	82
6.2.4.3	Förmlicher Akt.....	82
6.2.4.4	Endgültigkeit der Ausweisung .....	83
6.2.4.5	Verbindlichkeit gegenüber Dritten .....	83
6.2.4.6	Schutz- und Erhaltungsregelung im Einklang mit dem EU-Recht .....	84
6.2.5	<i>Zwischenfazit zur Eignung der ordnungsrechtlichen Instrumente</i> .....	84



6.3	VERTRAGLICHE INSTRUMENTE .....	85
6.3.1	Vorrangprüfung nach § 3 Abs. 3 BNatSchG.....	86
6.3.2	Ausnahmeregelung des § 32 Abs. 4 BNatSchG.....	86
6.3.2.1	Landwirtschaftliche Bodennutzung .....	87
6.3.2.2	Verhalten Dritter im Gebiet.....	87
6.3.2.3	Jagd und Vergrämung.....	88
6.3.3	Europarechtskonformität normersetzender Verträge.....	88
6.3.3.1	Hinreichende flächenmäßige Ausdehnung.....	88
6.3.3.2	Festlegen von Schutzmaßnahmen.....	88
6.3.3.3	Förmlicher Akt.....	89
6.3.3.4	Endgültigkeit der Ausweisung .....	89
6.3.3.5	Verbindlichkeit gegenüber Dritten .....	90
6.3.3.6	Schutz- und Erhaltungsregelung im Einklang mit dem EU-Recht .....	90
6.3.4	Zwischenfazit zur Eignung vertraglicher Instrumente.....	90
6.4	RECHTLICHER RAHMEN BEI DER SICHERUNG DES VSG UNTERERLBE IN UMSETZUNG DER VOGELSCHUTZRICHTLINIE.....	91
<b>7.</b>	<b>OPTIONEN DER NATURSCHUTZRECHTLICHEN AUSGESTALTUNG .....</b>	<b>92</b>
7.1	SICHERUNG ALS NSG.....	93
7.1.1	Perspektive des Naturschutzes.....	94
7.1.1.1	Vorkaufsrecht.....	94
7.1.1.2	Erschwernisausgleich und Agrarumweltmaßnahmen.....	94
7.1.2	Perspektive der Landwirtschaft .....	95
7.1.2.1	Vorkaufsrecht.....	95
7.1.2.2	Erschwernisausgleich und Agrarumweltmaßnahmen.....	96
7.1.3	Zielerreichung durch NSG-Ausweisung .....	97
7.2	KOMBINATION VON NSG UND LSG.....	97
7.2.1	Perspektive des Naturschutzes.....	99
7.2.2	Perspektive der Landwirtschaft .....	100
7.2.3	Zielerreichung durch Kombination von LSG und NSG.....	100
7.3	WEITERE ÜBERLEGUNGEN ZUR UNTERSCHUTZSTELLUNG.....	101
7.3.1	Perspektive des Naturschutzes.....	101
7.3.2	Perspektive der Landwirtschaft .....	103
7.4	FAZIT: VORSCHLAG ZUR NATURSCHUTZRECHTLICHEN AUSGESTALTUNG .....	104
<b>8.</b>	<b>ABSCHLIEBENDE ÜBERLEGUNGEN UND AUSBLICK .....</b>	<b>105</b>
8.1	EUROPARECHTSKONFORME SICHERUNG VON VSG.....	106
8.2	WEITERGEHENDE FRAGESTELLUNGEN .....	107
<b>9.</b>	<b>LITERATURVERZEICHNIS.....</b>	<b>110</b>
<b>10.</b>	<b>WEITERE VERZEICHNISSE .....</b>	<b>118</b>
10.1	VERZEICHNIS WEITERER QUELLEN.....	118
10.2	VERZEICHNIS DER EMPIRISCHEN QUELLEN .....	119



10.3	RECHTSQUELLEN .....	120
10.3.1	<i>Europäisches Primär- und Sekundärrecht</i> .....	120
10.3.2	<i>Gesetze des Bundes</i> .....	121
10.3.3	<i>Verordnungen des Bundes</i> .....	121
10.3.4	<i>Gesetze des Landes Niedersachsen</i> .....	121
10.3.5	<i>Verordnungen des Landes Niedersachsen</i> .....	122
10.3.6	<i>Erlasse von Landesorganen</i> .....	122
<b>11.</b>	<b>ANHANG</b> .....	<b>123</b>
	ANHANG I - AGRARUMWELTMAßNAHMEN.....	123
	ANHANG II – WERTBESTIMMENDE VOGELARTEN .....	132
	ANHANG III – SPEZIELLE ERHALTUNGSZIELE DER ARTENGRUPPEN .....	143



## Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Das VSG Unterelbe mit vergrößertem Ausschnitt des Untersuchungsgebietes.....	56
Abbildung 2: Verteilung von Landnutzungseinheiten (LNE), Ausschnitt aus dem Landschaftsrahmenplan..	58
Abbildung 3: Intensiv bewirtschaftetes Grünland auf Krautsand mit erhaltenen Beetstrukturen .....	59
Abbildung 4: Förderkulisse der Maßnahme GL 1.2 2015.....	126
Abbildung 5: Förderkulisse der Maßnahme GL 2.2 2015.....	127
Abbildung 6: Förderkulisse der Maßnahme NG 1 2015 .....	128
Abbildung 7: Förderkulisse der Maßnahme NG 2 2015 .....	129
Abbildung 8: Förderkulisse der Maßnahme NG 3 2015 .....	130
Abbildung 9: Förderkulisse der Maßnahme NG 4 2015 .....	131

## Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: NSG und LSG im Vergleich: Überblick der wichtigsten Unterscheidungsmerkmale.....	37
Tabelle 2: Infokasten zur GAP und ihrer Umsetzung in Deutschland .....	52
Tabelle 3: Kriterien zur Prüfung der Schutzinstrumente.....	71
Tabelle 4: Prüfergebnis zur rechtlichen Eignung der Schutzinstrumente.....	92
Tabelle 5: Übersicht über ausgewählte Maßnahmen des Förderschwerpunktes GL.....	124
Tabelle 6: Übersicht über den Förderschwerpunkt NG.....	125
Tabelle 7: Wertbestimmende Brutvogelarten .....	133
Tabelle 8: Wertbestimmende Gastvogelarten.....	139



## Abkürzungsverzeichnis

a.F.	alte Fassung
ABI.EG	Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft
ABI.EU	Amtsblatt der Europäischen Union
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AgrarZahlVerpfIV	Agrarzahlungen-Verpflichtungsverordnung
AUM	Agrarumweltmaßnahmen
BAnz	Bundesanzeiger
BGBI	Bundesgesetzblatt
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
CC	Cross Compliance
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
EA	Erschwernisausgleich
EA-VO-Grünland	Erschwernisausgleichsverordnung Grünland
EA-VO-Wald	Erschwernisausgleichsverordnung Wald
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EU	Europäische Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
FFH-Gebiet	Fauna-Flora-Habitat-Gebiet
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
g.F.	geltende Fassung
GAK	Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GAKG	GAK-Gesetz
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GG	Grundgesetz
GL	Förderschwerpunkt „Maßnahmen auf Dauergrünland“ der Richtlinie NIB-AUM
h.M.	herrschende Meinung
IBP Elbeästuar	Integrierter Bewirtschaftungsplan für das Elbeästuar
Inform. d. Naturschutz	Informationsdienst Naturschutz
LANA	Arbeitsgemeinschaft „Naturschutz“ der Landes-Umweltministerien
LNE	Landnutzungseinheiten
LRP	Landschaftsrahmenplan





LS	Leitsatz
LSG	Landschaftsschutzgebiet
LWK	Landwirtschaftskammer
m.w.N	mit weiteren Nachweisen
MU	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz
NAGBNatSchG	Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutz-gesetz
Nds. GVBl	Niedersächsisches Gesetze- und Verordnungsblatt
Nds. MBl	Niedersächsisches Ministerialblatt
NG	Förderschwerpunkt „Maßnahmen zum Schutz Nordischer Gastvögel“ der Richtlinie NiB-AUM
NiB-AUM	Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen
NJagdG	Niedersächsisches Jagdgesetz
NLT	Niedersächsischer Landkreistag
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NSG	Naturschutzgebiet
NuR	Natur und Recht
NWaldLG	Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung
o.S.	ohne Seite
OVG	Oberverwaltungsgericht
PFEIL	Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum
RdErl	Runderlass
RL	Richtlinie
TK	Topographische Karte
UNB	Untere Naturschutzbehörde
UPR	Umwelt- und Planungsrecht
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-RL	UVP-Richtlinie
VO	Verordnung
VRL	Vogelschutzrichtlinie
VSG	Vogelschutzgebiet
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz



## 1. Einleitung

Seit 2001 besitzen große Teile des niedersächsischen Teils des Elbeästuars den Status eines Vogelschutzgebietes<sup>1</sup>. Das Vogelschutzgebiet Unterelbe ist für den Naturschutz als ein bedeutender Lebensraum für zahlreiche Brutvogelarten, v.a. Wiesenbrüter wie Kiebitz und Uferschnepfe, sowie als wichtiges Rast- und Überwinterungsgebiet für nordische Gänse von großer Bedeutung<sup>2</sup>. Auf der Grundlage von Art. 4 Abs. 1 der Vogelschutzrichtlinie (VRL)<sup>3</sup> sind die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, die Vogelschutzgebiete (VSG) nach nationalem Recht zu besonderen Schutzgebieten zu erklären.

### 1.1 Problemstellung

Aktuell befasst sich der Landkreis Stade mit der nationalen Sicherung von Teilen des VSG Unterelbe<sup>4</sup>, wobei bereits im Juni 2014 für Flächen Nordkehdingens Naturschutzverträge unterzeichnet wurden<sup>5</sup>. Das VSG weist nicht nur einen hohen Naturschutzwert auf, sondern stellt dank seiner hohen natürlichen Ertragsfähigkeit auch einen bedeutenden landwirtschaftlichen Standort dar<sup>6</sup>. Während die Landwirtschaft anstrebt, die Bewirtschaftung der landwirtschaftlichen Flächen in ihrer bisherigen Form aufrecht zu erhalten<sup>7</sup>, sieht der Naturschutz in der bisherigen intensiven landwirtschaftlichen Bodennutzung die hauptsächliche Gefährdungsursache wertgebender, gefährdeter Vogelarten<sup>8</sup>.

Vor diesem Hintergrund ist es nicht verwunderlich, dass von Seiten des Naturschutzes und der Landwirtschaft unterschiedliche Vorstellungen bestehen, in welcher Form das VSG Unterelbe national gesichert werden soll<sup>9</sup>. Zwar kennt die VRL im Gegensatz zur Fauna-Flora-Habitat Richtlinie (FFH-RL)<sup>10</sup> keine Frist, inner-

---

<sup>1</sup> NLWKN 2015c, o.S.

<sup>2</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011a.

<sup>3</sup> Richtlinie 2009/147/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (kodifizierte Fassung) (Vogelschutzrichtlinie – VRL) (ABl.EU 2010 Nr. L 20 vom 26.01.2010, S. 7), im Folgenden nur noch VRL.

<sup>4</sup> Interview mit NSch1, Sicherung Krautsand. Die Unterschutzstellung des VSG kann bereits auf eine wechselvolle Geschichte zurück blicken, in der Vergangenheit gab es bereits mehrere Versuche, das Gebiet unter Schutz zu stellen (ebd.).

<sup>5</sup> Wisser 2015, 18.

<sup>6</sup> NLWKN Lüneburg 2011, 26.

<sup>7</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011c, 17 f.

<sup>8</sup> Kap. 5.2.2.

<sup>9</sup> Während von Seiten der Landwirtschaft eine Sicherung des Gebietes mittels vertraglicher Vereinbarungen zwischen dem Landkreis und den Flächenbewirtschaftern angestrebt wird, bestehen seitens der Kreisverwaltung Stade rechtliche Bedenken gegenüber einem solchen Vorgehen (Wisser 2015, 18). Gemäß § 32 Abs. 1 des Niedersächsischen Ausführungsgesetzes zum Bundesnaturschutzgesetz vom 19. Februar 2010 (Nds. GVBl. 6/2010, S. 104), im Weiteren nur noch NAGBNatSchG, liegt die Unterschutzstellung des VSG im Aufgabenbereich der Landkreise, namentlich der unteren Naturschutzbehörde (UNB).

<sup>10</sup> Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) (ABl.EG 1992 Nr. L 206 vom 22.07.1992, S. 7), zuletzt geändert durch Berichtigung der Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006 (ABl.EG 2014 Nr. L 95 vom 29.03.2014, S. 70), im Weiteren nur noch FFH-RL.



halb derer die VSG national unter Schutz gestellt worden sein müssen<sup>11</sup>. Da die Frist zur Unterschutzstellung für die FFH-Gebiete in Niedersachsen jedoch Ende 2013 abgelaufen ist<sup>12</sup>, leitete die Europäische Kommission im Februar 2014 ein Pilotverfahren (6117/14/ENVI) zur Ausweisung von Schutzgebieten nach der FFH-RL gegen Deutschland ein<sup>13</sup>. Vor diesem Hintergrund unterzeichneten das Niedersächsische Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz (MU) als oberste Naturschutzbehörde und der Niedersächsische Landkreistag (NLT) am 31.7.2014 die „Politische Zielvereinbarung zum zeitnahen Abschluss der Ausweisung der Natura 2000-Schutzgebietskulisse in Niedersachsen“<sup>14</sup>. Ziel ist es, die Sicherungsverfahren bis 2018 sowie die Planung für Management- und Entwicklungsmaßnahmen bis 2020 abzuschließen<sup>15</sup>. Zu den Natura 2000-Gebieten gehören die FFH-Gebiete nach der FFH-RL und die VSG nach der VRL<sup>16</sup>, so dass diese Zielsetzung auch für das VSG Untere Elbe im Landkreis Stade gilt.

Angesichts der oben skizzierten Problemstellung und der rechtlichen Vorgaben, sowohl europarechtlicher als auch bundes- und landesrechtlicher Natur, stellt sich die Frage, in welcher Form das VSG Untere Elbe aus juristischer Perspektive gesichert werden muss und wie sich hierbei die Belange der Landwirtschaft integrieren lassen: Welche Vorgaben des EU-Rechts sind zu berücksichtigen und lassen diese eine rein vertragliche Sicherung von VSG zu oder sind hoheitliche Maßnahmen erforderlich? Aufgrund großer Ähnlichkeiten<sup>17</sup> bei der Sicherung von FFH- und VSG und der Vielzahl der in den nächsten Jahren noch zu sichernden Gebiete<sup>18</sup> stellt sich diese Frage nicht nur für das VSG Untere Elbe. Vielmehr kann die naturschutzrechtliche Sicherung dieses Gebietes exemplarisch für die noch ausstehenden Sicherungsverfahren anderer Gebiete stehen. Auch wenn Charakter und Gefährdung des VSG Untere Elbe sich von anderen Gebieten unterscheiden<sup>19</sup>, können grundlegende rechtliche Fragen übertragen werden. So stellt sich häufig die Frage, ob ein FFH- oder

---

<sup>11</sup> FFH-Gebiete müssen gem. Art. 4 Abs. 4 FFH-RL spätestens binnen sechs Jahren zu besonderen Schutzgebieten erklärt werden.

<sup>12</sup> Niedersächsischer Landtag 2014, 2.

<sup>13</sup> Ebd. Mittlerweile wurde ein Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet: Im Februar 2015 übersandte die Europäische Kommission das Aufforderungsschreiben (Vertragsverletzung Nr. 2014/2262) als ersten Schritt eines formalen Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. Mai 2008 (ABl.EU Nr. C 115, S. 47), zuletzt geändert durch Art. 2 des Änderungsbeschlusses 2012/419/EU vom 11. Juli 2012 (ABl.EU Nr. L 204, S. 131), im Folgenden nur noch AEUV; (EU Kommission 2015).

<sup>14</sup> MU und NLT 2014, 133.

<sup>15</sup> Ebd. 134.

<sup>16</sup> Art. 3 Abs. 1 FFH-RL.

<sup>17</sup> Zwar sind FFH- und VSG jeweils nach Maßgabe der jeweiligen RL unter Schutz zu stellen, § 32 des Gesetzes über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 100 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154), im Weiteren nur noch BNatSchG, in dem die Verpflichtungen zur nationalen Sicherung in deutsches Recht umgesetzt wurden, behandelt beide Gebietskategorien jedoch gleich.

<sup>18</sup> NLWKN 2015b, 1-18 und NLWKN 2015a, 1-5. Beide Dokumente listen alle einzelnen FFH- bzw. VSG auf und geben an, ob diese Gebiete abschließend, d.h. flächendeckend und unter Einbeziehung der europarechtlichen Vorgaben, unter Schutz gestellt wurden. Es zeigt sich, dass dies mit Stand vom Mai 2015 für die überwiegende Zahl der Gebiete, insbesondere FFH-Gebiete, nicht der Fall ist, wenn auch häufig lediglich kleinere Flächenanteile nicht den erforderlichen Schutzstatus besitzen.

<sup>19</sup> NLWKN o.J. a, o.S.



VSG als Naturschutzgebiet (NSG) oder als Landschaftsschutzgebiet (LSG) ausgewiesen werden soll<sup>20</sup>. Auch spielt in FFH- und VSG regelmäßig die landwirtschaftliche Bodennutzung eine Rolle: Zum einen für den Erhalt bestimmter Kulturlandschaften, zum anderen als Gefährdung des Schutzzwecks<sup>21</sup>. So kann die Notwendigkeit der Integration landwirtschaftlicher Belange in die Unterschutzstellung des VSG Untereibe Anhaltspunkte für andere Gebiete liefern.

## 1.2 Ziel der Arbeit

Thema dieser Arbeit ist vor dem Hintergrund der geschilderten Ausgangssituation die naturschutzrechtliche Ausgestaltung besonderer Schutzgebiete am Beispiel des VSG Untereibe. Geklärt wird daher die Frage: *Welche Möglichkeiten der europarechtskonformen Umsetzung der VRL bestehen zur naturschutzrechtlichen Ausgestaltung besonderer Schutzgebiete?*

Zur Beantwortung der o.g. Forschungsfrage werden im Einzelnen die nachfolgenden Fragestellungen untersucht.

- *In welchem Maße eignen sich die ordnungsrechtlichen Instrumente des NSG und des LSG zur Sicherung von VSG?*
- *Kann auch eine rein vertragliche Sicherung eines VSG europarechtskonform sein?*
- *Welche Optionen der naturschutzrechtlichen Ausgestaltung einer Schutzanordnung bestehen für das VSG Untereibe auch hinsichtlich des Einsatzes von Agrarumweltmaßnahmen?*

Ziel dieser Arbeit ist, herauszufinden, wie ein europarechtskonformer Schutz von VSG im Sinne eines guten Erhaltungszustands ausgestaltet sein kann, der sowohl die Belange des Naturschutzes als auch die der Landwirtschaft berücksichtigt. Im Zentrum der Arbeit steht die Untersuchung der Eignung von NSG und LSG zur Sicherung von VSG<sup>22</sup>. Die gewonnenen Erkenntnisse werden schließlich auf das VSG Untereibe angewendet. Zu diesem Zweck wird neben den rechtlichen Rahmenbedingungen auch die Situation vor Ort in die Betrachtungen einbezogen.

Nicht zu den Zielen der Arbeit gehört die Erarbeitung des Entwurfs einer Schutzgebietsverordnung für das VSG Untereibe. Ebenfalls ist es nicht Gegenstand der Arbeit, ob die VRL im BNatSchG europarechtskonform in nationales Recht umgesetzt wurde, sofern dies keine erheblichen Auswirkungen auf die Bearbeitung der o.g. Fragestellung hat.

---

<sup>20</sup> NLWKN o.J. b, o.S.

<sup>21</sup> BfN 2011, o.S.

<sup>22</sup> Allerdings wird am Ende der Arbeit auch die Gebietskategorie des Biosphärenreservates in die Überlegungen einbezogen. Die Idee zur Ausweisung eines Biosphärenreservates kam im Zuge der empirischen Elemente der Arbeit erst zu einem späteren Zeitpunkt auf und fand bei der Definition der Fragestellung daher noch keine Berücksichtigung.



Soweit möglich wird ausschließlich die Ausgestaltung besonderer Schutzgebiete in Umsetzung der VRL und nicht in Umsetzung der FFH-RL betrachtet. Da es hinsichtlich der Unterschutzstellung jedoch Überschneidungen und Parallelen gibt, ist eine ausschließliche Betrachtung der VRL stellenweise nicht zielführend, weshalb z.T. auch auf die FFH-RL betreffende Quellen zurückgegriffen wird.

### **1.3 Gang der Untersuchung**

Im Wesentlichen gliedert sich diese Arbeit in einen deskriptiven (Kap. 3-5) und einen analytischen Teil (Kap. 6 und 7). Ein Kapitel zu methodischen Überlegungen (Kap. 2) wird der Arbeit voran gestellt.

Der deskriptive Teil untergliedert sich wiederum in drei inhaltliche Schwerpunkte: Zunächst werden die rechtlichen Rahmenbedingungen der Erklärung von VSG zu besonderen Schutzgebieten dargestellt (Kap. 3), wobei in genannter Reihenfolge die Vorgaben des EU-Rechts, des Bundesrechts, namentlich des Bundesnaturschutzgesetzes, und des Landesrechts des Landes Niedersachsen beschrieben werden. Anschließend wird das Thema des Vertragsnaturschutzes einschließlich Agrarumweltmaßnahmen dargelegt (Kap. 4). In Kap. 4 werden eingangs der Begriff des Vertragsnaturschutzes sowie seine Inhalte skizziert. Zudem wird auf den Prüfauftrag des § 3 Abs. 3 BNatSchG eingegangen. Kapitel 5 widmet sich dem VSG Untereibe aus naturschutzfachlicher Sicht. Es erfolgt eine Gebietsbeschreibung, die neben den wichtigsten Daten auch Schutzgegenstand und Schutzzweck sowie die Gefährdung des Gebietes beinhaltet. Darüber hinaus werden die verschiedenen (Nutzungs-)Interessen und Ziele, insbesondere jene des Naturschutzes und der Landwirtschaft, dargestellt.

Der analytische Teil dient der Subsumtion der zuvor erarbeiteten Inhalte unter geltende Rechtsnormen mit dem Ziel, einen Vorschlag zur naturschutzrechtlichen Ausgestaltung des VSG Untereibe zu unterbreiten. In Kap. 6 wird die rechtliche Eignung der Instrumente NSG, LSG und vertragliche Sicherung geprüft. Eingangs werden die konkreten Erfordernisse des Schutzzwecks zusammenfassend dargestellt (Kap. 6.1). Für die einzelnen Instrumente erfolgt sodann eine Überprüfung europarechtlicher Kriterien und solcher, die sich aus dem nationalen Recht ergeben, so dass im Ergebnis der Rechtsrahmen, in dem sich die Unterschutzstellung des VSG Untereibe zu bewegen hat, abgesteckt werden kann (Kap. 6.4). Darauf aufbauend werden die Rechtsfolgen der zulässigen Unterschutzstellungsoptionen beleuchtet (Kap. 7), wobei die Auswirkungen auf, bzw. Vor- und Nachteile für den Naturschutz und die Landwirtschaft herausgestellt werden, so dass am Ende dieses Kapitels ein Vorschlag zur naturschutzrechtlichen Ausgestaltung des Gebietes steht.

Abschließend werden die gewonnenen Erkenntnisse zur Sicherung von VSG in Umsetzung der VRL zusammengefasst und losgelöst vom Beispiel des VSG Untereibe betrachtet (Kap. 8.1). Zudem werden weitergehende Fragestellungen benannt, deren Beantwortung im Rahmen dieser Arbeit keine Berücksichtigung finden konnte, aber dennoch relevant für das Thema wäre (Kap. 8.2).



## 2. Methodische Überlegungen

Diese Arbeit ist interdisziplinär angelegt und vereint sowohl Methoden juristischen Arbeitens als auch empirische Elemente.

Zur Erarbeitung der Inhalte des deskriptiven Teils der Arbeit erfolgt in erster Linie eine Literatur- und Dokumentenanalyse. Überall dort, wo Rechtsnormen thematisiert werden, wird zudem die Rechtsprechung berücksichtigt. Um Interessen und Ziele der beiden wichtigsten Interessengruppen, Naturschutz und Landwirtschaft, im VSG Unterelbe darstellen zu können, wird eine qualitative Primärerhebung in Form von leitfadengestützten Experteninterviews durchgeführt.

Der analytische Teil der Arbeit bedient sich der juristischen Methodik der Subsumtion von im deskriptiven Teil dargestellten Sachverhalten unter geltende Rechtsnormen. Hierbei wird auf eine grammatische, systematische, historische oder teleologische Auslegung der Normen zurückgegriffen; gleichermaßen werden naturschutzfachliche und ökologische Gesichtspunkte einbezogen. Für die Darstellung sämtlicher ökologischer Gegebenheiten werden ausschließlich sekundäre Daten verwendet, eine Primärerhebung konnte im Rahmen dieser Arbeit aus Gründen des Umfangs nicht erfolgen.

Die empirischen Elemente dieser Arbeit wirken lediglich unterstützend und bilden nicht den Kern der angewandten Methodik. Dennoch wird im Folgenden knapp die zur Durchführung und Auswertung der Experteninterviews angewandte Methodik dargestellt.

Bei der Auswahl der Interviewpartner muss differenziert werden zwischen Vertretern der Landwirtschaft und des Naturschutzes. Zu den Zielen des Naturschutzes wurde der Leiter der unteren Naturschutzbehörde (UNB) des Landkreises Stade aufgrund seiner Funktion und als maßgeblich am Unterschutzstellungsverfahren des VSG Beteiligter befragt. Nach Bogner et. al. ist es keine personale Eigenschaft, Experte zu sein. Vielmehr wird diese Eigenschaft bestimmten Personen aufgrund des Forschungsinteresses zugeschrieben<sup>23</sup>. Daher wurden zu den Zielen und Interessen der Landwirtschaft zwei Landwirte befragt. Es wurde ein Landwirt als Vertreter der Befürworter einer rein vertraglichen Sicherung des Gebietes befragt, der Mitglied des Aktionskreises Natura 2000 ist und damit an der Erarbeitung eines Naturschutzvertrags mitgewirkt hat. Der andere Landwirt wurde in seiner Rolle als Gegner des o.g. Vertrags und als auf Krautsand<sup>24</sup> betroffener Flächeneigentümer und -bewirtschafter befragt. Es wäre nicht zielführend gewesen, bspw. einen Vertreter der Landwirtschaftskammer zu befragen, da durch die Interviews die Sichtweisen direkt von der Unterschutzstellung des VSG Betroffener herausgearbeitet werden sollten.

---

<sup>23</sup> Bogner/Littig/Menz 2014, 11.

<sup>24</sup> Die Elbinsel Krautsand ist Teil des Vogelschutzgebietes Unterelbe und stellt das in dieser Arbeit betrachtete Untersuchungsgebiet dar (s. Kap. 5).



Insgesamt ist die gewählte Stichprobe der Interviewpartner nicht repräsentativ, sondern ermöglicht in erster Linie als Ergänzung der Literaturrecherche beispielhafte Einblicke, so dass das Ziel der empirischen Methodik dennoch erreicht wurde.

Die Interviews wurden leitfadengestützt durchgeführt. Die Leitfadenkonstruktion ist angelehnt an die Methodik nach Bogner et. al.<sup>25</sup>, während sich die Auswertung der Interviews an Lamneck<sup>26</sup> orientiert. Nach Lamneck besteht die Auswertung aus vier Phasen: Transkription, Einzelanalyse, generalisierende Analyse und Kontrollphase<sup>27</sup>. Zur Auswertung der Interviews wurde folgendermaßen vorgegangen: Nach der Transkription wurden in der Einzelanalyse die Aussagen der Interviewpartner komprimiert. Dazu wurden zunächst für die Forschungsfrage irrelevante Passagen gestrichen sowie zentrale Passagen hervorgehoben. Hieraus wurde anschließend ein kürzerer Text erstellt, der sinngemäß die prägnantesten Aussagen und einige wörtliche Zitate enthält. Dieser Text wurde kommentiert, wobei die Kommentare z.T. die Wertung der Interviewerin wiedergeben, zentrale Passagen wurden erneut hervorgehoben. Im nächsten Schritt, der generalisierenden Analyse, wurden Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Einzelanalysen herausgearbeitet<sup>28</sup>. Dieser Schritt konnte aus Gründen der Stichprobengröße nur bei den Interviews zur Landwirtschaft durchgeführt werden.

Zu Einzelaspekten des Naturschutzes im VSG wurde ergänzend zu dem Interview mit dem Leiter der UNB ein Gespräch mit einem Mitarbeiter der Naturschutzstation Untere Elbe geführt. Da das Gespräch ursprünglich nicht in die Arbeit einfließen sollte, wurde es weder als Interview konzipiert noch aufgezeichnet. Im Gespräch stellte sich jedoch heraus, dass einzelne Aussagen von Bedeutung für die Arbeit sind. Deshalb wurden entsprechende Aussagen im Gespräch handschriftlich festgehalten und der Arbeit im Anhang als Gesprächsnotiz beigelegt.

### **3. Rechtliche Vorgaben: Erklärung zum besonderen Schutzgebiet**

In diesem Kapitel werden die rechtlichen Vorgaben mit Bedeutung für die nationale Sicherung des VSG dargestellt, wie sie sich aus dem EU-Recht (Kap. 3.1), dem Bundesnaturschutzgesetz (Kap. 3.2) sowie dem Landesrecht Niedersachsens (Kap. 3.3) ergeben.

---

<sup>25</sup> Bogner/Littig/Menz 2014, 28 ff.

<sup>26</sup> Lamneck 2010, 367 ff.

<sup>27</sup> Ebd. 367.

<sup>28</sup> Ebd. 368 f.



### 3.1 Europarecht

Das Naturschutzrecht der EU hinsichtlich des Gebiets- und Lebensraumschutzes wird im Wesentlichen durch die FFH- und VRL bestimmt<sup>29</sup>. Dabei bildet das Schutzgebietsnetz Natura 2000 den Kern des gemeinsamen europäischen Naturschutzes<sup>30</sup> und umfasst sowohl die FFH-Gebiete als auch die zu besonderen Schutzgebieten erklärten VSG<sup>31</sup>. Im Folgenden werden die bei der Sicherung eines VSG zu beachtenden Vorgaben der VRL sowie die diesbezügliche Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vorgestellt. Ebenso wird auf die Rechtsfolgen einer Erklärung eines VSG zum besonderen Schutzgebiet eingegangen und herausgestellt, was dies für die Nutzung des Gebietes bedeutet.

#### 3.1.1 Vogelschutzrichtlinie

Ziel der bereits 1979 in Kraft getretenen VRL ist es, sämtliche im Gebiet der Mitgliedstaaten heimische wildlebende Vogelarten einschließlich ihrer Nester, Eier und Lebensräume zu schützen, zu bewirtschaften, zu regulieren sowie ihre Nutzung zu regeln<sup>32</sup>. Große Bedeutung kommt dem besonderen Lebensraumschutz zu<sup>33</sup>. In diesem Sinne verpflichtet Art. 4 VRL die Mitgliedstaaten zur Ausweisung besonderer Schutzgebiete. Nach Art. 4 Abs. 1 VRL müssen für die in Anhang I der RL aufgeführten Arten besondere Schutzmaßnahmen für ihre Lebensräume getroffen werden, um ihr Überleben und ihre Vermehrung in ihrem Verbreitungsgebiet sicherzustellen. Anhang I beinhaltet jene Arten, die aufgrund ihrer Verbreitung, ihrer Populationsstruktur, besonderer Anforderungen an ihre Habitate oder ihrer Spezialisierung besonders empfindlich sind<sup>34</sup>.

Unter die Pflicht zur Schutzgebietsausweisung fallen zwei Arten von Gebieten<sup>35</sup>. Zu unterscheiden ist zwischen den „zahlen- und flächenmäßig geeignetsten Gebieten“<sup>36</sup>, die für den Erhalt der Anhang I Arten zu Schutzgebieten erklärt werden müssen, und den für regelmäßig auftretende Zugvogelarten bedeutenden Gebieten. Zu Letzteren zählen deren Vermehrungs-, Mauser-, Überwinterungs- und Rastgebiete, wobei insbesondere dem Schutz von Feuchtgebieten eine besondere Bedeutung beizumessen ist<sup>37</sup>. Weiterhin sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, die VSG an die EU-Kommission zu melden<sup>38</sup>. Der Meldevorgang an die EU und

---

<sup>29</sup> BfN 1998, 7.

<sup>30</sup> Gellermann 2001, 13.

<sup>31</sup> Art. 3 Abs. 1 FFH-RL.

<sup>32</sup> Art. 1 VRL.

<sup>33</sup> Dietrich 2003, 274.

<sup>34</sup> Ebd.

<sup>35</sup> Ebd.; Gellermann 2001, 18.

<sup>36</sup> Art. 4 Abs. 1 VRL. Zahlenmäßig geeignet heißt, dass so viele Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen, dass ein kohärentes Netz von VSG entsteht, während flächenmäßig geeignet bedeutet, dass qualitativ so viele und ausreichend große Schutzgebiete ausgewiesen werden müssen, dass hierdurch das Ziel der VRL erfüllt werden kann (Dietrich 2003, 275). Die Auswahl geeigneter VSG ist nicht Gegenstand dieser Arbeit.

<sup>37</sup> Art. 4 Abs. 2 VRL.

<sup>38</sup> Art. 4 Abs. 3 VRL.





die Schutzgebietsausweisung stellen keinen identischen Vorgang dar, der Gebietsmeldung an die EU kommt ausschließlich eine Informationsfunktion zu<sup>39</sup>.

Die genaue Form der Schutzgebietsausweisung lässt die VRL offen. Die Ausweisung erfolgt nach nationalem Recht unter Verwendung der hiernach vorgesehenen Schutzgebietskategorien<sup>40</sup>.

### 3.1.2 *Rechtsprechung des EuGH*

Wie oben erläutert, ergeben sich aus der VRL selbst zunächst keine genauen Anforderungen, die ein besonderes Schutzgebiet erfüllen muss. Es wird lediglich die Bedingung gestellt, dass das Überleben und die Vermehrung bestimmter Vogelarten sichergestellt sein müssen<sup>41</sup>. Konkretisiert werden die Vorgaben daher durch die Rechtsprechung des EuGH. In verschiedenen Urteilen werden Mindestanforderungen an die Unterschutzstellung von VSG formuliert, anhand derer sich folgender Anforderungskatalog erstellen lässt:

- Nach den Vorgaben aus Art. 4 Abs. 1 und 2 VRL ist *„ein besonderes Schutzgebiet mit einem rechtlichen Schutzstatus auszustatten, der geeignet ist, u.a. das Überleben und die Vermehrung der in Anhang I der Richtlinie aufgeführten Vogelarten sowie die Vermehrung, die Mauser und die Überwinterung der nicht in Anhang I aufgeführten, regelmäßig auftretenden Zugvogelarten sicherzustellen“*<sup>42</sup>. Agrarumweltmaßnahmen sind freiwillige Maßnahmen, denen lediglich eine Anreizfunktion zukommt, sie können daher nicht als ausreichender rechtlicher Schutzstatus eingestuft werden<sup>43</sup>.
- Auch die flächenmäßige Ausdehnung des Gebietes zur Sicherung eines VSG muss so bemessen sein, dass den Anforderungen des Art. 4 Abs. 1 VRL entsprochen wird, d.h., dass das Überleben und die Vermehrung der im Gebiet vorkommenden Arten gewährleistet sind<sup>44</sup>.
- Bei der Unterschutzstellung müssen die notwendigen Schutzmaßnahmen genau festgelegt werden. Hierzu gehören Maßnahmen zur Gestaltung und Verwendung des Gebietes sowie die dort ausgeübten Tätigkeiten<sup>45</sup>.
- Die Erklärung zum besonderen Schutzgebiet erfordert einen *„förmlichen Akt“*<sup>46</sup>.

<sup>39</sup> BVerwG 01.04.2004, Az. 4 C 2/03, Ziff. 33 m.w.N.; Dietrich 2003, 275.

<sup>40</sup> Meßerschmidt 2011, § 13 Rn. 34. Auf die Unterschutzstellung nach nationalem Recht wird in Kap. 3.2.1.1 näher eingegangen.

<sup>41</sup> Art. 4 Abs. 1 VRL.

<sup>42</sup> EuGH 25.11.1999, Az. C-96/98, Ziff. 22 m.w.N. Inhaltlich ebenso folgende Urteile des EuGH: v. 27.02.2003, Az. C-415/01, Ziff. 15 m.w.N.; v. 18.03.1999, Az. C-166/97, Ziff. 21 m.w.N.; v. 02.08.1993, Az. C-355/90, Ziff. 28 f.

<sup>43</sup> EuGH 25.11.1999, Az. C-96/98, Ziff. 26-28.

<sup>44</sup> EuGH 02.08.1993, Az. C-355/90, Ziff. 29.

<sup>45</sup> Ebd., Ziff. 30 f.

<sup>46</sup> EuGH 07.12.2000, Az. C-374/98, Ziff. 53. Als Begründung wird hier angeführt, dass ohne das Vorhandensein eines förmlichen Aktes nur schwerlich wirksam überprüft werden kann, ob gegen Verpflichtungen des Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL (Verträglichkeitsprüfung) verstoßen wird. Mehr zur Anwendbarkeit der FFH-RL s. Kap. 3.1.3.



- Die Erklärung zum besonderen Schutzgebiet muss „automatisch und unmittelbar die Anwendung einer mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung“<sup>47</sup> umfassen.
- Die Abgrenzung besonderer Schutzgebiete muss Dritten entgegen gehalten werden können<sup>48</sup>.
- Besondere Schutzgebiete sind „endgültig“<sup>49</sup> auszuweisen.

### **3.1.3 Wechsel des Schutzregimes bei der Erklärung zum besonderen Schutzgebiet**

Sobald ein VSG nach nationalem Recht zum besonderen Schutzgebiet erklärt wurde, wird es zu einem vollwertigen Natura 2000-Gebiet und wechselt in das Schutzregime der FFH-RL<sup>50</sup>. Mit der Erklärung zum besonderen Schutzgebiet – diese muss die in Kap. 3.1.2 genannten Mindestanforderungen erfüllen – tritt ein VSG aus dem Status eines faktischen VSG heraus<sup>51</sup>. Als faktische VSG werden jene Gebiete bezeichnet, die von den Mitgliedstaaten pflichtwidrig nicht zu besonderen Schutzgebieten erklärt wurden<sup>52</sup>. Der Unterscheidung von faktischen und förmlichen, d.h. zu besonderen Schutzgebieten erklärten VSG kommt vor dem Hintergrund des Schutzregimewechsels nach Art. 7 FFH-RL eine große Bedeutung zu. Ein förmliches Schutzgebiet unterliegt nicht länger dem absoluten Beeinträchtigungsverbot nach Art. 4 Abs. 4 Satz 1 VRL, sondern es gelten die Verpflichtungen des Art. 6 Abs. 2-4 FFH-RL<sup>53</sup>. D.h., es besteht die Möglichkeit zur Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung. Eine Verträglichkeitsprüfung ist erforderlich für Pläne und Projekte, die geeignet sind, die Erhaltungsziele des Gebietes erheblich zu beeinträchtigen<sup>54</sup>. Weder der Begriff des Plans noch der des Projektes ist in der FFH-RL legal definiert<sup>55</sup>, so dass nicht in jedem Fall eindeutig ist, für welche Vorhaben generell eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist.

Unter der Voraussetzung, dass keine Beeinträchtigung stattfindet, genehmigen die einzelstaatlichen Behörden Pläne und Projekte<sup>56</sup>. Soll der Plan/das Projekt trotz negativen Ergebnisses der Verträglichkeitsprüfung aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses realisiert werden und sind keine Alter-

---

<sup>47</sup> EuGH 27.02.2003, Az. C-415/01, Ziff. 26.

<sup>48</sup> Ebd.

<sup>49</sup> EuGH 06.03.2003, Az. C-240/00, Ziff. 21.

<sup>50</sup> Art. 3, 7 FFH-RL; vgl. auch: Dietrich 2003, 277; Thum 2006, 692.

<sup>51</sup> Kerkmann 2010, Rn. 24.

<sup>52</sup> Meßerschmidt 2011, § 13 Rn. 32 f.

<sup>53</sup> Art. 7 FFH-RL.

<sup>54</sup> Art. 6 Abs. 3 Satz 1 FFH-RL.

<sup>55</sup> In Art. 1 FFH-RL, in dem die Begriffsbestimmungen geregelt werden, finden sich beide Begriffe nicht. Auch im BNatSchG g.F. findet sich keine Legaldefinition von Projekten oder Plänen (vgl. § 7 Begriffsbestimmungen), zu Projekten auch Gellermann, in: Landmann/Rohmer 72. Erg.-Lfg. 2014, § 34 BNatSchG Rn. 6.

<sup>56</sup> Art. 6 Abs. 3 Satz 2 FFH-RL.



nativlösungen vorhanden, muss der Mitgliedstaat die notwendigen Ausgleichsmaßnahmen ergreifen, um die Kohärenz des Natura 2000-Netzwerkes zu gewährleisten<sup>57</sup>.

Aufgrund einer fehlenden Definition der Termini „Plan“ und „Projekt“ in der FFH-RL sind diese im Folgenden näher zu beleuchten. In Deutschland zählen zu Plänen i.S.d. § 36 Nr. 1 BNatSchG „Linienbestimmungen nach § 16 des Bundesfernstraßengesetzes und § 13 des Bundeswasserstraßengesetzes“<sup>58</sup> sowie weitere Pläne, insbesondere Raumordnungspläne, Bauleitpläne, d.h. Flächennutzungs- und Bebauungspläne, sowie andere städtebauliche Satzungen<sup>59</sup>. Schwieriger zu fassen ist der Umfang des Projektbegriffs: Nach der Rechtsprechung des EuGH kann nicht ausgeschlossen werden, dass auch nicht genehmigungs- oder bewilligungsbedürftige Anlagen und Gewässernutzungen die Erhaltungsziele eines Schutzgebietes erheblich beeinträchtigen<sup>60</sup>. Folglich kann der Projektbegriff auch solche Maßnahmen umfassen, die nicht genehmigt oder bewilligt werden müssen. Zur genaueren Definition eines Projektes kann hilfsweise die Definition aus Art. 1 Abs. 2 der Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie (UVP-RL)<sup>61</sup> herangezogen werden<sup>62</sup>. Hiernach umfassen Projekte die Errichtung baulicher oder sonstiger Anlagen und sonstige Eingriffe in Natur und Landschaft einschließlich derjenigen zum Abbau von Bodenschätzen<sup>63</sup>.

Das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) geht davon aus, dass es sich bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung i.d.R. nicht um ein Projekt im Sinne des Art. 6 Abs. 3 FFH-RL handelt, da sie nach § 14 Abs. 2 BNatSchG nicht als Eingriff gilt, wenn sie die Ziele des Naturschutzes berücksichtigt und der guten fachlichen Praxis des § 5 Abs. 2 BNatSchG entspricht<sup>64</sup>. Anderer Auffassung ist Gellermann: Solange die konventionelle Landwirtschaft zu den Hauptverursachern des fortschreitenden Artenschwundes zählt, sei nicht ersichtlich, weshalb die landwirtschaftliche Bodennutzung nicht unter den Projektbegriff falle, da bei der Beurteilung, ob es sich um ein Projekt handelt, auf die Wirkung der Nutzung abzustellen sei<sup>65</sup>. Der Begriff der sonstigen Eingriffe entstammt im Fall der UVP-RL dem Unionsrecht, so dass zur Auslegung nicht die nationalen Vorschriften des § 14 BNatSchG (Eingriffe in Natur und Landschaft) heranzuziehen sind<sup>66</sup>. Projekte können auch Eingriffe in Natur und Landschaft sein, die keine bleibenden Spuren hinterlassen, wobei

---

<sup>57</sup> Art. 6 Abs. 4 Satz 1 FFH-RL.

<sup>58</sup> § 36 Nr. 1 BNatSchG.

<sup>59</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer 61. Erg.-Lfg. 2011, § 36 BNatSchG Rn. 6.

<sup>60</sup> EuGH 10.01.2006, Az. C-98/03, Ziff. 42.

<sup>61</sup> Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. EG Nr. L 175 vom 05.07.1985, S. 40), im Weiteren nur noch UVP-RL.

<sup>62</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer 72. Erg.-Lfg. 2014, § 34 BNatSchG Rn. 7 m.w.N.

<sup>63</sup> Art. 1 Abs. 2 UVP-RL.

<sup>64</sup> BVerwG 06.11.2012, Az. 9 A 17.11, Ziff. 89 m.w.N.

<sup>65</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer 72. Erg.-Lfg. 2014, § 34 BNatSchG Rn. 7. Der EuGH verfolgt einen wirkungsbezogenen Ansatz und legt den Projektbegriff weit aus, so dass sämtliche Aktivitäten, die geeignet sind, das Schutzgebiet zu gefährden, als Projekt angesehen werden können (Ebd. m.w.N.; ähnlich Schumacher, J./Schumacher, A., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 34 BNatSchG Rn. 17.).

<sup>66</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer 72. Erg.-Lfg. 2014, § 34 BNatSchG Rn. 7.



es sich bei regelmäßig wiederkehrenden Eingriffen jedes Mal um ein gesondertes Projekt handeln kann<sup>67</sup>. Die Rechtsprechung des EuGH hat als Verstoß gegen die FFH-RL die pauschale Freistellung der Fischerei, Aquakultur und Jagd in Schutzgebieten gerügt, also Tätigkeiten bzw. Projekte, die der Landwirtschaft ähnlich sind<sup>68</sup>. Aus alledem ergibt sich, dass die Ausklammerung der Landwirtschaft aus der FFH-Verträglichkeitsprüfung das Risiko mangelnder Richtlinienkonformität birgt<sup>69</sup>. So fällt auch die Intensivierung der landwirtschaftlichen Bodennutzung unter den Projektbegriff<sup>70</sup>. Insgesamt folgt aus den obigen Ausführungen, dass es sich auch bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung um ein Projekt i.S.d. Art. 6 Abs. 3 FFH-RL handeln kann, eine Verträglichkeitsprüfung für bestimmte landwirtschaftliche Bodennutzungen wäre damit u.U. nötig. Hieraus ergibt sich, dass in einem faktischen VSG die landwirtschaftliche Bodennutzung eingeschränkt sein kann, sofern sie unter den Projektbegriff fällt und einer Verträglichkeitsprüfung bedürfte.

Nach der Rechtsprechung des EuGH ist es gerechtfertigt, dass faktische VSG der strengeren Regelung nach Art. 4 Abs. 4 VRL (absolutes Beeinträchtigungsverbot) unterliegen, anders als jene VSG, die pflichtgemäß zu besonderen Schutzgebieten erklärt wurden<sup>71</sup>. Wären die Bestimmungen aus Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL auch bei faktischen VSG einschlägig, entstünde den Mitgliedstaaten ggf. ein Vorteil durch den Verstoß gegen die Verpflichtung der VRL, besondere Schutzgebiete auszuweisen<sup>72</sup>. Auch schafft die Dualität der Regelungen einen Anreiz, besondere Schutzgebiete auszuweisen, um die Möglichkeit zu eröffnen, sich eines Verfahrens bedienen zu können, welches u.U. ein das Gebiet beeinträchtigendes Vorhaben zulässig werden lässt<sup>73</sup>. Basierend auf den oben zitierten Urteilen des EuGH stellt auf nationaler Ebene auch das BVerwG fest, dass der Wechsel in das Schutzregime der FFH-RL „eine endgültige rechtsverbindliche und außenwirksame Erklärung eines Gebietes zum besonderen Schutzgebiet (Vogelschutzgebiet)“<sup>74</sup> voraussetzt. Die Unterschutzstellung muss von Dauerhaftigkeit und Festigkeit geprägt sein; einer einstweiligen Sicherstellung mangelt es hieran, so dass sie nicht zu einem Wechsel des Schutzregimes führt<sup>75</sup>, ebenso wenig wie die Meldung des VSG an die EU-Kommission<sup>76</sup>.

---

<sup>67</sup> Schumacher, J./Schumacher, A., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 34 BNatSchG Rn. 18.

<sup>68</sup> Meßerschmidt 2013, § 34 BNatSchG Rn. 31 m.w.N.

<sup>69</sup> Ebd. Rn. 33.

<sup>70</sup> Ebd.

<sup>71</sup> EuGH 07.12.2000, Az. C-374/98, Ziff. 50.

<sup>72</sup> Ebd. Ziff. 52.

<sup>73</sup> Ebd. Ziff. 56.

<sup>74</sup> BVerwG 01.04.2004, Az. 4 C 2/03, LS 2.

<sup>75</sup> BVerwG 03.06.2010, Az. 4 B 54/09, Ziff. 12.

<sup>76</sup> BVerwG 01.04.2004, Az. 4 C 2/03, LS 2. Außerdem vgl. Kap. 3.1.1, die Meldung erfüllt ausschließlich eine Informationsfunktion.



### 3.1.4 Zusammenfassung der europarechtlichen Vorgaben

Es kann festgehalten werden, dass sich aus den europarechtlichen Vorgaben die Pflicht zur Ausweisung besonderer Schutzgebiete für Arten des Anhangs I VRL und regelmäßig auftretende Zugvogelarten ergibt. Die Gebietsausweisung erfolgt nach nationalem Recht und ist nicht identisch mit der Meldung der VSG an die EU-Kommission<sup>77</sup>. Europarechtskonform ist die Erklärung zum besonderen Schutzgebiet, wenn der rechtliche Schutzstatus automatisch und unmittelbar die Pflichten des Art. 4 VRL erfüllt, die Unterschutzstellung endgültig und von Dauer ist, durch einen förmlichen Akt erfolgt sowie gegenüber Dritten verbindlich ist<sup>78</sup>. Nur unter diesen Voraussetzungen tritt ein Gebiet aus dem Status eines faktischen VSG heraus. In europarechtskonform ausgewiesenen VSG können u.U. Pläne und Projekte realisiert werden, während faktische VSG einem absoluten Beeinträchtungsverbot unterliegen. D.h., dass jegliche Vorhaben, die nicht der Pflege- und Entwicklung des Gebietes dienen, unzulässig sind<sup>79</sup>. U.U. kann auch die landwirtschaftliche Bodennutzung ein Projekt darstellen, dessen Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen des Gebietes zu überprüfen ist<sup>80</sup>.

## 3.2 Bundesrecht: Bundesnaturschutzgesetz

Die Ausweisung von VSG richtet sich nach den bundesrechtlichen Regelungen<sup>81</sup>, die jedoch maßgeblich durch das EU-Recht beeinflusst werden. So kennt das europäische Sekundärrecht nach Art. 288 AEUV u.a. das Instrument der Richtlinie. Diese ist für den Mitgliedstaat, an den sie gerichtet ist, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich, wobei aber dem Mitgliedstaat die Wahl der Form und der Mittel zur Zielerreichung überlassen wird. Deutschland ist seiner Verpflichtung, die FFH- und VRL in nationales Recht umzusetzen, in den §§ 31-36 BNatSchG (Netz „Natura 2000“) nachgekommen. Für die vorliegende Arbeit von Bedeutung ist insbesondere § 32 (Schutzgebiete), welcher die Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten regelt. Natura 2000-Gebiete sind nach § 7 Abs. 1 Nr. 8 BNatSchG Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäische Vogelschutzgebiete. Als Europäische Vogelschutzgebiete definiert das BNatSchG „Gebiete im Sinne des Artikels 4 Absatz 1 und 2 der Richtlinie 2009/147/EG [...], wenn ein Schutzstatus im Sinne des § 32 Abs. 2 bis 4 bereits gewährleistet ist.“<sup>82</sup> Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung sind „die in die Liste nach Artikel 4 Absatz 2 Unterabsatz 3 der Richtlinie 92/43/EG aufgenommenen Gebiete, auch wenn ein Schutz im Sinne des § 32 Absatz 2 bis 4 noch nicht gewährleistet ist.“<sup>83</sup>

---

<sup>77</sup> Kap. 3.1.1.

<sup>78</sup> Kap. 3.1.2.

<sup>79</sup> Kap. 3.1.3.

<sup>80</sup> Ebd.

<sup>81</sup> Kap. 3.1.1.

<sup>82</sup> § 7 Abs. 1 Nr. 7 BNatSchG.

<sup>83</sup> § 7 Abs. 1 Nr. 6 BNatSchG.



D.h., unter Natura 2000-Gebieten werden national gesicherte VSG verstanden und FFH-Gebiete, unabhängig davon, ob diese bereits national gesichert wurden.

Im Folgenden wird auf die Möglichkeiten zur Unterschutzstellung nach § 32 BNatSchG näher eingegangen, wobei die Erklärung zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft im Sinne der §§ 20 Abs. 2 und 22 BNatSchG vorgestellt wird. Zusätzlich wird kurz auf eigentumsrechtliche Fragen eingegangen, die im Kontext der Schutzgebietsausweisung relevant sind. Anschließend wird die Möglichkeit zum Schutz durch vertragliche Vereinbarungen aufgezeigt. Wo eine Trennung möglich ist, werden ausschließlich die Vorgaben für VSG beleuchtet, ansonsten wird übergreifend auf jene für Natura 2000-Gebiete insgesamt Bezug genommen.

### **3.2.1 Unterschutzstellung nach § 32 BNatSchG**

§ 32 Abs. 1 BNatSchG regelt die Auswahl der VSG und der FFH-Gebiete sowie die Meldung der Gebiete an die EU-Kommission. Nach Abs. 2 „sind [...] die [...] benannten Gebiete entsprechend den jeweiligen Erhaltungszielen zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft im Sinne des § 20 Absatz 2 zu erklären“<sup>84</sup>. Das Wort „sind“ verdeutlicht, dass eine Erklärung zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft zwingend erforderlich ist, ein Ermessensspielraum besteht nach Maßgabe des Abs. 2 zunächst nicht. In Abs. 3 werden Anforderungen an die Schutzerklärung formuliert. Abs. 4 eröffnet allerdings die Möglichkeit einer anderweitigen Inschutznahme als nach den Vorgaben der Abs. 2 und 3. Hierzu zählen u.a. vertragliche Vereinbarungen<sup>85</sup>. Abs. 5 regelt schließlich die Möglichkeit zum Aufstellen von Bewirtschaftungsplänen.

Angemerkt werden muss, dass § 32 BNatSchG VSG und FFH-Gebiete gleich behandelt, obwohl sich bei VSG die Frage nach deren Unterschutzstellung eigentlich nicht stellt. Vielmehr hätten diese bereits vor Jahren zu besonderen Schutzgebieten erklärt werden müssen<sup>86</sup>.

#### **3.2.1.1 Erklärung zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft**

Werden Teile von Natur und Landschaft unter Schutz gestellt, hat dies durch Erklärung zu erfolgen<sup>87</sup>, in Form eines formellen, außenwirksamen und allgemeinverbindlichen Rechtsaktes<sup>88</sup>. Die Erklärung beinhaltet

---

<sup>84</sup> § 32 Abs. 2 BNatSchG.

<sup>85</sup> Ebd. Abs. 4.

<sup>86</sup> Thum 2006, 688 m.w.N. Im Gegensatz zur FFH-RL, die nach Art. 4 Abs. 4 eine Frist von sechs Jahren zur Ausweisung der Gebiete vorgibt, wird in der VRL keine Frist genannt, so dass davon ausgegangen werden muss, dass eine sofortige Ausweisung nach der Meldung an die EU verpflichtend ist (ebd.). Zwar ließe sich argumentieren, dass die Umsetzung ohne eine Frist irgendwann erfolgen könnte, d.h. in einem beliebigen zeitlichen Rahmen. Da es jedoch Ziel der VRL ist, dass Schutzgebiete ausgewiesen werden (Art. 3 Abs. 2 lit. a VRL), erscheint es plausibel, der obigen Argumentation zu folgen.

<sup>87</sup> § 22 Abs. 1 S. 1 BNatSchG.

<sup>88</sup> Meßerschmidt 108. Aktualisierung 2012, § 22 BNatSchG Rn. 8 m.w.N. Vgl. auch Kap. 3.1.2.



den Schutzgegenstand, den Schutzzweck<sup>89</sup>, Gebote und Verbote, die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendig sind, und, soweit erforderlich, Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen<sup>90</sup>.

Voraussetzung für die Erklärung zum geschützten Teil von Natur und Landschaft sind die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit eines Gebietes<sup>91</sup>. „Die Schutzwürdigkeit eines Gebietes setzt voraus, dass es die gesetzlichen Merkmale aufweist und zur Verwirklichung der damit verknüpften Schutzziele geeignet ist.“<sup>92</sup> Dabei kommt es nur auf die Schutzwürdigkeit als solche an, nicht auf ihre Ursache<sup>93</sup>. So können auch Sekundärbiotop unter Schutz gestellt werden. U.U. sogar Flächen, die geeignet sind, sich zu schutzwürdigen Biotopen zu entwickeln<sup>94</sup>. Regelmäßig können auch Randflächen, die an sich nicht schutzwürdig wären, aber eine Pufferfunktion für die angrenzenden schutzwürdigen Bereiche erfüllen, in das Schutzgebiet einbezogen werden, wenn der Schutzzweck dies erfordert<sup>95</sup>. Generell kommt es bei der Feststellung der Schutzwürdigkeit eines Gebietes nicht auf einen Vergleich mit anderen Gebieten an, denn rechtlich ist es bedeutungslos, ob andere schutzwürdige und -bedürftige Gebiete unter Schutz gestellt wurden und wie die Schutzwürdigkeit im Vergleich zu anderen Gebieten einzustufen ist<sup>96</sup>. Das OVG Berlin-Brandenburg geht davon aus, dass die Schutzwürdigkeit bei Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung regelmäßig zu bejahen ist<sup>97</sup>. Es kann daher angenommen werden, dass Entsprechendes auch für VSG zutrifft.

Die Schutzbedürftigkeit eines Gebietes entscheidet neben der Schutzwürdigkeit im Wesentlichen über die Erforderlichkeit einer Schutzgebietsausweisung<sup>98</sup>. Das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit führt allerdings nicht dazu, dass nur solche Schutzmaßnahmen ergriffen werden dürfen, die zwingend erforderlich sind, um den Schutzzweck zu erreichen<sup>99</sup>. Eine Ausweisung eines schutzwürdigen- und schutzbedürftigen Gebietes kommt vielmehr bereits in Betracht, wenn sie „vernünftigerweise geboten“<sup>100</sup> ist. Vernünftigerweise geboten ist eine Schutzgebietsausweisung nicht erst dann, wenn eine konkrete Gefährdung besteht; es genügt eine abstrakte Gefährdung der gesetzlichen Schutzgüter<sup>101</sup>. Von einer abstrakten Gefährdung ist auszugehen, „wenn ein Schadenseintritt ohne die vorgesehene Maßnahme nicht bloß als entfernte Möglich-

---

<sup>89</sup> Zu den Schutzzwecken und möglichen Schutzgegenständen von NSG und LSG vgl. Kap. 3.2.1.1.2 und 3.2.1.1.3.

<sup>90</sup> § 22 Abs. 1 S. 2 BNatSchG.

<sup>91</sup> Fischer-Hüftle et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 22 BNatSchG Rn. 3; Gellermann, in: Landmann/Rohmer 63. Erg.-Lfg. 2011, § 22 BNatSchG Rn. 7 m.w.N.; Meßerschmidt 108. Aktualisierung 2012, § 22 BNatSchG Rn. 9 m.w.N.

<sup>92</sup> OVG Saarlouis 07.03.2007, Az. 1 N 3/06, Ziff. 60. Zu den gesetzlichen Merkmalen von NSG s. Kap. 3.2.1.1.2 und von LSG s. Kap. 3.2.1.1.3.

<sup>93</sup> Fischer-Hüftle et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 22 BNatSchG Rn. 4 f. m.w.N.; Meßerschmidt 2013, § 22 BNatSchG Rn. 10 m.w.N.

<sup>94</sup> Ebd.

<sup>95</sup> BVerwG 05.02.2009, Az. 7 CN 1/08, Ziff. 31 m.w.N. Hierzu auch: Meßerschmidt 108. Aktualisierung 2012, § 22 BNatSchG Rn. 12 m.w.N.

<sup>96</sup> Meßerschmidt 108. Aktualisierung 2012, § 22 BNatSchG Rn. 11.

<sup>97</sup> OVG Berlin-Brandenburg 13.11.2008, Az. 11 A 5/07, Ziff. 45 f.

<sup>98</sup> BVerwG 18.07.1997, Az. 4 BN 5/97, Ziff. 6.

<sup>99</sup> Ebd. und BVerwG 05.02.2009, Az. 7 CN 1/08, Ziff. 30.

<sup>100</sup> Ebd. m.w.N.

<sup>101</sup> Ebd.



keit in Betracht zu ziehen ist.“<sup>102</sup> Es genügt damit, wenn der vorliegende Sachverhalt nach allgemeiner Lebenserfahrung geeignet ist, eine Gefahr darzustellen<sup>103</sup>. Eine abstrakte Gefährdung können bspw. Nutzungsdruck oder zu erwartende Beeinträchtigungen eines Gebietes sein<sup>104</sup>. Die naturschutzrechtliche Schutzbedürftigkeit bleibt trotz einer Schutzbereitschaft des Eigentümers oder des Abschlusses von vertraglichen Vereinbarungen zum Schutz des Gebietes bestehen<sup>105</sup>. Weder Vertragsnaturschutz noch eine Erklärung des Eigentümers sind geeignet, einen allgemeinverbindlichen und dauerhaften Schutz zu gewährleisten, da Eigentümer wechseln können und Verträge i.d.R. befristet sind<sup>106</sup>.

Grundsätzlich besteht bei der Erklärung zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft ein Ermessen, wie das Wort „können“ im einschlägigen § 20 Abs. 2 BNatSchG ausdrückt. Das Normsetzungsermessen der Naturschutzverwaltung erstreckt sich zunächst auf das „Ob“ der Unterschutzstellung (Entschließungsermessen), umfasst die räumliche Abgrenzung des Schutzgebietes und beinhaltet schließlich das „Wie“ der Unterschutzstellung (Auswahlermessen), hier insbesondere die genaue Ausgestaltung des Schutzregimes<sup>107</sup>. Im Fall von Natura 2000-Gebieten ist eine Unterschutzstellung zwingend erforderlich<sup>108</sup>, so dass kein Entschließungsermessen besteht<sup>109</sup>. Das Ermessen zur Wahl der geeigneten Schutzgebietskategorie bleibt bestehen<sup>110</sup>. Auch bei Natura 2000-Gebieten gilt jedoch der Grundsatz: Je höher Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit des Gebietes einzustufen sind, desto strikter muss dessen Schutzstatus sein<sup>111</sup>. Zur Inanspruchnahme von Natura 2000-Gebieten wurde keine eigene Schutzgebietskategorie geschaffen, so dass man sich der herkömmlichen Schutzkategorien des § 20 Abs. 2 BNatSchG bedient<sup>112</sup>. Aufgrund der Annäherung des Schutzstatus verschiedener Schutzkategorien sollte grundsätzlich an der Unterscheidung von „Naturschutz als Hauptnutzung“ in NSG und Nationalparks sowie „Naturschutz als Anforderung an die wirtschaftliche Nutzung“ in allen übrigen Schutzgebieten festgehalten werden<sup>113</sup>.

---

<sup>102</sup> Ebd.

<sup>103</sup> Meßerschmidt 108. Aktualisierung 2012, § 22 BNatSchG Rn. 14.

<sup>104</sup> Fischer-Hüftle et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 22 BNatSchG Rn. 6 m.w.N.

<sup>105</sup> Ebd. Rn. 7; zum Nichtentfallen der Schutzbedürftigkeit bei Vertragsnaturschutz auch Gellermann, in: Landmann/Rohmer 63. Erg.-Lfg. 2011, § 22 BNatSchG Rn. 12 und Meßerschmidt 108. Aktualisierung 2012, § 22 BNatSchG Rn. 16 f.

<sup>106</sup> Fischer-Hüftle et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 22 BNatSchG Rn. 7 m.w.N.; Meßerschmidt 108. Aktualisierung 2012, § 22 BNatSchG Rn. 17 m.w.N.

<sup>107</sup> Meßerschmidt 108. Aktualisierung 2012, § 22 BNatSchG Rn. 26 m.w.N.

<sup>108</sup> Kap. 3.1.1.

<sup>109</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer 63. Erg.-Lfg. 2011, § 22 BNatSchG Rn. 15; Meßerschmidt 108. Aktualisierung 2012, § 22 BNatSchG Rn. 21.

<sup>110</sup> Zwar schreibt das EU-Recht eine Unterschutzstellung zwingend vor, die Form richtet sich aber nach nationalem Recht (Kap. 3.1.1). § 32 Abs. 2 BNatSchG verweist auf sämtliche Schutzkategorien des § 20 Abs. 2 BNatSchG.

<sup>111</sup> Meßerschmidt 108. Aktualisierung 2012, § 22 BNatSchG Rn. 27 m.w.N.; ähnlich: Fischer-Hüftle et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 22 BNatSchG Rn. 8 m.w.N.

Auf die Eignung von NSG und LSG zur nationalen Sicherung von VSG wird in Kap. 6.2 eingegangen.

<sup>112</sup> Meßerschmidt 115. Aktualisierung 2013, § 32 BNatSchG Rn. 61.

<sup>113</sup> Meßerschmidt 107. Aktualisierung 2012, vor §§ 20-36 BNatSchG Rn. 15.





### 3.2.1.1.1 Eigentumsgarantie

Im Zuge von Schutzgebietsausweisungen stellt sich für betroffene Grundstückseigentümer häufig die Frage, ob rechtswidrig oder entschädigungspflichtig in ihre Grundrechte, namentlich die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz (GG)<sup>114</sup>, eingegriffen wird. Dies zeigt sich in verschiedenen Entscheidungen des BVerwG, die an dieser Stelle knapp vorgestellt werden.

Zunächst gilt es im Wesentlichen zu unterscheiden zwischen zwei Arten der Eigentumsbeeinträchtigung, den Inhalts- und Schrankenbestimmungen aus Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG und einer entschädigungspflichtigen Enteignung nach Art. 14 Abs. 3 GG<sup>115</sup>. Das BVerwG geht davon aus, dass es sich bei Regelungen, die die Nutzung eines Grundstücks aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes begrenzen, grundsätzlich um Inhalts- und Schrankenbestimmungen i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG handelt<sup>116</sup>. Diese Regelungen stellen keine Enteignungen i.S.d. Art. 14 Abs. 3 GG dar, da keine eigentumsrechtlich geschützten Rechtspositionen entzogen werden, sondern nur die Art und Weise der Nutzung geregelt wird<sup>117</sup>. Im Schutz der natürlichen Lebensgrundlage sieht das BVerwG zudem einen besonderen Ausdruck der Sozialbindung i.S.d. Art. 14 Abs. 2 GG<sup>118</sup>. Damit sind Unterschützstellungen, auch wenn sie einschneidende Beschränkungen der Eigentumsnutzung mit sich bringen, i.d.R. entschädigungslos hinzunehmen<sup>119</sup>. Dies gilt, solange die Gebote und Verbote der Schutzgebietsverordnung sich damit begnügen, die vorhandene faktische Nutzung festzuschreiben<sup>120</sup>. In solchen Geboten und Verboten spiegelt sich die Situationsgebundenheit des Eigentums wieder, die Sozialgebundenheit des Eigentums wird konkretisiert. Bereits verwirklichte Nutzungen fallen demnach weitestgehend unter den Bestandsschutz. Eigentumsrechtlich unproblematisch ist eine NSG-Ausweisung bspw., wenn die landwirtschaftliche Nutzung in bisherigem Umfang gestattet bleibt<sup>121</sup>. Unangemessen sind Inhalts- und Schrankenbestimmungen, sobald sie ohne finanziellen oder sonstigen Ausgleich die bisher ausgeübte Nutzung oder aber eine Nutzung, „die sich nach Lage der Dinge objektiv anbietet“<sup>122</sup> oder „gar aufdrängt“<sup>123</sup>, unterbinden. § 68 Abs. 1 BNatSchG schreibt vor, dass für Beschränkungen des Eigentums,

<sup>114</sup> Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949 (BGBl. III Nr. 100-1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438), im Weiteren nur noch GG.

<sup>115</sup> Das BVerwG unterscheidet in seinem Nassaukiesungsbeschluss (v. 15.07.1981, Az. 1 BvL 77/78 ) zwischen drei Arten der Eigentumsbeeinträchtigung: Inhalts- und Schrankenbestimmungen, Legalenteignung sowie Administrativenteignung (Ziff. 117-120). Diese Differenzierung ist für diese Arbeit jedoch nicht von Bedeutung und kann daher entfallen.

<sup>116</sup> BVerwG 15.02.1990, Az. 4 C 47/89, Ziff. 31 m.w.N.

<sup>117</sup> BVerwG 10.05.1995, Az. 4 B 90/95, Ziff. 3 m.w.N.

<sup>118</sup> Ebd.

<sup>119</sup> So auch Meßerschmidt 107. Aktualisierung 2012, vor §§ 20-36 BNatSchG Rn. 43. Es kann landesrechtliche Regelungen geben, die Entschädigungen auch für Inhalts- und Schrankenbestimmungen regeln (ebd.). In Niedersachsen gibt es solche Regelungen zum Erschwernisausgleich (§ 42 Abs. 4 NAGBNatSchG). Hierauf wird in Kap. 3.3.2 näher eingegangen.

<sup>120</sup> BVerwG 10.05.1995, Az. 4 B 90/95, Ziff. 3 m.w.N.; BVerwG 15.02.1990, Az. 4 C 47/89, Ziff. 31. Ähnlich auch Maunz/Düring 59. Erg.-Lfg. 2010, Art. 14 GG Rn. 422.

<sup>121</sup> Meßerschmidt 107. Aktualisierung 2012, vor §§ 20-36 BNatSchG Rn. 46 f. m.w.N.

<sup>122</sup> BVerwG 10.05.1995, Az. 4 B 90/95, Ziff. 3 m.w.N.

<sup>123</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer 75. Erg.-Lfg. 2015, § 68 BNatSchG Rn. 9.



die aufgrund von sich aus dem BNatSchG oder dem Landesnaturschutzrecht ergebenden Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen, eine angemessene Entschädigung zu leisten ist. Diese ist in Geld zu leisten<sup>124</sup>. Gellermann geht davon aus, dass entschädigungspflichtige Beschränkungen im Naturschutzrecht eher einen „seltenen Ausnahmefall“<sup>125</sup> darstellen. Ebenfalls unzumutbar sind Nutzungsbeschränkungen, die nicht genügend Raum für einen privatnützigen Gebrauch des Eigentums oder für die Verfügung über den Eigentumsgegenstand lassen<sup>126</sup>. Bislang nicht verwirklichte Nutzungsmöglichkeiten hingegen können eingeschränkt oder untersagt werden<sup>127</sup>, da der Schutzbereich von Art. 14 GG nur das bereits Erworbene umfasst, nicht aber künftige Gewinne o.Ä.<sup>128</sup>

Ob die Gebote und Verbote einer Schutzgebietsverordnung entschädigungspflichtig in Eigentumsrechte eingreifen, muss bei der Ausweisung bedacht werden, da dann Mittel für die Entschädigung zu zahlen sind.

### 3.2.1.1.2 Naturschutzgebiete

NSG sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete und stellen im Bereich des Flächenschutzes die strengste Schutzkategorie dar. Der Naturschutz genießt in ihnen grundsätzlich Vorrang vor anderweitigen Nutzungen<sup>129</sup>.

§ 23 Abs. 1 BNatSchG eröffnet die Möglichkeit, Voll- und Teilnaturschutzgebiete auszuweisen. Voll-NSG haben den Schutz der gesamten Fläche mit allen belebten und unbelebten Bestandteilen zum Ziel, während Teil-NSG nur auf den Schutz von Teilflächen oder einzelnen Bestandteilen, bspw. bestimmte Arten, abzielen<sup>130</sup>. Teil-NSG kommen nur dann in Frage, wenn der Erhalt einzelner Teile für die Erreichung des Schutzzwecks ausreicht. In der Praxis hat sich das Konzept des Teil-NSG jedoch als wenig tauglich herausgestellt<sup>131</sup>, weshalb es hier keine weitere Berücksichtigung finden wird.

NSG werden durch bestimmte Schutzzwecke charakterisiert. Diese sind:

- die Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung von Lebensstätten, Biotopen oder Lebensgemeinschaften bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten<sup>132</sup>,
- wissenschaftliche, naturgeschichtliche oder landeskundliche Gründe<sup>133</sup>,

<sup>124</sup> § 68 Abs. 2 S. 1 BNatSchG. Nach Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG werden Inhalte und Schranken des Eigentums durch Gesetze bestimmt (einfacher Gesetzesvorbehalt).

<sup>125</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer 75. Erg.-Lfg. 2015, § 68 BNatSchG Rn. 8.

<sup>126</sup> Ebd.; Meßerschmidt 107. Aktualisierung 2012, vor §§ 20-36 BNatSchG Rn. 55 m.w.N. Ähnlich auch Maun/Düring 59. Erg.-Lfg. 2010, Art. 14 GG Rn. 424.

<sup>127</sup> Meßerschmidt 107. Aktualisierung 2012, vor §§ 20-36 BNatSchG Rn. 47.

<sup>128</sup> Epping 2015, 221 m.w.N.

<sup>129</sup> Heugel, in: Lütkes/Ewer 2011, § 23 BNatSchG Rn. 2; Meßerschmidt 110. Aktualisierung 2012, § 23 BNatSchG Rn. 1 m.w.N.; Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 23 BNatSchG Rn. 1.

<sup>130</sup> Meßerschmidt 110. Aktualisierung 2012, § 23 BNatSchG Rn. 26 m.w.N.

<sup>131</sup> Ebd. m.w.N.

<sup>132</sup> § 23 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG.



- die Seltenheit, besondere Eigenart oder hervorragende Schönheit eines Gebietes<sup>134</sup>.

Ein Gebiet kann bereits bei Vorliegen eines der o.g. Schutzzwecke als NSG ausgewiesen werden, es müssen nicht sämtliche Schutzzwecke kumulativ vorliegen<sup>135</sup>. Insgesamt von großer Bedeutung ist im NSG der indirekte Artenschutz: § 23 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ermöglicht auch den Schutz von Lebensstätten, wozu insbesondere Nist-, Brut-, Wohn- und Zufluchtsstätten gehören<sup>136</sup>. Als Lebensstätten werden regelmäßige Aufenthaltsorte der wild lebenden Individuen einer Art bezeichnet<sup>137</sup>. Bei wandernden Arten umfasst dies auch nur vorübergehende Aufenthaltsorte, bspw. Rastplätze von Zugvögeln<sup>138</sup>. Indem der Flächenschutz in den Dienst des Artenschutzes gestellt wird, wird der Erkenntnis Rechnung getragen, dass ein wirksamer Schutz von Lebensgemeinschaften und Biotopen für den dauerhaften Erhalt der Tier- und Pflanzenarten erforderlich ist<sup>139</sup>. Unter einem Biotop wird hierbei ein Lebensraum einer Lebensgemeinschaft wild lebender Tiere und Pflanzen verstanden<sup>140</sup>. Eine Lebensgemeinschaft (Biozönose) ist eine Vergesellschaftung von Pflanzen und/oder Tieren, welche durch gegenseitige Abhängigkeit und Beeinflussung in einer Wechselbeziehung stehen<sup>141</sup>. Ein Biotop ist die anorganische Komponente eines Ökosystems, während eine Lebensgemeinschaft dessen organischen Anteil ausmacht<sup>142</sup>. Die Schutzgebietsverordnung will nicht nur die zum Zeitpunkt der Unterschutzstellung festgestellten Individuen in ihrer aktuellen Verbreitung im Gebiet schützen, sondern gleichermaßen die Eignung des Gebietes als Lebensraum erhalten<sup>143</sup>. Darüber hinaus impliziert der Schutzzweck von NSG weitere Kriterien, denen nach der Gesetzeslage eine hohe Priorität zukommt. Hierzu gehören der Schutz biogenetischer Reserven, der Schutz der natürlichen Dynamik, der Schutz nicht oder nur wenig beeinflusster Gebiete sowie der Schutz der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes<sup>144</sup>. Der Schutzgegenstand von NSG umfasst neben der Fläche selbst auch die belebte und unbelebte Natur<sup>145</sup>. Hierzu gehören die Vegetationsdecke, der Boden, das Grundwasser und der Luftraum über dem Gebiet<sup>146</sup>. Die Schutzkategorie des NSG eignet sich für ein breites Spektrum an Schutzgegenständen, so bspw. Hochmoorreste, naturnahe Fließgewässer oder extensiv genutztes Grünland<sup>147</sup>. Als NSG können nicht nur unberührte, natürliche Flächen ausgewiesen werden. Vielmehr können und müssen in einem stark anthropogen

---

<sup>133</sup> Ebd. Nr. 2.

<sup>134</sup> Ebd. Nr. 3.

<sup>135</sup> Meßerschmidt 110. Aktualisierung 2012, § 23 BNatSchG Rn. 41; Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 23 BNatSchG Rn. 11.

<sup>136</sup> Meßerschmidt 110. Aktualisierung 2012, § 23 BNatSchG Rn. 42 f. m.w.N.

<sup>137</sup> § 7 Abs. 2 BNatSchG.

<sup>138</sup> Meßerschmidt 110. Aktualisierung 2012, § 23 BNatSchG Rn. 42 f. m.w.N.

<sup>139</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer 57. Erg.-Lfg. 2010, § 23 BNatSchG Rn. 8.

<sup>140</sup> § 7 Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG.

<sup>141</sup> Meyers Lexikonredaktion 1987, 62 f.

<sup>142</sup> Ebd. 63.

<sup>143</sup> Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 23 BNatSchG Rn. 37.

<sup>144</sup> Dietrich 2010, 76.

<sup>145</sup> Dies ist zumindest häufig der Fall, da i.d.R. Voll- und keine Teil-NSG ausgewiesen werden (s. Anfang dieses Kapitels).

<sup>146</sup> Meßerschmidt 110. Aktualisierung 2012, § 23 BNatSchG Rn. 25 m.w.N.

<sup>147</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer 57. Erg.-Lfg. 2010, § 23 BNatSchG Rn. 5.



geprägten Land auch Kulturlandschaften mit einer gewissen Naturnähe ausgewiesen werden<sup>148</sup>. In Betracht kommen auch Flächen, die weiterhin der menschlichen Pflege unterliegen oder für ihren Erhalt sogar auf diese angewiesen sind<sup>149</sup>. So können auch intensiv landwirtschaftlich genutzte Flächen u.U. als NSG festgesetzt werden, insbesondere mit dem Ziel der qualitativen Entwicklung und der Wiederherstellung der Naturnähe<sup>150</sup>.

In NSG sind

*„alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung, oder Veränderung des Naturschutzgebietes oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, [...] nach Maßgabe näherer Bestimmung verboten.“*<sup>151</sup>

Damit unterliegt ein NSG einem absoluten Veränderungsverbot, aus dem sich das o.g. strenge Schutzregime ergibt<sup>152</sup>. Unter das Veränderungsverbot fällt nur das aktive Tun, nicht aber das Unterlassen<sup>153</sup>. Wichtig ist zu beachten, dass eine Handlung nicht tatsächlich zu einer Veränderung o.Ä. führen muss, sondern dass sie bereits verboten ist, wenn lediglich die Möglichkeit hierfür besteht<sup>154</sup>. § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG stellt eine Rechtssetzungspflicht dar, der zufolge in der NSG-VO konkrete Verbote formuliert werden müssen<sup>155</sup>. § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG eröffnet für die UNB die Wahlmöglichkeit zwischen absoluten, repressiven Verboten und Verboten mit Genehmigungsvorbehalt<sup>156</sup>. Bei der strengen Schutzkategorie des NSG sind häufig repressive Verbote angemessen<sup>157</sup>. Auch hierbei gilt, dass grundsätzlich kein Nachweis einer Gefährdung des Schutzzwecks zu erbringen ist, es genügt die Möglichkeit negativer Folgen.<sup>158</sup> D.h. Verbote können vorbeugend ausgesprochen werden<sup>159</sup>.

Das Veränderungsverbot umfasst die in § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG genannte Abstufung an Beeinträchtigungen: die Zerstörung, Beschädigung, Veränderung und Störung. Eine Zerstörung ist „die vollständige

<sup>148</sup> Meßerschmidt 110. Aktualisierung 2012, § 23 BNatSchG Rn. 30 m.w.N.

<sup>149</sup> Ebd.

<sup>150</sup> Ebd.; Gellermann, in: Landmann/Rohmer 57. Erg.-Lfg. 2010, § 23 BNatSchG Rn. 5 m.w.N.

<sup>151</sup> § 23 Abs. 2 BNatSchG.

<sup>152</sup> Vgl. auch Heugel, in: Lütkes/Ewer 2011, § 23 BNatSchG Rn. 2; Meßerschmidt 110. Aktualisierung 2012, § 23 BNatSchG Rn. 1 m.w.N.; Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 23 BNatSchG Rn. 1.

<sup>153</sup> Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 23 BNatSchG Rn. 34 m.w.N. Sofern Unterlassungen mit einem aktiven Tun gleichwertig sind, fallen auch sie unter die Verbote des § 23 Abs. 2 (Dietrich 2010, 72).

<sup>154</sup> In § 23 Abs. 2 S. 1 heißt es „[...] führen können“: Das Wort können zeigt, dass bereits die Möglichkeit zu einer Beeinträchtigung vom Veränderungsverbot erfasst wird.

<sup>155</sup> Meßerschmidt 110. Aktualisierung 2012, § 23 BNatSchG Rn. 89.

<sup>156</sup> Dietrich 2010, 72.

<sup>157</sup> Fischer-Hüftle et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 22 BNatSchG Rn. 23.

Präventive Verbote verbieten vorsorglich bestimmte Handlungen, nach der Prüfung in einem Verwaltungsverfahren kann jedoch eine Erlaubnis erteilt werden (Erlaubnisvorbehalt). Repressive Verbote gestatten bestimmte Handlungen grundsätzlich nicht, die i.d.R. geeignet sind, den Schutzzweck zu gefährden (ebd. Rn. 21).

<sup>158</sup> Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 23 BNatSchG Rn. 36.

<sup>159</sup> Dietrich 2010, 72.



oder teilweise Vernichtung der Gebietssubstanz oder einzelner Bestandteile.“<sup>160</sup> Hierzu gehört bspw. die Drainierung von Feuchtgebieten<sup>161</sup>. Unwesentlich ist, ob die Handlung unmittelbar zu einer Zerstörung führt oder eine Zerstörung nur mittelbar eintritt, z.B. eine Zerstörung von Flora oder Fauna durch den Entzug der Lebensgrundlage<sup>162</sup>. Unter eine Beschädigung fallen Beeinträchtigungen, die erheblich sind, aber nicht zu einer vollständigen Zerstörung führen. Dabei ist es unbedeutend, ob die Beschädigung nur temporär besteht oder aber dauerhaft<sup>163</sup>. Sämtliche Veränderungen des vorhandenen Zustands des Gebietes, ungeachtet dessen, ob es sich um einen Mangel oder eine Bereicherung handelt, gelten als Veränderung<sup>164</sup>. Unter Veränderungen fallen u.a. Entwässerung und Grünlandumbruch sowie das Beseitigen oder Anpflanzen von Gehölzen<sup>165</sup>. Ob eine unzulässige Veränderung vorliegt, hängt davon ab, ob eine Handlung zu einer Veränderung eines der in der NSG-VO genannten Schutzzwecke führt<sup>166</sup>. Der Begriff der Störung wird weit gefasst und beinhaltet alle sonstigen Beeinträchtigungen, die dem Schutzzweck zuwider laufen<sup>167</sup>. Nachhaltig ist eine Störung dann, wenn sie sich angesichts ihrer Dauer oder Intensität spürbar auf den Schutzzweck des NSG auswirkt<sup>168</sup>. Damit sind in einem NSG jegliche Handlungen verboten, die sich mittelbar oder unmittelbar negativ auf den Schutzzweck auswirken.

Das Veränderungsverbot des § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG schließt alle Handlungen ein, unabhängig von deren Art oder dem wirtschaftlichen Kontext der Handlung<sup>169</sup>. Somit gibt es im NSG keine Privilegierung der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft. Auch Handlungen, die im Rahmen der guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft durchgeführt werden, aber zu einer Beeinträchtigung des NSG führen, fallen unter das Veränderungsverbot<sup>170</sup>. Zu den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft gehört u.a. eine standortangepasste Bewirtschaftung, die Anwendung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln nach Maßgabe des landwirtschaftlichen Fachrechts und das Unterlassen des Grünlandumbruchs in Überschwemmungsgebieten. Auch darf die natürliche Ausstattung der Nutzfläche nicht über das für die Erzielung eines nachhaltigen Ertrags erforderliche Maß hinaus strapaziert werden<sup>171</sup>.

---

<sup>160</sup> Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 23 BNatSchG Rn. 38.

<sup>161</sup> Ebd.

<sup>162</sup> Ebd.

<sup>163</sup> Ebd. Rn. 39.

<sup>164</sup> Ebd. Rn. 40. Das Veränderungsverbot sollte keine Handlungen umfassen, deren Ziel die ökologische Verbesserung des Gebietes ist (Meßerschmidt 110. Aktualisierung 2012, § 23 BNatSchG Rn. 86).

<sup>165</sup> Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 23 BNatSchG Rn. 40.

<sup>166</sup> Ebd. m.w.N.

<sup>167</sup> Ebd. Rn. 42.

<sup>168</sup> Ebd.

<sup>169</sup> Meßerschmidt 110. Aktualisierung 2012, § 23 BNatSchG Rn. 96.

<sup>170</sup> Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 23 BNatSchG Rn. 47 m.w.N.

<sup>171</sup> § 5 Abs. 2 BNatSchG.



Zu beachten ist, dass § 23 Abs. 2 BNatSchG gegenüber Privaten lediglich Verbotsnormen in einer NSG-VO zulässt<sup>172</sup>. Gebote für Flächeneigentümer können nicht festgesetzt werden. Diese wären aus verfassungsrechtlicher Perspektive bedenklich<sup>173</sup>. Allerdings haben Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte von Grundstücken Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu dulden, sofern die Nutzung des Grundstücks nicht unzumutbar eingeschränkt wird<sup>174</sup>. Eigentümer und Nutzer selbst trifft i.d.R. keine Pflegepflicht, sie können sich aber im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen zu Pflegemaßnahmen o.Ä. verpflichten<sup>175</sup>.

### 3.2.1.1.3 Landschaftsschutzgebiete

LSG sind rechtsverbindlich festgesetzte Gebiete<sup>176</sup>, die neben NSG eine wichtige Kategorie des Flächenschutzes darstellen. Dabei dient das LSG insbesondere dem Schutz der Kulturlandschaft<sup>177</sup>.

Konkret ist der Schutz von Natur und Landschaft in LSG erforderlich

- zur Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes oder der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, einschließlich des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten<sup>178</sup>,
- wegen der Vielfalt, Eigenart und Schönheit oder der besonderen kulturhistorischen Bedeutung der Landschaft<sup>179</sup>,
- oder wegen der besonderen Bedeutung der Landschaft für die Erholung<sup>180</sup>.

Unter dem Begriff der Landschaft wird ein

*„Ausschnitt der Erdoberfläche, der durch seine Struktur und seine Funktion (Landschaftshaushalt) geprägt ist und ein charakteristisches Erscheinungsbild (Landschaftsbild) aufweist, das durch physiognomisch hervortretende Merkmale bestimmt wird“<sup>181</sup>*

<sup>172</sup> Stöckel/Müller-Walter, in: Erbs/Kohlhaas/Ambs 191. Erg.-Lfg. 2012, § 23 BNatSchG Rn. 12.

<sup>173</sup> Ebd. Die Sozialbindung des Eigentums aus Art. 14 Abs. 2 GG wird nicht überschritten, solange eine NSG-VO die bisherige Nutzung festschreibt. Pflege- und Bewirtschaftungsgebote an die Adresse Privater hingegen überschreiten i.d.R. die Sozialbindung (Fischer-Hüftle et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 22 BNatSchG Rn. 26).

<sup>174</sup> § 65 Abs. 1 S. 1 BNatSchG

<sup>175</sup> Fischer-Hüftle et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 22 BNatSchG Rn. 28. Auf die Möglichkeiten des Vertragsnaturschutzes wird in Kap. 4 näher eingegangen.

<sup>176</sup> § 26 Abs. 1 BNatSchG.

<sup>177</sup> Meßerschmidt 111. Aktualisierung 2012, § 26 BNatSchG Rn. 1 m.w.N.

<sup>178</sup> § 26 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG.

<sup>179</sup> § 26 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG.

<sup>180</sup> § 26 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG.

<sup>181</sup> Meßerschmidt 111. Aktualisierung 2012, § 26 BNatSchG Rn. 28.



verstanden. Der Naturhaushalt umfasst die Naturgüter Boden, Wasser, Luft, Klima, Tiere und Pflanzen sowie das Wirkungsgefüge zwischen ihnen<sup>182</sup>, während die Leistungsfähigkeit das natürliche Vermögen der im Naturhaushalt wirkenden regenerierenden Kräfte darstellt<sup>183</sup>. Die Regenerationsfähigkeit bzw. die nachhaltige Nutzungsfähigkeit der Naturgüter ist gegeben, wenn die genutzten Naturgüter sich im Zeitraum ihrer Nutzung neubilden können<sup>184</sup>. Naturgüter sind die für die menschliche Nutzung verfügbaren abiotischen und biotischen Elemente der Natur<sup>185</sup>.

Zur Ausweisung eines LSG genügt das Vorliegen eines einzigen der o.g. Schutzzwecke<sup>186</sup>. Wie die Schutzzwecke des § 26 Abs. 1 BNatSchG zeigen, liegt der Fokus der Schutzkategorie LSG nicht auf dem Naturschutz als solchem, sondern zielt auf die Bedarfe des Menschen<sup>187</sup> und den Schutz der Landschaft ab<sup>188</sup>. Zwischen Natur und Landschaft besteht jedoch ein untrennbarer Zusammenhang: Die Landschaft basiert u.a. auf ihrer Naturausstattung, ihren Nutzungsformen und Bauwerken. Somit schließt das LSG, welches zwar den Schutz der Landschaft betont, Naturschutz nicht aus<sup>189</sup>. § 26 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG eröffnet die Möglichkeit zum Schutz von Lebensstätten und Lebensräumen wild lebender Tiere und Pflanzen. Hieraus ergibt sich, dass LSG auch aus Gründen des Arten- und Biotopschutzes ausgewiesen werden können<sup>190</sup>. Der Lebensstättenchutz ermöglicht u.U. eine Umsetzung des europarechtlich gebotenen Schutzniveaus bei der Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten<sup>191</sup>. Allerdings kommt für den Fall, dass Arten vor Störungen oder unmittelbaren Beeinträchtigungen bewahrt werden sollen, nur eine Ausweisung als NSG in Betracht, um diesem Schutzziel gerecht zu werden<sup>192</sup>. Es zeigt sich, dass Gebiete, die für den Naturschutz und die Landschaftspflege von Bedeutung sind, als LSG ausgewiesen werden können, wenn sie nicht die Voraussetzungen eines NSG aufweisen<sup>193</sup>.

---

<sup>182</sup> § 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG.

<sup>183</sup> Dietrich 2010, 98.

<sup>184</sup> Ebd. 99.

<sup>185</sup> Ebd.

<sup>186</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer 57. Erg.-Lfg. 2010, § 26 BNatSchG Rn. 7 m.w.N.; Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 26 BNatSchG Rn. 2.

<sup>187</sup> Dietrich 2010, 99.

<sup>188</sup> Meßerschmidt 111. Aktualisierung 2012, § 26 BNatSchG Rn. 28.

<sup>189</sup> Ebd.

<sup>190</sup> Ebd. Rn. 44 m.w.N. und Gellermann, in: Landmann/Rohmer 57. Erg.-Lfg. 2010, § 26 BNatSchG Rn. 8 m.w.N.

§ 26 Abs. 1 BNatSchG a.F. nannte noch nicht explizit den Schutz von Lebensstätten und Lebensräumen. Trotzdem war die Ausweisung eines LSG aus ökologischen Gründen des Arten- und Biotopschutzes bereits möglich, da zum komplexen Wirkungsgefüge des Naturhaushalts u.a. auch Tiere und Pflanzen zählen. Insofern stellt § 26 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG g.F. lediglich explizit klar, dass zu den Schutzzwecken von LSG auch der Arten- und Biotopschutz gehört (Gellermann, in: Landmann/Rohmer 57. Erg.-Lfg. 2010, § 26 BNatSchG Rn. 8).

<sup>191</sup> Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 26 BNatSchG Rn. 27. Schumacher et. al. sehen in der Aufnahme des Lebensstätten schutzes in § 26 Abs. 1 BNatSchG g.F. die Intention, die Eignung von LSG für die Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten zu erhöhen (ebd. Rn. 1).

<sup>192</sup> Meßerschmidt 111. Aktualisierung 2012, § 26 BNatSchG Rn. 44.

<sup>193</sup> Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 26 BNatSchG Rn. 2. Anders jedoch Meßerschmidt „Selbst wenn das als LSG geschützte Gebiet NSG-würdig ist, liegt es im gestalterischen Ermessen des Ordnungsgebers, sich mit dem minderen Schutzstatus des Landschaftsschutzgebiets zu begnügen, wenn dadurch die Erhaltung oder Wiederherstellung der



Weitere wichtige Schutzzwecke eines LSG sind das Landschaftsbild und die Bedeutung eines Gebietes für die Erholung (siehe oben). Die Vielfalt, Eigenart und Schönheit der Landschaft werden gemeinhin als Landschaftsbild bezeichnet<sup>194</sup>. Erholung ist das

*„natur- und landschaftsverträglich [ausgestaltete] Natur- und Freizeiterleben einschließlich natur- und landschaftsverträglicher sportlicher Betätigung in der freien Landschaft, soweit dadurch die sonstigen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht beeinträchtigt werden“<sup>195</sup>.*

Hierin besteht ein wichtiger Unterschied zum Schutzzweck von NSG, die nur dann, wenn es der Schutzzweck erlaubt, der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden können<sup>196</sup>.

Generell ist es so, dass das Betretungsrecht der freien Landschaft – hierzu gehören die Flächen des Waldes sowie der übrigen freien Landschaft<sup>197</sup> – nach § 59 BNatSchG i.V.m. § 23 Abs. 1 NWaldLG in Schutzgebieten Gültigkeit besitzt, sofern es nicht aus Schutzgründen ausgeschlossen wurde<sup>198</sup>. Im Gegensatz zu NSG, die aktiv der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden müssen, damit ein Betreten gestattet ist<sup>199</sup>, muss aufgrund einer mangelnden diesbezüglichen Regelung<sup>200</sup> bei LSG geschlussfolgert werden, dass in LSG das Betretungsrecht automatisch gilt, sofern das Betreten nicht untersagt wurde.

Zum Schutzgegenstand eines LSG gehört nicht nur die Landschaft, sondern auch die Gesamtheit der an die Fläche des LSG gebundenen Natur, d.h. auch der Boden, das Grundwasser und die Luftsäule. Auch die Einbeziehung von Umgebungsflächen, selbst bebauten Flächen, ist möglich, soweit diese als Schutz- und Pufferflächen für schutzwürdige Bereiche von Bedeutung sind<sup>201</sup>. Auf Grundlage von § 26 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG können z.B. bachbegleitende Gehölze, Moorwaldreste oder Feuchtgrünland zu den Schutzgegenständen eines LSG zählen, um Habitats dort vorkommender Arten, bspw. Vogelarten, zu erhalten<sup>202</sup>.

Verboten sind in einem LSG

---

*Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter hinreichend gesichert ist.“ (Meßerschmidt 111. Aktualisierung 2012, § 26 BNatSchG Rn. 61).*

<sup>194</sup> Dietrich 2010, 99.

<sup>195</sup> § 7 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG.

<sup>196</sup> § 23 Abs. 2 S. 2 BNatSchG.

<sup>197</sup> § 2 Abs. 1 des Niedersächsischen Gesetzes über den Wald und die Landschaftsordnung vom 21. März 2002 (Nds. GVBl. Nr. 11/2002, S. 112), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 16.12.2014 (Nds. GVBl. Nr. 27/2014, S. 475), im Weiteren nur noch NWaldLG. Flächen, die nicht betreten werden dürfen, nennt § 2 Abs. 2 NWaldLG. Hierzu gehören u.a. Wiesen während der Aufwuchszeit und Weiden während der Aufwuchs- und Weidezeit.

<sup>198</sup> Stöckel/Müller-Walter, in Erbs/Kohlhaas/Ambts 200. Erg.-Lfg. 2014, § 59 BNatSchG Rn. 2.

<sup>199</sup> § 23 Abs. 2 S. 2 BNatSchG i.V.m. § 16 Abs. 2 NAGBNatSchG.

<sup>200</sup> § 26 BNatSchG enthält keine Formulierung, die der Regelung des § 23 Abs. 2 S. 2 BNatSchG entspräche. Außerdem nennt § 26 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG explizit die Erholung als Schutzzweck eines LSG.

<sup>201</sup> Dietrich 2010, 98 m.w.N.

<sup>202</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer 57. Erg.-Lfg. 2010, § 26 BNatSchG Rn. 8 m.w.N.





*„unter besonderer Berücksichtigung des § 5 Absatz 1 [BNatSchG] und nach Maßgabe näherer Bestimmung alle Handlungen [...], die den Charakter des Gebietes verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwider laufen.“<sup>203</sup>*

Nach § 5 Abs. 1 BNatSchG muss bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege „die besondere Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft“ berücksichtigt werden. Damit dienen LSG nach geltendem Recht einer Festschreibung der Kulturlandschaft und auch dazu, die land- und forstwirtschaftliche Nutzung eines Gebietes vor dem Eindringen anderweitiger Nutzungen zu schützen<sup>204</sup>. So besteht bei einem LSG explizit keine Verpflichtung, nur die am wenigsten berührten Gebiete der Kulturlandschaft unter Schutz zu stellen. Weder eine Bewirtschaftung der Fläche noch ein besonders naturnaher Charakter stehen einer Ausweisung entgegen<sup>205</sup>. Aus der Verpflichtung zur Berücksichtigung des § 5 Abs. 1 BNatSchG ergibt sich keine Privilegierung der ordnungsgemäßen Landwirtschaft oder der guten fachlichen Praxis<sup>206</sup>. Zwar fordert § 26 Abs. 2 BNatSchG die Berücksichtigung der Bedeutung der verträglichen landwirtschaftlichen Nutzung, jedoch lässt sich hieraus nicht ableiten, dass Verbote für die landwirtschaftliche Nutzung in einem LSG generell ausgeschlossen wären<sup>207</sup>. Sofern der Schutzzweck es erfordert und die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleibt, sind entsprechende Verbote zulässig<sup>208</sup>. Auch kann die bestehende Nutzungsart zur Verwirklichung des Schutzzwecks festgeschrieben werden, so z.B. ein Umbruchsverbot für Dauergrünland<sup>209</sup>. Wichtig ist, dass das Berücksichtigungsgebot des § 5 Abs. 1 BNatSchG sich ausschließlich auf bereits bestehende Nutzungen bezieht, Veränderungen der land- oder forstwirtschaftlichen Nutzung sind ausschließlich auf bereits kultivierten Flächen zulässig<sup>210</sup>.

Das Veränderungsverbot in LSG bezieht sich zunächst auf die Veränderung des Gebietscharakters<sup>211</sup>. Dabei umfasst der Begriff des Charakters des Gebietes lediglich die Merkmale des Landschaftsbildes, d.h. es sind nur Veränderungen verboten, die das Landschaftsbild betreffen<sup>212</sup>. Darüber hinaus können jedoch auch Handlungen verboten werden, die „dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen“<sup>213</sup>. Einzelne Bestandteile des LSG als solche erfahren durch § 26 Abs. 2 BNatSchG keinen Schutz vor Zerstörung, Beschädigung oder

---

<sup>203</sup> § 26 Abs. 2 BNatSchG.

<sup>204</sup> Meßerschmidt 111. Aktualisierung 2012, § 26 BNatSchG Rn. 77.

<sup>205</sup> Ebd. Rn. 31.

<sup>206</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer 57. Erg.-Lfg. 2010, § 26 BNatSchG Rn. 16 m.w.N.

<sup>207</sup> Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 26 BNatSchG Rn. 31.

<sup>208</sup> Ebd.

<sup>209</sup> Meßerschmidt 111. Aktualisierung 2012, § 26 BNatSchG Rn. 104 m.w.N.

<sup>210</sup> Ebd. Rn. 102.

<sup>211</sup> § 26 Abs. 2 BNatSchG.

<sup>212</sup> Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 26 BNatSchG Rn. 24.

<sup>213</sup> § 26 Abs. 2 BNatSchG.



Veränderung<sup>214</sup>. Konkrete Naturgüter und Landschaftselemente sind nur mittelbar um des Gebietscharakters und des spezifischen Schutzzwecks Willen geschützt<sup>215</sup>. Hierin liegt ein wichtiger Unterschied zum Schutz, den ein NSG bietet.

Absolute Verbote können in Gebieten mit menschlicher Nutzung nur schwer vollzogen werden, weshalb Verbote von für ein LSG potentiell gefährlichen Handlungen üblicherweise präventiven Charakter besitzen, d.h. unter einen Genehmigungsvorbehalt gestellt werden<sup>216</sup>. Im Kontext der Erlaubniserteilung besteht kein Ermessen, diese muss erteilt werden, sofern eine Handlung nicht geeignet ist, den Charakter des Gebiets oder den besonderen Schutzzweck zu beeinträchtigen<sup>217</sup>. Jedoch können auch für ein LSG repressive Verbote ohne Erlaubnisvorbehalt festgesetzt werden, sofern bestimmte Handlungen in jedem Fall dem besonderen Schutzzweck zuwider laufen oder den Charakter des Gebietes verändern<sup>218</sup>. Repressive Verbote dürften bspw. im Falle der Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten angemessen sein<sup>219</sup>. Unbedingt zu beachten ist, dass, im Gegensatz zum NSG, beim LSG nicht die Möglichkeit genügt, dass eine Handlung eine Beeinträchtigung nach sich zieht. Vielmehr müssen die negativen Folgen tatsächlich zu erwarten sein, um ein Verbot aussprechen zu können<sup>220</sup>.

Für die Möglichkeit zur Festsetzung von Geboten und Verboten an die Adresse von Flächeneigentümern oder -nutzern gilt im LSG Gleiches wie im NSG<sup>221</sup>, so dass hierzu auf die Ausführungen des Kap. 3.2.1.1.2 verwiesen wird. Mittels ergänzender vertraglicher Vereinbarungen können auch im LSG besondere Handlungspflichten des Eigentümers bzw. Flächennutzers begründet werden, durch die „der ‚Grundschutz‘ durch Verordnung seine volle Effizienz erhält.“<sup>222</sup>

Insgesamt eröffnet die Kategorie des LSG eine breite Palette an Unterschutzstellungsmöglichkeiten, wobei jedoch regelmäßig Nutzerinteressen mit dem Schutzgedanken konkurrieren<sup>223</sup>. Es bleibt angesichts obiger Ausführungen festzuhalten, dass das Schutzregime des LSG schwächer als jenes von NSG ist. Allerdings fand durch die Aufnahme des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen eine Annäherung an das Schutzregime des NSG statt<sup>224</sup>.

---

<sup>214</sup> Meßerschmidt 111. Aktualisierung 2012, § 26 BNatSchG Rn. 68.

<sup>215</sup> Ebd.

<sup>216</sup> Dietrich 2010, 100; Fischer-Hüftle et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 22 BNatSchG Rn. 23.

<sup>217</sup> Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 26 BNatSchG Rn. 23 m.w.N.

<sup>218</sup> Fischer-Hüftle et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 22 BNatSchG Rn. 23 m.w.N.

<sup>219</sup> Schumacher et. al., in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 26 BNatSchG Rn. 27.

<sup>220</sup> Ebd. Rn. 22.

<sup>221</sup> Ebd. Rn. 3.

<sup>222</sup> Ebd.

<sup>223</sup> Dietrich 2010, 101.

<sup>224</sup> Ebd. 102.



### 3.2.1.2 Schutz durch vertragliche Vereinbarungen

Nach den Vorgaben des § 32 Abs. 4 BNatSchG kann die Erklärung zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft u.U. unterbleiben,

*„soweit nach anderen Rechtsvorschriften [...], nach Verwaltungsvorschriften, durch die Verfügungsbefugnis eines öffentlichen oder gemeinnützigen Trägers oder durch vertragliche Vereinbarungen ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist.“<sup>225</sup>*

In dieser Arbeit wird diesbezüglich ausschließlich auf die Möglichkeit zur Sicherung eines Natura 2000-Gebietes durch vertragliche Vereinbarungen eingegangen. Dies sind schuldrechtliche Verträge zwischen zwei oder mehr Parteien, die den Anspruch auf ein bestimmtes Tun, Dulden oder Unterlassen begründen<sup>226</sup>. Zu beachten ist, dass die o.g. Maßnahmen einen gleichwertigen Schutz gewährleisten müssen. Tun sie dies nicht, hat eine Unterschutzstellung nach den Abs. 2 und 3 des § 32 BNatSchG zu erfolgen<sup>227</sup>. Fraglich ist, inwieweit vertragliche Vereinbarungen generell geeignet sein können, einen Schutz zu gewährleisten, der dem einer Erklärung zum NSG oder LSG gleichwertig ist. Eine vertragliche Vereinbarung müsste in der Lage sein, negative Auswirkungen auf den Schutzgegenstand eines Gebietes gleichermaßen abzuwehren wie eine Schutzgebiets-VO, so dass der Schutzzweck erreicht werden kann. Die naturräumliche Ausstattung ebenso wie das Arteninventar unterscheiden sich von Gebiet zu Gebiet<sup>228</sup>, eine Betrachtung des Einzelfalls dürfte damit unumgänglich sein<sup>229</sup>. Außerdem „kann“<sup>230</sup> die Unterschutzstellung unterbleiben, es besteht ein Ermessen des Normgebers von einer hoheitlichen Schutzanordnung abzusehen. D.h. selbst dann, wenn durch vertragliche Vereinbarungen ein gleichwertiger Schutz gewährleistet ist, steht es der Naturschutzbehörde nach dem Wortlaut des § 32 Abs. 4 BNatSchG frei, dennoch ein ordnungsrechtliches Instrument zum Schutz eines Gebietes zu wählen. In der Literatur wird davon ausgegangen, dass die Möglichkeiten des § 32 Abs. 4 BNatSchG eine Ausnahme zur Regel der hoheitlichen Sicherung darstellen und „tendenziell unzureichend“ sind<sup>231</sup>.

---

<sup>225</sup> § 32 Abs. 4 BNatSchG.

<sup>226</sup> Meßerschmidt 115. Aktualisierung 2013, § 32 BNatSchG Rn. 79.

<sup>227</sup> § 32 Abs. 4 BNatSchG. Ausführlich hierzu vgl. Kap. 3.2.1.1 und dessen Unterkapitel.

<sup>228</sup> Aus den Standarddatenbögen der VSG ergibt sich, dass jedes Gebiet einen individuellen Charakter besitzt (vgl. NLWKN o.J. a, o.S.).

<sup>229</sup> Auf die konkrete Eignung vertraglicher Vereinbarungen für die Sicherung des VSG Unterelbe wird in Kap. 6.3 eingegangen.

<sup>230</sup> § 32 Abs. 4 BNatSchG.

<sup>231</sup> Meßerschmidt 115. Aktualisierung 2013, § 32 BNatSchG Rn. 80. Ähnlich: Apfelbacher/Adenauer/Iven 1999, 67; Forkert 2010, Rn. 36-38; Gellermann, in: Landmann/Rohmer 68. Erg.-Lfg. 2013, § 32 BNatSchG Rn. 17.

In Kap. 3.1.2 wurden die Kriterien aufgezeigt, die eine Maßnahme zur Sicherung eines VSG nach der Rechtsprechung des EuGH erfüllen muss. Hierzu gehört u.a. die Dauerhaftigkeit sowie, dass das Schutzinstrument eine Drittwirkung entfaltet. Beides ist bei vertraglichen Vereinbarungen nicht gegeben (Meßerschmidt 115. Aktualisierung 2013, § 32 BNatSchG Rn. 79). In Kap. 4 werden die Inhalte des sog. Vertragsnaturschutzes vorgestellt, ebenso wie die Vorgaben des § 3 Abs. 3 BNatSchG, so dass an dieser Stelle nicht weiter auf die Frage eines Vorrangs vertraglicher Vereinbarungen eingegangen wird.



### 3.2.2 Zusammenfassung der bundesrechtlichen Vorgaben

Für die Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten ist § 32 BNatSchG einschlägig<sup>232</sup>. Nach Abs. 2 sind Natura 2000-Gebiete im Regelfall zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft i.S.d. § 20 Abs. 2 BNatSchG zu erklären<sup>233</sup>. Voraussetzung ist, dass die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit des Gebietes gegeben sind. Die Schutzwürdigkeit ist bei Natura 2000-Gebieten regelmäßig zu bejahen. Für die Schutzbedürftigkeit genügt eine abstrakte Gefährdung des Gebietes<sup>234</sup>. Im Gegensatz zur Ausweisung von rein nationalen Schutzgebieten besteht bei der Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten kein Entschließungsermessen seitens der verordnungsgebenden Behörde, sondern nur ein Auswahlermessen hinsichtlich der Schutzkategorie<sup>235</sup>. Schutzgebietsausweisungen sind i.d.R. nicht entschädigungspflichtige, die Sozialbindung des Eigentums konkretisierende Inhalts- und Schrankenbestimmungen i.S.d. Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG, soweit bisherige Nutzungen gestattet bleiben<sup>236</sup>. NSG stellen den strengsten Flächenschutz dar, dem Artenschutz kommt eine große Bedeutung zu<sup>237</sup>. NSG unterliegen i.d.R. einem absoluten Veränderungsverbot, in ihnen genießt der Naturschutz Vorrang vor anderen Nutzungen, wobei die Möglichkeit einer Beeinträchtigung genügt, um ein Verbot festzusetzen<sup>238</sup>. Im Gegensatz hierzu zielen LSG primär auf den Schutz der Kulturlandschaft und die Erhaltung des Gebietscharakters ab. Dabei ist die Bedeutung der Landwirtschaft für den Erhalt des Gebietes zu berücksichtigen, auch die Erholungsnutzung des Gebietes spielt eine Rolle. Ebenfalls können Arten- und Biotopschutz Ziele eines LSG sein<sup>239</sup>. Verbote in LSG unterliegen meist einem Erlaubnisvorbehalt. Im Unterschied zum NSG muss eine Handlung das Gebiet tatsächlich beeinträchtigen, um verboten werden zu können<sup>240</sup>. Gemein ist NSG und LSG, dass das Vorliegen eines einzigen der in § 23 bzw. § 26 Abs. 1 BNatSchG genannten Schutzzwecke für eine Ausweisung genügt<sup>241</sup>. Auch können bei beiden Gebietskategorien Pufferflächen in die Gebietskulisse einbezogen und naturnahe Kulturlandschaften unter Schutz gestellt werden. Zudem verfolgen beide Schutzinstrumente neben dem Erhalt das Ziel der Entwicklung und Wiederherstellung<sup>242</sup>. Insgesamt hat zwar, gerade durch die Aufnahme des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen in § 26 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG, eine Annäherung des Schutzregimes von NSG und LSG stattgefunden<sup>243</sup>. Dennoch besteht weiterhin ein Unterschied in den Schutzzwecken und Schutzgründen, kurz gesagt den Ausweisungsvoraussetzungen, die das Auswahlermessen des Verord-

---

<sup>232</sup> Kap. 3.2.1.

<sup>233</sup> Kap. 3.2.1.1.

<sup>234</sup> Ebd.

<sup>235</sup> Ebd.

<sup>236</sup> Kap. 3.2.1.1.1.

<sup>237</sup> Kap. 3.2.1.1.2.

<sup>238</sup> Ebd.

<sup>239</sup> Kap. 3.2.1.1.3.

<sup>240</sup> Ebd.

<sup>241</sup> Kap. 3.2.1.1.2 und 3.2.1.1.3.

<sup>242</sup> Ebd.

<sup>243</sup> Kap. 3.2.1.1.3.



nungsgebers einschränken, und nicht nur in der Strenge des Schutzregimes<sup>244</sup>. Die wesentlichen Unterschiede zwischen NSG und LSG verdeutlicht Tab. 1.

	Naturschutzgebiete	Landschaftsschutzgebiete
Schutzzweck	große Bedeutung des Biotop- und Artenschutzes	Fokus auf <ul style="list-style-type: none"><li>- Schutz der Kulturlandschaft</li><li>- Erhalt des Gebietscharakters</li></ul>
Schutzintensität	<ul style="list-style-type: none"><li>- strengster Flächenschutz</li><li>- Naturschutz genießt Vorrang vor anderweitiger Nutzung</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Naturschutz als Anforderung an die wirtschaftliche Nutzung</li><li>- Berücksichtigungsgebot der Bedeutung einer verträglichen landwirtschaftlichen Bodennutzung für den Erhalt der Kultur- und Erholungslandschaft</li></ul>
Verbotsregime	<ul style="list-style-type: none"><li>- i.d.R. absolutes Veränderungsverbot</li><li>- Verbote können präventiv ausgesprochen werden, es genügt die <b>Möglichkeit</b> einer Beeinträchtigung.</li><li>- unmittelbarer Schutz des gesamten NSG mit all seinen Bestandteilen</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- meist präventive Verbote mit Erlaubnisvorbehalt</li><li>- Um ein Verbot festzusetzen, muss tatsächlich eine Beeinträchtigung gegeben sein.</li><li>- Bestandteile des LSG sind nur mittelbar um des Gebietscharakters und des spezifischen Schutzzwecks Willen geschützt.</li></ul>

Tabelle 1: NSG und LSG im Vergleich: Überblick der wichtigsten Unterscheidungsmerkmale<sup>245</sup>

Unter der Voraussetzung der Gewährleistung eines gleichwertigen Schutzes erlaubt § 32 Abs. 4 BNatSchG u.a. die Sicherung eines Natura 2000-Gebietes mittels vertraglicher Vereinbarungen als Ausnahme zur Regel der hoheitlichen Unterschutzstellung<sup>246</sup>. Es bestehen jedoch begründete Zweifel an der EU-Rechtskonformität einer ausschließlich vertraglichen Sicherung eines Natura 2000-Gebietes<sup>247</sup>.

### 3.3 Landesrecht

Naturschutz und Landschaftspflege fallen mit Ausnahme der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes nach Art. 72 Abs. 3 Nr.2 GG in den Bereich der Abwei-

<sup>244</sup> Kap. 3.2.1.1.2 und 3.2.1.1.3; auch Meßerschmidt 110. Aktualisierung 2012, § 23 BNatSchG Rn. 34.

<sup>245</sup> Eigene Darstellung, basierend auf den Ausführungen in Kap. 3.2.1.1.2 und 3.2.1.1.3.

<sup>246</sup> Kap. 3.2.1.2.

<sup>247</sup> Ebd., zur Unionsrechtskonformität vgl. außerdem die Ausführungen in Kap. 3.1.2 und 3.1.4. Eine Überprüfung der Europarechtskonformität normersetzender Verträge wird in Kap. 6.3.3 vorgenommen.



chungsgesetzgebung<sup>248</sup>. Mit dem Beschluss des Bundestages über den Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechtes des Naturschutzes und der Landschaftspflege hat der Bund im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege von seiner Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung Gebrauch gemacht<sup>249</sup>. Niedersachsen wiederum hat mit dem Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) von der Abweichungsmöglichkeit Gebrauch gemacht<sup>250</sup>. Nachfolgend werden zunächst die ergänzenden Vorschriften des Landesrechts zur Schutzgebietsausweisung dargestellt. Anschließend wird auf landesrechtliche Ausgleichsregelungen bei Beschränkungen des Eigentums eingegangen.

### 3.3.1 *Ergänzungen zur Unterschutzstellung nach Bundesrecht*

Das NAGBNatSchG trifft ergänzende oder abweichende Regelungen des BNatSchG<sup>251</sup>, die sich u.a. auf die Erklärung zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft beziehen<sup>252</sup>. Hierzu gehören die §§ 14, 15 NAGBNatSchG, welche Regelungen über das Verfahren zur Unterschutzstellung, Verfahrensfehler, die Kennzeichnung von Schutzgebieten (§ 14) und Regelungen zu Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen (§ 15) treffen. Diese Inhalte sind für die Fragestellung dieser Arbeit nicht weiter von Belang, so dass eine weiter gehende Betrachtung unterbleibt. Die §§ 16, 19 NAGBNatSchG treffen ergänzende Regelungen zu den §§ 23, 26 BNatSchG<sup>253</sup>. NSG und LSG können durch Verordnung als solche festgesetzt werden<sup>254</sup>. NSG dürfen außerhalb von Wegen nicht betreten werden, Ausnahmen kann die Schutzverordnung nur dann zulassen, wenn der Schutzzweck es erlaubt oder erfordert<sup>255</sup>. Das Wegegebot stellt ein das Störungsverbot aus § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG konkretisierendes Handlungsverbot dar<sup>256</sup>.

Weitere Ergänzungen zu oder Abweichungen von den bundesrechtlichen Vorgaben zur Schutzgebietsausweisung, die an dieser Stelle von Belang wären, finden sich im niedersächsischen Landesrecht nicht.

---

<sup>248</sup> Nach Art. 72 Abs. 3 GG können die Länder in einigen Bereichen der konkurrierenden Gesetzgebung abweichende Regelungen treffen, wenn der Bund von seiner Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Hierzu zählen auch Naturschutz und Landschaftspflege (Art 72 Abs. 3 Nr. 2 GG). Nicht abweichen dürfen die Länder jedoch im Bereich der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes (ebd.).

<sup>249</sup> Deutscher Bundestag 2009, 3, 39.

<sup>250</sup> Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung des Naturschutzrechts vom 19. Februar 2010 (Nds. GVBl. Nr. 6/2010, S. 104).

<sup>251</sup> § 1 NAGBNatSchG.

<sup>252</sup> Nach § 22 Abs. 2 BNatSchG richten sich Form und Verfahren der Unterschutzstellung nach Landesrecht.

<sup>253</sup> Niedersächsischer Landtag 2009, 48 f.

<sup>254</sup> § 16 Abs. 1 NAGBNatSchG (bzgl. NSG) und § 19 NAGBNatSchG (bzgl. LSG).

<sup>255</sup> § 16 Abs. 2 NAGBNatSchG.

<sup>256</sup> Niedersächsischer Landtag 2009, 48 f.



### 3.3.2 Erschwernisausgleich in Naturschutzgebieten

§ 68 Abs. 4 BNatSchG ermächtigt die Länder, Regelungen zu treffen, die für Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums, die die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Nutzung eines Grundstücks wesentlich erschweren und nicht nach § 68 Abs. 1-3 BNatSchG entschädigungspflichtig sind, einen angemessenen Ausgleich vorsehen<sup>257</sup>. Die Verordnungsermächtigung in § 42 Abs. 4 S. 1 NAGBNatSchG sieht vor, dass für Eigentümer und Nutzungsberechtigte,

*„denen aufgrund von Vorschriften zum Schutz von Naturschutzgebieten, [...] die rechtmäßig ausgeübte land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Nutzung von Grundstücken wesentlich erschwert wird, ohne dass eine Entschädigung nach § 68 Abs. 1 bis 3 BNatSchG zu gewähren ist“,*

ein angemessener Ausgleich (Erschwernisausgleich) gewährt wird<sup>258</sup>. Nicht gewährt werden kann ein Erschwernisausgleich in LSG<sup>259</sup>. In einer Erschwernisausgleichsverordnung können u.a. geregelt werden:

1. *„die Art und Weise der wirtschaftlichen Nutzung, für deren Erschwernis ein Ausgleich gewährt wird,*
2. *die Art und der Zeitraum der Bewirtschaftungsbeschränkungen, für die ein Ausgleich gewährt wird,*
3. *die Höhe des Erschwernisausgleichs und Bagatellgrenzen, der Ausschluss des Anspruchs auf Erschwernisausgleich*<sup>260</sup>.

Ein Erschwernisausgleich wird nur auf Antrag gewährt<sup>261</sup>, allerdings nicht, wenn die Nutzung eines Grundstücks aufgrund anderer rechtlicher oder vertraglicher Verpflichtungen gleichermaßen erschwert ist<sup>262</sup>. Auch kann für Flächen im Eigentum von Gebietskörperschaften – hierzu zählen Bund, Länder und Kommunen – kein Erschwernisausgleich gewährt werden<sup>263</sup>.

Auf Grundlage der Verordnungsermächtigung aus § 42 Abs. 4 S. 1 NAGBNatSchG gibt es zwei Erschwernisausgleichsverordnungen: für Grünland in geschützten Teilen von Natur und Landschaft (EA-VO-Grünland)<sup>264</sup>

<sup>257</sup> Vgl. hierzu auch Kap. 3.2.1.1.1.

<sup>258</sup> § 42 Abs. 4 S. 1 NAGBNatSchG.

<sup>259</sup> Ebd.

<sup>260</sup> § 42 Abs. 4 S. 2 NAGBNatSchG.

<sup>261</sup> § 42 Abs. 5 S. 1 NAGBNatSchG.

<sup>262</sup> Ebd. S. 2.

<sup>263</sup> § 42 Abs. 5 S. 3 Nr. 1 NAGBNatSchG. Nach § 2 Abs. 2 BNatSchG haben die Behörden des Bundes und der Länder im Rahmen ihrer Zuständigkeit die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu unterstützen; nach § 2 Abs. 4 BNatSchG sollen die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege bei der Bewirtschaftung von Grundflächen im Eigentum der öffentlichen Hand in besonderer Weise berücksichtigt werden. Dies als Begründung, weshalb ein Erschwernisausgleich nicht für Grundstücke im Eigentum von Gebietskörperschaften gewährt werden kann: s. auch Niedersächsischer Landtag 2009, 57.

<sup>264</sup> Verordnung über den Erschwernisausgleich für Grünland in geschützten Teilen von Natur und Landschaft (Erschwernisausgleichsverordnung - EA-VO-Grünland) vom 21. Februar 2014 (Nds. GVBl. Nr. 4/2014, S. 61), im Folgenden EA-VO-Grünland.



und für Wald in geschützten Teilen von Natur und Landschaft in Natura 2000-Gebieten (EA-VO-Wald)<sup>265</sup>. Es bedarf keiner weiteren Betrachtung der EA-VO-Wald, da das VSG Untereifel schwerpunktmäßig grünlandgeprägt ist und über keine relevanten Waldanteile verfügt<sup>266</sup>.

Ein Erschwernisausgleich wird nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 EA-VO-Grünland für Grünland gewährt, welches rechtmäßig und nach den Grundsätzen der guten fachlichen Praxis<sup>267</sup> bewirtschaftet wird, wenn die Bodennutzung aufgrund der in einer NSG-VO geregelten Gebote und Verbote wesentlich erschwert ist. Grünland i.S.d. EA-VO-Grünland ist „eine dauerhaft mit Gräsern und Kräutern bewachsene Fläche, die zur Erhaltung mindestens einmal im Jahr durch Mahd oder Beweidung genutzt wird.“<sup>268</sup> Nicht gewährt wird ein Erschwernisausgleich für Flächen an den tidebeeinflussten Flussläufen ohne Schutz vor Überflutung oder Hochwasser<sup>269</sup>. Begünstigt ist die bewirtschaftende Person, die aufgrund Eigentums oder privatrechtlicher Vereinbarungen zur Nutzung der Fläche berechtigt ist<sup>270</sup>. Nach § 4 Abs.1 EA-VO-Grünland wird der Erschwernisausgleich auf schriftlichen Antrag durch die Landwirtschaftskammer Niedersachsen (LWK) gewährt. Der Erschwernisausgleich wird für eine bestimmte, d.h. die beantragte Fläche<sup>271</sup> und jeweils für ein Kalenderjahr gewährt<sup>272</sup>. Die Höhe des Erschwernisausgleichs bemisst sich nach der Punktwerttabelle der Anlage zur EA-VO Grünland<sup>273</sup>, wobei eine Bagatellgrenze von 150 Euro gilt<sup>274</sup>. Bspw. würde ein Bewirtschafter, der die o.g. Anforderungen erfüllt, für Grünland auf Mineralboden unter Einhaltung folgender Vorgaben (diese richten sich grundsätzlich nach den Schutzvorschriften des NSG)<sup>275</sup> den nachfolgend genannten Erschwernisausgleich erhalten:

- keine maschinelle Bodenbearbeitung vom 1. März bis 30. Juni (4 Punkte),
- keine Düngung (20 Punkte),
- keine Mahd vom 1. Januar bis 30. Juni (wenn ebenfalls keine Düngung, dann 5 Punkte, sonst 25 Punkte)

---

<sup>265</sup> Verordnung über den Erschwernisausgleich für Wald in geschützten Teilen von Natur und Landschaft in Natura 2000-Gebieten (Erschwernisausgleichsverordnung Wald – EA-VO-Wald) vom 18. Januar 2013 (Nds. GVBl. 2/2013, S. 16), im Folgenden EA-VO-Wald.

<sup>266</sup> Der Standarddatenbogen des Gebietes nennt im Abschnitt Biotopkomplexe keine Waldanteile, jedoch einen Anteil von insgesamt 45 % Grünland (NLWKN 2015c, o.S.).

<sup>267</sup> Vgl. hierzu Kap. 3.2.1.1.2; § 5 Abs. 2 BNatSchG.

<sup>268</sup> § 1 Abs. 4 EA-VO-Grünland.

<sup>269</sup> § 1 Abs. 3 Nr. 1 lit. b EA-VO-Grünland.

<sup>270</sup> § 3 S. 1 f. EA-VO-Grünland.

<sup>271</sup> § 2 Abs. 1 S. 1 EA-VO-Grünland.

<sup>272</sup> § 1 Abs. 5 EA-VO-Grünland.

<sup>273</sup> § 2 Abs. 1 S. 2 EA-VO-Grünland.

<sup>274</sup> Ebd. S. 3.

<sup>275</sup> Nr. 1 der Erläuterungen der Anlage zur EA-VO-Grünland.





In der Summe aller Erschwernisse dieses fiktiven Falls ergeben sich 29 Punkte. Multipliziert mit 11 Euro (je Punkt wird ein EA von 11 Euro/ha/Jahr gewährt) ergibt sich ein Erschwernisausgleich von 301 Euro je Hektar und Jahr<sup>276</sup>.

Die EA-VO-Grünland tritt mit Ablauf des 31. Dezembers 2017 außer Kraft<sup>277</sup>.

### **3.3.3 Zusammenfassung der landesrechtlichen Vorgaben**

In Niedersachsen trifft das NAGBNatSchG im Bereich der Schutzgebietsausweisung ergänzende Regelungen zur Ausführung der Vorgaben des BNatSchG<sup>278</sup>. NSG und LSG werden durch Verordnung festgesetzt<sup>279</sup>. Wird die landwirtschaftliche Bodennutzung durch die geltenden Schutzvorschriften in einem NSG wesentlich erschwert, kann auf Antrag ein Erschwernisausgleich gewährt werden, dessen Höhe anhand der in der NSG-VO geregelten Beschränkungen berechnet wird<sup>280</sup>. Dies gilt nicht für tidebeeinflusste Außendeichsflächen und für Flächen im Besitz der öffentlichen Hand<sup>281</sup>. Ein Erschwernisausgleich für LSG ist in der Verordnungsermächtigung des § 42 Abs. 4 S. 1 NAGBNatSchG nicht vorgesehen<sup>282</sup>.

## **3.4 Zusammenfassung der rechtlichen Vorgaben für die Erklärung zum besonderen Schutzgebiet**

VSG müssen unionsrechtskonform zu besonderen Schutzgebieten erklärt werden. Zwar erfolgt die Ausweisung nach den Vorschriften des nationalen Rechts<sup>283</sup>, die materiell-rechtlichen Anforderungen an die Unterschutzstellung von VSG<sup>284</sup> ergeben sich jedoch aus dem EU-Recht, konkret aus der VRL<sup>285</sup>. Zahlreiche Entscheidungen des EuGH haben näher geklärt, was unter den Vorgaben der VRL zu verstehen ist<sup>286</sup>. Werden diese Anforderungen nicht erfüllt, liegt weiterhin ein faktisches VSG vor, dessen absolutes Beeinträchtungsverbot u.U. auch Auswirkungen auf die landwirtschaftliche Bodennutzung haben kann<sup>287</sup>. Grundsätzlich kommen sowohl NSG als auch LSG zur Sicherung von VSG in Betracht<sup>288</sup>, wobei NSG einen strengeren

---

<sup>276</sup> Zur gesamten Berechnung vgl. die Anlage der EA-VO-Grünland.

<sup>277</sup> § 6 EA-VO-Grünland.

<sup>278</sup> Kap. 3.3.

<sup>279</sup> Kap. 3.3.1.

<sup>280</sup> Kap. 3.3.2.

<sup>281</sup> Ebd.

<sup>282</sup> Ebd.

<sup>283</sup> Kap. 3.1.1.

<sup>284</sup> Die Unterschutzstellung muss hiernach vollständig, endgültig sowie von Dauer sein, in Form eines förmlichen Aktes erfolgen und Verbindlichkeit gegenüber Dritten entfalten (Kap. 3.1.2).

<sup>285</sup> Kap. 3.1.1.

<sup>286</sup> Kap. 3.1.2.

<sup>287</sup> Kap. 3.1.3.

<sup>288</sup> Kap. 3.2.1.1.3.



Schutz ermöglichen<sup>289</sup>. Die sich aus den unterschiedlichen Ausweisungsvoraussetzungen ergebende konkrete Eignung beider Gebietskategorien für die Unterschutzstellung wird in Kap. 6.2 unter Einbeziehung der Daten über das VSG Unterelbe zu prüfen sein. Ebenso wird in Kap. 6.3 die Frage einer ausschließlich vertraglichen Sicherung abschließend zu klären sein, wenngleich bereits jetzt ersichtlich ist, dass diese mit Blick auf die Unionsrechtskonformität und die Gleichwertigkeit des Schutzes nur in den wenigsten Fällen praxistauglich sein dürfte<sup>290</sup>.

Das niedersächsische Landesrecht formuliert keine weiteren Anforderungen an die Wahl des Schutzregimes für ein VSG<sup>291</sup>. Im Falle eines NSG kann für die Nutzungsbeschränkungen von Grünland ein Erschwernisausgleich gewährt werden, für LSG ist dies nicht vorgesehen<sup>292</sup>. Allerdings können sowohl für Flächen im Gebiet von LSG als auch von NSG vertragliche Vereinbarungen, bspw. für bestimmte Pflegemaßnahmen, abgeschlossen werden<sup>293</sup>.

#### 4. Vertragsnaturschutz

Das nachfolgende Kapitel gibt einen Überblick über das Thema Vertragsnaturschutz. Aufgrund der großen Vielfalt möglicher vertraglicher Vereinbarungen zu Zwecken des Naturschutzes erfolgt im Rahmen dieser Arbeit keine umfassende Erörterung sämtlicher Inhalte oder Ausprägungen. Nach einer einführenden Begriffsdefinition werden knapp Chancen und Risiken des Vertragsnaturschutzes aus der Perspektive des Naturschutzes skizziert (Kap. 4.1). Anschließend wird in Kap. 4.2 genauer auf den Prüfauftrag des § 3 Abs. 3 BNatSchG eingegangen sowie die Frage geklärt, ob und wann normersetzende bzw. -ergänzende Verträge im Falle der Inschutznahme eines VSG grundsätzlich in Betracht kommen. Schließlich werden Agrarumweltmaßnahmen als eine gängige Ausprägung des Vertragsnaturschutzes vorgestellt (Kap. 4.3).

Vertragsnaturschutz kann

*„als Naturschutz mittels Vereinbarungen definiert [werden], welche die zuständigen Behörden auf freiwilliger Basis mit Grundeigentümern bzw. Pächtern schutzwürdiger Flächen schließen. Dabei verpflichten sich die nutzungsberechtigten Bewirtschafter regelmäßig gegen eine entsprechende Nutzungsausfallentschädigung, im Interesse eines verbesserten Naturschutzes bestimmte Maßnahmen vorzunehmen oder umweltschädigende Handlungen zu unterlassen.“<sup>294</sup>*

---

<sup>289</sup> Kap. 3.2.1.1.2.

<sup>290</sup> Kap. 3.2.1.2.

<sup>291</sup> Kap. 3.3.1.

<sup>292</sup> Kap. 3.3.2.

<sup>293</sup> Kap. 3.2.1.1.2 und 3.2.1.1.3. Zu den Möglichkeiten normergänzender Verträge s. Kap. 4.2.2.

<sup>294</sup> Forkert 2010, Rn. 2. Ähnlich auch: Frenz 2011, 257; Fritz 1997, 440; Gellermann/Middeke 1991, 460; Güthler/Oppermann 2005, 12; Münchhausen/Knickel et. al. 2009, 15; Reh binder 2000, 859f.



Zum Vertragsnaturschutz können auch die Agrarumweltprogramme der EU gezählt werden<sup>295</sup>, die auf einer gemeinsamen Gestaltung und Finanzierung von EU, Bund und Ländern beruhen<sup>296</sup>. Diese beinhalten verschiedene Agrarumweltmaßnahmen (AUM), welche finanzielle Anreize für die landwirtschaftliche Produktion zum Schutz der Umwelt und des ländlichen Raumes bieten<sup>297</sup>.

Wird in dieser Arbeit der Begriff des Vertragsnaturschutzes verwendet, sind zunächst, der o.g. Definition folgend, sämtliche vertragliche Vereinbarungen einschließlich der AUM, gemeint. Wenn ausschließlich die von der EU kofinanzierten AUM gemeint sind, werden diese explizit so benannt.

Zu den Inhalten des Vertragsnaturschutzes zählen bspw. die Extensivierung der Landbewirtschaftung, v.a. auf Grünland, der Schutz von Feldrainen, Wiesen- und Uferrandstreifen und spezielle Programme zum Schutz einzelner Arten, so z.B. der Wiesenvogelschutz<sup>298</sup>.

Eine Betrachtung der rechtlichen Ausgestaltung von Naturschutzverträgen, ebenso wie eine grundlegende Prüfung der Möglichkeit zum Vertragsabschluss, würde ein neues Thema innerhalb dieser Arbeit eröffnen sowie weit über die Zielsetzung hinausgehen und unterbleibt daher<sup>299</sup>. Lediglich sei darauf hingewiesen, dass Vertragsnaturschutz grundsätzlich sowohl in Form öffentlich-rechtlicher als auch privatrechtlicher Verträge möglich ist<sup>300</sup>. Der Schutz von Natur und Landschaft stellt eine staatliche Aufgabe dar<sup>301</sup>. Sofern vertragliche Vereinbarungen an die Stelle ordnungsrechtlicher Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes treten, fallen sie ebenfalls in den Bereich des öffentlichen Rechts<sup>302</sup>, so dass es sich regelmäßig um öffentlich-rechtliche Verträge nach § 54 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)<sup>303</sup> handelt<sup>304</sup>. So bilden die §§ 54 ff. VwVfG auch im Naturschutz die Rechtsgrundlage für den Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge und nicht etwa § 3 Abs. 3 BNatSchG<sup>305</sup>.

---

<sup>295</sup> Forkert 2010, Rn. 2.

<sup>296</sup> Ebd. Rn. 13.

<sup>297</sup> Münchhausen/Knickel et. al. 2009, 15. Auf AUM wird in Kap. 4.3 näher eingegangen.

<sup>298</sup> Rehbinder 2000, 861. Mehr zu möglichen Inhalten des Vertragsnaturschutzes – hier AUM – s. Kap. 4.3.

<sup>299</sup> Zu vertragsrechtlichen Problemen siehe bspw. Frenz 2011, 257.

<sup>300</sup> Fritz 1997, 441; Stöckel/Müller-Walter, in: Erbs/Kohlhaas/Ambis 191. EL 2012, § 3 BNatSchG Rn. 13.

<sup>301</sup> Art. 20a GG.

<sup>302</sup> Rehbinder 2000, 865.

<sup>303</sup> Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften v. 25.7.2013 (BGBl. I S. 2749), im Weiteren nur noch VwVfG.

<sup>304</sup> Stöckel/Müller-Walter, in: Erbs/Kohlhaas/Ambis 191. EL 2012, § 3 BNatSchG Rn. 13. Zur Zulässigkeit öffentlich-rechtlicher Naturschutzverträge s. ausführlich Frenz 2011, 260 ff.; Gellermann/Middeke 1991, 461 ff.

<sup>305</sup> Fischer-Hüftle/Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 3 BNatSchG Rn. 11; Meßerschmidt 97. Aktualisierung 2010, § 3 BNatSchG Rn. 29 m.w.N. Zu den Vorgaben des § 3 Abs. 3 BNatSchG s. Kap. 4.2.



## 4.1 Chancen und Risiken

Der Vertragsnaturschutz wird als wichtige Ausgestaltung des Kooperationsprinzips im Naturschutz gesehen<sup>306</sup>, da er durch die Einbindung von Landbewirtschaftern die Akzeptanz für Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erhöhen kann<sup>307</sup>. Die Gewährung von Mitentscheidungsmöglichkeiten zur Ausgestaltung des Naturschutzes kann den Interessenausgleich zwischen Landwirtschaft und Naturschutz erleichtern und so u.U. zur Reduzierung von Vollzugsproblemen und Rechtsstreitigkeiten beitragen<sup>308</sup>. Auch kann mit der Akzeptanz die Motivation steigen, die geforderten Leistungen zu erbringen<sup>309</sup>. Die Idee des Vertragsnaturschutzes ist es folglich, dass ein wirkungsvoller Biodiversitätsschutz nicht nur mittels „command and control“ umgesetzt werden kann<sup>310</sup>. Aufgrund von Widerständen hiergegen und begrenzter Handlungskapazitäten der Verwaltung wäre ein reiner Kontrollansatz zur Umsetzung von Naturschutz ohnehin fraglich<sup>311</sup>. Vielmehr kann die Sichtweise vertreten werden, dass eine naturverträgliche Landwirtschaft öffentliche Güter erzeugt, die auch mit öffentlichen Mitteln gefördert werden sollten, da anderenfalls kein Anspruch der Allgemeinheit hierauf bestünde<sup>312</sup>. Auf der Gegenleistung, i.d.R. einer Geldzahlung für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen, beruht in hohem Maße auch die Zustimmung betroffener Grundstücksnutzer<sup>313</sup>. Denn ihnen können verfassungsrechtlich zwar Verbote zum Unterlassen naturschädlicher Handlungen auferlegt werden, Gebote für z.B. bestimmte Pflegemaßnahmen sind jedoch nicht möglich<sup>314</sup>. Soll eine bestimmte Form der Kulturlandschaft erhalten bleiben, ist die Wirkung der ordnungsrechtlichen Möglichkeiten begrenzt, „es beginnt das Terrain des Vertragsnaturschutzes.“<sup>315</sup>

Allerdings ist aus der Perspektive des Naturschutzes problematisch, dass Verträge meist nur eine begrenzte Laufzeit aufweisen, so dass ein dauerhafter Schutz nicht garantiert werden kann<sup>316</sup>. Auch besteht ein Konflikt zwischen aus Naturschutzsicht gewünschter Dauerhaftigkeit des Vertrages auf der einen Seite und von den Landwirten gewünschter Flexibilität auf der anderen Seite<sup>317</sup>. Zudem ist die Möglichkeit des Vertragsabschlusses an die Bereitstellung finanzieller Mittel geknüpft, deren weitere Entwicklung angesichts der Situ-

---

<sup>306</sup> Forkert 2010, Rn. 7; Gellermann/Middeke 2011, 459; Meßerschmidt 97. Aktualisierung 2010, § 3 BNatSchG Rn. 11; Stöckel/Müller-Walter, in: Erbs/Kohlhaas/Ambis 191. Erg.-Lfg. 2012, § 3 BNatSchG Rn. 8 m.w.N.

<sup>307</sup> Forkert 2010, Rn. 7; Köck 2010, 537; Rehbinder 2000, 866.

<sup>308</sup> Rehbinder 2000, 866. Ähnlich Gellermann/Middeke 1991, 459; Meßerschmidt 97. Aktualisierung 2010, § 3 BNatSchG Rn. 30 m.w.N.

<sup>309</sup> Fischer-Hüftle/Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 3 BNatSchG Rn. 9; Frenz 2011, 259.

<sup>310</sup> Kröck 2010, 537.

<sup>311</sup> Ebd.

<sup>312</sup> Ebd.

<sup>313</sup> Fischer-Hüftle/Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 3 BNatSchG Rn. 10.

<sup>314</sup> Köck 2010, 537. Für genauere Ausführungen zur Festsetzung von Ge- und Verboten in Schutzgebieten s. Kap. 3.2.1.1.2 und 3.2.1.1.3; hinsichtlich eigentumsrechtlicher Fragen bei der Schutzgebietsausweisung s. Kap. 3.2.1.1.1.

<sup>315</sup> Köck 2010, 537.

<sup>316</sup> Forkert 2010, Rn. 60.

<sup>317</sup> Rehbinder 2000, 867.



ation der öffentlichen Haushalte nicht langfristig absehbar ist<sup>318</sup>. Vertragsnaturschutz beruht stets auf Freiwilligkeit, d.h. es besteht kein Zwang zum Abschluss eines Vertrags<sup>319</sup>. Ist ein Landwirt nicht zum Abschluss eines Vertrags bereit, können die vertraglich vorgesehenen Naturschutzmaßnahmen folglich nicht auf diesem Wege umgesetzt werden.

Es zeigt sich somit, dass vertragliche Vereinbarungen Chancen für die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege bieten, gleichzeitig aber mit einer Reihe Risiken hinsichtlich der Zielerreichung verbunden sind. In Kap. 4.2.2 und 6.3 wird näher auf die Frage eingegangen, ob der Einsatz von Vertragsnaturschutz bei der Sicherung eines VSG möglich ist. Wann vertragliche Ergänzungen möglich sind, wird in Kap. 4.2.1 und Kap. 7 herausgestellt.

## 4.2 Prüfauftrag nach § 3 Abs. 3 BNatSchG

Nach § 3 Abs. 3 BNatSchG soll bei „Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege [...] vorrangig geprüft werden, ob der Zweck mit angemessenem Aufwand auch durch vertragliche Vereinbarungen erreicht werden kann.“ Der Begriff „vorrangig“ bezieht sich hierbei ausschließlich auf die Prüfung, nicht aber auf deren Ergebnis<sup>320</sup>. D.h., es soll nicht in jedem Fall bevorzugt eine vertragliche Regelung angestrebt werden. Vielmehr bezieht sich der Begriff auf den zeitlichen Ablauf des behördlichen Handelns, so dass zuerst geprüft werden muss, ob das Maßnahmenziel auch durch Verträge erreicht werden kann, bevor hoheitliche Maßnahmen ergriffen werden<sup>321</sup>. Die Vorschrift soll „die hohe praktische Bedeutung des Vertragsnaturschutzes für die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ betonen, nicht aber einen Vorrang des Vertragsrechts vor dem Ordnungsrecht begründen<sup>322</sup>. Der Gesetzesbegründung zufolge wäre ein solcher Vorrang im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege weder angesichts der Wirksamkeit der Steuerung noch aufgrund des verwaltungsmäßigen Aufwands gerechtfertigt<sup>323</sup>. Bei § 3 Abs. 3 BNatSchG handelt es sich um eine Sollvorschrift, d.h. die Prüfung ist durchzuführen, sofern keine besonderen Umstände vorliegen, die ein Unterlassen rechtfertigen, bspw. Eilbedürftigkeit hoheitliche Maßnahmen gebietet<sup>324</sup>. Somit ist § 3 Abs. 3 BNatSchG lediglich ein an die Behörden gerichteter Prüfauftrag<sup>325</sup>.

---

<sup>318</sup> Forkert 2010, Rn. 60.

<sup>319</sup> Ebd. Rn. 59.

<sup>320</sup> Meßerschmidt 97. Aktualisierung, § 3 BNatSchG Rn. 38.

<sup>321</sup> Fischer-Hüftle/Schumacher, in: Fischer-Hüftle 2011, § 3 BNatSchG Rn. 16.

<sup>322</sup> Deutscher Bundestag 2009, 52 f.

<sup>323</sup> Ebd. 53.

<sup>324</sup> Fischer-Hüftle/Schumacher, in: Fischer-Hüftle 2011, § 3 BNatSchG Rn. 18.

<sup>325</sup> Forkert 2010, Rn. 26.



Im Vergleich zu hoheitlichen Maßnahmen stellen vertragliche Vereinbarungen aufgrund der Mitgestaltungsmöglichkeiten Betroffener meist ein milderes Mittel dar<sup>326</sup>. Nur unter den Bedingungen, dass a) der Zweck einer Maßnahme und dieser b) mit angemessenem Aufwand durch vertragliche Vereinbarungen erreicht werden kann, kommt Vertragsnaturschutz tatsächlich zur Umsetzung von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Betracht<sup>327</sup>. Sofern dies der Fall ist, ergibt sich aus dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ein gewisses Primat des Vertragsnaturschutzes<sup>328</sup>.

Mit Blick auf Schutzgebietsausweisungen eignen sich vertragliche Vereinbarungen grundsätzlich nur dann, wenn der zu gewährleistende Zustand eines Grundstücks ausschließlich oder mindestens maßgeblich von den Vertragsparteien beeinflusst wird<sup>329</sup>. Soll bspw. eine naturschutzkonforme Flächenbewirtschaftung sichergestellt werden, kommt das Instrument des Vertragsnaturschutzes in Betracht<sup>330</sup>. Untauglich sind Verträge mit Grundstücksnutzern in jedem Fall dann, wenn das Verhalten von Personen, die sich im Gebiet aufhalten, geregelt werden soll<sup>331</sup>. Hieraus ergibt sich der erste Prüfschritt: Soll das Verhalten von Dritten im Gebiet geregelt werden? Falls ja, ist eine förmliche Unterschutzstellung erforderlich, da die Vertragsparteien Dritten gegenüber nicht über Kontroll- und Sanktionsmöglichkeiten verfügen<sup>332</sup>. Falls nein, ist in einem zweiten Schritt die Eignung des Vertragsnaturschutzes im konkreten Fall zu prüfen<sup>333</sup>. Nicht in Betracht kommt der Abschluss von Verträgen, wenn bestimmte Ziele aus rechtlichen Gründen nur mit hoheitlichen Mitteln erreicht werden können oder die Maßnahme eilt, so dass keine Zeit für längere Vertragsverhandlungen zur Verfügung steht<sup>334</sup>. Ebenfalls nicht in Betracht kommen Verträge, wenn der Kreis der notwendigen Vertragspartner so groß wäre, dass die Zweckerreichung gefährdet würde oder der Vertragsabschluss zu weit hinausgezögert würde<sup>335</sup>. Auch wenn die Naturschutzbehörde die nötigen Verhandlungen z.B. aus personellen Gründen nicht leisten kann, kann vom Einsatz des Vertragsnaturschutzes abgesehen werden<sup>336</sup>.

---

<sup>326</sup> Stöckel/Müller-Walter, in: Erbs/Kohlhaas/Ambs 191. Erg.-Lfg. 2012, § 3 BNatSchG Rn. 9.

<sup>327</sup> § 3 Abs. 3 BNatSchG. So auch Fischer-Hüftle/Schumacher, in: Fischer-Hüftle 2011, § 3 BNatSchG Rn. 16.

<sup>328</sup> Stöckel/Müller-Walter, in: Erbs/Kohlhaas/Ambs 191. EL 2012, § 3 BNatSchG Rn. 9. Dennoch begründet der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz keinen generellen Vorrang des Vertragsnaturschutzes, sondern lediglich eine vorrangige Prüfpflicht, da die Behörden innerhalb des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einen weiten Spielraum besitzen (ebd. Rn. 10 m.w.N.).

<sup>329</sup> Meßerschmidt 97. Aktualisierung 2010, § 3 BNatSchG Rn. 40.

<sup>330</sup> Fischer-Hüftle/Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 3 BNatSchG Rn. 19.

<sup>331</sup> Ebd.; ähnlich Forkert 2010, Rn. 26.

<sup>332</sup> Forkert 2010, Rn. 26.

<sup>333</sup> Ebd. Rn. 27.

<sup>334</sup> Fischer-Hüftle/Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 3 BNatSchG Rn. 21.

<sup>335</sup> Ebd.; ähnlich Forkert 2010, Rn. 27; Meßerschmidt 97. Aktualisierung 2010, § 3 BNatSchG Rn. 41 m.w.N. In großen Gebieten, so bspw. in den Hauptzentren des Wiesenvogelschutzes – diese sollten mindestens 500 Hektar groß sein, um ihrem Schutzziel gerecht zu werden – stoßen naturschutzvertragliche Regelungen schnell an die Grenze ihrer Einsetzbarkeit (Gellermann/Middeke 1991, 460).

<sup>336</sup> Fischer-Hüftle/Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 3 BNatSchG Rn. 21. Sowohl in personeller als z.T. auch in fachlicher Hinsicht kann Vertragsnaturschutz leicht zu einer Überforderung der Verwaltungskapazität führen (Gellermann/Middeke 1991, 459).



Hingegen eignet sich das Instrument des Vertragsnaturschutzes im Rahmen von Schutzgebietsausweisungen für die Durchführung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen i.S.d. § 22 Abs. 1 BNatSchG<sup>337</sup>.

Allerdings begründet die Prüfpflicht keine Rechte Dritter auf Abschluss eines Vertrags. Selbst dann, wenn der Zweck einer Maßnahme gleichermaßen durch vertragliche Vereinbarungen erreicht werden kann, begründet § 3 Abs. 3 BNatSchG keine einklagbare Verpflichtung zum Angebot eines Vertrags seitens der Behörde<sup>338</sup>. Wenn sich eine Konsenslösung auf einem niedrigeren Niveau als von der Behörde angestrebt abzeichnet, liegt hierin keine Begründung für den Verzicht auf hoheitliche Maßnahmen, da die vertragliche Lösung in einem solchen Fall nicht gleich wirksam wie eine ordnungsrechtliche wäre<sup>339</sup>. Bei ihrer Entscheidung hat die Behörde nicht nur die Angemessenheitsklausel des § 3 Abs. 3 BNatSchG für den Aufwand des Vertragsabschlusses zu berücksichtigen<sup>340</sup>, sondern sich maßgeblich von den Vorgaben des § 1 BNatSchG und ihrer Einhaltung leiten zu lassen<sup>341</sup>.

Insgesamt sind sowohl normergänzende als auch normersetzende Verträge nur dann effektiv, wenn die Verwaltung im Falle einer Nichterfüllung, einer unzureichenden Erfüllung oder falls die Verhandlungen scheitern, über ausreichende ordnungsrechtliche Mittel verfügt und glaubhaft ist, dass sie diese auch anwenden wird<sup>342</sup>.

#### 4.2.1 Normersetzende Verträge

Forkert zufolge geht es, unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte und des Sinns und Zwecks der Norm, bei § 3 Abs. 3 BNatSchG originär um vertragliche Vereinbarungen, die an Stelle hoheitlicher ordnungsrechtlicher Anordnungen abgeschlossen werden, d.h. um normersetzende Verträge<sup>343</sup>. Im Anwendungsbereich der Sicherung von VSG erlaubt § 32 Abs. 4 BNatSchG das Instrument des Vertragsnaturschutzes<sup>344</sup>, wengleich weithin davon ausgegangen wird, dass eine rein vertragliche Sicherung eine Ausnahme zur hoheitlichen Unterschutzstellung darstellt, gegen die begründete Bedenken hinsichtlich ihrer

---

<sup>337</sup> Forkert 2010, Rn. 28.

<sup>338</sup> Fischer-Hüftle/Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 3 BNatSchG Rn. 18.

<sup>339</sup> Meßerschmidt 97. Aktualisierung 2010, § 3 BNatSchG Rn. 43.

<sup>340</sup> Meßerschmidt 97. Aktualisierung 2010, § 3 BNatSchG Rn. 38.

<sup>341</sup> Fischer-Hüftle/Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 3 BNatSchG Rn. 17.

Zu den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege gehört es,

*„1. die biologische Vielfalt, 2. die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie 3. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft“*

dauerhaft zu sichern (§ 1 Abs. 1 BNatSchG), wobei die biologische Vielfalt „die Vielfalt der Tier- und Pflanzenarten einschließlich der innerartlichen Vielfalt sowie die Vielfalt an Formen von Lebensgemeinschaften und Biotopen“ umfasst (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG).

<sup>342</sup> Reh binder 2000, 866. Ähnlich auch Münchhausen/Knickel et. al. 2009, 94.

<sup>343</sup> Forkert 2010, Rn. 32.

<sup>344</sup> Ausführlicher hierzu Kap. 3.2.1.2.



Unionsrechtskonformität bestehen<sup>345</sup>. Darüber hinaus scheidet bei einer rein vertraglichen Sicherung eines VSG die Möglichkeit einer Verträglichkeitsprüfung und Zulassungsentscheidung nach § 34 BNatSchG von vorne herein aus<sup>346</sup>. Insofern muss an dieser Stelle nicht weiter auf normersetzende Verträge zur Unterschutzstellung von VSG eingegangen werden, sondern es kann auf die diesbezügliche Analyse in Kap. 6.3 verwiesen werden. Festzuhalten bleibt, dass sich aus § 32 Abs. 4 BNatSchG auch i.V.m. § 3 Abs. 3 BNatSchG kein genereller Vorrang des Vertragsnaturschutzes ableiten lässt<sup>347</sup>.

#### 4.2.2 Normergänzende Verträge

Vertragliche Vereinbarungen sind im Anwendungsfeld von Schutzverordnungen zur Unterschutzstellung eines VSG auf der Grundlage von § 32 Abs. 4 BNatSchG möglich<sup>348</sup>. Es besteht nicht nur die Wahl zwischen rein ordnungs- oder vertragsrechtlichen Sicherungsmaßnahmen, sondern auch Mischmodelle sind zulässig<sup>349</sup>. Die zuständige Behörde muss im Rahmen ihres Ermessens entscheiden, wann eine Kombination von Schutzgebietsverordnung und Vertragsnaturschutz sinnvoll ist<sup>350</sup>. Indem sie über den Schutzzweck einer Verordnung hinausgehende Verpflichtungen regeln, kommt vertraglichen Vereinbarungen eine normkonkretisierende Wirkung zu<sup>351</sup>. Nach dem BVerfG ist es zulässig, ein LSG durch eine Schutzverordnung, die bestimmte Verbote normiert und so „eine Art Grundschutz“ darstellt, unter Schutz zu stellen und für Flächen, die für ihren Erhalt einer Bewirtschaftung bedürfen, weitere rechtliche und finanzielle Instrumente vorzusehen, durch deren Einsatz der Grundschutz „seine volle Effizienz erhält“<sup>352</sup>. Folglich bieten sich normergänzende Verträge dann besonders an, wenn die notwendigen Maßnahmen hoheitlich nur schwer durchsetzbar wären<sup>353</sup>. Eine Kopplung ordnungsrechtlicher Maßnahmen mit dem Vertragsnaturschutz kommt insbesonde-

<sup>345</sup> Forkert 2010, Rn. 49; vgl. auch Kap. 3.2.1.2. Deutlicher Meßerschmidt: „Nicht üblich - und rechtlich unzulässig - sind Vereinbarungen zur Substitution einer Unterschutzstellung“ (Meßerschmidt 97. Aktualisierung 2010, § 3 BNatSchG Rn. 33 m.w.N.).

<sup>346</sup> Fischer-Hüftle/Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, § 3 BNatSchG Rn. 24. Ein nicht als Schutzgebiet ausgewiesenes VSG besitzt weiterhin den Status eines faktischen VSG, welches einem absoluten Beeinträchtigungsverbot unterliegt (Kap. 3.1.3).

<sup>347</sup> Forkert 2010, Rn. 53 ff.

<sup>348</sup> Ebd. Rn. 48.

<sup>349</sup> Münchhausen/Knickel et. al. 2009, 60. Darauf, inwiefern eine Kombination von Naturschutzverträgen grundsätzlich mit den Vorschriften des BNatSchG zur Unterschutzstellung (§ 20 Abs. 2) vereinbar ist, kann im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter eingegangen werden. Ausführlich hierzu s. Münchhausen/Knickel et. al. 2009, 61 ff.

<sup>350</sup> Forkert 2010, Rn. 48.

<sup>351</sup> Reh binder 2000, 863.

<sup>352</sup> BVerfG 16.09.1998, Az. 1 BvL 21/94, Ziff. 42. Hierzu auch Meßerschmidt 97. Aktualisierung 2010, § 3 BNatSchG Rn. 33 m.w.N.

<sup>353</sup> Stöckel/Müller-Walter, in: Erbs/Kohlhaas/Ambis 191. EL 2012, § 3 BNatSchG Rn. 12. Der im BNatSchG verankerte Entwicklungsgedanke (z.B. § 23 Abs. 1 Nr. 1 und § 26 Abs. 1 Nr. 1) dürfte in einigen Fällen nur mittels vertraglicher Vereinbarungen durchsetzbar sein (ebd.). Zum Vertragsnaturschutz als flankierende Maßnahme für hoheitlich schwer durchsetzbare Maßnahmen vgl. Forkert 2010, Rn. 40. Allerdings müsse eine förmliche Unterschutzstellung ihrerseits einen ausreichenden Schutz vermitteln, was nicht der Fall ist, wenn die förmliche Unterschutzstellung ihren Schutzzweck nicht erreichen kann, ohne auf zusätzliche vertragliche Vereinbarungen angewiesen zu sein (ebd.).





re zur Realisierung von Bewirtschaftungs-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen in Betracht<sup>354</sup>. Zudem wird die ökologische Wirksamkeit des Vertragsnaturschutzes in Schutzgebieten, bzw. schutzwürdigen Gebieten, soweit die Maßnahmen spezialisiert und zielbezogen sind, als erfolgreich eingestuft<sup>355</sup>. Angesichts der Schutzaufgabe sollten bei normergänzenden Verträgen lange Vertragslaufzeiten angestrebt sowie Vorkehrungen für die Zeit nach dem Ablauf eines befristeten Vertrags getroffen werden<sup>356</sup>.

### 4.3 Agrarumweltmaßnahmen

AUM gehören zu den Instrumenten des Vertragsnaturschutzes<sup>357</sup>. Sie sind Teil des komplexen Dreiebenensystems der Agrarstrukturförderung<sup>358</sup>, das sich auf der Ebene geteilter Zuständigkeiten von EU, Bund und Ländern erstreckt<sup>359</sup>. Nachfolgend werden die Förderung von AUM nach dem europäischen Landwirtschaftsfonds (ELER) sowie die Niedersächsischen und Bremer Agrarumweltprogramme vorgestellt. Dabei liegt der Schwerpunkt auf der Darstellung der Fördervoraussetzungen. Nicht eingegangen wird auf die sehr umfangreichen Regelungen zur Höhe der Zahlungen für AUM.

#### 4.3.1 Förderung von Agrarumweltmaßnahmen nach dem ELER

Im Zuge der letzten Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU<sup>360</sup> trat Ende 2013 die VO (EU) Nr. 1305/2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den ELER (ELER-VO)<sup>361</sup> in Kraft. Die ELER-VO legt sechs Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums fest<sup>362</sup>, darunter auch die Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Land- und Forstwirtschaft verbundenen Ökosysteme<sup>363</sup>. Schwerpunktmäßig gehört zu dieser Priorität die „Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten“<sup>364</sup>. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, nationale

<sup>354</sup> Apfelbacher/Adenauer/Iven 1999, 67. Zu den Hintergründen s. u.a. Kap. 3.2.1.1.2, 3.2.1.1.3 sowie 4.1.

<sup>355</sup> Reh binder 2000, 865.

<sup>356</sup> Meßerschmidt 115. Aktualisierung 2013, § 32 BNatSchG Rn. 79.

<sup>357</sup> Kap. 4.

<sup>358</sup> Busse 2015, Rn. 292.

<sup>359</sup> Siehe hierzu die Infobox „Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU und ihre Umsetzung in Deutschland“.

<sup>360</sup> BMEL 2015, 9.

<sup>361</sup> Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABI.EU Nr. L 347 vom 20.12.2013, S. 487). Im Folgenden nur noch ELER-VO.

Der Rechtssetzungsakt der Verordnung bedarf, im Gegensatz zu Richtlinien (vgl. Kap. 3.2), keiner Umsetzung in nationales Recht, Verordnungen der EU sind in all ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar in jedem Mitgliedstaat (Art. 288 AEUV).

<sup>362</sup> Art. 5 ELER-VO.

<sup>363</sup> Ebd. Nr. 4.

<sup>364</sup> Ebd. lit. a.



und/oder regionale Programme zur Entwicklung des ländlichen Raums vorzulegen<sup>365</sup>. In Art. 14-44 nennt die ELER-VO Maßnahmen zur Entwicklung des ländlichen Raumes. Entscheidend für die Priorität Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der mit der Landwirtschaft verbundenen Ökosysteme sind v.a. die Maßnahmen in Art. 28 (Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen) und Art. 30 (Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie)<sup>366</sup>. Die Aufnahme von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in die nationalen/regionalen Programme ist verpflichtend<sup>367</sup>. Entsprechende Zahlungen werden Landbewirtschaftern gewährt, die sich freiwillig verpflichten, Vorhaben durchzuführen<sup>368</sup>. Allerdings werden Zahlungen nur für Verpflichtungen gewährt, die über bestimmte Mindestanforderungen hinausgehen<sup>369</sup>. Zu den Mindestanforderungen gehören u.a.:

- Einschlägige verpflichtende Anforderungen des nationalen Rechts<sup>370</sup>,
- obligatorische Grundanforderungen nach Titel VI Kapitel I der VO (EU) Nr. 1306/2013<sup>371</sup>. Hiermit gemeint sind die Cross-Compliance (CC) Vorschriften, zu denen die Grundanforderungen an die Betriebsführung nach Unionsrecht und die nach nationalem Recht geltenden Vorschriften der Erhaltung von landwirtschaftlichen Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand gehören<sup>372</sup>. Nach dem Unionsrecht fielen auch die Einhaltung einiger sich aus der VRL ergebender Vorschriften unter CC<sup>373</sup>, dies wurde in Deutschland jedoch nicht in die entsprechende Vorschrift übernommen<sup>374</sup>.

Dies bedeutet, dass, sofern eine Maßnahme bereits nach Vorschriften des nationalen Rechts durchzuführen ist oder den CC-Anforderungen unterliegt, den Landwirten für sie keine Agrarumwelt- und Klimazahlungen gewährt werden können.

---

<sup>365</sup> Ebd. Art. 6 Abs. 1. Mit dem Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum (PFEIL) ist Niedersachsen dem nachgekommen (ML o.J., o.S.). Art. 18 ELER-VO nennt sämtliche Inhalte, die ein solches Programm umfassen muss.

<sup>366</sup> Anhang II i.V.m. Art. 13 ELER-VO.

<sup>367</sup> Art. 28 Abs. 1 ELER-VO.

<sup>368</sup> Ebd. Abs. 2.

<sup>369</sup> Ebd. Abs. 3.

<sup>370</sup> Ebd.

<sup>371</sup> Ebd.

<sup>372</sup> Art. 93 Abs. 1 der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABl.EU Nr. L 347 vom 20.12.2013, S. 549), im Folgenden nur noch VO (EU) Nr. 1306/2013. Anhang II dieser Verordnung listet sämtliche Cross-Compliance Vorschriften, wobei es aber den Mitgliedstaaten obliegt, auf Grundlage von Anhang II Mindeststandards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand der Flächen festzulegen (ebd. Art. 94).

<sup>373</sup> Anhang II VO (EU) Nr. 1306/2013.

<sup>374</sup> Abschnitt 2 der Agrarzahlungen-Verpflichtungenverordnung vom 17. Dezember 2014 (BAnz. AT 23.12.2014 V1), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 10. Juli 2015 (BAnz. AT 13.07.2015 V1), im Folgenden nur noch AgrarZahlVerpflV, formuliert die Anforderungen an die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, Vorgaben aus der VRL finden sich hier nicht. Vgl. auch Oppermann/ Kasperczyk et. al. 2013, 173.



Art. 30 ELER-VO sieht u.a. Zahlungen für Nachteile bei der Bewirtschaftung eines Gebietes vor, die im Zusammenhang mit der Umsetzung der FFH- und VRL entstehen<sup>375</sup>. Allerdings werden auch diese Zahlungen nur für Maßnahmen, die nicht unter CC fallen, gewährt<sup>376</sup>.

### **Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU und ihre Umsetzung in Deutschland**

*Der Agrarsektor ist der älteste vergemeinschaftete Bereich der EU, seit 1962 gibt es eine gemeinsame Agrarpolitik (GAP)<sup>377</sup>. Die Gestaltung und Durchführung der GAP ist primärrechtlich verankert<sup>378</sup>, ebenso wie ihre Ziele<sup>379</sup>. Die GAP ist durch eine Zwei-Säulen-Struktur geprägt, welche nicht durch das Primärrecht vorgegeben wird, sondern sich sukzessive durch das Agrarsekundärrecht entwickelt hat<sup>380</sup>. Das Agrarmark Ordnungsrecht, unter das auch Direktzahlungen<sup>381</sup> fallen, bildet die erste Säule<sup>382</sup>. Das Recht der zweiten Säule „will auf die Produktionsbedingungen der Landwirtschaft Einfluss nehmen, also darauf ob und wie produziert wird.“<sup>383</sup> Kurz gesagt stellt die Agrarstrukturpolitik der EU, deren Ziel die Förderung der Entwicklung der Landwirtschaft und des ländlichen Raumes ist<sup>384</sup>, die zweite Säule der GAP dar<sup>385</sup>. Seit Anfang 2007 besteht der europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ein selbstständiger Strukturfonds<sup>386</sup>, über den die ländliche Entwicklung aus Mitteln der EU kofinanziert wird<sup>387</sup>. Dabei werden die rechtlichen Voraussetzungen für den Anspruch auf Beihilfen von der EU lediglich rahmenrechtlich abgesteckt, die konkrete Ausgestaltung obliegt den Mitgliedstaaten<sup>388</sup>. Die EU führt selbst keine Maßnahmen durch, sondern beteiligt sich lediglich innerhalb eines festgelegten Rahmens an den Kosten von Förderprogrammen<sup>389</sup>. In Deutschland erstreckt sich die konkurrierende Gesetzgebung auch auf den Bereich der Förderung landwirtschaftlicher Erzeugnisse<sup>390</sup>, so dass Fördermaßnahmen gemeinsam von Bund und Bundesländern durchgeführt werden. Nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG gehört die Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes zu den Aufgaben der Länder, bei denen der Bund ein Mitwirkungsrecht besitzt. Die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küsten-*

<sup>375</sup> Art. 30 Abs. 1 ELER-VO.

<sup>376</sup> Ebd. Abs. 3.

<sup>377</sup> Härtel 2013, Rn. 1.

<sup>378</sup> Art. 38 Abs. 1, 4 AEUV.

<sup>379</sup> Art. 39 Abs. 1 AEUV.

<sup>380</sup> Härtel 2013, Rn. 122.

<sup>381</sup> Direktzahlungen umfassen von der Produktion entkoppelte Beihilfen in Form von Betriebsprämien, die pro Hektar landwirtschaftlich genutzter Fläche gezahlt werden, und gekoppelte Beihilfen für bestimmte Produkte, die flächen- oder tierbezogen gezahlt werden (ebd. Rn. 141). Weitergehend zu den Direktzahlungen vgl. Busse 2015, Rn. 126 ff. Die Direktzahlungen werden aus dem EU-Haushalt finanziert (Härtel 2013, Rn. 110).

<sup>382</sup> Härtel 2013, Rn. 127.

<sup>383</sup> Ebd. Rn. 123 m.w.N.

<sup>384</sup> Bittner, in: Schwarze 2012, Art. 38 AEUV Rn. 25.

<sup>385</sup> Busse 2015, Rn. 293.

<sup>386</sup> Bittner, in: Schwarze 2012, Art. 38 AEUV Rn. 26; Härtel 2013, Rn. 86.

<sup>387</sup> Die zweite Säule der GAP wird gemeinsam von EU und den Mitgliedstaaten finanziert (Härtel 2013, Rn. 110).

<sup>388</sup> Ebd. und Art. 4 Abs. 2 lit. d AEUV, wonach die Landwirtschaft in die geteilte Zuständigkeit der EU und der Mitgliedstaaten fällt. Weitergehend zum Agrarbeihilferecht vgl. Härtel 2013, Rn. 110 ff.

<sup>389</sup> Busse 2015, Rn. 291.

<sup>390</sup> Art

. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG.



*schutzes (GAK) ermöglicht es Bund und Ländern, eine gemeinsame Agrarstrukturförderung zu betreiben und diese gemeinsam zu finanzieren<sup>391</sup>. Zur Erfüllung ihrer Gemeinschaftsaufgabe erstellen Bund und Länder einen gemeinsamen Rahmenplan<sup>392</sup>. Es steht den Ländern aber frei, ob im Rahmenplan vorgesehene Fördermaßnahmen oder von der GAK losgelöste Agrarstrukturfördermaßnahmen durchgeführt werden<sup>393</sup>. Insgesamt liegt die Durchführung der Agrarstrukturförderung überwiegend bei den Ländern, welche meist Förderrichtlinien besitzen<sup>394</sup>.*

*Tabelle 2: Infokasten zur GAP und ihrer Umsetzung in Deutschland*

### **4.3.2 Die Richtlinie NiB-AUM**

Niedersachsen besitzt mit der „Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Niedersächsische und Bremer Agrarumweltprogramme“ (RL NiB-AUM)<sup>395</sup> ein Instrument der Agrarstrukturförderung. Rechtsgrundlage ist u.a. die oben vorgestellte ELER-VO, auch der jeweils geltende Rahmenplan der GAK findet bei einer Zuwendung Berücksichtigung<sup>396</sup>. Zuwendungen werden mit dem Ziel des Erhalts und der Wiederherstellung der Biodiversität u.a. für eine naturschutzgerechte Landwirtschaft in bestimmten Gebieten, die für den Arten- und Biotopschutz von besonderer Bedeutung sind, gewährt<sup>397</sup>. Hierzu gehört auch das europäische Schutzgebietsnetz Natura 2000<sup>398</sup>. Zuwendungen werden nur auf Antrag gewährt<sup>399</sup>, wobei jedoch kein Anspruch auf die Gewährung besteht. Die Bewilligungsbehörde<sup>400</sup> entscheidet im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel und aufgrund ihres pflichtgemäßen Ermessens über die Zuwendungen<sup>401</sup>. Von der Förderung ausgenommen sind in jedem Fall Maßnahmen, „die bereits durch Rechtsvorschrift oder aufgrund einer Rechtsvorschrift einzuhalten sind“<sup>402</sup>. Für Flächen, die mit EU-Mitteln aufgekauft wurden, wird i.d.R. ebenfalls keine Zuwendung gewährt<sup>403</sup>. Gegenstand der Förderung nach der RL NiB-AUM sind sechs Förderschwerpunkte<sup>404</sup>. Für den Vogelschutz im VSG Unterelbe und damit auch für diese Arbeit, sind ausschließ-

<sup>391</sup> Busse 2015, Rn. 279.

<sup>392</sup> § 4 Abs. 1 des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1934), nachfolgend nur noch GAKG.

<sup>393</sup> Busse 2015, Rn. 281.

<sup>394</sup> Ebd. Rn. 277. Zur niedersächsischen Förderrichtlinie für Agrarumweltmaßnahmen s. Kap. 4.3.2.

<sup>395</sup> Gemeinsamer Runderlass des ML und des MU vom 15.7.2015 – ML-104-60170/02/14, MU-28-04036/03/05 (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen (Nds. MBl. Nr. 28/2015, S. 909), im Folgenden nur noch RL NiB-AUM.

<sup>396</sup> Nr. 1.1 RL NiB-AUM.

<sup>397</sup> Ebd. dritter Spiegelstrich.

<sup>398</sup> Ebd.

<sup>399</sup> Ebd. Nr. 7.1.1.

<sup>400</sup> Bewilligungsstelle ist die LWK (ebd. Nr. 7.2.1).

<sup>401</sup> Ebd. Nr. 1.2.

<sup>402</sup> Ebd. Nr. 2.8. Dies ergibt sich auch aus den Vorgaben des EU-Rechts (s. Kap. 4.3.1).

<sup>403</sup> Ebd. Nr. 2.9.

<sup>404</sup> Für die einzelnen Förderschwerpunkte vgl. Nr. 2.1-2.6 RL NiB-AUM.



lich die Förderschwerpunkte „Maßnahmen auf Dauergrünland (GL)“<sup>405</sup> und „Maßnahmen zum Schutz Nordischer Gastvögel (NG)“<sup>406</sup> von Belang.

Zu den besonderen Anwendungszwecken der Maßnahme GL gehört u.a. „der Erhalt und die Entwicklung von Lebensräumen für die Vogel- und sonstige Tierwelt“<sup>407</sup>. Für die Definition von Dauergrünland verweist die RL NiB-AUM auf die VO (EU) Nr. 1307/2013<sup>408</sup>. Als Dauergrünland gelten hiernach

*„Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und seit mindestens fünf Jahren nicht Bestandteil der Fruchtfolge des landwirtschaftlichen Betriebs sind“*,

wobei auch andere Pflanzen wie Bäume oder Sträucher in das Grünland eingestreut sein können<sup>409</sup>.

Besonderer Anwendungszweck des Förderschwerpunktes NG ist das Bereitstellen störungsarmer Rast- und Nahrungsflächen für überwinternde und durchziehende nordische Gastvögel<sup>410</sup>. Als nordische Gastvögel werden nordische Gänse und Schwäne bezeichnet, deren Brutgebiete in den Tundren Europas mit einer östlichen Ausdehnung bis Sibirien liegen<sup>411</sup>. Die Überwinterungsgebiete dieser Arten reichen von Südschweden über das Schwarze Meer bis nach Südwesteuropa, so dass sich in Niedersachsen sowohl Durchzügler als auch Gänse und Schwäne für die Dauer des Winters aufhalten<sup>412</sup>.

Beide Förderschwerpunkte GL und NG sind in weitere Maßnahmen untergliedert. So gibt es bei GL bspw. eine Maßnahme zur naturschutzgerechten Bewirtschaftung in bestimmten Schwerpunkträumen des Wiesenvogelschutzes<sup>413</sup> oder zusätzliche Maßnahmen zu einem in NSG gewährten Erschwernisausgleich<sup>414</sup>. Der Förderschwerpunkt NG umfasst z.B. Maßnahmen zum Anbau winterharter Zwischenfrüchte zur Bereitstellung störungsarmer Nahrungsflächen auf Acker<sup>415</sup>. Auf die einzelnen Fördermaßnahmen an dieser Stelle detailliert einzugehen, würden zu weit führen. Einen Überblick über die für das VSG Unterelbe relevanten Einzelmaßnahmen bieten jedoch Tab. 5 (Förderschwerpunkt GL) und Abb. 6 (Förderschwerpunkt NG) im Anhang. Für einige Teilmaßnahmen beider Förderschwerpunkte gilt, dass diese nur für Flächen innerhalb einer

---

<sup>405</sup> Ebd. 2.4.

<sup>406</sup> Ebd. 2.6.

<sup>407</sup> Ebd. Nr. 90.

<sup>408</sup> Anlage 8 RL NiB-AUM.

<sup>409</sup> Art. 4 Abs. 1 lit. h der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABl. EU Nr. L 347 vom 20.12.2013, S. 608), im Folgenden nur noch VO (EU) Nr. 1307/2013.

<sup>410</sup> Nr. 133 RL NiB-AUM.

<sup>411</sup> NLWKN 2011v, 2.

<sup>412</sup> Ebd. Mehr zur Bedeutung des VSG Unterelbe für nordische Gastvögel in Kap. 5.2.1.

<sup>413</sup> Nr. 103 RL NiB-AUM.

<sup>414</sup> Ebd. Nr. 115. Zum Erschwernisausgleich vgl. Kap. 3.3.2.

<sup>415</sup> Nr. 139 RL NiB-AUM. Die nordischen Gastvögel sind als herbivore Wasservögel v.a. während der Wintermonate, wenn es auf Weideflächen keinen Biomassezuwachs gibt, auf zusätzliche Nahrungsflächen angewiesen (Degen/Königstedt/Wübbenhorst 2009, 4).



bestimmten Naturschutzkulisse angeboten werden<sup>416</sup>. Bestandteile der Naturschutzkulisse sind u.a. NSG, Flächen, die zur Aufnahme in das Netz Natura 2000 gemeldet wurden und Lebensräume der Arten des Anhang I und Art. 4 Abs. 2 VRL<sup>417</sup>. Für die Teilmaßnahmen GL 1.2, GL 2.2, GL 4 und den Förderschwerpunkt NG wird die Förderkulisse jährlich neu bekannt gegeben<sup>418</sup>. Um einen Überblick über die jeweiligen Förderkulissen zu ermöglichen, finden sich im Anhang Karten<sup>419</sup>, die die Förderkulisse der einzelnen Maßnahmen im Jahr 2015 abbilden. So kann ein erster Eindruck gewonnen werden, welche Fördermaßnahmen bei der Unterschutzstellung des in dieser Arbeit betrachteten Teils des VSG Unterelbe herangezogen werden können<sup>420</sup>. Zum jetzigen Zeitpunkt sind dies, neben den landesweit flächendeckend möglichen Maßnahmen GL 1.1. und GL 2.1<sup>421</sup>, im Wesentlichen die Maßnahmen GL 1.2, NG 1 und NG 2 (flächendeckend für das Untersuchungsgebiet dieser Arbeit) sowie die Maßnahmen GL 2.2, NG 3 und NG 4 für Teilflächen des Untersuchungsgebietes<sup>422</sup>. Die Maßnahme GL 4 (zusätzliche Bewirtschaftungsbedingungen zum Erschwernisausgleich) kann derzeit nicht angeboten werden, da das Gebiet noch nicht zum NSG erklärt wurde<sup>423</sup>. Insgesamt muss bei der späteren Analyse bedacht werden, dass sich die Förderkulissen jährlich in Abhängigkeit der Rahmenbedingungen ändern können<sup>424</sup>.

Die Förderrichtlinie NiB-AUM als gemeinsamer Runderlass des ML und MU ist seit 1.1.2015 in Kraft und wird mit Ablauf des 31.12.2023 außer Kraft treten<sup>425</sup>.

#### 4.4 Zusammenfassung zu den Möglichkeiten des Vertragsnaturschutzes

Der Vertragsnaturschutz bietet als Ausgestaltung des Kooperationsprinzips einerseits Chancen für die Ziele des Naturschutzes, insbesondere durch eine Akzeptanzsteigerung bei Betroffenen, birgt aber andererseits Risiken<sup>426</sup>. Der Prüfauftrag des § 3 Abs. 3 BNatSchG begründet keinen Vorrang des Vertrags- vor dem Ordnungsrecht<sup>427</sup>, wobei eine rein vertragliche Sicherung eines VSG europarechtlich problematisch ist<sup>428</sup>. Vertragliche Vereinbarungen können das Verhalten Dritter im Gebiet nicht regeln<sup>429</sup>. Normergänzende Verträge bieten sich insbesondere zur Realisierung von Bewirtschaftungs-, Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen

<sup>416</sup> Nr. 2.7 RL NiB-AUM.

<sup>417</sup> Ebd.

<sup>418</sup> Tab. 5 (Förderschwerpunkt GL) und Tab. 6 (Förderschwerpunkt NG) im Anhang

<sup>419</sup> Abb. 4-9 im Anhang

<sup>420</sup> Zu dem unter Schutz zu stellenden Gebiet und seiner Abgrenzung s. Kap. 5.

<sup>421</sup> Tab. 5 im Anhang.

<sup>422</sup> Abb. 4-9 im Anhang.

<sup>423</sup> Tab. 5 im Anhang.

<sup>424</sup> Zu beachten sind insbesondere die in Tab. 5 und Tab. 6 im Anhang genannten Bedingungen für die Förderung: Sobald ein Gebiet als NSG oder LSG mit entsprechenden Auflagen zur landwirtschaftlichen Nutzung ausgewiesen wird, fällt es (u.U.) aus der jetzigen Förderkulisse.

<sup>425</sup> Nr. 8 RL NiB-AUM.

<sup>426</sup> Kap. 4.1.

<sup>427</sup> Kap. 4.2.

<sup>428</sup> Kap. 4.2.1.

<sup>429</sup> Kap. 4.2.



an<sup>430</sup>. In jedem Fall müssen bei Einsatz des Vertragsnaturschutzes für den Fall einer Nichterfüllung der Vereinbarungen ausreichend ordnungsrechtliche Möglichkeiten bestehen, um den Zustand des zu schützenden Gebietes nicht zu gefährden<sup>431</sup>.

AUM als wichtiger Bestandteil des Vertragsnaturschutzes ergeben sich aus der zweiten Säule der GAP, zu deren Ziel der Entwicklung des ländlichen Raumes auch der Erhalt der biologischen Vielfalt gehört<sup>432</sup>. Nach den EU-rechtlichen Vorgaben kommen AUM nur dann in Betracht, wenn eine Maßnahme nicht bereits aufgrund von Anforderungen des nationalen Rechts oder der CC-Bestimmungen verpflichtend ist<sup>433</sup>. Eine Förderung für AUM anzubieten ist hauptsächlich Aufgabe der Bundesländer<sup>434</sup>. Die niedersächsische Förderrichtlinie umfasst die zwei Förderschwerpunkte GL und NG, die für den Wiesen- und Gastvogelschutz im VSG Unterelbe von Bedeutung sind<sup>435</sup>. Dabei kommen für die einzelnen Teilflächen des VSG verschiedene Einzelmaßnahmen in Betracht, wobei sich die Förderkulisse z.T. jährlich ändern kann<sup>436</sup>. Deshalb kann in der späteren Analyse in Kap. 7 nur eine beispielhafte Betrachtung des konkreten Einsatzes von AUM erfolgen. Diese Betrachtung wird sich außerdem auf die Ergebnisse der vorangegangenen Prüfung hinsichtlich der Form der Unterschutzstellung stützen müssen, so dass an dieser Stelle noch nicht ersichtlich ist, ob einige AUM von vorne herein ausscheiden.

## 5. Das Vogelschutzgebiet Unterelbe

Das VSG Unterelbe mit der landesinternen Nummer 18 besitzt seinen Status als VSG seit Juni 2001<sup>437</sup>. Es umfasst insgesamt eine Fläche von 16.715 ha in den Landkreisen Cuxhaven und Stade und gehört zur naturräumlichen Haupteinheit der Unteren Elbeniederung, Untereinheit Stader Elbmarschen<sup>438</sup>.

---

<sup>430</sup> Kap. 4.2.2.

<sup>431</sup> Kap. 4.2.

<sup>432</sup> Kap. 4.3.1.

<sup>433</sup> Ebd.

<sup>434</sup> Kap. 4.3.1.

<sup>435</sup> Kap. 4.3.2.

<sup>436</sup> Ebd.

<sup>437</sup> NLWKN 2015c, o.S.

<sup>438</sup> Ebd.

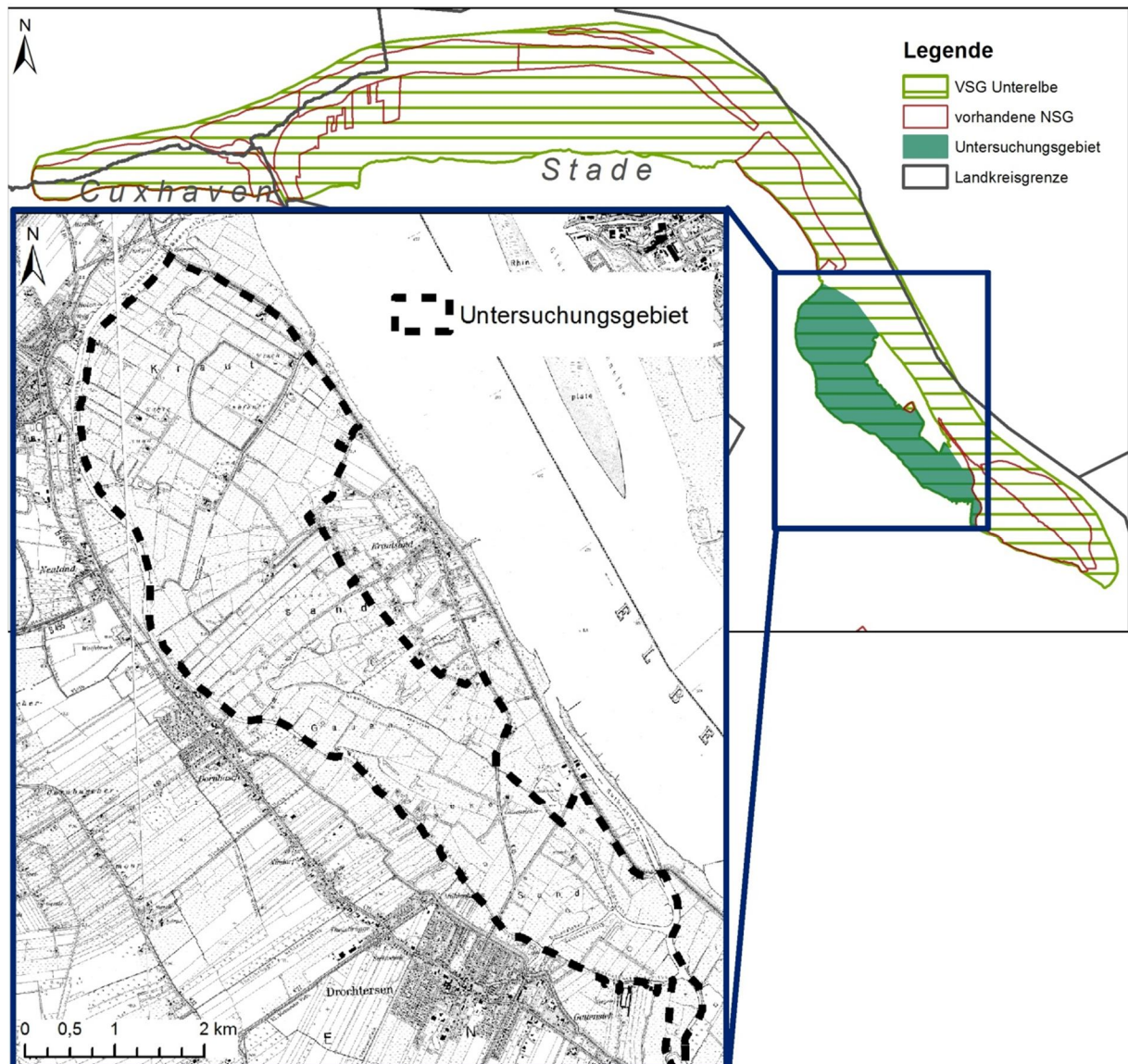


Abbildung 1: Das VSG Unterelbe mit vergrößertem Ausschnitt des Untersuchungsgebietes<sup>439</sup>

Auf Abb. 1 lässt sich die Lage des VSG Unterelbe erkennen, der vergrößerte Kartenausschnitt stellt die Flächen dar, deren Unterschutzstellung Thema dieser Arbeit ist. Das Untersuchungsgebiet, welches die Elbinsel Krautsand sowie Gauensiekersand umfasst, wurde für die Betrachtung ausgewählt, da der Landkreis Stade sich derzeit mit der Sicherung dieses Gebietsteils des VSG Unterelbe befasst<sup>440</sup>. Auch besitzt die in der Karte dargestellte Fläche bislang keinen hoheitlichen Schutzstatus<sup>441</sup>.

Nachfolgend werden zunächst die Gebietscharakteristika (Kap. 5.1), der Schutzgegenstand und der Schutzzweck (Kap. 5.2.1) beschrieben. Zudem wird in Kap. 5.2.2 die Gefährdung des Gebietes dargestellt. An-

<sup>439</sup> Die Karten sind eigene Darstellungen unter Verwendung des Programms ArcMap 10.2.1. Kartengrundlage des vergrößerten Ausschnitts ist die Topographische Karte TK 1:25.000. Folgende weitere Quellen wurden für die Erstellung der Karten verwendet: VSG: MU o.J. b, o.S. NSG: MU o.J. c, o.S. Landkreisgrenzen: DIVA-GIS o.J., o.S. Untersuchungsgebiet: eigene Zeichnung auf Grundlage von Landkreis Stade 2015.

<sup>440</sup> Wisser 2015, 18.

<sup>441</sup> MU o.J. a, o.S. und Abb. 1.





schließlich werden Interessen und Ziele verschiedener Anspruchsgruppen des Gebietes vorgestellt, wobei das Hauptaugenmerk auf den Zielen des Naturschutzes (Kap. 5.3.1) und den Interessen und Zielen der Landwirtschaft (Kap. 5.3.2) liegt. Vereinzelt weitere Belange, die für die Auswahl der Schutzform essentiell sind, werden knapp einbezogen (Kap. 5.3.3).

## 5.1 Beschreibung und Nutzungsstruktur des Gebietes

Die Elbinsel Krautsand wird nordwestlich durch die Wischhafener Süderelbe begrenzt<sup>442</sup>, die östliche Grenze des hier betrachteten Gebietes bildet die Linie des in den 1970er Jahren errichteten Deichs<sup>443</sup>. Die Wischhafener Süderelbe und die Krautsander Binnenelbe sind Teil des FFH-Gebietes Unterelbe<sup>444</sup>. Dies wird in der weiteren Betrachtung nicht berücksichtigt, da das Thema dieser Arbeit allein die Ausgestaltung besonderer Schutzgebiete in Umsetzung der VRL ist<sup>445</sup>. Die Wischhafener Süderelbe umfasst ein verzweigtes Prielsystem<sup>446</sup>. Die Flächen auf Krautsand und Gauensiekersand sind überwiegend durch landwirtschaftliche Nutzung geprägt<sup>447</sup> und besitzen eine hohe natürliche Ertragsfähigkeit<sup>448</sup>. Die Ortslage Krautsand ist nicht Gegenstand der Betrachtungen dieser Arbeit. Insgesamt werden 1655 ha auf der Elbinsel landwirtschaftlich genutzt<sup>449</sup>. Teile der Flächen Krautsands sind Domänen- und Naturschutzflächen des Landes Niedersachsen<sup>450</sup>, die übrigen Flächen befinden sich in Privateigentum<sup>451</sup>. Der Anteil von Flächen der öffentlichen Hand liegt auf Krautsand schätzungsweise bei gut 50 %<sup>452</sup>. Der überwiegende Teil davon befindet sich in der Domänenverwaltung<sup>453</sup> des Landes. Mit der Bewirtschaftung sind zwar Auflagen verbunden, die landwirtschaftliche Nutzung steht jedoch im Vordergrund<sup>454</sup>.

Die Ferieninsel Krautsand stellt einen Schwerpunktraum für Tourismus und Naherholung dar, bspw. verläuft entlang des Elbdeichs ein beliebter Fuß- und Radweg<sup>455</sup>. Neben Fahrradtourismus und Wandern spielen auch Natur- und Vogeltourismus eine Rolle<sup>456</sup>.

---

<sup>442</sup> Ebd.

<sup>443</sup> Die Elbinsel Krautsand wurde zu dieser Zeit eingedeicht (Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011a, 140).

<sup>444</sup> MU o.J. a, o.S.

<sup>445</sup> Kap. 1.2.

<sup>446</sup> Arbeitsgruppe, Elbeästuar 2011d, 151.

<sup>447</sup> Ebd. 167.

<sup>448</sup> NLWKN Lüneburg 2011, 26.

<sup>449</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011c, 3.

<sup>450</sup> Naturschutzflächen des Landes sind Flächen, die mit Landes- oder EU-Mitteln für Zwecke des Naturschutzes gekauft wurden (Interview mit NSch1).

<sup>451</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011d, 141.

<sup>452</sup> Interview mit NSch1.

<sup>453</sup> Die Verwaltung der land- und forstwirtschaftlich genutzten Flächen in Grundbesitz des Landes Niedersachsen obliegt der Domänenverwaltung (LGLN o.J., o.S.).

<sup>454</sup> Interview mit NSch1.

<sup>455</sup> NLWKN Lüneburg 2011, 25.

<sup>456</sup> Ebd. 27.

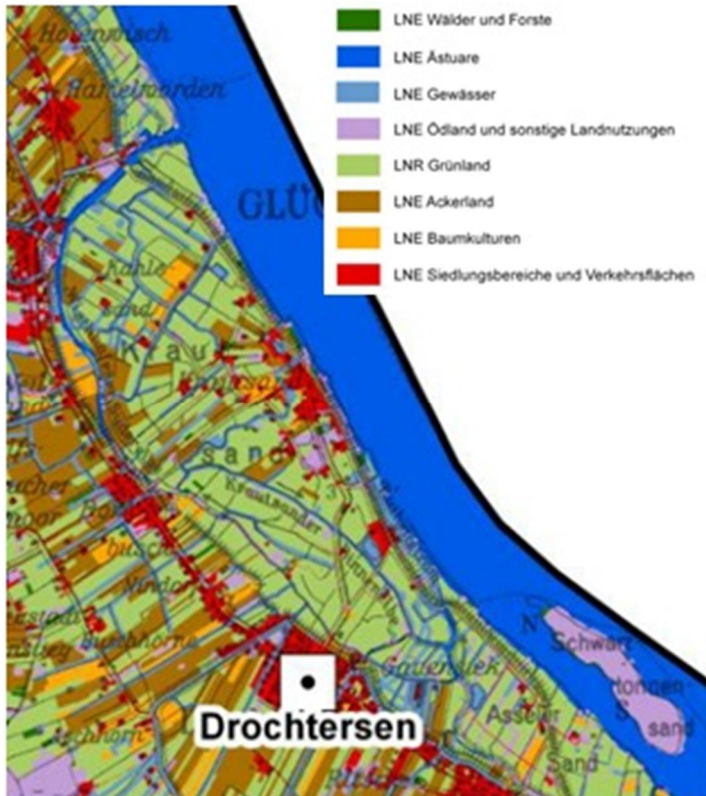


Abbildung 2: Verteilung von Landnutzungseinheiten (LNE), Ausschnitt aus dem Landschaftsrahmenplan<sup>457</sup>

Abb. 2 bildet die Landnutzungseinheiten ab, die auf Basis einer Biotoptypenkartierung für den Landschaftsrahmenplan (LRP) ermittelt wurden. Insgesamt zeigt sich, dass Grünland dominiert, wobei ein Großteil der Grünländer intensiv bewirtschaftet wird<sup>458</sup>. Im Grünland sind häufig noch die alten Beetstrukturen erhalten, d.h. alle 12 m befindet sich eine sogenannte Gruppe<sup>459</sup>. Dies ist auch auf Abb. 3 erkennbar.

<sup>457</sup> Landkreis Stade 2014, 109.

<sup>458</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011d, 171.

<sup>459</sup> Interview mit LW1.



*Abbildung 3: Intensiv bewirtschaftetes Grünland auf Krautsand mit erhaltenen Beetstrukturen<sup>460</sup>*

Der Ackeranteil auf den Binnendeichsflächen Krautsands hat in den letzten Jahren zugenommen<sup>461</sup>, so dass sich heute insbesondere angrenzend an die Wischhafener Süderelbe Ackerflächen finden, ebenso gibt es vereinzelt Obstbaumkulturen im Gebiet<sup>462</sup>. 2009 lag der Grünlandanteil bei 81 %, Ackerflächen machten 8 % aus und Obstkulturen nahmen 2 % der Fläche ein, die übrigen 9 % verteilten sich auf anderweitige Nutzungen<sup>463</sup>. Insgesamt 38 Betriebe besitzen Wirtschaftsflächen im Raum Krautsand, darunter finden sich Futterbaubetriebe mit Milchviehhaltung und Nachzucht, Betriebe mit Rindermast und Betriebe zur Pferdezucht<sup>464</sup>.

Die ausgedehnten tidebeeinflussten Grünlandflächen der Marschen mit ihren typischen Priel- und Grabensystemen sind bedeutsame Vogellebensräume, ebenso wie Tideröhrichte und Verlandungszonen<sup>465</sup>. Im Rahmen der Wasservogeljagd unterliegen v.a. jagdbare Enten- und Gänsearten einer jagdlichen Nutzung<sup>466</sup>.

<sup>460</sup> Eigene Aufnahme vom 07.09.2015.

<sup>461</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011d, 167.

<sup>462</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011a, 147.

<sup>463</sup> Ebd.

<sup>464</sup> NLWKN Lüneburg 2011, 26.

<sup>465</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011a, 142.

<sup>466</sup> NLWKN Lüneburg 2011, 26.

Als jagdbare Arten werden im Wesentlichen die nach § 2 Abs. 1 Bundesjagdgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. September 1976 (BGBl. I S. 2849), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. Mai 2013 (BGBl. I S. 1386), im Folgenden nur noch BJagdG, dem Jagdrecht unterliegenden Arten bezeichnet. Nach Landesrecht können weitere Arten dem Jagdrecht unterliegen (§ 2 Abs. 2 BJagdG).



## 5.2 Schutz des VSG

Im Vergleich zu den Beständen der 1970er Jahre sind infolge von Eindeichung und Entwässerung und der damit verbundenen Verschlechterung des Lebensraums die Bestände vieler für das VSG wertgebenden Brutvogelarten z.T. drastisch zurück gegangen<sup>467</sup>. Kompensationsflächen zeigen aber, dass durch geeignete Maßnahmen sogar deutliche Bestandszuwächse erzielt werden können<sup>468</sup>. Im Folgenden werden Schutzgegenstand und Schutzzweck des VSG bezogen auf Krautsand sowie ihre Gefährdungen vorgestellt.

### 5.2.1 Schutzgegenstand und Schutzzweck

Allgemein gefasst ist der Schutzzweck des VSG gem. Art. 4 Abs. 1 VRL, das Überleben und die Vermehrung der dort vorkommenden Anhang I Arten der VRL in ihrem Verbreitungsgebiet sicher zu stellen. Gleiches gilt für die regelmäßig auftretenden Zugvogelarten „hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser- und Überwinterungsgebiete sowie der Rastplätze in ihren Wanderungsgebieten.“<sup>469</sup> Im Folgenden werden einige Arten beispielhaft genannt, ansonsten werden nur Artengruppen betrachtet. Ausführliche Informationen zu sämtlichen im Gebiet vorkommenden Arten, ihrem Erhaltungszustand und zur Gefährdung der Brutvogelarten finden sich in Anhang II.

Schutzwürdig ist das VSG Unterelbe als Feuchtgebiet mit z.T. internationaler Bedeutung und als wichtiges niedersächsisches Brut- und Rastgebiet<sup>470</sup>. Seine Bedeutung erlangt das VSG insbesondere als Winterrastplatz und Durchzugsgebiet für nordische Gänse und Schwäne, andere Wasservögel und Limikolen sowie als Brutplatz für Arten des Grünlands, der Salzwiesen und der Röhrichte<sup>471</sup>.

Schutzgegenstand des VSG, bzw. des Teilgebietes Krautsand, sind die in Tab. 7 und 8 (Anhang) gelisteten Arten mit ihren Lebensräumen<sup>472</sup>.

Insgesamt dominieren Arten, die an gewässernahes Offenland feuchter Standorte in unterschiedlichen Sukzessionsstadien gebunden sind<sup>473</sup>. Die Feuchtgrünlandbereiche sind wichtige Brutplätze für verschiedene Limikolenarten<sup>474</sup>, z.B. Bekassine, Kiebitz und Rotschenkel. Die Arten des extensiven Feuchtgrünlands sind mit Ausnahme des Weißstorchs Bodenbrüter<sup>475</sup>. Das Braunkehlchen bspw. ist auf strukturreiche Grünlandgebiete und ruderale Saumstrukturen angewiesen, während Kiebitz und Uferschnepfe offene, gehölzarme

---

<sup>467</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011a, 167.

<sup>468</sup> Ebd. 142.

<sup>469</sup> Art. 4 Abs. 2 VRL.

<sup>470</sup> NLWKN 2015c, o.S.

<sup>471</sup> Ebd.

<sup>472</sup> Die Lebensraumansprüche aller für Krautsand wertbestimmenden Arten sind in Anhang II stichpunktartig aufgelistet.

<sup>473</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011a, 92.

<sup>474</sup> Ebd. 93.

<sup>475</sup> Anhang II, Lebensraumansprüche der Brutvogelarten.



Flächen besiedeln<sup>476</sup>. Der Erhaltungszustand der Arten des extensiven Grünlands wird als mittel bis schlecht bewertet<sup>477</sup>. Ebenso wird auch der Erhaltungszustand der Arten der flächigen Röhrichte und Verlandungszonen bewertet<sup>478</sup>. Hierzu gehören u.a. die in Niedersachsen vorm Aussterben bedrohten Arten Rohrdommel, Sumpfohreule und Tüpfelsumpfhuhn<sup>479</sup>. Gemeinsam ist den meisten Arten dieser Gruppe, dass sie auf Röhrichte als Brutplatz angewiesen sind, wo sie ihr Nest meist auf dem Boden errichten<sup>480</sup>. Einige Arten, wie Wiesenweihe, Rohrweihe und Wachtelkönig, nisten auch auf Getreideäckern<sup>481</sup>. Aus dem Angebot des Gebietes an reich strukturierten Gewässern resultiert eine Vielzahl von Entenarten (Arten des Feuchtgrünland-Graben-Komplexes) als Brutvögel<sup>482</sup>, so bspw. die in Niedersachsen vom Aussterben bedrohte Knäkente und die stark gefährdete Löffelente<sup>483</sup>. Die Arten des Feuchtgrünland-Graben-Komplexes weisen ebenfalls einen mittel bis schlechten Erhaltungszustand auf, genauso wie die Arten der Offenboden- und Pionierstandorte<sup>484</sup>. Zu letzteren zählen die stark gefährdete Flusseeeschwalbe und die vorm Aussterben bedrohte Lachseeeschwalbe<sup>485</sup>. Beide Arten sind Koloniebrüter, die auf dem Boden nisten, bspw. auf nicht beweideten Salzwiesen<sup>486</sup>. Zu den Brutvögeln gehören schließlich noch die Arten des Grünland-Acker-Graben-Komplexes der Marsch, die einen guten Erhaltungszustand aufweisen<sup>487</sup> und von denen einzig der Schilfrohrsänger in Niedersachsen auf der Roten Liste als gefährdet geführt wird<sup>488</sup>.

Eine wichtige Gruppe der Gastvögel sind nordische Gänse und Schwäne, deren Vorkommen, mit Ausnahme des Sing- und Höckerschwans, internationale Bedeutung erreichen<sup>489</sup>. Sie profitieren von einem ausreichenden Nahrungsangebot sowie der weiten offenen Landschaft ohne Blickfeldeinschränkung<sup>490</sup>. Neben Nahrungsflächen in Form von Dauergrünland, aber auch Ackerflächen mit z.B. Mais, Wintergetreide und Raps, sind die nordischen Gänse und Schwäne auf störungsarme Schlafgewässer angewiesen<sup>491</sup>. Verschiedene Entenarten nutzen flachgründige Überschwemmungsflächen oder flache, stehende eutrophe Binnengewässer als Gastlebensräume<sup>492</sup>. Rastzahlen einiger von ihnen, so z.B. von Krick- und Spießente, erreichen internationale Bedeutung<sup>493</sup>. Den Limikolen des Wattenmeeres ist gemein, dass sie schllickige Bereiche zur Nah-

---

<sup>476</sup> Ebd.

<sup>477</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011e, o.S.

<sup>478</sup> Ebd.

<sup>479</sup> Tab. 7 im Anhang.

<sup>480</sup> Anhang II, Lebensraumansprüche der Brutvogelarten.

<sup>481</sup> Ebd.

<sup>482</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011a, 92.

<sup>483</sup> Tab. 7 im Anhang.

<sup>484</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011e, o.S.

<sup>485</sup> Tab. 7 im Anhang.

<sup>486</sup> Anhang II, Lebensraumansprüche der Brutvogelarten.

<sup>487</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011e, o.S.

<sup>488</sup> Tab. 7 im Anhang.

<sup>489</sup> Tab. 8 im Anhang.

<sup>490</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011d, 157.

<sup>491</sup> Anhang II, Lebensraumansprüche der Gastvogelarten.

<sup>492</sup> Ebd.

<sup>493</sup> Tab. 8 im Anhang.



rungssuche benötigen, während die Limikolen des Binnenlandes nur teilweise auf diese angewiesen sind, wie bspw. der Große Brachvogel<sup>494</sup>. Zu den Gastvögeln gehören weiterhin die Gruppen der Möwen und Seeschwalben (Lach- und Sturmmöwe), die national bedeutsame Vorkommen aufweisen, sowie die Meerestenten<sup>495</sup>. Zu den Meerestenten zählt einzig die Brandgans mit international bedeutsamen Gastvorkommen<sup>496</sup>. Der Erhaltungszustand sämtlicher Gastvogelgruppen wird als gut eingestuft<sup>497</sup>.

### 5.2.2 *Gefährdung*

Der Standarddatenbogen des VSG nennt als Gefährdungen des Gebietes die Intensivierung und Änderung der landwirtschaftlichen Bodennutzung, Deichbau- und Entwässerungsmaßnahmen, Fahrwasservertiefungen, Wasserverschmutzung, Windenergieanlagen, küstennahe Industrieansiedlung sowie Freileitungen und weitere Störungen, insbesondere durch Tiefflüge und Jagd<sup>498</sup>. Bezogen auf Krautsand stellt insbesondere die Intensivierung der landwirtschaftlichen Nutzung eine Gefährdung des Schutzzwecks dar<sup>499</sup>. Der Intensivierung gingen i.d.R. Veränderungen der abiotischen, habitatprägenden Standortfaktoren – hierzu gehören Veränderungen der hydrodynamischen Verhältnisse – voraus<sup>500</sup>. Das Ausbleiben von Überflutungen durch Abkopplung binnendeichs gelegener Gewässerabschnitte vom Tideeinfluss sowie Drainagemaßnahmen für eine verbesserte Entwässerung stellen die Grundvoraussetzung einer intensiven landwirtschaftlichen Nutzung dar<sup>501</sup>, beeinträchtigen oder vernichten jedoch die Lebensräume vieler Brutvogelarten<sup>502</sup>. Besonders betroffen hiervon sind die Arten des extensiven Feuchtgrünlands<sup>503</sup>. Auch starke Düngung, eine häufige Schnittnutzung der Grünlandflächen sowie ein früher Mahdzeitpunkt gefährden diese Arten<sup>504</sup>. Eine bis an die Gewässer heranreichende Nutzung verhindert die Ausbildung ästuartypischer Röhrlichzonen, so dass die Brutvögel der flächigen Röhrliche keinen Lebensraum finden<sup>505</sup>. Optische Reize durch Erholungssuchende sowie freilaufende Hunde können sowohl Brut- als auch Gastvögel beeinträchtigen<sup>506</sup>. Nach Aussage der UNB in Stade ist dies auf Krautsand nicht der Fall, bzw. ist hierdurch derzeit keine Gefährdung des Schutz-

---

<sup>494</sup> Anhang II, Lebensraumansprüche der Gastvogelarten.

<sup>495</sup> Tab. 8 im Anhang.

<sup>496</sup> Ebd.

<sup>497</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011e, o.S.

<sup>498</sup> NLWKN 2015c, o.S.

<sup>499</sup> Interview mit NSch1; Gespräch mit NSch2.

<sup>500</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011a, 99.

<sup>501</sup> Ebd. 100.

<sup>502</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011d, 157.

<sup>503</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011a, 100.

<sup>504</sup> Ebd. 101.

<sup>505</sup> Ebd. Ähnlich auch: Interview mit NSch1.

<sup>506</sup> Ebd. 103.



zwecks zu erwarten<sup>507</sup>. Dennoch wären entsprechende Regelungen in einer Schutzanordnung sinnvoll, um „zukünftige Missbräuche“ zu verhindern<sup>508</sup>. Akustische Reize, bspw. durch Vergrämungsmaßnahmen oder die Jagdausübung, stellen v.a. für die nordischen Wintergäste eine Störung dar<sup>509</sup>. Eine Gefährdung des Schutzzwecks liegt hierdurch nicht zwangsläufig vor, da der Erhaltungszustand der Gastvögel durchgängig als gut bewertet wird<sup>510</sup> und man sich um die Gänse derzeit keine Sorgen machen müsse<sup>511</sup>. Eine Gefährdung des Schutzzwecks liege somit aktuell v.a. bei den Brutvögeln vor, die „Hauptsorgenkind“<sup>512</sup> seien. „Ein Riesen Problem“ stelle hier auch Raubwild dar, bspw. Fuchs, Marder und Iltis: In Kombination mit der natürlichen Sterberate reduziere sich der Bruterfolg durch den nächtlichen Gelegeverlust von über 80 % z.T. fast auf null, es bleibt „nicht mehr ganz viel übrig“.<sup>513</sup> Das Problem gesteigerter Prädationsraten insbesondere von Gelegen und Jungvögeln wird in der Literatur bestätigt, wobei festgestellt wurde, dass Wiesenlimikolen besonders betroffen sind<sup>514</sup>.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die Art der landwirtschaftlichen Nutzung, „die nicht unbedingt konform mit den klassischen Naturschutzvorstellungen“<sup>515</sup> ist, die hauptsächliche Gefährdung darstellt, gleichzeitig Bodenbrüter – und damit eine Vielzahl der wertbestimmenden Brutvogelarten<sup>516</sup> – durch Prädatoren in ihrem dauerhaften Erhalt bedroht sind.

### 5.3 Interessen und Ziele der Gebietsnutzung

Nachfolgend werden die Ziele des Naturschutzes bei der Unterschutzstellung des Krautsander Gebietes sowie die Belange der Landwirtschaft als wichtigster Flächennutzung dargestellt. Anschließend wird sehr knapp auf Interessen weiterer relevanter Anspruchsgruppen eingegangen.

#### 5.3.1 Naturschutz

Ziel des Naturschutzes sind der Erhalt und die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der gesetzlichen Schutzgüter<sup>517</sup>, d.h. der in Anhang II dieser Arbeit gelisteten wertgebenden Vogelarten. Dazu wird eine Sicherung des Grünlandanteils angestrebt, ebenso wie die Umsetzung zielgerichteter Maßnahmen

---

<sup>507</sup> Interview mit NSch1. Anders jedoch NSch2: Zwar stelle die Gebietsnutzung durch Erholungssuchende dank einer guten Besucherlenkung derzeit keine Gefährdung des Schutzzwecks dar, jedoch führe ein Betreten der Deiche im Winterhalbjahr zu einer Störung der Gastvögel (Gespräch mit NSch2).

<sup>508</sup> Interview mit NSch1.

<sup>509</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011a, 103.

<sup>510</sup> Kap. 5.2.1.

<sup>511</sup> Interview mit NSch1.

<sup>512</sup> Ebd.

<sup>513</sup> Ebd.

<sup>514</sup> Langgemach/Bellebaum 2005, 260 f.

<sup>515</sup> Ebd.

<sup>516</sup> Anhang II.

<sup>517</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011b, 31.



zum Erhalt und zur Entwicklung ästuartypischer Lebensräume<sup>518</sup>. Bezogen auf die Brutvögel heißt dies, dass große zusammenhängende Grünlandareale feuchter bis nasser Standorte mit unterschiedlichem Wassereinfluss, die extensiv genutzt werden, erhalten und wiederhergestellt werden sollen, um die Arten des extensiven Feuchtgrünlands, des Feuchtgrünland-Graben-Komplexes und des Feuchtgrünland-Acker-Graben-Komplexes in einen günstigen Erhaltungszustand zu bringen<sup>519</sup>. Zu diesem Zweck soll außerdem die Störungsfreiheit von Brutgebieten erhalten werden sowie das Gebiet von baulichen Anlagen und größeren Gehölzen freigehalten werden<sup>520</sup>. Es ergeben sich sowohl für die Brut- als auch für die Gastvögel Arten- bzw. Artengruppen bezogene Erhaltungsziele, die an dieser Stelle nicht ausführlicher betrachtet werden können. Deshalb sei hierfür auf Anhang III verwiesen. So wird für einzelne Arten bspw. die Schaffung eines Nutzungsmosaiks im Grünland angestrebt (Braunkehlchen, Feldlerche), während für andere Arten, vornehmlich die Arten des Feuchtgrünland-Graben-Komplexes, die Wiederherstellung von Feuchtwiesen mit Blänken und Tümpeln angestrebt wird<sup>521</sup>. Große Grünlandareale sollen zudem zur Sicherung des günstigen Erhaltungszustands der wertgebenden Gastvogelarten erhalten werden<sup>522</sup>. Für die Gastvögel wird außerdem angestrebt, störungsfreie Nahrungs- und Ruheflächen zu schaffen sowie jagdlich beruhigte Flächen auszudehnen<sup>523</sup>. Weiterhin ist eine Natura 2000 verträgliche Besucherlenkung Ziel des Naturschutzes<sup>524</sup>.

Aus sämtlichen vorliegenden schriftlichen Dokumenten ergeben sich in gleicher Gewichtung Ziele für Brut- und Gastvögel, bzw. es wird keine Gewichtung der Erhaltungsziele in Abhängigkeit vom Status der Arten (Brut- oder Gastvögel) vorgenommen<sup>525</sup>. Im Interview stellte sich heraus, dass der Fokus der Naturschutzbehörde ein anderer ist, dass das Hauptaugenmerk hier auf dem Schutz der Brutvögel, insbesondere der Wiesenbrüter, liegt<sup>526</sup>. Aufgrund des guten Erhaltungszustands und der gestiegenen Rastzahlen der Gastvögel bestehe zum Leidwesen der Landwirte ein großer Fraßdruck auf landwirtschaftliche Flächen, die Gänse seien aber gleichwohl Zielarten des Naturschutzes<sup>527</sup>. Daher wurde im Interview ein negativer Effekt der hohen Rastzahlen von Gastvögeln auf die Naturschutzziele zum Ausdruck gebracht. Es hieß, die „Gänse verderben den Ruf“ des Naturschutzes<sup>528</sup>.

---

<sup>518</sup> Ebd.

<sup>519</sup> Ebd. 41. Vgl. auch Anhang III.

<sup>520</sup> Ebd. 42.

<sup>521</sup> Anhang III. Auf mögliche innerfachliche Konflikte des Naturschutzes, die sich aus den unterschiedlichen Ansprüchen der wertgebenden Arten ergeben, kann und soll im Rahmen dieser Arbeit aus Gründen des Umfangs und des gewählten Schwerpunktes nicht eingegangen werden.

<sup>522</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011b, 31.

<sup>523</sup> Ebd. 31 f.

<sup>524</sup> Ebd. 32.

<sup>525</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011b; Landkreis Stade o.J.

<sup>526</sup> Anders sieht dies NSch2, der Schutz von Brut- und Gastvögeln sei gleich bedeutend (Gespräch mit NSch2).

<sup>527</sup> Interview mit NSch1. Dies bestätigt sich in dem Interview mit LW1: „ich seh das auch nicht so ganz ein, in Holland werden sie vergast und in Russland werden sie abgeschossen und wir mästen die hier. Also das passt irgendwie nicht so zusammen.“

<sup>528</sup> Interview mit NSch1.





Um die o.g. Ziele umsetzen zu können, ist der Naturschutz auch auf die Kooperation mit den Nutzern, i.d.R. Landwirte, angewiesen. Da die Landwirtschaft im Landkreis Stade eine „riesen Rolle“ spiele und die landwirtschaftlichen Betriebe, so der politische Wille, geschützt werden sollen, wird versucht, eine Umstellung auf extensive Grünlandnutzung auf der Vertragsebene, wörtlich der „vertragen Ebene“, zu erreichen<sup>529</sup>. Der im Interview gewählte Ausdruck der „vertragen Ebene“ macht deutlich, dass der Naturschutz auf eine gemeinsame Lösung mit der Landwirtschaft angewiesen ist. Deshalb könne eine mögliche Schutzgebietsverordnung nur das „aller Wesentlichste“ regeln, da die stabile politische Mehrheit die Interessen der Landwirtschaft voran stelle, so dass der Naturschutz „dann eben nicht seine Idealvorstellungen umsetzen“ könne, sondern ein Kompromiss gefunden werden müsse<sup>530</sup>. Damit fällt die Entscheidung über den Schutzstatus des VSG nicht auf rein fachlicher Ebene, sondern wird maßgeblich durch den politischen Willen beeinflusst.

Aus Sicht der UNB sind zwei wesentliche Schritte zur Erreichung des Schutzzwecks wichtig: Zum einen „müsste das Land [...] als Vorbild voran gehen“ und die Flächen im Landeseigentum konsequent zu Naturschutzflächen umwandeln, weil eine solche Umwandlung privater Flächen sich deutlich schwieriger gestalten<sup>531</sup>. Dieser Schritt könne „im Grunde genommen morgen vollzogen werden“. Zum anderen wäre eine Sicherung von Flächen durch Eigentum, d.h. Ankauf, anzustreben<sup>532</sup>. Angesichts des gestiegenen „Landhungers“ sei das zum jetzigen Zeitpunkt jedoch schwierig realisierbar<sup>533</sup>. Da sich nicht alle Flächen mittels Eigentum sichern lassen, seien auch Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes sinnvoll, wenngleich diese „ganz schnell wieder an Wirkung verlieren“ können, so dass „von heute auf morgen eventuell auch alles wieder beim [...] alten intensiven Zustand“ sein kann<sup>534</sup>. Aus diesem Grund sieht der Leiter der UNB AUM als nicht geeignet an, um das Gebiet dauerhaft stabilisieren zu können. Vielmehr sei für das Erreichen des Schutzzwecks für vorher zu identifizierende Kernflächen eine „scharfe Verordnung“ zielführend. Diese sei dann so zu formulieren, „dass es dann Entschädigungstatbestände auslöst oder enteignungsgleiche Eingriffe [...] sonst ist das nicht hinzukriegen. Das liegt nicht an dem guten Willen der Landwirte, sondern einfach nur am Überleben.“<sup>535</sup> Da sich die Unterschutzstellung des VSG in jedem Fall „schwierig“ gestalten, es in der Vergangenheit auch schon mehrere Versuche gab – bspw. liege auch schon der Entwurf einer LSG-VO „in der Schublade“ – könnte ein Ziel des Naturschutzes sein, das gesamte VSG als Biosphärenreservat auszuweisen. Dem

---

<sup>529</sup> Ebd.

<sup>530</sup> Ebd.

<sup>531</sup> Ebd. So auch NSch2, der einen landesinternen Konflikt mit Blick auf die domänenfiskalischen Flächen sieht. Einerseits sei das Land Niedersachsen zur Umsetzung der Naturschutzziele verpflichtet, andererseits stehe auf den Domänenflächen die landwirtschaftliche Nutzung im Vordergrund. Krautsand sei ein Beispiel dafür, dass auf den vom ML verwalteten Flächen nicht alles optimal laufe hinsichtlich der Naturschutzziele (Gespräch mit NSch2).

<sup>532</sup> Interview mit NSch1. So auch NSch2: Zur nachhaltigen Sicherung des VSG solle Grunderwerb in Kombination mit einer hoheitlichen Sicherung des Gebietes angestrebt werden (Gespräch mit NSch2).

<sup>533</sup> Ebd.

<sup>534</sup> Ebd.

<sup>535</sup> Ebd.



Leiter der UNB Stade zufolge besitzt das Gebiet die Strukturen eines klassischen Biosphärenreservats, daher sei dies auch das geeignetste Instrument zur Unterschutzstellung<sup>536</sup>. Ob ein Biosphärenreservat in Frage komme, müsse das Land klären.

Die oben stehenden Ausführungen zeigen, dass die Ziele des Naturschutzes einerseits naturschutzfachlicher und -rechtlicher Art sind und andererseits stark von den politischen Rahmenbedingungen beeinflusst werden. Der Naturschutz selbst würde gern seine fachlichen Ziele verwirklichen, muss dabei jedoch stets die politische Ebene berücksichtigen.

### 5.3.2 *Landwirtschaft*

Übergeordnetes Ziel der Landwirtschaft ist der Erhalt der Existenzfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe sowie eine sozialverträgliche Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen<sup>537</sup>. Spezielles Entwicklungsziel für Krautsand ist es, die derzeitige Bewirtschaftung der Futterbaubetriebe mit Milchviehhaltung, Nachzucht und Rindermast sowie die Bewirtschaftung der Betriebe mit Pferdezucht aufrecht zu erhalten<sup>538</sup>. Des Weiteren strebt die Landwirtschaft eine Reduzierung des Verbrauchs landwirtschaftlicher Flächen an. Auch das Wassermanagement sollte so erfolgen, dass die landwirtschaftlichen Nutzflächen nicht negativ beeinflusst werden<sup>539</sup>. Eine Kooperation mit dem Naturschutz wird angestrebt<sup>540</sup>, jedoch sollen nur freiwillige Maßnahmen umgesetzt werden, die in das Konzept des jeweiligen Betriebes passen<sup>541</sup>. Dass dies über AUM möglich ist, zeigt insbesondere der Betrieb von LW1: Da die Mutterkuhhaltung nur extensiv zu betreiben sei, passe die AUM GL 12 „wunderbar“ für den Betrieb, er hat sich „da jetzt so richtig drauf eingestellt“<sup>542</sup>. Dieses Beispiel zeigt auch, dass ein wechselseitiger Nutzen von Landwirtschaft und Naturschutz möglich ist, denn ohne die Zahlungen aus dem Vertragsnaturschutz sei die Mutterkuhhaltung nicht in der Form zu betreiben<sup>543</sup>.

LW2, der Mitglied des Aktionskreises Natura 2000 und dadurch an der Ausarbeitung der rein vertraglichen Sicherung von Teilen des VSG beteiligt ist, vertritt die Ansicht, dass die Landwirte lieber selbst für ihr Einkommen sorgen. Die Landwirte möchten nicht davon abhängig sein, Zahlungen über Entschädigungen zu erhalten<sup>544</sup>. Als ein Ziel der Landwirtschaft kann es damit angesehen werden, die Eigenständigkeit am Markt zu bewahren. Zur Aufrechterhaltung der derzeitigen Bewirtschaftung ist die Landwirtschaft auf das

---

<sup>536</sup> Ebd.

<sup>537</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011c, 18.

<sup>538</sup> Ebd. 17 f.

<sup>539</sup> Ebd. 8.

<sup>540</sup> NLWKN Lüneburg 2011, 27.

<sup>541</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011c, 8.

<sup>542</sup> Interview mit LW1.

<sup>543</sup> Ebd.

<sup>544</sup> Interview mit LW2.



Instandhalten der Drainage, den Einsatz von Pflanzenschutzmitteln und die Zulässigkeit von mineralischer und organischer Düngung angewiesen. Auch sollten trotz der Teilnahme an AUM Überfahrten im Winter gestattet sein, um ausnutzen zu können, dass die Flächen dank des gefrorenen Bodens gut befahrbar sind<sup>545</sup>. Mit Blick auf die Ziele des Naturschutzes wurde in beiden Interviews deutlich, dass Landwirte nicht grundsätzlich gegen Naturschutz sind, sondern dass die Zustimmung in erheblichem Maße von der Umsetzung des Naturschutzes abhängt. Damit bestätigen sich auch die Ausführungen in Kap. 4.1, wonach die Zustimmung von Grundstücksnutzern zu Naturschutzmaßnahmen wesentlich auf den Gegenleistungen beruht. Deshalb solle versucht werden, die Belange von Naturschutz und Landwirtschaft miteinander zu kombinieren<sup>546</sup>. Naturschutz dürfe nicht auf Kosten der Landwirtschaft „ohne Rücksicht auf Verluste“ „von oben durchgedrückt“ werden<sup>547</sup>. Deshalb sei es Ziel der Aktionsgruppe Natura 2000 gewesen, eine vertragliche Regelung zur Sicherung des VSG zu erarbeiten, um so eine hoheitliche Unterschutzstellung zu verhindern<sup>548</sup>. Aus Sicht der Landwirtschaft sei ein großer Vorteil eines Vertrages sein bilateraler Charakter: Der Vertrag könne nicht einseitig geändert werden, wie es bei einer Schutzgebietsverordnung der Fall sei. Bei einem Vertrag müssen beide Seiten die Argumente der anderen Seite anhören, so dass die gegenseitige Akzeptanz erhöht werde<sup>549</sup>. Weiterhin sei es Ziel der Landwirtschaft gewesen, eine NSG-Ausweisung<sup>550</sup> abzuwenden, die mit erheblich negativen Auswirkungen für die Landwirtschaft einhergehen würde, so dass häufig der Klageweg beschritten würde. So käme es nicht nur zu einer erheblichen Entwertung der Flächen, sondern längerfristig gefährde das Vorkaufsrecht des Landes bei Flächen innerhalb des NSG auch das Gebiet als landwirtschaftlichen Standort<sup>551</sup>.

Eine andere, wenn auch nach eigener Aussage eher eine Einzelmeinung, vertritt LW1, wenn er sagt „wir können das hier ja auch nicht alles verbuschen lassen, das ist ja für das Wild auch nicht gut.“<sup>552</sup> Vor dem Hintergrund, dass in NSG eine Bewirtschaftung im Rahmen der guten fachlichen Praxis i.d.R. gestattet bleibe und dass bei Einschränkungen ein Anspruch auf Erschwernisausgleich bestehe, müsse es nicht Ziel der Landwirtschaft sein, eine NSG-Ausweisung zu verhindern<sup>553</sup>.

In jedem Fall muss bei der Implementierung von Naturschutzmaßnahmen die Rolle der Landwirtschaft für das Vorkommen von Brut- und Gastvögeln berücksichtigt werden. Dies zeigt sowohl die obige Aussage von LW1, als auch der Appell von LW2 „Wenn es uns nicht gäbe, dann gäbe es die [die Vögel] auch nicht.“<sup>554</sup> Es

---

<sup>545</sup> Ebd.

<sup>546</sup> Ebd., Interview mit LW1.

<sup>547</sup> Interview mit LW2.

<sup>548</sup> Ebd.

<sup>549</sup> Ebd.

<sup>550</sup> U.a. für die Fläche Krautsands war eine Ausweisung als NSG geplant, die jedoch politisch scheiterte (Wisser 2015, 18).

<sup>551</sup> Ebd.

<sup>552</sup> Interview mit LW1.

<sup>553</sup> Ebd.

<sup>554</sup> Interview mit LW2.



besteht Einigkeit darüber, dass das Agrarumweltprogramm nordische Gastvögel in diesem Kontext Schwächen aufweise: Insbesondere bei den Flächen, die intensiv von den Gänsen genutzt würden, sei der gezahlte Betrag zu pauschal<sup>555</sup>. Es müsse stärker in Abhängigkeit vom tatsächlich entstandenen Schaden differenziert werden<sup>556</sup> und dieser auch ersetzt werden. Das Programm sei nicht in der Lage, einen sehr hohen Schaden auszugleichen. Die Landwirte „möchten nicht die Gießkanne über alles haben.“<sup>557</sup> Insgesamt ist aus landwirtschaftlicher Sicht eine Teilnahme an AUM auch weiterhin vorstellbar, sofern es sich finanziell rentiert<sup>558</sup>. Einigen Programmen fehle es allerdings noch an der nötigen Flexibilität<sup>559</sup>.

Anhand der betrachteten Fallbeispiele wird deutlich, dass Landwirtschaft und Naturschutz nicht notwendiger Weise miteinander in Konflikt stehen müssen, dass die Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen aber entscheidend vom „Wie“ der Umsetzung abhängt. Auch wenn die Ziele von Landwirten z.T. voneinander abweichen, kann festgehalten werden, dass für die Landwirtschaft die Wirtschaftlichkeit und die Aufrechterhaltung der bisherigen Nutzung im Vordergrund stehen, ein starkes Interesse aber auch die finanzielle Unabhängigkeit („für das Einkommen sorgen wir lieber selber“<sup>560</sup>) ist.

### 5.3.3 *Sonstige Belange*

Neben den Belangen der Landwirtschaft spielen u.a. die Belange der Jagd und die des Tourismus eine Rolle bei der naturschutzrechtlichen Sicherung Krautsands. Im Interesse des Tourismus liegt es, Naturtourismusformen und Naturerlebnismöglichkeiten zu fördern<sup>561</sup>. Ziel der Jagd ist eine Fortsetzung der Zusammenarbeit bei der Prädatorenkontrolle<sup>562</sup>. Dies ist ebenfalls ein Ziel des Naturschutzes<sup>563</sup>. Darüber hinaus verfolgt die Jagd das Ziel, Ertragsschäden durch Gänse, Enten und Schwäne auf landwirtschaftlichen Flächen durch gezieltes Auflösen von Ansammlungen zu begrenzen. Dies soll durch Bejagung geschehen<sup>564</sup>. Das entspricht den Zielen der Landwirtschaft<sup>565</sup>, nicht aber den Zielen des Naturschutzes<sup>566</sup>. So wird auch angestrebt, die Bestände jagdbarer Arten zu erhalten und zu entwickeln, damit diese entsprechend der landeskulturellen Gegebenheiten genutzt werden können<sup>567</sup>. Nutzung entsprechend der landeskulturellen Gegebenheiten bedeutet in diesem Fall, dass der Wildbestand an sämtlichen ökonomischen und ökologischen Aspekten aus-

---

<sup>555</sup> Interview mit LW1; Interview mit LW2.

<sup>556</sup> Interview mit LW1.

<sup>557</sup> Interview mit LW2.

<sup>558</sup> Interview mit LW1; Interview mit LW2.

<sup>559</sup> Interview mit LW2.

<sup>560</sup> Ebd.

<sup>561</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011b, 27.

<sup>562</sup> Ebd.

<sup>563</sup> Kap. 5.2.2.

<sup>564</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011b, 27.

<sup>565</sup> Kap. 5.3.2.

<sup>566</sup> Kap. 5.3.1. Ziel des Naturschutzes ist die Ausweitung jagdlich beruhigter Zonen (ebd.).

<sup>567</sup> Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011b, 27.



gerichtet werden soll, wobei auch die Anpassung des Wildbestandes an die landwirtschaftliche Nutzung Berücksichtigung findet<sup>568</sup>.

#### 5.4 Zusammenfassung der Gebietscharakteristika und der Nutzungsziele

Die Elbinsel Krautsand unterliegt v.a. einer landwirtschaftlichen Nutzung, weitere Nutzungsformen stellen Jagd und Tourismus dar<sup>569</sup>. Als bedeutsamer Brut- und Gastvogellebensraum ist Krautsand Teil des seit 2001 bestehenden VSG Unterelbe, dessen Ziel ein guter Erhaltungszustand der wertgebenden Vogelarten ist<sup>570</sup>. Derzeit wird der Erhaltungszustand der Brutvögel, von denen viele auf der Roten Liste stehen, insgesamt als mittel bis schlecht bewertet, während sich die Gastvögel in einem guten Erhaltungszustand befinden<sup>571</sup>. Wertgebende Brutvögel sind insbesondere Wiesenbrüter, die auf großflächiges Feuchtgrünland angewiesen sind. Wichtige Gastvogelbestände stellen nordische Gänse und Schwäne dar<sup>572</sup>. Gefährdet wird der Schutzzweck des VSG hauptsächlich durch die Änderung der landwirtschaftlichen Bodennutzung, insbesondere durch Nutzungsintensivierung im Grünland und durch Entwässerungsmaßnahmen. Besonders gefährdet sind sämtliche bodenbrütenden Arten<sup>573</sup>. Deshalb strebt der Naturschutz u.a. den Erhalt von Feuchtgrünlandflächen an. Umgesetzt werden sollen die Naturschutzziele möglichst im Einvernehmen mit den Landwirten, wobei eine Sicherung der Flächen durch Eigentum angestrebt wird<sup>574</sup>. Die Umsetzung der naturschutzfachlichen Ziele ist stets auch abhängig von dem politischen Willen des Kreistags. Dadurch lassen sich nicht sämtliche fachlichen Ziele realisieren<sup>575</sup>. Ziel der Landwirtschaft ist die Sicherung ihrer Existenzfähigkeit und auch einer finanziellen Eigenständigkeit. Insgesamt steht die Landwirtschaft einer hoheitlichen Sicherung des VSG eher ablehnend gegenüber, es wird eine gemeinsame Lösung mit dem Naturschutz angestrebt<sup>576</sup>. Die Teilnahme an Agrarumweltprogrammen ist auch künftig vorstellbar, sofern die Bedingungen zu den Bedürfnissen des Betriebs passen<sup>577</sup>.

Insgesamt zeigt sich, dass Naturschutz und Landwirtschaft bestrebt sind, eine gemeinsame Lösung für die Unterschutzstellung des Gebietes zu finden. Aufgrund z.T. divergierender Interessen ist dies jedoch nicht unproblematisch. Auch wurde deutlich, dass der Naturschutz auf die Zusammenarbeit und Unterstützung

---

<sup>568</sup> Metzger, in: Erbs/Kohlhaas/Ambis 186. Erg.-Lfg. 2011, § 1 BJagdG Rn. 7. Der Begriff des landeskulturell angepassten Wildbestandes wird im BJagdG im Zusammenhang mit der Hege verwendet, deren Ziel der Erhalt eines eben solchen, artenreichen und gesunden Wildbestands ist (§ 1 Abs. 2 S. 1 BJagdG).

<sup>569</sup> Kap. 5.1 und Kap. 5.3.3.

<sup>570</sup> Kap. 5.2.1.

<sup>571</sup> Ebd.

<sup>572</sup> Ebd.

<sup>573</sup> Kap. 5.2.2.

<sup>574</sup> Kap. 5.3.1.

<sup>575</sup> Ebd.

<sup>576</sup> Kap. 5.3.2.

<sup>577</sup> Ebd.

durch die Landwirtschaft zur Erfüllung des Schutzzwecks angewiesen ist. Anderweitige Nutzungen des Gebietes sind derzeit vergleichsweise unproblematisch.

## 6. Sicherung des VSG Unterelbe in Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie

Das VSG Unterelbe muss mittels einer nationalen Schutzkategorie nach Maßgabe des § 32 BNatSchG gesichert werden. In Betracht kommen, neben den ordnungsrechtlichen Instrumenten des § 20 Abs. 2 BNatSchG, u.a. normersetzende vertragliche Vereinbarungen<sup>578</sup>. Da sich die Vorgabe zur nationalen Sicherung aus dem europäischen Sekundärrecht (Art. 4 Abs. 1 VRL) ergibt, muss die Unterschutzstellung nach dem nationalen Recht auch den Anforderungen des europäischen Rechts genügen.

Im vorliegenden Kapitel werden die Eignung der ordnungsrechtlichen Instrumente des Natur- und Landschaftsschutzgebietes sowie die Eignung vertraglicher Instrumente zur Sicherung des Gebietsteils Krautsands des VSG Unterelbe untersucht. Zunächst werden hierzu in Kap. 6.1 die Erfordernisse des Schutzzwecks herausgestellt. Anschließend wird, bezogen auf die Schutzkategorien NSG und LSG, geprüft, ob die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit gegeben sind, ob das Gebiet den gesetzlichen Schutzzweck erfüllt sowie ob das jeweilige Verbotssystem den Erfordernissen des Schutzzwecks gerecht werden kann (Kap. 6.2). Für vertragliche Instrumente (Kap. 6.3) wird eine Vorrangprüfung nach § 3 Abs. 3 BNatSchG vorgenommen, um die Eignung von Verträgen als Substitut einer hoheitlichen Schutzanordnung zu klären. Weiterhin muss geprüft werden, ob normersetzende Verträge einen Schutz gewährleisten können, der einer Ausweisung als NSG/LSG gleichwertig ist. Sowohl die ordnungsrechtlichen als auch die vertraglichen Instrumente müssen auf ihre Vereinbarkeit mit den Vorgaben des EU-Rechts überprüft werden (Kap. 6.2.4 und 6.3.3). Dabei sind insbesondere die sich aus der Rechtsprechung des EuGH ergebenden Kriterien zu berücksichtigen. Die in Tab. 3 dargestellten Aspekte vermitteln einen Überblick über die in der Analyse anzulegenden Prüfkriterien und zeigen gleichzeitig Gemeinsamkeiten und Unterschiede hinsichtlich der Prüfkriterien der zu analysierenden Instrumente auf. Der Aufbau der Analyse wird sich an der in Tab. 3 skizzierten Struktur orientieren.

Prüfkriterien	NSG/LSG	Vertrag
<b>1</b>	allgemeine Voraussetzungen	-
<b>a)</b>	Schutzwürdigkeit	-
<b>b)</b>	Schutzbedürftigkeit	-
<b>2</b>	Schutzzweck	
<b>a)</b>	gesetzlicher Schutzzweck	Vorrangprüfung nach § 3 Abs. 3 BNatSchG
<b>b)</b>	Regelung der Erfordernisse des Schutzzwecks	gleichwertiger Schutz nach § 32 Abs. 4 BNatSchG
<b>aa)</b>	landwirtschaftliche Bodennutzung	
<b>bb)</b>	Verhalten Dritter im Gebiet	

<sup>578</sup> Kap. 3.2.1.

cc)	Jagdausübung und Vergrämung
<b>3</b>	<b>Europarechtskonformität</b>
a)	hinreichende flächenmäßige Ausdehnung zur Gewährleistung der Anforderungen aus Art. 4 Abs. 1 VRL
b)	Festlegen von Schutzmaßnahmen
c)	förmlicher Akt
d)	Endgültigkeit der Ausweisung
e)	Verbindlichkeit gegenüber Dritten
f)	automatische und unmittelbare Anwendung einer mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung

Tabelle 3: Kriterien zur Prüfung der Schutzinstrumente<sup>579</sup>

### 6.1 Erfordernisse des Schutzzwecks

Bevor die Eignung der verschiedenen Instrumente zur Sicherung des VSG untersucht wird, ist es sinnvoll, darzustellen, in welchen Bereichen der Schutzzweck Regelungen erforderlich macht, um in der späteren Analyse hierauf zurückgreifen zu können.

Notwendige Regelungen beruhen auf den Zielen des Naturschutzes und ergeben sich aus der Gefährdung des Schutzzwecks. Auf Grundlage der Ausführungen in Kap. 5.2.1 und 5.2.2 lassen sich die folgenden Bereiche als regelungsrelevant identifizieren<sup>580</sup>:

- Die landwirtschaftliche Bodennutzung, insbesondere deren Intensivierung. Konkret sind Regelungen zu Drainage und Entwässerung, Düngung, Mahdzeitpunkt und Häufigkeit der Schnittnutzung bzw. Intensität der Beweidung sowie zur Bewirtschaftung an Gewässerrändern zu treffen.
- Das Verhalten Erholungssuchender (Radfahrer, Spaziergänger, Angler, Erholungssuchende, die Drachen steigen lassen) im Gebiet, insbesondere das Betreten des Gebietes sowie das Anleinen von Hunden.
- Die Jagdausübung und Vergrämung von Gastvögeln.
- Die Prädatorenkontrolle.

Bedacht werden muss, dass sich nicht alle der genannten Bereiche ohne Weiteres ordnungsrechtlich regeln lassen. Bspw. basiert die Prädatorenkontrolle auf der Zusammenarbeit mit Jägern<sup>581</sup>, eine Verpflichtung

<sup>579</sup> Eigene Darstellung basierend auf den Erkenntnissen aus den Kap. 3.1, 3.2, 4.2, 5.2. Bezüglich einer vertraglichen Sicherung ergeben sich weniger Prüfkriterien, als bei einer ordnungsrechtlichen, weshalb nicht alle Zeilen der Tabelle entsprechend gefüllt wurden.

<sup>580</sup> Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass es weitere Bereiche gibt, die in einer Schutzanordnung geregelt werden müssten. Im Rahmen dieser Arbeit haben sich diese Bereiche jedoch als die wesentlichen Gefährdungsursachen des Schutzzwecks herausgestellt, so dass ausschließlich auf die hier genannten Aspekte eingegangen wird.

<sup>581</sup> Kap. 5.3.3.



Dritter zu ihrer Durchführung dürfte in einer Schutzgebietsausweisung keine Rechtsgrundlage finden<sup>582</sup>. Daher wird dieser Aspekt – wenngleich er für das Erreichen des Schutzzwecks von Bedeutung ist – im Folgenden nicht weiter betrachtet werden, da er nicht in den Schwerpunkt dieser Arbeit, die naturschutzrechtliche Ausgestaltung des VSG, fällt. In Bezug auf die landwirtschaftliche Bodennutzung muss festgehalten werden, dass sich ordnungsrechtlich zwar Verbote regeln lassen, Gebote zur Bewirtschaftung der Fläche jedoch aus eigentumsrechtlicher Perspektive bedenklich sind<sup>583</sup>. Bewirtschaftungsgebote fallen damit in das „Terrain des Vertragsnaturschutzes“<sup>584</sup>. Hierauf wird in Kap. 7 näher eingegangen.

## 6.2 Ordnungsrechtliche Instrumente

Für die Wahl der geeigneten Schutzkategorie bilden der Schutzzweck und die Schutzgüter den Rahmen, innerhalb dessen sich das Auswahlmessen der Unterschutzstellung bewegen muss<sup>585</sup>. Die Erreichung der rechtlich verbindlichen Schutzziele kann hierbei als oberste Maxime angesehen werden. Folglich muss sich auch die Prüfung der Eignung von NSG und LSG für die naturschutzrechtliche Sicherung Krautsands konsequent am gesetzlich erforderlichen Schutzzweck, normiert durch Art. 4 Abs. 1, 2 VRL und konkretisiert durch den Standarddatenbogen und die vom Landkreis Stade veröffentlichten Erhaltungsziele<sup>586</sup>, orientieren.

Nach einer Prüfung der allgemeinen Voraussetzungen wird getrennt für NSG und LSG in einem ersten Schritt das Vorliegen eines der gesetzlichen Schutzzwecke aus § 23 Abs. 1, bzw. § 26 Abs. 1 BNatSchG als grundlegende Ausweisungsvoraussetzung geprüft. Um ein NSG oder LSG ausweisen zu können, genügt das Vorliegen eines einzigen der gesetzlichen Schutzzwecke<sup>587</sup>. Für die Prüfung im ersten Schritt wird daher eine begründete Auswahl vorgenommen, so dass nur einer der gesetzlich möglichen Schutzzwecke eingehend betrachtet wird. Ein solches Vorgehen erscheint angesichts der konkreten europarechtlichen Vorgaben (Sicherung des Überlebens der wertgebenden Arten) legitim.

Es ist eines der Ziele dieser Arbeit, herauszufinden, welches Schutzregime für Krautsand angesichts des Schutzzwecks in Betracht kommt bzw. erforderlich ist. Da die Erreichung der Schutzziele der Maßstab ist, an dem sich die Wahl der rechtlichen Instrumente zu orientieren hat, wird sich die Prüfung im zweiten Schritt auf die Eignung der Vorgaben aus den Abs. 2 der §§ 23, 26 BNatSchG (Verbote) zur Erreichung des Schutzzwecks konzentrieren.

---

<sup>582</sup> Bereits Gebote an die Adresse von Flächeneigentümern übersteigen die Sozialbindung des Eigentums (Kap. 3.2.1.1.1), die Prädatorenkontrolle kann auch den Flächeneigentümern nicht auferlegt werden, sondern stellt ein klassisches Feld der Kooperation dar.

<sup>583</sup> Kap. 3.2.1.1.1.

<sup>584</sup> Kap. 4.1.

<sup>585</sup> Kap. 3.2.1.1.

<sup>586</sup> LK Stade o.J., o.S.

<sup>587</sup> Kap. 3.2.1.1.2 und 3.2.1.1.3.





Abschließend wird geprüft, ob eine Sicherung Krautsands als NSG bzw. LSG europarechtskonform ist. Zunächst gilt es jedoch zu klären, ob Krautsand die allgemeinen Voraussetzungen zur Erklärung zum geschützten Teil von Natur und Landschaft erfüllt.

### **6.2.1 Allgemeine Voraussetzungen**

Voraussetzung für die Erklärung zum geschützten Teil von Natur und Landschaft sind die Schutzwürdigkeit und die Schutzbedürftigkeit eines Gebietes<sup>588</sup>. Dies gilt gleichermaßen für NSG und LSG, weshalb die Prüfung, ob Krautsand diese Anforderungen erfüllt, für beide Schutzkategorien gemeinsam erfolgen kann.

#### **6.2.1.1 Schutzwürdigkeit**

Schutzwürdig ist ein Gebiet, wenn es die gesetzlichen Merkmale der angestrebten Schutzkategorie aufweist und geeignet ist die Schutzziele zu verwirklichen<sup>589</sup>. Ob Krautsand die gesetzlichen Merkmale eines NSG oder LSG aufweist, wird in Kap. 6.2.2.1 und 6.2.3.1 überprüft. In der Rechtsprechung wird davon ausgegangen, dass Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung – analog dürfte dies für VSG gelten – schutzwürdig sind<sup>590</sup>. Diese Schlussfolgerung lässt auch die Verpflichtung aus Art. 4 Abs. 1 VRL zur nationalen Sicherung zu. Die Schutzwürdigkeit Krautsands ist damit gegeben.

#### **6.2.1.2 Schutzbedürftigkeit**

Die Schutzbedürftigkeit eines Gebietes ist gegeben, wenn eine abstrakte Gefährdung der Schutzgüter besteht, d.h. die Situation im Gebiet nach der allgemeinen Lebenserfahrung eine Gefahr darstellen kann und ein Schadenseintritt ohne die vorgesehenen Maßnahmen möglich ist<sup>591</sup>. Die Ausführungen in Kap. 5.2.2 haben gezeigt, dass für den Schutzzweck des VSG auf Krautsand vielfältige Gefährdungen bestehen, dass insbesondere eine Änderung der landwirtschaftlichen Bodennutzung den Erhalt bzw. die Wiederherstellung der Lebensräume wertgebender Brutvogelarten gefährdet. Eine Schutzgebietsausweisung erscheint somit geboten, Krautsand ist folglich schutzbedürftig.

---

<sup>588</sup> Ebd.

<sup>589</sup> Kap. 3.2.1.1.

<sup>590</sup> Ebd.

<sup>591</sup> Ebd.



## 6.2.2 Naturschutzgebiet

### 6.2.2.1 Gesetzlicher Schutzzweck nach § 23 Abs. 1 BNatSchG

Ziel des VSG ist, basierend auf Art. 4 Abs. 1 und 2 VRL, das Überleben sowie die Lebensstätten der wertgebenden Brut- und Gastvogelarten zu sichern<sup>592</sup>. Zu klären ist, ob dieser Schutzzweck sowie die zur Zielerreichung notwendigen Schutzmaßnahmen mit zumindest einem der gesetzlichen Merkmale eines NSG übereinstimmen.

Aufgrund des o.g. Ziels von VSG dürfte eine Betrachtung der Nr. 1 des § 23 Abs. 1 BNatSchG<sup>593</sup> ausreichen, um zu klären, ob Krautsand die gesetzlichen Merkmale eines NSG aufweist.

Nr. 1 ermöglicht u.a. den Schutz von Nist-, Brut-, Wohn- und Zufluchtsstätten und verleiht damit dem Artenschutz hohes Gewicht<sup>594</sup>. Zur Erfüllung der rechtlichen Vorgaben ist es Ziel des Naturschutzes auf Krautsand, extensiv genutzte Feuchtgrünlandareale als Lebensräume zahlreicher wertgebender Wiesenbrüter, bspw. Kiebitz und Feldlerche, zu erhalten und wiederherzustellen. Auch sollen störungsfreie Nahrungs- und Ruheflächen für wertgebende Gastvogelarten, insbesondere nordische Gänse und Schwäne, geschaffen werden<sup>595</sup>. Ziel ist damit der Erhalt, die Entwicklung und Wiederherstellung von regelmäßigen Aufenthaltsorten und Rastplätzen (Lebensstätten), von Lebensräumen der Vogellebensgemeinschaften (Biotope) sowie die Sicherung des Überlebens der Vögel selbst (Schutz der Lebensgemeinschaften)<sup>596</sup>. D.h. der Schutzzweck Krautsands stimmt mit einem der explizit genannten gesetzlichen Schutzzwecke von NSG überein.

Der Erhalt sämtlicher wildlebender, europäischer Vogelarten – und damit der Artenschutz – ist gemäß Art. 1 Abs. 1 VRL Ziel der Richtlinie. Hierin liegt eine weitere Überschneidung mit den Schutzzwecken eines NSG<sup>597</sup>. Als Schutzgegenstand eines NSG wird in der BNatSchG-Kommentierung bspw. extensiv genutztes Grünland genannt<sup>598</sup>. Krautsand ist grünlandgeprägt, wenngleich dieses häufig intensiv genutzt wird<sup>599</sup>. Schutzgegenstand Krautsands sind die wertgebenden Vogelarten mit ihren Lebensräumen, zu denen bei vielen Arten Extensivgrünland zählt<sup>600</sup>. Auch wird in der BNatSchG-Kommentierung davon ausgegangen, dass intensiv landwirtschaftlich genutzte Flächen als NSG ausgewiesen werden können, insbesondere dann, wenn das Ziel ihre qualitative Entwicklung und die Wiederherstellung der Naturnähe ist. Sollen insbesondere die Brutbestände der wertgebenden Arten auf Krautsand gesichert werden, sind der Erhalt und die Wiederher-

---

<sup>592</sup> Kap. 5.2.1 und 5.3.1.

<sup>593</sup> Die Nr. 1 umfasst die Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung von Lebensstätten, Biotopen oder Lebensgemeinschaften; ausführlich s. Kap. 3.2.1.1.2.

<sup>594</sup> Kap. 3.2.1.1.2.

<sup>595</sup> Kap. 5.3.1.

<sup>596</sup> Für die Begriffsdefinitionen s. Kap. 3.2.1.1.2.

<sup>597</sup> Dem Artenschutz kommt hinsichtlich des Schutzzwecks von NSG eine große Bedeutung zu (Kap. 3.2.1.1.2).

<sup>598</sup> Kap. 3.2.1.1.2.

<sup>599</sup> Kap. 5.1.

<sup>600</sup> Kap. 5.2.1 und Anhang II.



stellung ihrer Lebensräume unabdingbar<sup>601</sup>. Folglich steht die intensive landwirtschaftliche Nutzung Krautsands einer Ausweisung als NSG nicht entgegen. Ebenfalls steht einer NSG-Ausweisung nicht entgegen, dass die Flächen (v.a. das Grünland) für ihren Erhalt auf die menschliche Pflege angewiesen sind<sup>602</sup>.

Damit kann festgehalten werden, dass Schutzzweck und Schutzgegenstand Krautsands in jedem Fall mit den gesetzlichen Merkmalen von NSG übereinstimmen.

#### 6.2.2.2 Erfordernisse des Schutzzwecks und ihre Regelung nach § 23 Abs. 2 BNatSchG

Damit eine Ausweisung Krautsands als NSG in Betracht kommt, muss das Schutzregime eines NSG geeignet sein, die wesentlichen Gefährdungen des Schutzzwecks (s. Kap. 6.1) zu regeln, die sich auf dem Wege ordnungsrechtlicher Maßnahmen regeln lassen. Dies ist allen voran die landwirtschaftliche Bodennutzung, aber auch das Verhalten Erholungssuchender sowie die Jagdausübung und die Vergrämung von Gastvögeln müssen zum Erreichen des Schutzzwecks reglementiert werden.

##### 6.2.2.2.1 *Landwirtschaftliche Bodennutzung*

Indem Naturschutz absoluten Vorrang genießt<sup>603</sup>, lässt sich durch ein NSG folglich die landwirtschaftliche Bodennutzung entsprechend des Schutzzwecks reglementieren. Verbote können sich dabei auf jegliche Handlungen, die entweder die wertgebenden Vogelarten selbst oder aber deren Lebensräume zerstören, beschädigen, verändern oder nachhaltig stören, beziehen. Hieraus ergibt sich, dass insbesondere die in Kap. 6.1 genannten Handlungen dem Verbotsregime unterworfen werden können. Da das Veränderungsverbot unabhängig vom wirtschaftlichen Kontext einer Handlung gilt, kann auch die landwirtschaftliche Bodennutzung nach den Regeln der guten fachlichen Praxis eingeschränkt werden, sofern diese geeignet ist, den Schutzzweck zu gefährden<sup>604</sup>. So können bspw. Zeitpunkte, ab denen die Mahd erfolgen darf oder höchstzulässige Düngermengen festgeschrieben werden. Wäre die landwirtschaftliche Nutzung nach den Vorgaben der guten fachlichen Praxis generell zulässig, müsste sich die Anwendung von Düngemitteln lediglich an die Vorgaben des landwirtschaftlichen Fachrechts halten<sup>605</sup>, der Naturschutz hätte hierauf keinen Einfluss. Auch kann bei einem NSG für Krautsand ein Grünlandumbruchsverbot ausgesprochen werden sowie das Verbot, neue Drainage zu verlegen. Ebenfalls können Schutzabstände zu Gewässern festgelegt werden. Zu beachten ist, dass diese Maßnahmen u.U. die Erforderlichkeit eines Erschwernisausgleichs nach

---

<sup>601</sup> Zu den Zielen des Naturschutzes gehören der Erhalt und die Entwicklung des Grünlandanteils und ästuartypischer Lebensräume (Kap. 5.3.1).

<sup>602</sup> Kap. 3.2.1.1.2. Grünland bedarf zu seinem Erhalt einer regelmäßigen Beweidung oder Mahd (Wegener/Jeschke et. al. 1991, 216).

<sup>603</sup> Kap. 3.2.1.1.2.

<sup>604</sup> Ebd.

<sup>605</sup> § 5 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG.



sich ziehen<sup>606</sup>. Zudem muss berücksichtigt werden, dass mittels einer NSG-VO zwar Verbote zur Regelung der bestehenden Nutzung ausgesprochen werden können, es aufgrund eigentumsrechtlicher Regelungen aber nicht möglich ist, Flächeneigentümern bestimmte Handlungen zu gebieten. Allerdings sind Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, d.h. auch Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen, von den Flächeneigentümern zu dulden<sup>607</sup>.

Insgesamt bietet eine NSG-VO somit die Möglichkeit, die landwirtschaftliche Bodennutzung in dem Umfang zu regeln, den der Schutzzweck erfordert. Inwiefern Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen wirkungsvoll umgesetzt werden können, wird in Kap. 7.1, auch im Kontext vertraglicher Regelungen, beleuchtet.

#### 6.2.2.2.2 *Verhalten Dritter im Gebiet*

Zur Erreichung des Schutzzwecks ist es nötig, das Verhalten Dritter, speziell Erholungssuchender, im Gebiet zu regeln. Im NSG gilt auch diesbezüglich, dass der Naturschutz Vorrang vor anderweitigen Nutzungen genießt. Dies betrifft insbesondere das Betretungsrecht des Gebietes: „Soweit es der Schutzzweck erlaubt, können Naturschutzgebiete der Allgemeinheit zugänglich gemacht werden.“<sup>608</sup> Außerdem gilt für NSG ein Wegegebot, von dem nur dann, wenn es der Schutzzweck erlaubt, in der Verordnung Ausnahmen zugelassen werden können<sup>609</sup>.

Die Erläuterungen in Kap. 5.2.2 haben gezeigt, dass aktuell keine Gefährdung des Schutzzwecks durch Erholungssuchende oder freilaufende Hunde besteht oder unmittelbar zu erwarten ist, mit Ausnahme des Betretens der Deiche im Winterhalbjahr und der damit verbundenen Störung der Gastvögel. Allerdings besteht dennoch die Möglichkeit einer Gefährdung des Schutzzwecks, wie in Kap. 5.2.2 ebenfalls deutlich wurde. Deshalb erscheint es sinnvoll – vor dem Hintergrund der EU-rechtlichen Vorgaben, das Überleben der wertgebenden Arten langfristig sicher zu stellen – Regelungen zum Verhalten Dritter im Gebiet zu treffen<sup>610</sup>. Das Betreten des NSG außerhalb der Wege bedarf keiner Regelung, da es bereits untersagt ist. Dies bietet gerade auch mit Blick auf die Angelnutzung von Gewässern große Vorteile, da ein Betreten der Gewässerränder insbesondere während der Brutzeit zu Störungen der dort brütenden Arten führen kann<sup>611</sup>. Auch wäre es im NSG auf der Grundlage von § 23 Abs. 2 S. 2 BNatSchG möglich, sogar das Betreten der Wege, bspw. des Deichverteidigungsweges oder eines Fußweges auf der Deichkuppe, im Winterhalbjahr zu untersagen, wenn der Schutzzweck, wie oben geschildert, dies erfordert.

---

<sup>606</sup> Vgl. hierzu Kap. 3.3.2.

<sup>607</sup> Kap. 3.2.1.1.2.

<sup>608</sup> § 23 Abs. 2 S. 2 BNatSchG.

<sup>609</sup> § 16 Abs. 2 NAGBNatSchG und Kap. 3.3.1.

<sup>610</sup> Auch NSch1 erachtet präventive diesbezügliche Verbote als sinnvoll (Kap. 5.2.2).

<sup>611</sup> Dies trifft v.a. auf die Gruppe der im Röhricht brütenden Arten und die Entenarten zu (Anhang II). Nach dem Urteil des OVG Lüneburg (v. 08.08.1991, Az. 3 K 20/89, Ziff. 12) ist es gerechtfertigt, dass auch von Hobbyfischern aus Gründen der Gleichbehandlung mit anderen Erholungssuchenden das Einhalten des Wegegebots gefordert wird.



Neben dem Betreten des Gebietes können freilaufende Hunde den Schutzzweck gefährden, indem sie bspw. Vögel aufscheuchen<sup>612</sup>. Eine Scheuwirkung bzw. Beeinträchtigung können auch bestimmte sportliche Aktivitäten, bspw. das Steigenlassen von Drachen, auslösen<sup>613</sup>. § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG ermöglicht auch diesbezügliche Regelungen.

Somit ist ein NSG geeignet, das Verhalten Dritter auf Krautsand entsprechend den Erfordernissen des Schutzzwecks wirksam zu regeln.

#### 6.2.2.3 *Jagd und Vergrämung*

Eine mögliche Gefährdung des Schutzzwecks geht von der Jagd und von Vergrämungsmaßnahmen durch die damit verbundene Störung der Gastvögel durch Aufscheuchen aus<sup>614</sup>. Derzeit kann nicht zweifelsfrei geklärt werden, ob die Jagdausübung zu einer bestimmten Zeit und Vergrämungsmaßnahmen im Winterhalbjahr tatsächlich den Schutzzweck gefährden. Der UNB zufolge müsse man sich um die Gänse derzeit keine Sorgen machen. Unbestritten ist jedoch, dass eine Gefährdung nicht ausgeschlossen werden kann<sup>615</sup>. Der Einsatz von Vergrämungsmaßnahmen kann eingeschränkt werden, da die Möglichkeit einer Gefährdung des Schutzzwecks besteht, so dass ein entsprechendes Verbot auf Grundlage von § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG ausgesprochen werden kann. Das Niedersächsische Jagdgesetz (NJagdG)<sup>616</sup> ermächtigt die Jagdbehörde dazu, durch Verordnung die Jagd in einem NSG gemäß dessen Schutzzweck für bestimmte bzw. schutzbedürftige Arten für bestimmte Zeiträume zu beschränken oder ganz oder teilweise zu verbieten<sup>617</sup>. Diese Beschränkungen finden Eingang in die NSG-VO<sup>618</sup>.

Folglich kann ein NSG auch in diesen Bereichen das Erreichen der Schutzziele gewährleisten.

#### 6.2.2.3 Zwischenfazit NSG

Als Zwischenstand der bisherigen Analyse kann im Ergebnis festgehalten werden, dass Krautsand sowohl zumindest einen der gesetzlichen Schutzzwecke eines NSG erfüllt als auch das bei einem NSG mögliche Verbotssystem geeignet ist, sämtliche gefährdungsrelevante Bereiche und Handlungen, die sich auf ord-

---

<sup>612</sup> Zwar ist das Freilaufen lassen von Hunden in der Brut-, Setz- und Aufzuchtzeit (01.04.-15.07. jeden Jahres) generell untersagt (§ 33 Abs. 1 Nr. 1 lit. b NWaldLG), Krautsand hat jedoch das gesamte Jahr über eine hohe Bedeutung für Brut- und Gastvögel (Kap. 5.2.1).

<sup>613</sup> Kap. 5.2.2.

<sup>614</sup> Ebd.

<sup>615</sup> Ebd.

<sup>616</sup> Niedersächsisches Jagdgesetz vom 16. März 2001 (Nds. GVBl. Nr. 7/2001, S. 100), zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes vom 13.10.2011 (Nds. GVBl. Nr. 24/2011, S. 353), im Folgenden nur noch NJagdG.

<sup>617</sup> § 9 Abs. 4 S. 1 NJagdG.

<sup>618</sup> OVG Lüneburg 08.07.2004, Az. 8 KN 43/02, Ziff. 41.



nungsrechtlichem Wege regeln lassen, entsprechend der Erfordernisse des Schutzzwecks zu regeln. Die Eignung eines NSG wird abschließend nach der Prüfung der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht zu klären sein.

### **6.2.3 Landschaftsschutzgebiete**

#### **6.2.3.1 Gesetzlicher Schutzzweck nach § 26 Abs. 1 BNatSchG**

Damit für Krautsand eine Ausweisung als LSG in Betracht kommt, müsste das Gebiet mit seinem Schutzzweck (Sicherung des Überlebens und der Lebensstätten der wertgebenden Brut- und Gastvogelarten<sup>619</sup>) zumindest eines der gesetzlichen Merkmale eines LSG erfüllen.

Auf Grundlage des Schutzzwecks ist § 26 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG<sup>620</sup> für die nachfolgende Betrachtung von besonderer Bedeutung, eine Überprüfung der Nrn. 2 und 3 kann damit, sofern Nr. 1 zutrifft, unterbleiben.

Auf Krautsand sollen insbesondere extensives Feuchtgrünland und Röhrichte als Brutvogellebensräume und störungsfreie Nahrungs- und Rastplätze für die Gastvögel erhalten und wiederhergestellt werden, um das Überleben der wertgebenden Arten zu sichern<sup>621</sup>. Somit ist der Schutz von Lebensstätten und Lebensräumen Ziel des VSG. Dieses Ziel stimmt mit mindestens einem der gesetzlichen Merkmale eines LSG überein.

Dies spiegelt sich auch in der BNatSchG-Komentierung wider: Als beispielhafter Schutzgegenstand wird hier u.a. Feuchtgrünland genannt, mit dem Ziel, die Habitate der vorkommenden Arten zu erhalten<sup>622</sup>. Ein LSG ermöglicht sowohl den Schutz einer bewirtschafteten Kulturlandschaft als auch den Schutz naturnaher Bereiche<sup>623</sup>, d.h. die landwirtschaftliche Nutzung Krautsands steht einer Ausweisung nicht entgegen.

Es zeigt sich, dass der Schutzzweck Krautsands mindestens ein gesetzliches Merkmal eines LSG erfüllt, so dass auf dieser Grundlage zunächst eine Ausweisung Krautsands als LSG erwogen werden kann. Zwar betont ein LSG den Schutz der Landschaft, schließt aber, wie oben gezeigt wurde, den Natur-, Arten- und Biotopschutz nicht aus.

#### **6.2.3.2 Erfordernisse des Schutzzwecks und ihre Regelung nach § 26 Abs. 2 BNatSchG**

Ebenso wie bei der Eignung eines NSG, müsste auch das Schutzregime eines LSG die in Kap. 6.1 genannten Gefährdungen des Schutzzwecks, die ordnungsrechtlich zu regeln sind, angemessen regeln können.

---

<sup>619</sup> Kap. 5.2.1.

<sup>620</sup> Die Nr. 1 umfasst die Erhaltung, Entwicklung und Wiederherstellung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes, einschließlich des Schutzes von Lebensstätten und Lebensräumen. Diesbezügliche Ausführungen s. Kap. 3.2.1.1.3.

<sup>621</sup> Kap. 5.2.1.

<sup>622</sup> Ebd.

<sup>623</sup> Kap. 3.2.1.1.3.



### 6.2.3.2.1 Grundsätzliches

Dass die Naturgüter und damit die Vogelarten mit ihren Lebensräumen im LSG nur um des spezifischen Schutzzwecks Willen geschützt sind<sup>624</sup>, steht der Eignung eines LSG nicht entgegen, da der spezifische Schutzzweck im Falle Krautsands der Erhalt und die Wiederherstellung eben jener Lebensstätten und Lebensräume zum Schutz der wertgebenden Arten wäre.

Ebenfalls steht einer Ausweisung als LSG nicht entgegen, dass Verbote in LSG häufig einem Genehmigungsvorbehalt unterstehen, wobei bei der Erlaubniserteilung kein Ermessen besteht, sofern der Schutzzweck nicht gefährdet wird, da v.a. im Falle eines VSG auch repressive Verbote ausgesprochen werden können<sup>625</sup>.

### 6.2.3.2.2 Landwirtschaftliche Bodennutzung

Krautsand stellt eine Kulturlandschaft dar, die für ihren Erhalt auf eine menschliche Nutzung angewiesen ist<sup>626</sup>. Soll im LSG die landwirtschaftliche Bodennutzung reglementiert werden, ist dabei gemäß § 5 Abs. 1 BNatSchG ihre Rolle zum Erhalt der Kulturlandschaft zu berücksichtigen. Dennoch ist es gerade die landwirtschaftliche Bodennutzung, die den Schutzzweck des VSG gefährdet, wie die Erläuterungen in Kap. 5.2.2 zeigen. § 5 Abs. 1 BNatSchG begründet indes keine generelle Privilegierung der ordnungsgemäßen Landwirtschaft, so dass, wenn es der Schutzzweck erfordert, Verbote ausgesprochen werden können, die die gute fachliche Praxis einschränken<sup>627</sup>. Es ließe sich sogar schlussfolgern, dass das Berücksichtigungsgebot aus § 5 Abs. 1 BNatSchG das Gegenteil einer generellen Freistellung der Landwirtschaft bewirkt: Indem es die Kulturlandschaft fest schreibt, würde das Berücksichtigungsgebot – in Kombination mit entsprechenden Verbotsnormen – den Schutzzweck fördern. Beispielsweise lässt sich mittels eines Umbruchverbots für Dauergrünland die bestehende Nutzungsart einer Fläche als Grünland fest schreiben<sup>628</sup>. Im Gegensatz zum NSG kann durch Beschränkungen im LSG jedoch kein Anspruch auf Erschwernisausgleich begründet werden<sup>629</sup>.

Damit die landwirtschaftliche Bodennutzung in einem LSG tatsächlich eingeschränkt werden kann, muss durch sie eine Beeinträchtigung des Schutzzwecks des VSG zu erwarten sein. Dies ist für sämtliche der in Kap. 6.1 genannten nötigen Regelungsbereiche der Landwirtschaft der Fall<sup>630</sup>.

---

<sup>624</sup> Kap. 3.2.1.1.3.

<sup>625</sup> Ebd.

<sup>626</sup> Kap. 5.1.

<sup>627</sup> Kap. 3.2.1.1.3.

<sup>628</sup> Ebd.

<sup>629</sup> Kap. 3.3.2. Inwiefern im LSG an entsprechenden Agrarumweltprogrammen teilgenommen werden kann, hängt von der Ausgestaltung der Verordnung ab. Hierauf wird in Kap. 7.2 eingegangen.

<sup>630</sup> Kap. 5.2.2.



Somit können im LSG die in Kap. 6.1 genannten nötigen Regelungen bzgl. Entwässerung, Düngung, Mahdzeitpunkt und Häufigkeit der Schnittnutzung sowie Intensität der Beweidung und die Bewirtschaftung an Gewässerrändern umgesetzt werden. Wichtig ist, dass eine LSG-VO Eigentümern oder Nutzungsberechtigten lediglich ein bloßes Unterlassen von Handlungen auferlegen kann, die Verpflichtung zu einem positiven Tun findet in einer LSG-VO nach h.M. keinen Platz<sup>631</sup>.

#### 6.2.3.2.3 Verhalten Dritter im Gebiet

In den Erläuterungen in Kap. 3.2.1.1.3 wurde deutlich, dass ein wichtiger Schutzzweck eines LSG auch die naturverträgliche Erholung ist. Dieser müsste im Falle Krautsands nicht als solcher festgeschrieben werden, da Krautsand bereits einen anderen gesetzlichen Schutzzweck erfüllt. Dennoch ist fraglich, ob bei einer Ausweisung als LSG nicht ein Zielkonflikt zwischen den Belangen des Naturschutzes und der Erholungsfunktion des Gebietes entstünde. Um einen solchen Konflikt vermeiden zu können, wäre bspw. eine wirksame Besucherlenkung, die insbesondere störungsempfindliche Vogelarten schützt, notwendig. Diese Besucherlenkung ist nach Aussage von einem Mitarbeiter der Naturschutzstation Unterelbe<sup>632</sup> bereits etabliert. In diesem Kontext bedacht werden muss jedoch auch, dass in einem LSG das Betretungsrecht der freien Landschaft gilt, wenn es nicht aus Gründen des Schutzzwecks untersagt wurde<sup>633</sup>. Daher ist zu klären, ob die Einschränkung bzw. das Verbot des Betretungsrechts in einer LSG-VO eine Rechtsgrundlage finden kann. Damit das Betreten der freien Landschaft oder die naturverträgliche sportliche Betätigung untersagt werden könnte, müsste mindestens zu erwarten sein, dass hierdurch der Schutzzweck Krautsands tatsächlich gefährdet wird. Die Ausführungen in Kap. 5.2.2 haben gezeigt, dass dies derzeit nicht der Fall ist, sondern dass es bei entsprechenden Regelungen vielmehr darum geht, „zukünftige[n] Missbräuche[n]“ Vor-schub zu leisten. In der Folge würde eine Einschränkung der naturverträglichen sportlichen Betätigung und des Betretungsrechtes nur ein präventives Verbot darstellen, mit der Ausnahme des Betretens der Deiche im Winterhalbjahr<sup>634</sup>, und fände somit in § 26 Abs. 2 BNatSchG keine Rechtsgrundlage. Nur, wenn zum Zeitpunkt der Ausweisung bereits eine Beeinträchtigung absehbar ist, könnten entsprechende Regelungen getroffen werden. Hinsichtlich des Schutzzwecks könnte das uneingeschränkte Betretungsrecht v.a. mit Blick auf Spaziergänger und Angler problematisch sein.

---

<sup>631</sup> Meßerschmidt 111. Aktualisierung 2012, § 23 BNatSchG Rn. 94 m.w.N.

<sup>632</sup> Kap. 5.2.2.

<sup>633</sup> Ebd.

<sup>634</sup> S. hierzu auch Kap. 6.2.2.2.2.





Anderes dürfte bzgl. des Verbots, Hunde frei laufen zu lassen, gelten, da „in aller Regel“ aufgrund der davon ausgehenden Störungen der Tierwelt, auch der Vogelwelt, mit einer Beeinträchtigung des Schutzzwecks zu rechnen ist<sup>635</sup>, so dass ein entsprechendes Anleingebot auch in einem LSG ausgesprochen werden kann. Im Ergebnis bietet ein LSG somit nicht vollumfänglich die rechtlichen Möglichkeiten, das Verhalten Dritter auf Krautsand nach den Erfordernissen des Schutzzwecks zu regeln, dem möglichen, eingangs genannten Zielkonflikt zwischen Naturschutz und Erholungsnutzung kann damit nicht wirksam begegnet werden.

#### 6.2.3.2.4 *Jagd und Vergrämung*

Wie die Ausführungen in Kap. 5.2.2 gezeigt haben, ist nicht eindeutig feststellbar, ob durch die Jagdausübung und Vergrämungsmaßnahmen der Schutzzweck beeinträchtigt oder gefährdet wird. Auf dieser Grundlage kann nicht abschließend beurteilt werden – falls aktuell keine Gefährdung des Schutzzwecks gegeben sein sollte – ob eine solche tatsächlich zu erwarten ist, möglich ist sie in jedem Fall. Daher könnte es sich bei entsprechenden Verboten um präventive Verbote handeln, die in einer LSG-VO keine Rechtsgrundlage finden. Folglich kann festgestellt werden, dass ein LSG in der aktuellen Situation nicht den Rahmen bieten kann, die jagdliche Nutzung Krautsands sowie die Zulässigkeit von Vergrämungsmaßnahmen dem Schutzzweck entsprechend zu regeln. Auch findet sich im NJagdG für die Regelung der Jagd in LSG keine Verordnungsermächtigung, wie dies bei NSG der Fall ist<sup>636</sup>.

#### 6.2.3.3 Zwischenfazit LSG

Zur Eignung eines LSG zur Sicherung Krautsands kann zunächst festgehalten werden, dass zwar der Schutzzweck Krautsands mit mindestens einem der gesetzlichen Merkmale eines LSG überein stimmt, so dass eine Ausweisung als LSG grundsätzlich denkbar wäre. Jedoch bietet das Schutzregime eines LSG auf Ebene des Verbotsregimes nicht hinreichend Möglichkeiten, dem Schutzzweck Krautsands gerecht zu werden. Die landwirtschaftliche Bodennutzung als hauptsächliche Gefährdungsursache ließe sich regeln, wohingegen § 26 Abs. 2 BNatSchG nicht als Rechtsgrundlage dienen kann, um sämtliche Aspekte des Verhaltens Dritter auf Krautsand sowie die jagdliche Nutzung und den Einsatz von Vergrämungsmaßnahmen hinreichend zu reglementieren. Hierzu notwendige Vorgaben ließen sich in einem LSG somit nicht verwirklichen.

---

<sup>635</sup> Meßerschmidt 110. Aktualisierung 2012, § 23 BNatSchG Rn. 101 m.w.N.

<sup>636</sup> Vgl. NJagdG. Zur Regelung bei NSG s. Kap. 6.2.2.2.3.



## 6.2.4 *Europarechtskonformität der ordnungsrechtlichen Instrumente*

Neben den Anforderungen des nationalen Rechts zur Unterschutzstellung Krautsands als NSG bzw. LSG und der Vereinbarkeit des Schutzregimes des jeweiligen Instruments mit den Erfordernissen des Schutzzwecks, muss die Europarechtskonformität der Ausweisung als NSG bzw. LSG gegeben sein. Zur Prüfung sind die in Tab. 3 dargestellten Kriterien heranzuziehen. Aufgrund vielfältiger Überschneidungen kann die Prüfung für NSG und LSG größtenteils gemeinsam vorgenommen werden.

### 6.2.4.1 Hinreichende flächenmäßige Ausdehnung

Das Gebiet zur Sicherung Krautsands müsste so groß bemessen sein, dass das Überleben und die Vermehrung der im Gebiet vorkommenden Arten gewährleistet würden<sup>637</sup>. Sowohl NSG als auch LSG lassen es zu, an sich nicht schutzwürdige Randflächen, die eine Pufferfunktion für die angrenzenden schutzwürdigen Bereiche erfüllen, in das Schutzgebiet einzubeziehen, sofern der Schutzzweck dies erfordert<sup>638</sup>. Selbst dann, wenn das VSG selbst nicht die nötige Größe besitzen sollte, könnte das Gebiet zur Sicherung auf dieser Grundlage hinreichend groß gewählt werden.

### 6.2.4.2 Festlegen von Schutzmaßnahmen

Bei der Erklärung zum besonderen Schutzgebiet müssten die notwendigen Schutzmaßnahmen, d.h. Maßnahmen zur Verwendung und Gestaltung des Gebietes sowie die dort ausgeübten Tätigkeiten, festgelegt werden können<sup>639</sup>. Nach § 22 Abs. 1 BNatSchG bestimmt die Schutzzerklärung den Schutzgegenstand und Schutzzweck, die zur Erreichung des Schutzzwecks notwendigen Gebote und Verbote und Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen, soweit diese erforderlich sind. Gebote und Verbote, ebenso wie Pflege-, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen regeln die Verwendung und Gestaltung des Gebietes und die im Gebiet zulässigen Tätigkeiten. Folglich wird die o.g. Anforderung von NSG und LSG erfüllt.

### 6.2.4.3 Förmlicher Akt

Nach der Rechtsprechung des EuGH erfordert die Erklärung zum besonderen Schutzgebiet einen förmlichen Akt<sup>640</sup>. Die Unterschutzstellung von Gebieten als NSG oder LSG erfolgt durch Erklärung und in Form einer

---

<sup>637</sup> Kap. 3.1.2.

<sup>638</sup> Kap. 3.2.1.1.

<sup>639</sup> Kap. 3.1.2.

<sup>640</sup> Ebd.



Verordnung<sup>641</sup>. Die Verkündung der NSG- oder LSG-VO erfolgt im amtlichen Verkündungsblatt oder im Niedersächsischen Ministerialblatt, wenn ein Verkündungsblatt nicht vorhanden ist<sup>642</sup>. Das Verfahren des Verordnungserlasses ist formalisiert, eine Schutzgebietsverordnung stellt folglich einen förmlichen Akt dar.

#### 6.2.4.4 Endgültigkeit der Ausweisung

Ebenfalls erfordert die Europarechtskonformität ein endgültiges Ausweisen besonderer Schutzgebiete<sup>643</sup>. Die Endgültigkeit der Unterschutzstellung ist gegeben, wenn diese dauerhaft und fest ist<sup>644</sup>, d.h. sie darf nicht zeitlich befristet oder ohne weiteres aufzulösen sein. Eine gültige Rechtsverordnung ist wirksam, bis sie außer Kraft tritt<sup>645</sup>. Soll eine NSG- oder LSG-VO aufgehoben oder geändert werden, ist dabei nach dem gleichen Verfahren wie bei ihrem Erlass zu verfahren<sup>646</sup>, d.h. es ist den betroffenen Gemeinden und Behörden Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, eine Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen und betroffene Eigentümer und Nutzungsberechtigte sind anzuhören<sup>647</sup>. Das Aufheben oder Ändern einer Schutzgebietsverordnung erfordert damit einen nicht unerheblichen Aufwand und kann nicht unabhängig von Seiten der erlassenden Naturschutzbehörde durchgeführt werden. Außerdem dürfte der europarechtliche Status Krautsands verhindern können, dass eine erlassene Schutzgebiets-VO aufgehoben wird. Die Endgültigkeit ist somit bei einer Ausweisung als NSG oder LSG gegeben.

#### 6.2.4.5 Verbindlichkeit gegenüber Dritten

Weiterhin verlangt die Rechtsprechung des EuGH, dass die Abgrenzung besonderer Schutzgebiete Dritten entgegen gehalten werden kann<sup>648</sup>. NSG und LSG werden mittels einer Verordnung festgesetzt<sup>649</sup>, welche für jedermann rechtsverbindlich ist, wenn sie „auf der Grundlage und im Rahmen einer wirksamen gesetzlichen Ermächtigung ergeht“<sup>650</sup>. Ob dies der Fall ist, kann und soll im Rahmen dieser Arbeit nicht überprüft werden. Es bestehen indes keine Anzeichen, dass die Verordnungsermächtigungen in den §§ 16, 19 NAGBNatSchG nichtig wären. Daher wird davon ausgegangen, dass diese wirksam sind, so dass NSG- und LSG-VO, die unter Einhaltung der Verfahrensvorschriften aus § 14 NAGBNatSchG zustande gekommen sind, an dieser Stelle als rechtsgültig und damit allgemeinverbindlich angesehen werden können.

---

<sup>641</sup> Kap. 3.2.1.1 und 3.3.1.

<sup>642</sup> § 14 Abs. 4 S. 7 NAGBNatSchG.

<sup>643</sup> Kap. 3.1.2.

<sup>644</sup> BVerwG 01.04.2004, Az. 4 C 2/03 Ziff. 35.

<sup>645</sup> Uhle, in: Epping/Hillgruber Ed. 25 2015, Art. 80 GG Rn. 36.

<sup>646</sup> § 14 Abs. 6 S. 1 NAGBNatSchG.

<sup>647</sup> § 14 Abs. 1-3 NAGBNatSchG.

<sup>648</sup> Kap. 3.1.2.

<sup>649</sup> Kap. 3.3.1.

<sup>650</sup> Uhle, in: Epping/Hillgruber Ed. 25 2015, Art. 80 GG Rn. 36 m.w.N.



#### 6.2.4.6 Schutz- und Erhaltungsregelung im Einklang mit dem EU-Recht

Schließlich muss die Erklärung zum besonderen Schutzgebiet „automatisch und unmittelbar“ eine Schutz- und Erhaltungsregelung nach sich ziehen, die im Einklang mit dem EU-Recht steht, namentlich den Vorgaben aus den Abs. 1 und 2 des Art. 4 VRL gerecht wird<sup>651</sup>. Die Unterschutzstellung Krautsands als NSG bzw. LSG müsste somit geeignet sein, das Überleben und die Vermehrung der wertgebenden Anhang I (VRL) Arten und die Vermehrung, Mauser und Überwinterung der anderen wertgebenden Vogelarten sicherzustellen. An dieser Stelle wird sich auf die Ausführungen in Kap. 6.2.2 und 6.2.3 bezogen, deren Gegenstand es ist, zu überprüfen, ob die Instrumente NSG und LSG den Erfordernissen des Schutzzwecks Krautsands gerecht werden können. Es wurde festgestellt, dass ein NSG uneingeschränkt geeignet ist, alle Handlungen, die sich auf ordnungsrechtlichem Wege regeln lassen, entsprechend dem Schutzzweck zu reglementieren, so dass die Schutzziele erreicht werden können. Bezüglich einer möglichen Unterschutzstellung Krautsands als LSG wurde festgestellt, dass diese Defizite insbesondere hinsichtlich der Regelung des Verhaltens Dritter im Gebiet und der Ausübung der Jagd aufweist und daher der Schutzzweck mittels einer LSG-VO nicht uneingeschränkt erreicht werden könnte, d.h. der EU-rechtlich erforderliche Schutz Krautsands nicht gegeben wäre. Hieraus kann abgeleitet werden, dass ein LSG, im Gegensatz zu einem NSG, im Falle Krautsands nicht automatisch und unmittelbar die Anwendung von Schutz- und Erhaltungsregelungen nach sich zieht, die mit dem Gemeinschaftsrecht im Einklang stehen. An der Europarechtskonformität einer ausschließlichen Sicherung Krautsands in Form eines LSG muss daher gezweifelt werden.

#### **6.2.5 Zwischenfazit zur Eignung der ordnungsrechtlichen Instrumente**

Krautsand erfüllt die allgemeinen Voraussetzungen der Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit, um zum geschützten Teil von Natur und Landschaft erklärt zu werden<sup>652</sup>. Auch stimmt der Schutzzweck Krautsands mit je mindestens einem der gesetzlichen Merkmale der Gebietskategorien NSG und LSG überein, so dass auf dieser Grundlage eine Ausweisung Krautsands vorgenommen werden könnte. Insgesamt ergeben sich aber mit den Schutzzwecken eines NSG größere Überschneidungen<sup>653</sup>.

Anders verhält es sich mit den in NSG und LSG möglichen Verbotsregimen: Eine NSG-VO ermöglicht die Regelung sämtlicher, den Schutzzweck potentiell gefährdender Handlungen, die sich ordnungsrechtlich regeln lassen (s. Kap. 6.1). Dabei kann bei Einschränkungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung der Anspruch auf Erschwernisausgleich begründet werden<sup>654</sup>. Im LSG hingegen ermöglicht das Verbotssystem zwar eine wirksame Regelung der landwirtschaftlichen Nutzung, begründet aber nicht den Anspruch auf

---

<sup>651</sup> Kap. 3.1.2.

<sup>652</sup> Kap. 6.2.1.

<sup>653</sup> Kap. 6.2.2.1 und 6.2.3.1.

<sup>654</sup> Kap. 6.2.2.2.



eine Entschädigung der Landwirte. Zudem kann eine LSG-VO den Erfordernissen des Schutzzwecks hinsichtlich der Regelung des Verhaltens Dritter im Gebiet, der Jagdausübung und des Einsatzes von Vergrämuungsmaßnahmen nicht wirksam begegnen. Dies liegt zum einen daran, dass, anders als im NSG, in einem LSG nicht die Möglichkeit einer Gebietsbeeinträchtigung genügt, um eine Handlung zu verbieten. Zum anderen enthält das Jagdrecht keine Ermächtigungsgrundlage, entsprechend jener Grundlage bzgl. Einschränkungen im NSG, um die jagdliche Nutzung Krautsands reglementieren zu können<sup>655</sup>.

Sowohl NSG als auch LSG erfüllen eine Reihe wichtiger EU-rechtlicher Kriterien: Es kann eine hinreichende flächenmäßige Ausdehnung der Schutzgebiete gewährleistet werden, die nötigen Schutzmaßnahmen können in der Verordnung festgelegt werden, der Verordnungserlass stellt den geforderten förmlichen Akt dar, die Ausweisung als NSG/LSG kann als endgültig gelten und ist verbindlich gegenüber Dritten<sup>656</sup>. Probleme hinsichtlich der Europarechtskonformität ergeben sich ausschließlich beim LSG mit Blick auf das automatische und unmittelbare Auslösen einer mit dem EU-Recht in Einklang stehenden Schutz- und Erhaltungsregelung<sup>657</sup>. Während eine Ausweisung Krautsands als NSG in jedem Fall EU-rechtskonform ist, kann eine ausschließliche Ausweisung als LSG dies aus den in Kap. 6.2.4.6 genannten Gründen nicht sein. Auf die Frage, ob sich hieraus ergibt, dass die Schutzkategorie des LSG für Krautsand insgesamt ausscheidet, wird in Kap. 7.2 näher eingegangen. Zwar hält das OVG Lüneburg die Pflichten aus § 32 Abs. 2 BNatSchG i.V.m. Art. 4 Abs. 1 und 2 VRL für erfüllt, wenn ein VSG als LSG ausgewiesen wird<sup>658</sup>. Eine Begründung dieser Aussage ist jedoch nicht Bestandteil des Urteils, so dass die Entscheidung nicht nachvollzogen werden kann. Damit lassen sich aus dem Urteil keine verallgemeinerbaren Schlussfolgerungen hinsichtlich der generellen Eignung von LSG ableiten. Lediglich kann konstatiert werden, dass ein LSG in diesem konkreten Fall europarechtskonform ist. Es bleibt daher dabei, dass die Europarechtskonformität einer LSG-Ausweisung stets einer Einzelfallprüfung bedarf, eine pauschale Eignung lässt sich auch aus dem Urteil des OVG Lüneburg nicht ableiten.

### 6.3 Vertragliche Instrumente

In diesem Kapitel wird geprüft, inwiefern normersetzende Verträge zur Sicherung Krautsands in Betracht kommen. Bei der Prüfung zu berücksichtigen sind: der Prüfauftrag nach § 3 Abs. 3 BNatSchG, die Vorgaben des Bundesrechts bezüglich der Unterschutzstellung von VSG (§ 32 Abs. 4 BNatSchG) sowie nicht zuletzt die Vereinbarkeit einer rein vertraglichen Sicherung von VSG mit den Vorgaben des EU-Rechts. Da sich be-

---

<sup>655</sup> Kap. 6.2.3.2.

<sup>656</sup> Kap. 6.2.4.1 – 6.2.4.5.

<sup>657</sup> Kap. 6.2.4.6.

<sup>658</sup> OVG Lüneburg 22.11.2012, Az. 12 LB 64/11, Ziff. 67 m.w.N.



reits im deskriptiven Teil zahlreiche Hinweise<sup>659</sup> ergaben, dass eine rein vertragliche Sicherung von VSG nicht europarechtskonform ist, wird in den folgenden Kapiteln lediglich eine überschlägige Prüfung vorgenommen.

### **6.3.1 Vorrangprüfung nach § 3 Abs. 3 BNatSchG**

Zwar begründet § 3 Abs. 3 BNatSchG keinen Vorrang des Vertrags- vor dem Ordnungsrecht, jedoch soll die Naturschutzbehörde prüfen, ob sich ein Ziel auch mittels vertraglicher Regelungen erreichen lässt, bevor hoheitliche Maßnahmen angewandt werden. Voraussetzung ist, dass der beabsichtigte Zweck mit angemessenem Aufwand realisiert werden kann<sup>660</sup>. D.h. Krautsand müsste entsprechend den Erfordernissen des Schutzzwecks mittels Vertrag mit angemessenem Aufwand seitens der Naturschutzbehörde gesichert werden können. Für Schutzgebietsausweisungen wird in Kap. 4.2 ein Prüfschema in zwei Schritten dargestellt, um festzustellen, ob eine vertragliche Regelung geeignet ist. Wenn das Verhalten Dritter im Gebiet geregelt werden soll, kommt ein normersetzender Vertrag nicht in Betracht. Dies ist bezogen auf Krautsand der Fall<sup>661</sup>, so dass allein aus diesem Grund von vertraglichen Vereinbarungen zur Sicherung abgesehen werden muss. Damit entfällt der zweite Prüfschritt der Eignung eines Vertrages im konkreten Fall.

Die Voraussetzung, dass der Zweck mittels eines vertraglichen Instrumentes erreicht werden kann, ist nicht gegeben<sup>662</sup>. Es kann daher offen bleiben, ob vertragliche Vereinbarungen mit angemessenem Aufwand umgesetzt werden könnten.

### **6.3.2 Ausnahmeregelung des § 32 Abs. 4 BNatSchG**

Es wurde festgestellt, dass eine normersetzende vertragliche Sicherung eines VSG auf Grundlage des § 32 Abs. 4 BNatSchG grundsätzlich möglich ist, jedoch eine Ausnahme zur Regel der hoheitlichen Sicherung darstellt<sup>663</sup>. Voraussetzung für die Anwendung eines normersetzenden Vertrages ist, dass dieser einen Schutz gewährleistet, der dem hoheitlichen Schutz gleichwertig ist<sup>664</sup>. Damit gilt es zu klären, ob eine vertragliche Regelung geeignet ist, Krautsand gleichwertig zu schützen. Gleichwertigkeitsmaßstab sind dabei die Ergebnisse des Kap. 6.2<sup>665</sup>. Hiernach ist für Krautsand vorrangig die Sicherung als NSG geboten, da sich

---

<sup>659</sup> Vgl. z.B. Kap. 3.1.3 und 3.2.1.2.

<sup>660</sup> Kap. 4.2.

<sup>661</sup> Kap. 6.1.

<sup>662</sup> Mehr dazu auch in Kap. 6.3.2 und 6.3.3.

<sup>663</sup> Kap. 3.2.1.2.

<sup>664</sup> Ebd.

<sup>665</sup> Stöckel/Müller-Walter (in: Erbs/Kohlhaas/Ambis 191. EL 2012, § 32 BNatSchG Rn. 17) beschreiben zur Gleichwertigkeitsprüfung dieses zweistufige Verfahren: In einem ersten Schritt muss geprüft werden, welche Schutzkategorie der §§ 22 ff. BNatSchG geeignet ist, bevor in einem zweiten Schritt geklärt werden kann, ob eine anderweitige Unterschutzstellungsmöglichkeit einen gleichwertigen Schutz bieten kann. Dabei sei keine abstrakte Betrachtung



in einer NSG-VO die landwirtschaftliche Bodennutzung, das Verhalten Dritter im Gebiet sowie die Jagdausübung und der Einsatz von Vergrämungsmaßnahmen regeln lassen. Ein normersetzender Vertrag zur Sicherung Krautsands müsste in der Lage sein, die genannten Bereiche ebenfalls entsprechend des Schutzzwecks gleich wirksam<sup>666</sup> wie ein NSG zu regeln. Bei der Gleichwertigkeitsprüfung ist stets zu beachten, dass ein normersetzender Vertrag nur zwischen den Vertragsparteien gültig ist<sup>667</sup>.

#### 6.3.2.1 Landwirtschaftliche Bodennutzung

Zur Regelung der landwirtschaftlichen Bodennutzung müsste ein Vertrag mit sämtlichen Landbewirtschaftern auf Krautsand abgeschlossen werden. Es ist nicht erkennbar, dass etwas dagegen spräche, die gleichen Aspekte wie in einer NSG-VO zu regeln. Voraussetzung für einen gleich wirksamen Schutz ist aber, dass alle betroffenen Eigentümer bzw. Bewirtschafter den Vertrag unterzeichnen, im Falle Krautsands wären dies 38 Betriebe<sup>668</sup>. Da kein Zwang zum Abschluss eines Vertrages mit den naturschutzrechtlich und -fachlich gebotenen Inhalten besteht<sup>669</sup>, ist, auch mit Blick auf die Geltungsdauer eines Vertrages, fraglich, inwieweit durch vertragliche Regelungen eine Gleichwertigkeit des Schutzes erzielt werden kann. Ein gleichwertiger Schutz hinsichtlich der landwirtschaftlichen Bodennutzung wäre nur gegeben, wenn alle betroffenen Landbewirtschafter den Vertrag zu den von Naturschutzseite gestellten Bedingungen unterzeichnen und der Vertrag dauerhaft fortbesteht (s. hierzu auch Kap. 6.3.3.4).

#### 6.3.2.2 Verhalten Dritter im Gebiet

Ein normersetzender Vertrag müsste das Betretungsrecht der freien Landschaft regeln können, ebenso wie das Anleinen von Hunden und die Ausübung bestimmter Sportarten. Dies dürfte praktisch unmöglich sein, da die Gruppe potentieller Vertragspartner unüberschaubar und unendlich groß wäre. Theoretisch käme jedermann, der Krautsand in Zukunft einmal besuchen könnte, in Betracht. Hinsichtlich der Sicherung mittels vertraglicher Instrumente wird daher aus gutem Grund ihre mangelnde Drittwirkung gerügt<sup>670</sup>. Die Gleichwertigkeit des Schutzes ist für diesen Bereich somit nicht gegeben.

---

anzustellen, sondern es müsse anhand des konkreten Falls und der danach zu erwartenden Beeinträchtigungen vorgegangen werden (ebd.).

<sup>666</sup> Als gleichwertig wird ein Schutz angesehen, der „gleich wirksam“ ist (ebd.).

<sup>667</sup> Kap. 4 und 4.2.

<sup>668</sup> Kap. 5.1.

<sup>669</sup> Kap. 4.1.

<sup>670</sup> Kap. 3.2.1.2.



### 6.3.2.3 Jagd und Vergrämung

Der Einsatz von Vergrämungsmaßnahmen müsste eingeschränkt werden können, ebenso wie die Jagdausübung zumindest zu bestimmten Zeiten. Vergrämungsmaßnahmen werden i.d.R. durch die Landbewirtschaftler eingesetzt<sup>671</sup>, so dass diesbezüglich auf die obigen Ausführungen (s. Kap. 6.3.2.1) verwiesen wird. Die Jagdausübung müsste mittels eines Vertrags mit den auf Krautsand jagdberechtigten Personen geregelt werden. Ähnlich wie bei der landwirtschaftlichen Bodennutzung gilt hier, dass alle Betroffenen die Bedingungen des Naturschutzes dauerhaft akzeptieren müssten, um einen gleichwertigen Schutz erreichen zu können.

Im Gegensatz zu ordnungsrechtlichen Instrumenten, ließe sich mittels vertraglicher Regelungen ggf. auch die Prädatorenkontrolle<sup>672</sup> regeln, sofern entsprechende Verträge mit den jagdberechtigten Personen abgeschlossen würden.

### **6.3.3 *Europarechtskonformität normersetzender Verträge***

Die Analyse in den beiden vorangegangenen Kapiteln hat bereits gezeigt, dass eine Sicherung Krautsands mittels normersetzender Verträge nicht mit den Vorgaben des nationalen Rechts vereinbar ist. Der Vollständigkeit halber wird dennoch die Europarechtskonformität überprüft.

#### 6.3.3.1 Hinreichende flächenmäßige Ausdehnung

Die erforderliche flächenmäßige Ausdehnung hängt bei vertraglichen Maßnahmen in erster Linie von der Bereitschaft der betroffenen Flächennutzer zur Vertragsunterzeichnung ab. Sind alle Betroffenen freiwillig zum Vertragsabschluss bereit, kann das vertraglich gesicherte Gebiet hinreichend groß sein. Da jedoch niemand zum Vertragsabschluss gezwungen werden kann<sup>673</sup>, kann eine hinreichende Größe nicht ohne weiteres gewährt werden, so dass die Erfüllung dieses Kriteriums nicht gesichert ist.

#### 6.3.3.2 Festlegen von Schutzmaßnahmen

Im Gegensatz zu ordnungsrechtlichen Instrumenten<sup>674</sup> müssen vertragliche Regelungen nicht bestimmte Mindestangaben enthalten. Die Inhalte hängen maßgeblich von der individuellen Ausgestaltung ab<sup>675</sup>. Damit ist es zwar grundsätzlich möglich, Maßnahmen zur Verwendung und Gestaltung des Gebietes sowie zu

---

<sup>671</sup> Kap. 5.3.2.

<sup>672</sup> Kap. 6.1.

<sup>673</sup> Kap. 4.1.

<sup>674</sup> Kap. 6.2.4.2.

<sup>675</sup> Kap. 4 und 4.1.





den dort ausgeübten Tätigkeiten festzulegen. Jedoch beruht dies auf den Verhandlungen zwischen den Vertragsparteien. Folglich kann die Einhaltung dieses Kriteriums nicht mit Sicherheit gewährleistet werden.

#### 6.3.3.3 Förmlicher Akt

Ein förmlicher Akt ist zur Unterschutzstellung nach der Rechtsprechung des EuGH notwendig, damit es der EU-Kommission möglich ist, zu überprüfen, ob die Vorgaben der Verträglichkeitsprüfung<sup>676</sup> nach Art. 6 Abs. 3 und 4 FFH-RL korrekt angewandt wurden<sup>677</sup>. Bei normersetzenden Naturschutzverträgen dürfte es sich regelmäßig um öffentlich-rechtliche Verträge handeln<sup>678</sup>, die nach § 57 VwVfG i.d.R. schriftlich zu schließen sind. Sofern ein solcher Vertrag Schutzzweck und Schutzgegenstand sowie die im Gebiet ausgeübten Tätigkeiten regelt, könnte die EU-Kommission auf seiner Grundlage die Anwendung der Verträglichkeitsprüfung überprüfen. In diesem Fall würde eine vertragliche Vereinbarung die Anforderungen des EU-Rechts hinsichtlich eines förmlichen Aktes erfüllen. Damit wäre die EU-rechtliche Bedingung erfüllt. Praktisch kann dies jedoch nicht zum Tragen kommen: Die Rechtsprechung des EuGH besagt jedoch auch, dass ein VSG seinen Status als faktisches VSG erst mit der Erklärung zum besonderen Schutzgebiet verliert, erst dann besteht die Möglichkeit zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung<sup>679</sup>. Ein ausschließlich vertraglich gesichertes VSG besitzt weiterhin den Status eines faktischen VSG, so dass eine Verträglichkeitsprüfung generell nicht in Betracht kommt. Damit ist es für die Praxis unerheblich, ob eine vertragliche Sicherung einen förmlichen Akt darstellt. Zwar bestehen keine Anhaltspunkte, dass die Sicherung eines VSG zwingend die Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung ermöglichen muss, die o.g. Begründung der Notwendigkeit eines förmlichen Aktes ließe diesen Schluss jedoch zu.

#### 6.3.3.4 Endgültigkeit der Ausweisung

Endgültig ist die Unterschutzstellung, wenn sie dauerhaft und fest ist<sup>680</sup>. Vertragliche Vereinbarungen zur Sicherung des VSG müssen, im Gegensatz zu AUM<sup>681</sup>, nicht zeitlich befristet sein. Da kein Zwang zum Abschluss bzw. Aufrechterhalten eines Naturschutzvertrags besteht<sup>682</sup>, muss an der Festigkeit vertraglicher Vereinbarungen gezweifelt werden. Außerdem können die Vertragsparteien den Vertrag, auch einseitig, aufkündigen, wodurch das Gebiet keinen Schutz mehr besäße. Folglich mangelt es vertraglichen Vereinbarungen an der nötigen Endgültigkeit und Dauerhaftigkeit.

---

<sup>676</sup> Zur Anwendbarkeit der Verträglichkeitsprüfung für VSG vgl. Kap. 3.1.3.

<sup>677</sup> EuGH 07.12.2000, Az. C-374/98, Ziff. 53.

<sup>678</sup> Kap. 4.

<sup>679</sup> Kap. 3.1.3.

<sup>680</sup> BVerwG 01.04.2004, Az. 4 C 2/03 Ziff. 35.

<sup>681</sup> Kap. 4.3.2.

<sup>682</sup> Kap. 3.2.1.2 und 4.1.



### 6.3.3.5 Verbindlichkeit gegenüber Dritten

Verträge besitzen nur für die Vertragsparteien Gültigkeit<sup>683</sup>, d.h. sie können Dritten nicht entgegen gehalten werden. Zwar könnten mit bestimmten Nutzergruppen Verträge über deren Verhalten im Gebiet abgeschlossen werden, diese würden dennoch nicht für Dritte gelten. Vertraglichen Regelungen fehlt es damit auch an der nötigen Außenwirkung.

### 6.3.3.6 Schutz- und Erhaltungsregelung im Einklang mit dem EU-Recht

Ein normersetzender Vertrag müsste „automatisch und unmittelbar“ Schutz- und Erhaltungsregelungen nach sich ziehen, die im Einklang mit dem EU-Recht stehen, d.h. das Überleben der wertgebenden Vogelarten Krautsands sicherstellen<sup>684</sup>. Damit dies der Fall wäre, müsste die vertragliche Sicherung einen gleichwertigen Schutz wie die Unterschutzstellung als NSG gewährleisten, da in der Analyse in Kap. 6.2.5 gezeigt wurde, dass nur eine Sicherung als NSG das o.g. Kriterium des EU-Rechts uneingeschränkt erfüllt. Wie in Kap. 6.3.2 dargestellt, besteht keine Gleichwertigkeit des Schutzes. Somit würde ein normersetzender Vertrag weder automatisch und unmittelbar noch generell Schutz- und Erhaltungsregelungen im Einklang mit dem EU-Recht nach sich ziehen.

## **6.3.4 *Zwischenfazit zur Eignung vertraglicher Instrumente***

Ein normersetzender Vertrag müsste einen Schutz gewährleisten, der der Ausweisung Krautsands als NSG gleichwertig wäre, um die Anforderungen des Bundesrechts zu erfüllen<sup>685</sup>. Bezogen auf die landwirtschaftliche Bodennutzung, den Einsatz von Vergrämungsmaßnahmen und die Jagdausübung könnte u.U. ein gleichwertiger Schutz erreicht werden. Allerdings vorbehaltlich dessen, dass der Vertrag alle notwendigen Regelungen beinhaltet, alle Betroffenen ihn unterzeichnen und der Vertrag nicht gekündigt wird. Da weder eine Beendigung des Vertragsverhältnisses ausgeschlossen noch eine freiwillige Beteiligung aller Betroffenen garantiert werden kann, ist ein gleichwertiger Schutz nicht gegeben<sup>686</sup>. Ebenso scheitert die Gleichwertigkeit des Schutzes in jedem Fall an der mangelnden Drittwirkung eines Vertrages<sup>687</sup>. Auch der an die Naturschutzbehörde gerichtete Prüfauftrag des § 3 Abs. 3 BNatSchG kommt zu dem Ergebnis, dass eine rein vertragliche Sicherung Krautsands nicht in Betracht kommt<sup>688</sup>. Weiterhin wären normersetzende Verträge nicht europarechtskonform, da sie weder eine hinreichende flächenhafte Ausdehnung garantieren, noch

---

<sup>683</sup> Kap. 3.2.1.2

<sup>684</sup> Kap. 3.1.2.

<sup>685</sup> Kap. 6.3.2.

<sup>686</sup> Kap. 6.3.2.1 und 6.3.2.3.

<sup>687</sup> Kap. 6.3.2.2.

<sup>688</sup> Kap. 6.3.1.



gegenüber Dritten verbindlich sind, noch die Sicherung endgültig wäre und Verträge folglich nicht automatisch und unmittelbar mit dem EU-Recht übereinstimmende Regelungen nach sich ziehen würden<sup>689</sup>. Dass Naturschutzverträge u.U. keinen förmlichen Akt darstellen, ist nicht weiter von Belang, da ohne eine ordnungsrechtliche Erklärung zum geschützten Teil von Natur und Landschaft ohnehin keine Verträglichkeitsprüfung zulässig ist, die die Notwendigkeit eines förmlichen Aktes begründet<sup>690</sup>.

Die überschlägige Prüfung zeigt im Ergebnis, dass normersetzende Verträge zur Sicherung Krautsands weder mit nationalem Recht vereinbar sind, noch die Sicherung von VSG in dieser Form generell europarechtskonform ist.

#### 6.4 Rechtlicher Rahmen bei der Sicherung des VSG Untereibe in Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie

Insgesamt ergibt die obige Analyse, dass eine ordnungsrechtliche Sicherung Krautsands sowohl aufgrund der Anforderungen des nationalen als auch des EU-Rechts geboten ist<sup>691</sup> und zeigt gleichzeitig, dass eine rein vertragliche Sicherung besonderer Schutzgebiete in keinem Fall europarechtskonform sein kann<sup>692</sup>. Der rechtliche Rahmen beschränkt die Möglichkeiten der Unterschutzstellung des VSG Untereibe damit auf ordnungsrechtliche Instrumente.

Prüfkriterium	NSG	LSG	Vertrag
Schutzwürdigkeit	v	v	-
Schutzbedürftigkeit	v	v	-
Gesetzlicher Schutzzweck/Vorrang des Vertrags	v	v	x
Regelung der Erfordernisse des Schutzzwecks/gleichwertiger Schutz	v	(v)	x
landwirtschaftliche Bodennutzung	v	v	(v)
Verhalten Dritter im Gebiet	v	(v)	x
Jagdausübung und Vergrämung	v	x	(v)
Europarechtskonformität	v	(v)	x
hinreichende flächenmäßige Ausdehnung	v	v	(v)
Festlegen von Schutzmaßnahmen	v	v	(v)
förmlicher Akt	v	v	x
Endgültigkeit der Ausweisung	v	v	x
Verbindlichkeit gegenüber Dritten	v	v	x

<sup>689</sup> Kap. 6.3.3.

<sup>690</sup> Kap. 6.3.3.3.

<sup>691</sup> Kap. 6.2.5 i.V.m. Kap. 6.3.4.

<sup>692</sup> Kap. 6.3.3.



Schutz- und Erhaltungsregelung im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht	v	(v)	x
<b>Gesamteignung zur Sicherung Krautsands</b>	<b>v</b>	<b>(v)</b>	<b>x</b>

v: Kriterium wird uneingeschränkt erfüllt, (v): Kriterium wird nur teilweise, bzw. eingeschränkt erfüllt, x: Kriterium wird nicht erfüllt

*Tabelle 4: Prüfergebnis zur rechtlichen Eignung der Schutzinstrumente<sup>693</sup>*

In Tab. 4 werden die Prüfergebnisse der vorangegangenen Unterkapitel zusammengefasst. Es zeigt sich, dass eine Ausweisung Krautsands als NSG uneingeschränkt sämtlichen rechtlichen Anforderungen genügt und aus rechtlicher Perspektive am geeignetsten erscheint, den Schutzzweck zu erfüllen<sup>694</sup>. Eine Ausweisung als LSG wäre in Teilen mangelhaft<sup>695</sup>. Nicht geklärt wurde in der Analyse in Kap. 6 allerdings, ob diese Mängel für das gesamte Gebiet Krautsands entscheidungserheblich sind oder ob es Bereiche gibt, in denen auch ein LSG den Schutzerfordernungen und den Vorgaben des EU-Rechts genügen könnte. Wie die Darstellung in Tab. 4 zeigt, wäre eine Ausweisung des VSG als LSG grundsätzlich dort rechtlich möglich, wo

1. Die Jagdausübung den Schutzzweck nicht gefährden kann und deshalb nicht eingeschränkt oder untersagt werden muss.
2. Das Verhalten Dritter (insbes. Erholungssuchender) im Gebiet entweder den Schutzzweck nicht gefährden kann und daher nicht eingeschränkt werden muss oder die Aktivitäten Dritter bzw. Erholungssuchender, wie das Betreten der freien Landschaft oder bestimmte Sportarten, den Schutzzweck tatsächlich gefährden und daher auf Grundlage des § 26 Abs. 2 BNatSchG unterbunden werden können.
3. Gleiches wie für 2. gilt für den Einsatz von Vergrämungsmaßnahmen.

Überall dort, wo die o.g. Punkte zutreffen, wäre eine LSG-Ausweisung auch europarechtskonform. So wäre es u.U. denkbar, dass Teilflächen Krautsands als LSG ausgewiesen würden. Entsprechende Überlegungen werden in Kap. 7 angestellt.

## **7. Optionen der naturschutzrechtlichen Ausgestaltung**

Am Ende der Analyse in Kap. 6 konnte der rechtliche Rahmen, innerhalb dessen sich die Unterschutzstellung Krautsands bewegen muss, aufgezeigt werden. Die aufgezeigten Möglichkeiten einer Sicherung des gesamten Gebietes als NSG und der Kombination von NSG und LSG werden in den Kap. 7.1 und 7.2 genauer beleuchtet. Dabei werden die Rechtsfolgen der Schutzinstrumente für Landbewirtschaftler dargestellt und

<sup>693</sup> Eigene Darstellung basierend auf den Analyseergebnissen des Kap. 6.

<sup>694</sup> Kap. 6.2.2.3 und 6.2.5.

<sup>695</sup> Kap. 6.2.3.3.



eine Einstufung aus der Perspektive des Naturschutzes vorgenommen. In Kap. 7.3 wird eine weitere Überlegung zur Unterschutzstellung des VSG aufgegriffen, die sich im Zuge der Recherche ergab. Ebenso wird die Option der vertraglichen Sicherung einer abschließenden Betrachtung mit Blick auf die Konsequenzen für die Landwirtschaft unterzogen. Unter Einbeziehung der in Kap. 5.3 dargelegten Interessen und Ziele sowie der in Kap. 4 vorgestellten Möglichkeiten der Ausgestaltung von Schutzanordnungen sollen so die Vor- und Nachteile der verschiedenen Unterschutzstellungsoptionen aufgezeigt werden, um am Ende einen Vorschlag zur Form der naturschutzrechtlichen Ausgestaltung unterbreiten zu können (Kap. 7.4).

Auch wenn versucht wird, die Interessen des Naturschutzes und der Landwirtschaft bestmöglich miteinander in Einklang zu bringen, dürfen dabei nie die strengen Vorgaben des EU-Rechts außer Acht gelassen werden, die einzelne Optionen (wie bspw. eine rein vertragliche Sicherung) von vorne herein ausschließen. Letztendlich ist das Ziel, im Rahmen des rechtlich Möglichen, in diesem Kapitel unter der Prämisse der Effektivität des Schutzes auch die praktischen Aspekte der Unterschutzstellung zu berücksichtigen.

## 7.1 Sicherung als NSG

Die Ausweisung Krautsands als NSG zöge auf der Rechtsfolgende für die betroffenen Flächen ein Vorkaufsrecht des Landes Niedersachsen nach sich<sup>696</sup>. Weiterhin würde bei entsprechenden Verbotsregelungen in der NSG-VO für die Bewirtschafter von Grünlandflächen ein Anspruch auf Erschwernisausgleich begründet werden<sup>697</sup>. Die Teilnahme an einigen Agrarumweltprogrammen wäre nicht länger möglich, andere Programme hingegen könnten in Anspruch genommen werden<sup>698</sup>. Dass Mischmodelle ordnungsrechtlicher und vertraglicher Maßnahmen zur Sicherung eines VSG grundsätzlich zulässig sind, wurde in Kap. 4.2.2 geklärt, wie auch die besondere Eignung normkonkretisierender Verträge in Bezug auf Pflege, Entwicklungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen. Voraussetzung für die Kombination von Schutzverordnung und AUM ist jedoch, dass die Aspekte, für die durch die Teilnahme an AUM Zahlungen gewährt werden, nicht bereits durch die Schutzanordnung untersagt sind. In einem solchen Fall ist die Teilnahme an AUM, die Gleiches regeln, nicht möglich<sup>699</sup>.

In Kap. 5.3 wurden die Interessen und Ziele von Naturschutz und Landwirtschaft bezogen auf die Unterschutzstellung Krautsands vorgestellt. Basierend hierauf werden die Folgen einer NSG-Ausweisung für Naturschutz und Landwirtschaft eingeordnet.

---

<sup>696</sup> § 66 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG. Gemäß Abs. 2 darf das Vorkaufsrecht nur ausgeübt werden, wenn es aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege einschließlich der Erholungsvorsorge erforderlich ist. Bezogen auf Krautsand wäre dies der Fall.

<sup>697</sup> Kap. 3.3.2.

<sup>698</sup> Anhang I.

<sup>699</sup> Kap. 4.3.1 und 4.3.2. Sowohl nach den Vorgaben der ELER-VO als auch nach den hieraus abgeleiteten Regelungen der RL NiB-AUM, können AUM nicht für Maßnahmen gewährt werden, die bereits nach anderen Rechtsvorschriften einzuhalten sind.



## 7.1.1 *Perspektive des Naturschutzes*

### 7.1.1.1 Vorkaufsrecht

Ein wichtiges Ziel des Naturschutzes zur Erreichung des Schutzzwecks ist die Sicherung der Flächen des VSG durch Eigentum<sup>700</sup>. Bei Eigentumsflächen des Landes besteht die Möglichkeit, die Flächen unter den naturschutzfachlich erforderlichen Bedingungen an Landbewirtschafter zu verpachten, die dann „aber in einem ganz anderen Verhältnis“<sup>701</sup> stehen, als wenn sie Flächeneigentümer wären. Folglich lässt sich bei Eigentumsflächen des Landes einfacher und konsequenter der Schutzzweck erreichen.

Zwar bedingt das Vorkaufsrecht im NSG keinen automatischen Eigentümerwechsel der Flächen, jedoch kann es im Falle eines Verkaufs dazu beitragen, den Flächenanteil der öffentlichen Hand zu erhöhen. Deshalb ist das durch ein NSG begründete Vorkaufsrecht aus der Perspektive des Naturschutzes zu begrüßen.

### 7.1.1.2 Erschwernisausgleich und Agrarumweltmaßnahmen

Ob Landbewirtschaftern für bestimmte Verbote aus der NSG-VO ein EA gezahlt wird, ist aus Naturschutzsicht nur insofern von Belang, dass hierfür Gelder zur Verfügung stehen müssen. Die Möglichkeit zur Teilnahme an AUM und damit die Durchführung zusätzlicher Naturschutzmaßnahmen seitens der Landbewirtschaftler kann insofern begrüßt werden, als sich nicht sämtliche Flächen auf Krautsand mittels Eigentum sichern lassen werden und hierdurch weitere Ziele des Naturschutzes verwirklicht werden können<sup>702</sup>. Dies gilt insbesondere für Pflegemaßnahmen, die sich auf ordnungsrechtlichem Wege schwer festsetzen lassen<sup>703</sup>. So besteht im Rahmen der in NSG möglichen AUM GL 4 bspw. die Möglichkeit, dass Bewirtschafter sich zu einer mindestens einmal jährlichen Nutzung der Fläche verpflichten und Maßnahmen zur Wasserstandshaltung durchführen<sup>704</sup>. Aufgrund der begrenzten zeitlichen Dauer der AUM sind diese aus Sicht des Naturschutzes jedoch nicht geeignet, Krautsand entsprechend den Zielen des Naturschutzes dauerhaft zu stabilisieren<sup>705</sup>. Daher muss auch überlegt werden, ob für besonders wertvolle Kernflächen eine NSG-VO erlassen wird, welche sehr strenge Regelungen, bis hinein in Entschädigungstatbestände des § 68 Abs. 1 BNatSchG, enthält<sup>706</sup>. In einem solchen Fall wären AUM, die Gleiches vorsehen, ausgeschlossen.

---

<sup>700</sup> Kap. 5.3.1.

<sup>701</sup> Interview mit NSch1.

<sup>702</sup> Kap. 5.3.1.

<sup>703</sup> Kap. 3.2.1.1.2. Zu den eigentumsrechtlichen Fragen in diesem Kontext s. Kap. 3.2.1.1.1.

<sup>704</sup> Tab. 5 im Anhang.

<sup>705</sup> Kap. 5.3.1.

<sup>706</sup> Kap. ebd.



Positiv ist es mit Blick auf EA und AUM, wenn die Zahlungen zu einer höheren Akzeptanz der Naturschutzmaßnahmen seitens der Betroffenen beitragen<sup>707</sup>. So kann dem Ziel, die Extensivierung der Flächennutzung auf der „vertragene Ebene“ zu erreichen<sup>708</sup>, näher gekommen werden. Auf diesen Aspekt wird auch bei der Betrachtung der Ausweisung von Teilflächen als LSG näher einzugehen sein.

Es kann festgehalten werden, dass ein wirtschaftlicher Ausgleich für Betroffene zwar auch im Interesse des Naturschutzes ist. Dieser kann jedoch nur bei Flächen in Privateigentum gewährt werden<sup>709</sup>, so dass das höherrangige Ziel der Sicherung von Naturschutzflächen durch Eigentum (s. Kap. 7.1.1.1) hiervon unberührt bleibt. Anknüpfend an die Ausführungen der Literaturrecherche in Kap. 4.1, in denen es heißt, dass der Erhalt einer Kulturlandschaft das „Terrain des Vertragsnaturschutzes“ sei, muss an dieser Stelle festgehalten werden, dass dem keineswegs so sein muss. Vielmehr ließe sich eine Kulturlandschaft auch mittels Eigentum zu Gunsten des Naturschutzes sichern.

## **7.1.2 Perspektive der Landwirtschaft**

### **7.1.2.1 Vorkaufsrecht**

Aus der Sicht landwirtschaftlicher Betriebe stellt das Vorkaufsrecht einen erheblichen Nachteil einer NSG-Ausweisung dar, da es längerfristig die betroffenen Gebiete als landwirtschaftlichen Standort gefährden könne<sup>710</sup>. Zwar gibt es auch andere Ansichten, wie in den Ausführungen in Kap. 5.3.2 gezeigt wurde, da das Gebiet weiterhin einer Bewirtschaftung bedarf, jedoch ist das übergeordnete Ziel der Landwirtschaft, die bisherige Nutzung aufrecht zu erhalten<sup>711</sup>. In Kap. 5.2.2 wurde allerdings deutlich, dass diese den Schutzzweck des VSG teilweise gefährdet. Somit birgt das Vorkaufsrecht aus Perspektive der Landwirtschaft im Falle eines Flächenverkaufs ein Einfallstor für Nutzungseinschränkungen. Weiterhin besteht auf Flächen der öffentlichen Hand eine stärkere Abhängigkeit von den Bedingungen des Naturschutzes, als es auf Privatflächen der Fall ist<sup>712</sup>, so dass auch deshalb das Vorkaufsrecht als negativ eingestuft wird. Das Vorkaufsrecht trägt nicht zuletzt dazu bei, dass Landwirte eine erhebliche monetäre Entwertung der Flächen im NSG befürchten<sup>713</sup>.

Somit kann das Vorkaufsrecht als ein wesentlicher Ablehnungsgrund einer NSG-Ausweisung gelten.

---

<sup>707</sup> Kap. 4.1.

<sup>708</sup> Kap. 5.3.1.

<sup>709</sup> Kap. 3.3.2 und 4.3.2.

<sup>710</sup> Kap. 5.3.2.

<sup>711</sup> Ebd.

<sup>712</sup> Ebd.

<sup>713</sup> Ebd.



### 7.1.2.2 Erschwernisausgleich und Agrarumweltmaßnahmen

Bei einer Sicherung Krautsands als NSG hätten die Bewirtschafter von Grünlandflächen nach Maßgabe der konkreten Regelungen der NSG-VO Anspruch auf Erschwernisausgleich, sofern die Bodennutzung durch die NSG-VO wesentlich erschwert wird<sup>714</sup>. Dies trifft allerdings nicht für Bewirtschafter von Landesnaturschutz- und Domänenflächen zu, da hier eine Steuerung der Naturschutzaufgaben und finanzielle Gegenleistungen über die Pachtverträge erfolgen<sup>715</sup>. Somit wäre der EA nur für rund die Hälfte der betroffenen Flächen erhältlich<sup>716</sup>. Außerdem kann kein EA für Außendeichsflächen gewährt werden<sup>717</sup>, was aber für das Untersuchungsgebiet dieser Arbeit nicht weiter von Belang ist<sup>718</sup>. Ausgeglichen werden können einige Aspekte, die nach den Erfordernissen des Schutzzwecks für Krautsand regelungsrelevant<sup>719</sup> wären: bestimmte Fristen zur Bodenbearbeitung und Mahd im Frühjahr, Einsatz von Dünger sowie Mahdhäufigkeit und Umbruchverbot für Grünland<sup>720</sup>. Solange die EA-VO Grünland in Kraft ist, ist Landbewirtschaftern bei Antragstellung ein entsprechender EA garantiert<sup>721</sup>.

Im Zuge weiterer freiwilliger Einschränkungen können Landwirte im NSG an der AUM GL 4 teilnehmen und sich damit zur Einhaltung weiterer Beschränkungen zu Gunsten des Naturschutzes verpflichten und erhalten so höhere Zahlungen. Allerdings besteht kein Anspruch auf die Gewährung von AUM<sup>722</sup>. Für Krautsand wäre voraussichtlich auch im Zuge einer NSG-Ausweisung weiterhin die Teilnahme am Förderschwerpunkt NG (Programme nordische Gastvögel) möglich<sup>723</sup>. Aussagen zu den Teilnahmemöglichkeiten an AUM können lediglich einen Anhaltspunkt angesichts der Ist-Situation darstellen, da sich die Förderkulissen bei den in Frage stehenden Maßnahmen jährlich ändern können<sup>724</sup>. Außerdem hängt, wie oben geschildert, die Möglichkeit zur Teilnahme an AUM davon ab, ob die NSG-VO Entsprechendes bereits verbietet, so dass AUM nicht in Betracht kommen. An den bisher möglichen Maßnahmen GL 1 und 2 mit Untervarianten könnte bei einer NSG-Ausweisung jedenfalls nicht länger teilgenommen werden<sup>725</sup>. Für Betriebe, die sich auf die Teilnahme eingestellt haben, wäre dies nachteilig, falls die Höhe der Zahlungen beim EA niedriger wäre.

Der Schutzzweck Krautsands gebietet es, dass bestimmte Handlungen, bspw. die Bodenbearbeitung im Frühjahr oder die zulässigen Düngermengen, eingeschränkt werden<sup>726</sup>, so dass es im Falle einer NSG-VO

---

<sup>714</sup> Kap. 3.3.2.

<sup>715</sup> Ebd. i.V.m. Kap. 5.3.

<sup>716</sup> Gut die Hälfte der Fläche Krautsands gehört der öffentlichen Hand (Kap. 5.1).

<sup>717</sup> Kap. 3.3.2.

<sup>718</sup> Kap. 5.1.

<sup>719</sup> Kap. 6.1.

<sup>720</sup> Anlage der EA-VO Grünland.

<sup>721</sup> Kap. 3.3.2.

<sup>722</sup> Kap. 4.3.2.

<sup>723</sup> Tab. 6 im Anhang.

<sup>724</sup> Tab. 5 und 6 im Anhang.

<sup>725</sup> Tab. 6 im Anhang.

<sup>726</sup> Kap. 5.2.1.





nicht realistisch wäre, dass Landwirte nur freiwillig an (diesen) Maßnahmen teilnehmen, die in das Konzept des jeweiligen Betriebs passen. Ebenfalls müssen damit aus naturschutzfachlich bedingten rechtlichen Gründen Handlungen eingeschränkt werden, die aus Sicht der Landwirtschaft notwendig sind<sup>727</sup>.

Insgesamt können sowohl der EA als auch die Teilnahme an AUM zum Ziel der Landwirtschaft betragen, deren Wirtschaftlichkeit aufrecht zu erhalten. Sie widersprechen allerdings dem Bedürfnis, die Eigenständigkeit am Markt zu bewahren und selbst für das Einkommen zu sorgen<sup>728</sup>.

### **7.1.3 Zielerreichung durch NSG-Ausweisung**

Die Ausführungen in Kap. 6.4 haben gezeigt, dass das Instrument des NSG am geeignetsten ist, Krautsand europarechtskonform zu sichern. Unter Berücksichtigung des o.G. ergibt sich, dass eine NSG-Ausweisung Krautsands zwar einerseits die Kooperationsbereitschaft von Landwirten senken kann, da es so wirken kann, als würde Naturschutz „von oben durchgedrückt“<sup>729</sup>. Andererseits ist es aber so, dass die nötigen Verbote in einer NSG-VO durch den Schutzzweck und nicht durch die Form des Schutzes normiert werden<sup>730</sup>. D.h., dass auch bei der Wahl eines anderen Schutzinstrumentes die gleichen Regelungen bzgl. der landwirtschaftlichen Bodennutzung zu treffen wären, da diese europarechtlich geboten sind. Somit mag ein NSG sich als unangenehm darstellen, bietet aber den wirtschaftlichen Vorteil des Anspruchs auf Erschwernisausgleich<sup>731</sup>.

## **7.2 Kombination von NSG und LSG**

Aufgrund der Vorbehalte der Landwirtschaft gegenüber einer NSG-Ausweisung ist zu klären, ob zumindest für Teile Krautsands auch ein LSG als Mittel, demgegenüber weniger Vorbehalte bestehen, in Betracht kommt. Wie die Analyse in Kap. 6 ergab, wäre dies grundsätzlich nur für Flächen denkbar, die die in Kap. 6.4 genannten drei Punkte erfüllen. Ob und ggf. wo es Flächen gibt, bei denen dies der Fall ist, müsste vor Ort festgestellt werden und kann und soll daher im Rahmen dieser Arbeit nicht überprüft werden. Deshalb stehen die nachfolgenden Ausführungen unter dem Vorbehalt einer Einstufung der Flächen Krautsands entsprechend der konkreten, flächenbezogenen Gefährdungen und Gefährdungsmöglichkeiten. Erst, nachdem festgestellt wurde, dass es tatsächlich Flächen gibt, auf die die drei in Kap. 6.4 genannten Punkte

---

<sup>727</sup> Bspw. der Düngereinsatz (Kap. 5.3.2).

<sup>728</sup> Kap. 5.3.2.

<sup>729</sup> Ebd.

<sup>730</sup> Kap. 6.1.

<sup>731</sup> Kap. 3.3.2.



zutreffen, kann eine Ausweisung von Teilflächen Krautsands als LSG europarechtskonform<sup>732</sup> sein und somit überhaupt erst in Betracht gezogen werden.

Auf der Rechtsfolgenseite würde eine LSG-Ausweisung, anders als bei einem NSG, kein Vorkaufsrecht des Landes begründen, zudem bestünde kein Anspruch auf Erschwernisausgleich<sup>733</sup>. Eine Teilnahme an Agrarumweltprogrammen wäre in Abhängigkeit von der Ausgestaltung der Schutzanordnung möglich<sup>734</sup>. Im Wesentlichen ist für die Förderfähigkeit der Flächen und damit die Wahl der AUM entscheidend, ob im LSG generelle Verbote hinsichtlich der landwirtschaftlichen Bodennutzung bestehen<sup>735</sup>. Ist dies der Fall, kommen die gleichen AUM wie bei einem NSG in Betracht, ansonsten jene, die nach der jetzigen Rechtslage möglich sind<sup>736</sup>. In jedem Fall ist der Einsatz von AUM nur für Maßnahmen möglich, die nicht bereits durch die LSG-VO vorgegeben wären<sup>737</sup>.

Daher ist zu klären, ob der Schutzzweck generelle Verbote bzgl. der landwirtschaftlichen Bodennutzung erforderlich macht. Unter generellen Verboten werden absolute Verbote verstanden, die keinem Erlaubnisvorbehalt unterliegen<sup>738</sup> und nur auf dem Wege einer naturschutzrechtlichen Befreiung nach § 67 BNatSchG überwunden werden können<sup>739</sup>. Im LSG können für Handlungen, die den Gebietscharakter verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen, generelle Verbote nur festgesetzt werden<sup>740</sup>. Die Ausführungen in Kap. 5.2.2 haben gezeigt, dass einige Handlungen, wie bspw. Grünlandumbruch oder zusätzliche Entwässerung, dem Schutzzweck in jedem Fall zuwider laufen. Damit müsste auch eine LSG-VO generelle Verbote hinsichtlich der landwirtschaftlichen Bodennutzung umfassen. Folglich würde für die Teilnahme an AUM Gleiches gelten wie bei einer NSG-Ausweisung, so dass die nach derzeitiger Rechtslage möglichen AUM, die in einem NSG nicht förderfähig wären, keiner weiteren Betrachtung bedürfen.

Entsprechend den Erfordernissen des EU-rechtlich vorgegebenen Schutzzwecks müsste eine LSG-VO Regelungen enthalten, die im Ergebnis den gleichen Schutz, vorbehaltlich der o.g. drei Punkte, wie bei einer Ausweisung als NSG (s. Kap. 6.1) gewährleisten<sup>741</sup>. Nach der Rechtsprechung des BVerfG ist es zulässig, dass eine LSG-VO lediglich einen Grundschutz darstellt, der erst durch normergänzende Verträge seine volle Effizienz entfaltet<sup>742</sup>. Es ist fraglich, ob eine solche LSG-Grundverordnung im Falle eines VSG zulässig ist<sup>743</sup>.

---

<sup>732</sup> Kap. 6.4.

<sup>733</sup> Kap. 3.3.2.

<sup>734</sup> Tab. 5 und 6 im Anhang. Zu beachten sind weiterhin die Ausführungen in Kap. 7.1 bzgl. der Verbote in einer Schutzanordnung, die die Möglichkeit zur Teilnahme an AUM einschränken können. Dies gilt analog für LSG.

<sup>735</sup> Tab. 5 im Anhang.

<sup>736</sup> Vgl. hierzu Kap. 4.3.2.

<sup>737</sup> Kap. 4.3.1 und 4.3.2.

<sup>738</sup> Stöckel/Müller-Walter, in: Erbs/Kohlhaas/Ambis 191. EL 2012, § 26 BNatSchG Rn. 14.

<sup>739</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer 57. Erg.-Lfg. 2010, § 26 BNatSchG Rn. 15.

<sup>740</sup> Kap. 3.2.1.1.3.

<sup>741</sup> Dass für einzelne Flächen, je nach deren Wertigkeit, ein weniger strenges bzw. strengeres Schutzregime erforderlich sein kann, kann im Rahmen dieser Arbeit keine Berücksichtigung finden, weshalb vereinfachend davon ausgegangen wird, dass die Wertigkeit der LSG- und NSG-Flächen ähnlich ist.

<sup>742</sup> Kap. 4.2.2.



Bezüglich der normergänzenden vertraglichen Vereinbarungen bestehen die gleichen Probleme wie bei einer rein vertraglichen Sicherung eines Gebietes. Insbesondere mangelt es ihnen an der für den europarechtskonformen Schutz nötigen Endgültigkeit und Dauerhaftigkeit<sup>744</sup>. Auch beruht der Vertragsabschluss auf Freiwilligkeit<sup>745</sup>. Sollte eine LSG-VO daher auf den Abschluss normergänzender Verträge angewiesen sein, um den Schutzzweck erreichen zu können, kann sie nicht europarechtskonform sein, da sie nicht automatisch und unmittelbar Schutz- und Erhaltensregelungen nach sich zieht, die im Einklang mit dem EU-Recht stehen<sup>746</sup>. Somit muss die LSG-VO selbst einen ausreichenden Schutz bieten können, die vertraglichen Ergänzungen dürfen nur Zusätzliches regeln, bspw. Maßnahmen, die hoheitlich nur schwer durchsetzbar wären<sup>747</sup>.

Nachfolgend wird aufgezeigt, welche Vor- und Nachteile eine Kombination von LSG und NSG bei der Unterschutzstellung Krautsands besäße. Bezüglich der Flächen, die aufgrund der Erfordernisse des Schutzzwecks als NSG ausgewiesen werden müssen, wird auf die Ausführungen in Kap. 7.1 verwiesen, so dass der Fokus im Folgenden auf den als LSG ausweisbaren Flächen liegt.

### **7.2.1 Perspektive des Naturschutzes**

Eine Kombination beider ordnungsrechtlicher Instrumente würde für den Naturschutz zunächst bedeuten, dass das gesamte Gebiet Krautsands hinsichtlich seiner Wertigkeit und der konkreten Gefährdung des Schutzzwecks zu untersuchen wäre. Letztendlich müsste für jede einzelne Fläche überprüft werden, ob die o.g. drei Punkte zutreffen, so dass eine LSG-Ausweisung überhaupt in Betracht kommt. Eine solche Prüfung dürfte einen erheblichen Aufwand erfordern. Auch ist nicht ausgeschlossen, dass es zu Änderungen hinsichtlich der Gefährdung des Schutzzwecks oder der Bedeutung einer Fläche für das Überleben der wertgebenden Arten kommt, was u.U. eine Neubewertung der Flächen erforderlich machen könnte. In der Folge könnte auch das Schutzregime angepasst werden müssen. Vor diesem Hintergrund steht die Praktikabilität einer Kombination beider Schutzinstrumente (LSG und NSG) in Frage, insbesondere mit Blick auf den damit verbundenen Aufwand und auch, inwiefern dieser im Verhältnis zur Effektivität des Schutzes steht. Des Weiteren müssten zwei unterschiedliche Schutzgebietsverordnungen erarbeitet werden. Da normergänzende Verträge sowohl bei einer NSG- als auch bei einer LSG-Ausweisung Anwendung finden können, ergäbe sich hieraus kein Unterschied, da oben bereits geklärt wurde, dass auch eine LSG-VO so gestaltet sein muss, dass die Erreichung des Schutzzwecks nicht erst durch die ergänzenden Verträge eintreten darf.

---

<sup>743</sup> Der Beschluss des BVerfG (v. 16.09.1998, Az. 1 BvL 21/94) bezog sich nicht auf ein FFH- oder VSG.

<sup>744</sup> Kap. 6.3.3.4.

<sup>745</sup> Kap. 4.1.

<sup>746</sup> Zu den EU-rechtlich erforderlichen Aspekten s. Kap. 3.1.2.

<sup>747</sup> S. auch Kap. 4.2.2.



### **7.2.2 Perspektive der Landwirtschaft**

Ein gewichtiger Ablehnungsgrund – das Vorkaufsrecht des Landes – entfiel bei einer LSG-Ausweisung, dem Flächenerwerb der öffentlichen Hand würde kein Vorschub geleistet.<sup>748</sup> Somit würde die Gefährdung Krautsands als landwirtschaftlicher Standort bei einer Kombination von LSG und NSG nicht in der Form bestehen, wie bei einer ausschließlichen NSG-Ausweisung<sup>749</sup>. Die Akzeptanz einer hoheitlichen Unterschutzstellung wäre daher höher.

Für die Flächen im LSG entfiel allerdings auch der Anspruch auf Erschwernisausgleich, wohingegen an den gleichen Agrarumweltprogrammen teilgenommen werden könnte, wie bei den im NSG befindlichen Flächen (s.o.). Deshalb kann diesbezüglich auf die Ausführungen in Kap. 7.1.2.2 verwiesen werden.

Das Bestreben der Landwirtschaft, nur freiwillig Maßnahmen umzusetzen, die in das Konzept der Betriebe passen<sup>750</sup>, kann auch im LSG nicht gewährleistet werden, wie in Kap. 6.1 dargelegt wurde. Der Schutzzweck erfordert bestimmte Verbote, so dass diese aufgrund der Vorschriften der ELER-VO und der RL NiB-AUM nicht mittels AUM geregelt werden können, da sie bereits aufgrund einer anderen Rechtsvorschrift (der Schutzanordnung) einzuhalten sind<sup>751</sup>. Damit entfällt die häufig angestrebte Option einer deregulierten Schutzanordnung, die durch ihre Deregulierung die freiwillige Teilnahme an AUM ermöglicht<sup>752</sup>, auch im Anwendungsbereich eines LSG.

Auch im LSG macht der Schutzzweck weitreichende Regelungen der landwirtschaftlichen Bodennutzung erforderlich. Analog zum NSG wäre zu prüfen, ob auch ein LSG Flächen beinhaltet, bei denen Regelungen, die Entschädigungstatbestände auslösen, zu treffen sind. Hierdurch könnten einige AUM ausscheiden und es kann kein EA gewährt werden. Daher dürfte ein LSG für die Landwirtschaft zumindest aus finanzieller Perspektive die schlechtere Alternative im Vergleich zum NSG darstellen.

### **7.2.3 Zielerreichung durch Kombination von LSG und NSG**

Auch eine Kombination von LSG und NSG ist an die EU-rechtlichen Vorgaben gebunden. Dies führt dazu, dass auch für die Flächen, die als LSG ausgewiesen werden, gleiche oder ähnliche Auflagen erforderlich sind wie für die Flächen, die als NSG ausgewiesen werden müssen. Für die Landwirtschaft bedeutet dies, dass zu dem Preis, dass kein Vorkaufsrecht des Landes besteht, der Erschwernisausgleich entfällt<sup>753</sup>. Für

---

<sup>748</sup> Kap. 7.1.2.1.

<sup>749</sup> Ebd.

<sup>750</sup> Kap. 5.3.2.

<sup>751</sup> S. oben; Kap. 4.3.1 und 4.3.2.

<sup>752</sup> Münchhausen/Knickel et. al. 2009, 93: Die Unterschutzstellung von FFH- und VSG stellt eine Gradwanderung dar zwischen den EU-rechtlichen Voraussetzungen und dem Bestreben, vertragliche Naturschutzvereinbarungen durch die Deregulierung von Schutzanordnungen zu ermöglichen.

<sup>753</sup> Kap. 7.2.2.



den Naturschutz würde eine Kombination von NSG und LSG in erster Linie einen höheren Aufwand bei der Gebietsausweisung bedeuten, bei gleichzeitiger Erhöhung der Unsicherheit bzgl. des Erreichens des Schutzzwecks, d.h. ebenfalls einer geringeren Rechtssicherheit<sup>754</sup>. Allerdings kann die höhere Akzeptanz seitens der Landwirtschaft zu einer höheren Kooperationsbereitschaft beitragen und sich so positiv auf den Schutzzweck auswirken<sup>755</sup>.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass eine ausschließliche Unterschutzstellung Krautsands als NSG mehr Rechtssicherheit bietet, eine Kombination von NSG und LSG aber die Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen erhöhen kann. Der Einsatz deregulierter Schutzverordnungen zu Gunsten eines vermehrten Einsatzes freiwilliger AUM ist im Falle Krautsands nicht europarechtskonform und dürfte auch generell gegen die Anforderungen des europäischen Rechts verstoßen.

### **7.3 Weitere Überlegungen zur Unterschutzstellung**

Das Unterschutzstellungsverfahren Krautsands weist bereits eine wechselvolle Geschichte auf, in der sowohl die ordnungsrechtlichen Instrumente NSG und LSG diskutiert wurden<sup>756</sup>, als auch eine rein vertragliche Sicherung des VSG<sup>757</sup>. Im Zuge der Interviews mit den Landwirten wurden normersetzende Verträge diskutiert. Im Interview mit dem Leiter der Naturschutzbehörde tauchten weitere Ideen zur Unterschutzstellung und zum Erreichen des Schutzzwecks auf<sup>758</sup>. Beides soll, um die Optionen der naturschutzrechtlichen Ausgestaltung zu vervollständigen, im Folgenden vor dem Hintergrund des in Kap. 6 erarbeiteten rechtlichen Rahmens knapp erörtert werden.

#### **7.3.1 Perspektive des Naturschutzes**

Als ein neuer Aspekt zur Unterschutzstellung des gesamten VSG wurde das Instrument des Biosphärenreservats ins Spiel gebracht, da das VSG die klassischen Strukturen hiervon besitze<sup>759</sup>. An dieser Stelle kann keine umfassende Prüfung der Eignung dieses Schutzinstruments erfolgen, in der Form, wie sie für NSG, LSG und eine vertragliche Sicherung vorgenommen wurde, auch ist dies nicht Gegenstand der Fragestellung dieser Arbeit. Mit Blick auf § 25 BNatSchG kann jedoch festgestellt werden, dass eine Ausweisung des VSG Untertelbe als Biosphärenreservat nicht abwegig ist. Hiernach sind Biosphärenreservate

---

<sup>754</sup> Kap. 7.2.1.

<sup>755</sup> Nach Aussage des Leiters der UNB Stade ist der Naturschutz i.d.R. auf die Kooperation mit Nutzern angewiesen und strebt daher an, Naturschutzmaßnahmen auf der „vertraglichen Ebene“ umzusetzen (Kap. 5.3.1).

<sup>756</sup> Kap. 5.3.1.

<sup>757</sup> Kap. 5.3.2.

<sup>758</sup> Kap. 5.3.1.

<sup>759</sup> Ebd.



*„einheitlich zu schützende und zu entwickelnde Gebiete, die*

- 1. großräumig und für bestimmte Landschaftstypen charakteristisch sind,*
- 2. in wesentlichen Teilen ihres Gebiets die Voraussetzungen eines Naturschutzgebiets, im Übrigen überwiegend eines Landschaftsschutzgebiets erfüllen,*
- 3. vornehmlich der Erhaltung, Entwicklung oder Wiederherstellung einer durch hergebrachte vielfältige Nutzung geprägten Landschaft und der darin historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt, einschließlich Wild- und früherer Kulturformen wirtschaftlich genutzter oder nutzbarer Tier- und Pflanzenarten, dienen und*
- 4. beispielhaft der Entwicklung und Erprobung von die Naturgüter besonders schonenden Wirtschaftsweisen dienen.<sup>760</sup>*

Auf Basis der in Kap. 6 vorgenommenen Prüfung und der in Kap. 5 dargestellten Gebietsdaten liegt nahe, dass die Nrn. 1-3 in jedem Fall für das VSG zutreffen dürften. Dass zumindest der Teilbereich Krautsands die Voraussetzungen von NSG/LSG erfüllt, konnte in der Analyse in Kap. 6.2 gezeigt werden. Auch wurde in Kap. 5 deutlich, dass das VSG eine über einen längeren Zeitraum gewachsene Kulturlandschaft darstellt und die hohe Wertigkeit des Gebietes z.T. hierdurch entstand. Somit entspricht das VSG den Voraussetzungen der Nr. 3<sup>761</sup>. Mit seiner Größe von über 16.000 ha<sup>762</sup> kann das VSG als großräumig bezeichnet werden<sup>763</sup>. Nach § 25 Abs. 3 BNatSchG sind Biosphärenreservate „über Kern-, Pflege- und Entwicklungszonen zu entwickeln und wie Naturschutzgebiete oder Landschaftsschutzgebiete zu schützen.“ Es finden also die Schutzregime von NSG und LSG Anwendung<sup>764</sup>, so dass ein Biosphärenreservat auch hinsichtlich der Erfordernisse des Schutzzwecks geeignet sein dürfte. Die genannte Zonierung in einem Biosphärenreservat könnte die in Kap. 7.2 untersuchte Abstufung des Schutzregimes leisten, ebenso wie besonders wertvolle Kernzonen, wie vom Leiter der UNB vorgebracht wurde, wirksam sichern, ohne dass verschiedene Schutzinstrumente zum Einsatz kommen müssten. Die Eignung eines Biosphärenreservats zum Erreichen des Schutzzwecks des gesamten VSG Unterelbe sollte daher in der Praxis einer genaueren Betrachtung unterzogen werden.

---

<sup>760</sup> § 25 Abs. 1 BNatSchG.

<sup>761</sup> Vgl. auch Gellermann, in: Landmann/Rohmer 57. Erg.-Lfg. 2010, § 25 BNatSchG Rn. 10.

<sup>762</sup> Kap. 5.

<sup>763</sup> Gellermann, in: Landmann/Rohmer 57. Erg.-Lfg. 2010, § 25 BNatSchG Rn. 6.

<sup>764</sup> Hierzu auch: ebd. Rn. 14.



### 7.3.2 *Perspektive der Landwirtschaft*

Von der Mehrheit der Landwirte wurde eine rein vertragliche Sicherung des VSG angestrebt, mit dem Ziel, hoheitliche Maßnahmen zu verhindern<sup>765</sup>.

Dass normersetzende Verträge zur Sicherung Krautsands oder eines anderen VSG nicht europarechtskonform sind und damit keine Option der naturschutzrechtlichen Ausgestaltung darstellen können, wurde in der Untersuchung in Kap. 6.3 gezeigt. Auch wenn die Argumentation der Landwirte nachvollziehbar ist, muss daher davon ausgegangen werden, dass die für Nordkehdingen abgeschlossenen normersetzenden Verträge<sup>766</sup> rechtswidrig sind.

Ergänzend muss darauf hingewiesen werden, dass selbst für den Fall, dass normersetzende Verträge mit Bundes- und EU-Recht zu vereinbaren wären, ein großer Nachteil auch für die Landwirtschaft bei Abschluss solcher Verträge bestünde. Würde das VSG nicht zum geschützten Teil von Natur und Landschaft erklärt, besäße es weiterhin den Status eines faktischen VSG, so dass kein Wechsel in das Schutzregime der FFH-RL stattfinden würde. In der Folge unterläge das VSG weiterhin dem absoluten Beeinträchtungsverbot des Art. 4 Abs. 4 S. 1 VRL, eine Verträglichkeitsprüfung und damit die Möglichkeit zur Umsetzung von Plänen und Projekten wäre in keinem Fall gegeben<sup>767</sup>. Dies ist insofern von Belang, als dass auch die landwirtschaftliche Bodennutzung unter den Projektbegriff fallen kann, d.h. u.U. für deren Durchführung – bspw. im Falle einer Intensivierung – eine Prüfung auf deren Verträglichkeit mit dem Schutzzweck des Gebietes zu erfolgen hat, bevor entsprechenden Vorhaben statt gegeben werden kann<sup>768</sup>. Bei positivem Ausgang der Verträglichkeitsprüfung könnten im Falle einer ordnungsrechtlichen Sicherung entsprechende landwirtschaftliche Handlungen vorgenommen werden, die anderenfalls aufgrund des absoluten Beeinträchtungsverbot von vorne herein ausgeschlossen wären. Folglich kann ein normersetzender Vertrag bei konsequenter Anwendung des EU-Rechts zumindest bezogen auf einige Handlungen zu einer stärkeren Einschränkung der landwirtschaftlichen Bodennutzung führen, als es eine hoheitliche Unterschutzstellung tun würde. Des Weiteren würde ein normersetzender Vertrag langfristig eine hoheitliche Unterschutzstellung nicht sicher verhindern können, da die zuständige Behörde ausreichende ordnungsrechtliche Mittel für den Fall eines Scheiterns des Vertrags vorhalten muss, die bei einem unzureichenden Schutz zur Anwendung kommen sollten<sup>769</sup>. Die Ausweisungsvoraussetzungen Krautsands als NSG oder LSG wären auch beim Bestehen eines normersetzenden Vertrages weiter gegeben, da die Schutzbedürftigkeit des Gebietes trotz des Vertrages bestehen bliebe<sup>770</sup>.

---

<sup>765</sup> Kap. 5.3.2, Interview mit LW2.

<sup>766</sup> Kap. 5.3.2.

<sup>767</sup> Kap. 3.1.3.

<sup>768</sup> Ebd.

<sup>769</sup> Kap. 4.2.

<sup>770</sup> Kap. 3.2.1.1.



Weitere Überlegungen zu Kombinationsmöglichkeiten von hoheitlichen und vertraglichen Maßnahmen, die zu einer Aussparung landwirtschaftlicher Belange aus einer Schutzgebietsanordnung führen würden – bspw. die Kombination eines Vertrags zur Regelung sämtlicher landwirtschaftlicher Belange mit einer NSG-VO, die alle übrigen Aspekte regelt – bedürfen keiner eingehenden Betrachtung. Wie Tab. 4 als Ergebnis der Analyse zeigen konnte, sind Verträge auch nicht in der Lage, nur die landwirtschaftlichen Belange rechtskonform umzusetzen<sup>771</sup>. Weiterhin bestehen keine Anzeichen, dass die vom EuGH geforderten Kriterien<sup>772</sup> als erfüllt angesehen werden können, wenn sie sich nur auf einzelne Belange der Gefährdung des Schutzzwecks beziehen, wie es bei einer Aussparung der Landwirtschaft aus einer Schutzanordnung der Fall wäre. Da es das Ziel der VRL ist, die jeweils wertgebenden Vogelarten in einen guten Erhaltungszustand zu bringen bzw. diesen zu erhalten<sup>773</sup>, muss davon ausgegangen werden, dass die rechtlichen Anforderungen an die In-schutznahme eines VSG gleichermaßen für sämtliche Gefährdungszwecke gelten. Im Übrigen würde für die o.g. Kombination mit Aussparung landwirtschaftlicher Belange aus der Schutzanordnung Gleiches wie für deregulierte Schutzanordnungen<sup>774</sup> gelten: Diese Kombination entspräche nicht der Anforderung, automatisch und unmittelbar eine mit dem Gemeinschaftsrecht in Einklang stehende Schutz- und Erhaltungsregelung nach sich zu ziehen.

#### **7.4 Fazit: Vorschlag zur naturschutzrechtlichen Ausgestaltung**

Im Ergebnis gibt es zwei Optionen zur Unterschutzstellung Krautsands:

- Die Ausweisung als NSG.
- Nach einer Prüfung aller betroffenen Flächen und vorbehaltlich einer hierbei ermittelten tatsächlichen Eignung einiger Flächen für eine Ausweisung als LGS, die Kombination von NSG und LSG.

Aus Sicht des Naturschutzes, ebenso wie aus Gründen der Rechtssicherheit, überwiegen die Vorteile eines NSG<sup>775</sup>. Für einen Teil der Flächen ist in jedem Fall ein NSG auszuweisen<sup>776</sup>. Die Ausweisung von Teilflächen als LSG kann die gegenseitige Akzeptanz von Naturschutz und Landwirtschaft erhöhen<sup>777</sup> und sollte daher nicht von der Betrachtung ausgeschlossen werden. Aufgrund der genannten Bedenken hinsichtlich einer Kombination von NSG und LSG sollte die generelle praktische Eignung dieses Vorgehens zunächst überschlägig geprüft werden, d.h., es muss festgestellt werden, ob es überhaupt Flächen gibt, auf die die in Kap. 6.4 genannten Punkte zutreffen. Bei einem hinreichend großen Anteil kann eine Kombination näher in

---

<sup>771</sup> Kap. 6.4.

<sup>772</sup> Kap. 6 i.V.m. Kap. 3.1.2.

<sup>773</sup> Kap. 3.1.1 i.V.m. Kap. 5.2.1.

<sup>774</sup> Kap. 7.2.2.

<sup>775</sup> Kap. 7.2.3.

<sup>776</sup> Kap. 6.4.

<sup>777</sup> Kap. 7.2.3.





Betracht gezogen werden. Wenn es sich jedoch nur um wenige Flächen bzw. eine geringe Gesamtgröße handelt, sollten auch diese Flächen in das NSG einbezogen werden.

In der Diskussion über die Sicherung des Gebietes sind weitere Maßnahmen zu beachten. Zum einen wurde von Seiten des Naturschutzes angemahnt, dass bei den domänenfiskalischen Flächen des Landes verstärkt auf eine naturschutzkonforme Bewirtschaftung geachtet werden sollte, entsprechende Vorgaben müssten konsequent Eingang in die Pachtverträge finden<sup>778</sup>. Dieser Aspekt steht nicht in direkter Verbindung mit der Wahl des Schutzinstrumentes, fördert aber den Schutzzweck. Zum anderen besteht weitestgehend unabhängig von der Wahl des Schutzinstrumentes das prioritäre Ziel des Naturschutzes, Flächen durch Eigentum zu sichern<sup>779</sup>. Auch wenn dies klar im Widerspruch zu den Zielen der Landwirtschaft steht<sup>780</sup>, sollte diesem Ziel des Naturschutzes, besonders bezogen auf sehr wertvolle Flächen, aufgrund der damit verbundenen Effektivität des Schutzes<sup>781</sup> eine große Bedeutung beigemessen werden. Schließlich sollte, obwohl eine Deregulierung der Schutzgebietsverordnung ausgeschlossen werden muss<sup>782</sup>, versucht werden, für Privatflächen zusätzliche Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen auf dem Wege des Vertragsnaturschutzes vorzusehen.

Vor einer Ausweisung von Teilbereichen des VSG Unterelbe als NSG oder LSG sollte die Möglichkeit zur Unterschutzstellung als Biosphärenreservat<sup>783</sup> umfassend hinsichtlich der Machbarkeit und Eignung bzgl. des Erreichens des Schutzzwecks überprüft werden. Bei Feststellung der Eignung sollte dem Instrument des Biosphärenreservates aus den in Kap. 7.3.1 genannten Gründen der Vorrang gegenüber einem „Flickenteppich“ anderer Schutzinstrumente eingeräumt werden. Neben dem Einhalten sämtlicher rechtlicher Vorgaben sollte bei dieser Entscheidung die oberste Prämisse sein, wie sich das Überleben der wertgebenden Vogelarten am wirkungsvollsten unter Beteiligung aller Betroffenen sichern lässt.

## 8. Abschließende Überlegungen und Ausblick

Bei der Unterschutzstellung von VSG sind vielfältige EU-rechtliche Vorgaben sowie Vorschriften des nationalen Rechts zu beachten. Anhand des Gebietsteils Krautsand des VSG Unterelbe konnte der Rechtsrahmen zur Sicherung von VSG exemplarisch aufgezeigt werden, ebenso Möglichkeiten zur Ausgestaltung einer Schutzanordnung. Wenngleich die vorgenommene Analyse sich zu einem nicht unerheblichen Teil auf die Situation vor Ort stützte, konnten dennoch allgemein gültigere Rahmenbedingungen herausgearbeitet werden. In Kap. 8.1 werden diese Erkenntnisse losgelöst vom Untersuchungsgebiet dieser Arbeit zusammengefasst. Auch werden Schlussfolgerungen für die bis 2018 noch vorzunehmenden Sicherungsverfahren ande-

---

<sup>778</sup> Ebd.

<sup>779</sup> Kap. 7.1.1.

<sup>780</sup> Kap. 5.3.2 und 7.1.2.1.

<sup>781</sup> Kap. 5.3.1.

<sup>782</sup> Kap. 7.2.2.

<sup>783</sup> Kap. 7.3.1.



rer Gebiete abgeleitet. Abschließend werden weiter gehende Fragestellungen und Überlegungen im Kontext der nationalen Sicherung von Natura 2000-Gebieten angeführt, die in dieser Arbeit aufkamen, aber nicht berücksichtigt werden konnten (Kap. 8.2).

## 8.1 Europarechtskonforme Sicherung von VSG

Es konnte gezeigt werden, dass aufgrund der europarechtlichen Vorgaben für die Sicherung von VSG ausschließlich ordnungsrechtliche Instrumente in Betracht kommen. Vertraglichen Vereinbarungen mangelt es an der erforderlichen Endgültigkeit, sie stellen keinen förmlichen Akt dar und können Dritten nicht entgegen gehalten werden, so dass sie ebenfalls nicht automatisch und unmittelbar Schutz- und Erhaltungsregelungen nach sich ziehen, die mit dem EU-Recht in Einklang stehen<sup>784</sup>. Daraus folgt, dass die zuständigen Naturschutzbehörden von Überlegungen zu normersetzenden Verträgen zur Sicherung von VSG und Natura 2000-Gebieten insgesamt Abstand nehmen müssen und jene Gebiete, die in der Vergangenheit auf diesem Wege gesichert wurden, nach der Zielsetzung der Niedersächsischen Landesregierung, bis 2018 zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft erklärt werden müssen.

NSG eignen sich als strengste Kategorie des Flächenschutzes juristisch uneingeschränkt zur Sicherung von VSG, unabhängig von Schutzzweck, Gefährdung und Charakter des Gebietes. Unter bestimmten Voraussetzungen kann auch eine Ausweisung eines VSG als LSG in Betracht kommen. Dies bedarf aber in jedem Fall einer Einzelfallprüfung, um die Europarechtskonformität zu klären. Ob ein LSG geeignet ist, hängt zunächst vom Schutzzweck des VSG ab, ebenso von der Situation vor Ort und der Gefährdung des Schutzzwecks. Die größte Problematik hinsichtlich der Eignung von LSG zur Sicherung von VSG ist das durch § 26 Abs. 2 BNatSchG normierte Schutzregime, welches es ausschließlich ermöglicht, eine Handlung zu verbieten, wenn diese den Schutzzweck tatsächlich gefährdet. Für vorbeugende Verbote nur möglicherweise schädigender Handlungen, wie sie im NSG möglich sind, findet sich für LSG keine Rechtsgrundlage<sup>785</sup>. So kann bei einer Unterschutzstellung eines VSG als LSG nicht ausgeschlossen werden, dass europarechtlich erforderliche Regelungen in der Schutzgebietsverordnung keinen Platz finden können, so dass dem Schutzzweck in der Verordnung nicht Genüge getan werden kann, die Anforderungen des EU-Rechts somit nicht erfüllt werden. Darüber hinaus kann sich in einem LSG ein Zielkonflikt zwischen den Schutzzwecken Arten- und Lebensstättenschutz auf der einen und Erholung auf der anderen Seite ergeben. Scheitern muss eine Ausweisung als LSG dann, wenn die Regelung jagdlicher Belange, bzw. die Einschränkung der Jagd über die bestehenden gesetzlichen Regelungen hinaus erforderlich ist<sup>786</sup>.

---

<sup>784</sup> Kap. 6.4.

<sup>785</sup> Kap. 3.2.2 und 6.2.3.3.

<sup>786</sup> Kap. 6.2.5.



Möchte eine Naturschutzbehörde daher sicher gehen, dass das Erfüllen der EU-rechtlichen Anforderungen nicht bereits an der Wahl des Schutzinstrumentes scheitert, empfiehlt sich die Ausweisung eines VSG als NSG.

Am Beispiel Krautsands konnte gezeigt werden, dass eine Ausweisung als NSG auch für die Landwirtschaft Vorteile bieten kann, wenngleich die Landwirtschaft eine Ausweisung als NSG größtenteils ablehnt<sup>787</sup>. Im Interesse eines Erreichens des Schutzzwecks sollte der Naturschutz bei Schutzgebietsausweisungen stets eine Zusammenarbeit mit Betroffenen anstreben und auf ihre Interessen soweit möglich eingehen, um gemeinsame Lösungen zu finden. Seine Grenzen findet hier aber jedes Entgegenkommen in den EU-rechtlichen Vorgaben. So muss für die Sicherung von VSG auch von deregulierten Schutzverordnungen abgesehen werden, die ihre Wirkung erst mittels normergänzender Verträge entfalten können, obwohl Entsprechendes auch auf ordnungsrechtlichem Wege zu regeln gewesen wäre. Zwar wären vor dem Hintergrund einer Zusammenarbeit mit Landnutzern solche deregulierten Verordnungen u.U. zu begrüßen, jedoch verstößten sie gegen das vom EuGH geforderte unmittelbare und automatische Auslösen von Schutz- und Erhaltungsregelungen, die im Einklang mit dem Gemeinschaftsrecht stehen<sup>788</sup>. Da die Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen wesentlich auf der Gegenleistung für Landbewirtschaftler beruht, müssen Mittel und Wege genutzt werden, die das Nebeneinander einer umfassenden Schutzgebietsverordnung und Gegenleistungen für betroffene Landnutzer ermöglichen, um dem Bestreben, deregulierte Schutzanordnungen zu treffen, vorzubeugen.

Zur Sicherung großräumiger Natura 2000-Gebiete sollten neben den Instrumenten des NSG und LSG die Großschutzgebietskategorie Biosphärenreservat einer eingehenden Betrachtung hinsichtlich ihrer Eignung unterzogen werden, um einen Flickenteppich kleinerer Schutzgebiete zu vermeiden. Dies könnte u.U. auch die Sicherung der Natura 2000-Gebietskulisse beschleunigen.

## 8.2 Weitergehende Fragestellungen

Bei der Bearbeitung der Fragestellung dieser Arbeit ergaben sich weitere Fragen, die im Kontext der Unterschutzstellung von VSG und FFH-Gebieten, aber auch der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen allgemein, von Belang sind, deren Beantwortung aber nicht Ziel dieser Arbeit war.

Angesichts des Ergebnisses, dass eine rein vertragliche Sicherung eines Natura 2000-Gebietes nicht EU-rechtskonform sein kann, stellt sich die Frage, inwiefern § 32 Abs. 4 BNatSchG, der eine Unterschutzstellung mittels nicht ordnungsrechtlicher Instrumente bundesrechtlich ermöglicht, mit dem europäischen Recht vereinbar ist. Zwar darf nur von der Erklärung zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft abge-

---

<sup>787</sup> Kap. 7.1.3 und 7.2.3.

<sup>788</sup> Kap. 7.2.2.



sehen werden, wenn die in § 32 Abs. 4 BNatSchG genannten Instrumente einen gleichwertigen Schutz gewährleisten, jedoch zeigte sich in der Analyse in Kap. 6.3.2, dass dies i.d.R. nicht der Fall sein dürfte und spätestens dann scheitern muss, wenn eine Außenwirkung der Schutzanordnung erforderlich ist. Da die Rechtsprechung des EuGH in jedem Fall eine Drittwirkung einfordert, kann ein nicht ordnungsrechtlicher Schutz eines Natura 2000-Gebietes regelmäßig nicht gleich wirksam wie ein ordnungsrechtlicher sein. Eingehend zu untersuchen wäre daher, inwiefern § 32 Abs. 4 BNatSchG insgesamt und in seinen Teilen eine europarechtskonforme Umsetzung der FFH- und VRL in nationales Recht darstellt, bzw. inwiefern eine europarechtskonforme Auslegung möglich ist.

Einen weiteren Themenkomplex im Kontext der Natura 2000-Sicherung, der einer eingehenderen Betrachtung bedürfte, stellen die Managementmaßnahmen dar. Nach der politischen Zielvereinbarung zwischen MU und NLT soll die Planung für Management- und Entwicklungsmaßnahmen für die Natura 2000-Kulisse bis 2020 abgeschlossen sein<sup>789</sup>. Das Beispiel dieser Arbeit, das VSG Unterelbe, zeigt deutlich, dass das Gebiet einer Bewirtschaftung und Pflege zum Erreichen des Schutzzwecks bedarf<sup>790</sup>, was auch auf andere FFH- und VSG zutreffen dürfte. Auf praktischer Ebene stellt sich daher die Frage, wie eine wirksame Schutzanordnung getroffen werden kann, die nicht bereits mit den erforderlichen Managementmaßnahmen verzahnt ist. Die politisch vorgesehene Reihenfolge von Schutzanordnung und Managementplanung kann angezweifelt werden und bedürfte einer kritischen Betrachtung, insbesondere vor dem Hintergrund, dass bei einer zu treffenden Schutzanordnung im Sinne einer verbesserten Akzeptanz stets die Belange der Landnutzer soweit möglich integriert werden müssen. Auf rechtlicher Ebene erscheint die politisch vorgegebene Reihenfolge zunächst plausibel: Eine nationale Sicherung der FFH- und VSG ist europarechtlich zwingend erforderlich und ist angesichts des Fristablaufs zur Ausweisung der FFH-Gebiete dringlich. Ob Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen nötig sind, ist von Gebiet zu Gebiet unterschiedlich. Weder in der VRL noch in der FFH-RL wird daher unmittelbar verbindlich vorgeschrieben, dass Managementpläne vorzusehen sind<sup>791</sup>. Die FFH-RL (Art. 6 Abs. 1) sieht lediglich vor, dass „gegebenenfalls“ geeignete Entwicklungs-/Bewirtschaftungspläne aufgestellt werden. Ebenso heißt es in § 32 Abs. 5 BNatSchG „für Natura 2000-Gebiete können Bewirtschaftungspläne [...] aufgestellt werden.“ Somit scheint auf der rechtlichen Ebene zunächst keine unmittelbare Verpflichtung zur Aufstellung von Managementplänen zu bestehen, die politisch gewählte Reihenfolge erscheint deshalb logisch. Wenn Managementmaßnahmen zum Erreichen des Schutzzwecks jedoch zwingend erforderlich sind, wie es für das VSG Unterelbe der Fall ist, besteht auch hierzu mittelbar eine rechtliche Verpflichtung, sollen die geschützten Gebiete und Arten in einem guten

---

<sup>789</sup> MU und NLT 2014, 133.

<sup>790</sup> Kap. 5.

<sup>791</sup> Art. 4 VRL und Art. 6 FFH-RL.



Erhaltungszustand gehalten/gebracht, bzw. vor Beeinträchtigungen bewahrt werden<sup>792</sup>. Die oben geschilderten Überlegungen der praktischen Ebene schlagen somit auf die rechtliche Ebene durch. Sowohl aus praktischer als auch aus rechtlicher Perspektive muss die Frage gestellt werden: Wieso wird nicht zuerst ein Management- und Pflegekonzept für ein Gebiet erarbeitet, auf dem aufbauend dann eine wirksame Schutzanordnung ergehen kann?

Schließlich bleibt eine sehr grundlegende Frage zur Vereinbarkeit der Interessen von Naturschutz und Landwirtschaft offen, deren Schwierigkeit auch in dieser Arbeit deutlich wurde. Wie können Rahmenbedingungen geschaffen werden, die die Erfüllung europarechtlicher Naturschutzziele ermöglichen und den Fortbestand der landwirtschaftlichen Bodennutzung in einer naturverträglichen Art und Weise bei gleichzeitigem Bestehen der Landwirtschaft am Markt gewährleisten können? Einzelbeispiele zeigen, dass dies möglich ist, überwiegend stehen sich aber schwerlich miteinander in Einklang zu bringende Interessen gegenüber<sup>793</sup>. Das aufgeworfene Problem bedarf vermutlich vieler kleinteiliger Schritte zu seiner Lösung. Nichtsdestotrotz sollte diese Frage bei künftigen Überarbeitungen der EU-Agrarpolitik stets mitgedacht werden, um mögliche Lösungsansätze berücksichtigen zu können.

---

<sup>792</sup> Art. 6 Abs. 2 FFH-RL und Art. 4 Abs. 4 VRL.

<sup>793</sup> Kap. 5.3.2.



## 9. Literaturverzeichnis

- Apfelbacher, Dieter; Adenauer, Ursula; Iven, Klaus 1999, Das zweite Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes. Innerstaatliche Umsetzung und Durchführung gemeinschaftsrechtlicher Vorgaben auf dem Gebiet des Naturschutzes - Teil 2: Biotopschutz. In: NuR, 1999, 63-78.
- Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011a, Integrierter Bewirtschaftungsplan für das Elbeästuar, Fachbeitrag 1: „Natura 2000“, Teil A: Bestand und Bewertung. Download unter [[http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=28847&article\\_id=100526&\\_psmand=26](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=28847&article_id=100526&_psmand=26); 10.11.2015].
- Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011b, Integrierter Bewirtschaftungsplan für das Elbeästuar, Fachbeitrag 1: „Natura 2000“, Teil B: Ziel- und Maßnahmenkonzept. Download unter [[http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=28847&article\\_id=100526&\\_psmand=26](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=28847&article_id=100526&_psmand=26); 10.11.2015].
- Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011c, Integrierter Bewirtschaftungsplan für das Elbeästuar, Fachbeitrag 6: Landwirtschaft. Download unter [[http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=28847&article\\_id=100526&\\_psmand=26](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=28847&article_id=100526&_psmand=26); 10.11.2015].
- Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011d, Integrierter Bewirtschaftungsplan für das Elbeästuar, Funktionsraum 4. [[http://www.natura2000-unterelbe.de/media/ibp\\_endfassung/B-Funktionsraum\\_4-Schirm-2011.pdf](http://www.natura2000-unterelbe.de/media/ibp_endfassung/B-Funktionsraum_4-Schirm-2011.pdf); 10.08.2015].
- BfN, Bundesamt für Naturschutz 2011, Landwirtschaft in Natura 2000-Gebieten. [[https://www.bfn.de/0316\\_landwirtschaft-natura2000.html](https://www.bfn.de/0316_landwirtschaft-natura2000.html); 10.11.2015].
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) 2009, Rote Liste gefährdeter Tiere, Pflanzen und Pilze Deutschlands, Band 1: Wirbeltiere, Bonn – Bad Godesberg.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) 1998, Das europäische Schutzgebietssystem NATURA 2000. BfN-Handbuch zur Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutz-Richtlinie, Bonn – Bad Godesberg.
- BfN, Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) o.J., Beschlüsse der Arbeitsgemeinschaft „Naturschutz“ der Landes-Umweltministerien (LANA). [[www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/030306\\_lana.pdf](http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/030306_lana.pdf); 10.11.2015].
- Bittner, Carsten 2012, Art. 38 AEUV, in: Schwarze 3. Auflage 2012, EU-Kommentar, Baden-Baden.
- BMEL, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft 2015, Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland, Ausgabe 2015, [[www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/UmsetzungGAPinD](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/UmsetzungGAPinD)].



pdf?\_\_blob=publicationFile; 10.11.2015].

- Bogner, Alexander; Littig, Beate; Menz, Wolfgang 2014, Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung, Wiesbaden. [Experteninterviews]
- Busse, Christian 2015, Agrarrecht. In: Schulze, Reiner; Zuleeg, Manfred; Kadelbach, Stefan (Hrsg.), Europarecht, Handbuch für die deutsche Rechtspraxis. 3. Auflage, Baden-Baden, 1431-1547.
- Degen, Axel; Königstedt, Brigitte; Wübbenhorst, Jann 2009, Gastvogelmanagement in der Niedersächsischen Elbtalaue – Ein Beitrag des Vertragsnaturschutzes 1999 bis 2005. In: Inform. d. Naturschutz Niedersachsen 2009, 3-39.
- Dietrich, Björn 2010, Eine Systematisierung der Schutzgebietskategorien des Bundesnaturschutzgesetzes nach landschaftsökologischen Kriterien, Hamburg.
- Dietrich, Björn 2003, Natur- und Landschaftsschutz. In: Dietrich, Björn; Au, Christian; Dreher, Jörg (Hrsg.), Umweltrecht der Europäischen Gemeinschaften. Institutionen, Entwicklung und Ziele. Ein Lehr- und Arbeitsbuch. Berlin, 270-299.
- Epping, Volker 2015, Grundrechte. 6. Auflage, Berlin, Heidelberg.
- Epping/Hillgruber Ed. 25 2015, Beck'scher Onlinekommentar GG, München.
- Erbs/Kohlhaas/Ambs 201. Erg.-Lfg. 2015, Strafrechtliche Nebengesetze. Beck'sche Kurzcommentare Band 17, München.
- Fischer-Hüftle, Peter et. al. 2011, § 22 BNatSchG, in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, Stuttgart.
- Fischer-Hüftle, Peter; Schumacher, Jochen 2011, § 3 BNatSchG, in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, Stuttgart.
- Forkert, Meinhard 2010, Vertragsnaturschutz. In: Kerkmann, Jochen (Hrsg.), Naturschutzrecht in der Praxis, 2. Auflage, Berlin, 677-716.
- Frenz, Walter 2011, Vertragsnaturschutz in neuem Gewand. In: NuR 2011, 257-265.
- Fritz, Klaus 1997, Möglichkeiten und Grenzen von privatrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Vertragsnaturschutz. In: UPR 1997, 439-444.
- Gellermann, Martin 75. Erg.-Lfg. 2015, § 68 BNatSchG, in: Landmann/Rohmer 75. Erg.-Lfg. 2015, Umweltrecht Kommentar. Umweltrecht besonderer Teil (KrW-/AbfG, BBodSchG, BNatSchG u.a.), München.



- Gellermann, Martin 72. Erg.-Lfg. 2014, § 34 BNatSchG, in: Landmann/Rohmer 75. Erg.-Lfg. 2015, Umweltrecht Kommentar. Umweltrecht besonderer Teil (KrW-/AbfG, BBodSchG, BNatSchG u.a.), München.
- Gellermann, Martin 68. Erg.-Lfg. 2013, § 32 BNatSchG, in: Landmann/Rohmer 75. Erg.-Lfg. 2015, Umweltrecht Kommentar. Umweltrecht besonderer Teil (KrW-/AbfG, BBodSchG, BNatSchG u.a.), München.
- Gellermann, Martin 63. Erg.-Lfg. 2011, § 22 BNatSchG, in: Landmann/Rohmer 75. Erg.-Lfg. 2015, Umweltrecht Kommentar. Umweltrecht besonderer Teil (KrW-/AbfG, BBodSchG, BNatSchG u.a.), München.
- Gellermann, Martin 61. Erg.-Lfg. 2011, § 36 BNatSchG, in: Landmann/Rohmer 75. Erg.-Lfg. 2015, Umweltrecht Kommentar. Umweltrecht besonderer Teil (KrW-/AbfG, BBodSchG, BNatSchG u.a.), München.
- Gellermann, Martin 57. Erg.-Lfg. 2010, §§ 23, 25, 26 BNatSchG, in: Landmann/Rohmer 75. Erg.-Lfg. 2015, Umweltrecht Kommentar. Umweltrecht besonderer Teil (KrW-/AbfG, BBodSchG, BNatSchG u.a.), München.
- Gellermann, Martin 2001, Natura 2000. Europäisches Habitatschutzrecht und seine Durchführung in der Bundesrepublik Deutschland, 2. erweiterte und neubearbeitete Auflage, Berlin, Wien.
- Gellermann, Martin; Middeke, Andreas 1991, Der Vertragsnaturschutz. Tatsächliche Gestaltung und rechtliche Grenzen. In: NuR 1991, 457-465.
- Güthler, Wolfram; Oppermann, Rainer 2005, Agrarumweltprogramme und Vertragsnaturschutz weiter entwickeln. Mit der Landwirtschaft zu mehr Natur. Ergebnisse des F+E-Projektes „Angebotsnaturschutz“. Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 13, Bonn – Bad Godesberg.
- Härtel, Ines 2013, Agrarrecht. In: Ruffert, Matthias (Hrsg.), Europäisches Sektorales Wirtschaftsrecht, Enzyklopädie Europarecht Band 5, Baden-Baden, 395-484.
- Heugel, Michael 2011, § 23 BNatSchG, in: Lütkes/Ewer 2011, Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, München.
- Kerkmann, Jochen 2010, Natura 2000. In: Kerkmann, Jochen (Hrsg.), Naturschutzrecht in der Praxis, 2. Auflage, Berlin, 403-524.
- Köck, Wolfgang 2010, Rechtlicher Handlungsrahmen und Instrumente für die Erhaltung der Biodiversität in Kulturlandschaften. In: NuR 2010, 530-538.
- Krüger, Thorsten; Ludwig, Jürgen et. al. 2013, Quantitative Kriterien zur Bewertung von Gastvogelbennräumen in Niedersachsen. In: Inform. d. Naturschutz Niedersachsen 2013, 70-87.





- Krüger, Thorsten; Oltmanns, Bernd 2007, Rote Liste der in Niedersachsen und Bremen gefährdeten Brutvögel, 7. Fassung, Stand 2007. In: Inform. d. Naturschutz Niedersachsen 2007, 131-175.
- Lamnek, Siegfried 2010, Qualitative Sozialforschung: Lehrbuch, 5. Auflage, Weinheim, Basel.
- Landkreis Stade 2014, Landschaftsrahmenplan für den Landkreis Stade, Neuaufstellung 2014, Stade.
- Landkreis Stade o.J., Erhaltungsziele VSG 18 Untereibe. Download unter [<https://www.landkreis-stade.de/umwelt-bauen/natur-landschaft/schutzgebiete-schutzobjekte/natura-2000-gebiete/>; 10.11.2015].
- Landmann/Rohmer 75. Erg.-Lfg. 2015, Umweltrecht Kommentar. Umweltrecht besonderer Teil (KrW-/AbfG, BBodSchG, BNatSchG u.a.), München.
- Langgemach, Torsten; Bellebaum, Jochen 2005, Prädation und Schutz bodenbrütender Vogelarten in Deutschland. In: Vogelwelt 2005, 259-298.
- LGLN, Landesamt für Geoinformation und Landesvermessung Niedersachsen o.J., Land- und forstwirtschaftlicher Grundbesitz des Landes Niedersachsen. [[http://www.gll.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=10594&article\\_id=50558&\\_psmand=34](http://www.gll.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=10594&article_id=50558&_psmand=34); 10.11.2015].
- Lütkes/Ewer 2011, Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, München.
- Maunz, Theodor; Düring, Günter 74. Erg.-Lfg. 2015 (andere Erg.-Lfg. sofern gesondert vermerkt), Grundgesetz Kommentar. Band II, München.
- Meßerschmidt, Klaus 115. Aktualisierung 2013 (andere Aktualisierungen, sofern gesondert vermerkt), Bundesnaturschutzrecht. Kommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, Heidelberg u.a.
- Meßerschmidt, Klaus 2011, Europäisches Umweltrecht. Ein Studienbuch, München.
- Metzger, Ernst 186. Erg.-Lfg. 2011, § 1 BJagdG, in: Erbs/Kohlhaas/Ambts 201. Erg.-Lfg. 2015, Strafrechtliche Nebengesetze. Beck'sche Kurzkommentare Band 17, München.
- Meyers Lexikonredaktion (Hrsg.) 1987, Meyers kleines Lexikon: Ökologie, Mannheim.
- ML, Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz o.J., PFEIL 2014-2020. [[http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=35128&article\\_id=125826&\\_psmand=7](http://www.ml.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=35128&article_id=125826&_psmand=7); 10.11.2015].
- Münchhausen, Susanne von; Knickel, Karlheinz et. al. 2009, Gemeinsame Agrarpolitik (GAP): Cross Compliance und Weiterentwicklung von Agrarumweltmaßnahmen. Ergebnisse aus dem gleichnamigen



F+E-Vorhaben des Bundesamtes für Naturschutz (BfN). Naturschutz und Biologische Vielfalt, Heft 77, Bonn – Bad Godesberg.

- MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz o.J. a, Niedersächsische Umweltkarten. [[http://www.umweltkarten-niedersachsen.de/globalnetfx\\_umweltkarten/](http://www.umweltkarten-niedersachsen.de/globalnetfx_umweltkarten/); 10.11.2015].
- MU und NLT, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz und Niedersächsischer Landkreistag 2014, Politische Zielvereinbarung zum zeitnahen Abschluss der Ausweisung der Natura 2000-Schutzgebietskulisse in Niedersachsen. In: NLT (Hrsg.), NLT Information 2014, 133-136.
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2015a, Stand der hoheitlichen Sicherung der Europäischen Vogelschutzgebiete. [[www.nlwkn.niedersachsen.de/download/97330/Stand\\_der\\_hoheitlichen\\_Sicherung\\_der\\_EUVogelschutzgebiete\\_Stand\\_Mai\\_2015\\_.pdf](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/97330/Stand_der_hoheitlichen_Sicherung_der_EUVogelschutzgebiete_Stand_Mai_2015_.pdf); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2015b, Stand der hoheitlichen Sicherung der Gebiete mit gemeinschaftlicher Bedeutung. [[www.nlwkn.niedersachsen.de/download/97329/Stand\\_der\\_hoheitlichen\\_Sicherung\\_der\\_FFH-Gebiete\\_Gebiete\\_von\\_gemeinschaftlicher\\_Bedeutung\\_GGB\\_Stand\\_Mai\\_2015\\_.pdf](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/97329/Stand_der_hoheitlichen_Sicherung_der_FFH-Gebiete_Gebiete_von_gemeinschaftlicher_Bedeutung_GGB_Stand_Mai_2015_.pdf); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2015c, V 18 Unterelbe, Standarddatenbogen: Vollständige Gebietsdaten. Download unter [[http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/natura\\_2000/downloads\\_zu\\_natura\\_2000/downloads-zu-natura-2000-46104.html#volstDat-VS](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/natura_2000/downloads_zu_natura_2000/downloads-zu-natura-2000-46104.html#volstDat-VS); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011a, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Bekassine (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60923597&L=20](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60923597&L=20); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011b, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Braunkehlchen (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=61889007&L=20](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=61889007&L=20); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011c, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Flusseeschwalbe (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60962158&L=20](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60962158&L=20); 10.11.2015].



- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011d, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Kampfläufer (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60923851&L=20](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60923851&L=20); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011e, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Kiebitz (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60923703&L=20](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60923703&L=20); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011f, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Lachseeschwalbe (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60972990&L=20](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60972990&L=20); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011g, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Löffelente (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60923749&L=20](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60923749&L=20); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011h, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Rohrdommel (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/download/50793](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/50793); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011i, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Rohrweihe (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=61898102&L=20](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=61898102&L=20); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011j, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Rotschenkel (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60923737&L=20](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60923737&L=20); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011k, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Säbelschnäbler (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/down](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/down)



load/50130; 10.11.2015].

- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011i, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Sumpfohreule (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60923789&L=20](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60923789&L=20); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011m, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Tüpfelsumpfhuhn (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60962059&L=20](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60962059&L=20); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011n, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Uferschnepfe (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60972951&L=20](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=60972951&L=20) [10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011o, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Weißstorch (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=61896774&L=20](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=61896774&L=20); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011p, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Brutvogelarten in Niedersachsen, Wiesenweihe (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=61893805&L=20](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/servlets/download?C=61893805&L=20); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011q, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Gastvogelarten in Niedersachsen, Enten, Säger und Taucher der Binnengewässer (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/download/50827](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/50827); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011r, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Gastvogelarten in Niedersachsen, Limikolen des Binnenlandes (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/download/50832](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/50832); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011s, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Gastvogelarten



in Niedersachsen, Limikolen des Wattenmeeres (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/download/50831](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/50831); 10.11.2015].

- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011t, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Gastvogelarten in Niedersachsen, Meeresenten (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/download/50828](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/50828); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011u, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Gastvogelarten in Niedersachsen, Möwen und Seeschwalben (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/download/50833](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/50833); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2011v, Niedersächsische Strategie zum Arten- und Biotopschutz, Vollzugshinweise zum Schutz von Gastvogelarten in Niedersachsen, Nordische Gänse und Schwäne (Stand November 2011). [[www.nlwkn.niedersachsen.de/download/50826](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/download/50826); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz o.J. a, Downloads zu NATURA 2000. Vollständige Gebietsdaten der EU-Vogelschutzgebiete. [[http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=8039&article\\_id=46104&psmand=26](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=8039&article_id=46104&psmand=26); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz o.J. b, Stand der hoheitlichen Sicherung der niedersächsischen Natura 2000-Gebiete. [[http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/natura\\_2000/stand\\_hoheitlichen\\_sicherung\\_gebiete/stand-der-hoheitlichen-sicherung-der-niedersaechsischen-natura-2000-gebiete-134018.html](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/naturschutz/natura_2000/stand_hoheitlichen_sicherung_gebiete/stand-der-hoheitlichen-sicherung-der-niedersaechsischen-natura-2000-gebiete-134018.html); 10.11.2015].
- NLWKN Lüneburg, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz, Betriebsstelle Lüneburg, Geschäftsbereich regionaler Naturschutz 2011, IBP Elbeästuar Niedersachsen, Teil II funktionsräumliche Betrachtung, Funktionsraum 4. Download unter [[http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=28847&article\\_id=100526&psmand=26](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=28847&article_id=100526&psmand=26); 10.11.2015].
- Oppermann, Rainer/Kasperczyk, Nadja et. al. 2013, Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) 2013 und Erreichung der Biodiversitäts- und Umweltziele, Bonn – Bad Godesberg.
- Reh binder, Eckard 2000, Vertragsnaturschutz – Erscheinungsformen, Rechtsprobleme, ökologische Wirkungen. In: DVBl. 2000, 859-867.
- Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, Stuttgart.



- Schumacher, Jochen et. al. 2011, §§ 23, 26 BNatSchG, in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, Stuttgart.
- Schumacher, Jochen; Schumacher, Anja, 2011, § 34 BNatSchG, in: Schumacher/Fischer-Hüftle 2011, Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, Stuttgart.
- Schwarze 3. Auflage 2012, EU-Kommentar, Baden-Baden.
- Stöckel, Heinz; Müller-Walter, Markus 200. Erg.-Lfg. 2014, § 59 BNatSchG, in: Erbs/Kohlhaas/Amb 201. Erg.-Lfg. 2015, Strafrechtliche Nebengesetze. Beck'sche Kurzkommentare Band 17, München.
- Stöckel, Heinz; Müller-Walter, Markus 191. EL 2012, §§ 3, 23, 26, 32 BNatSchG, in: Erbs/Kohlhaas/Amb 201. Erg.-Lfg. 2015, Strafrechtliche Nebengesetze. Beck'sche Kurzkommentare Band 17, München.
- Südbeck, Peter/Andretzke, Hartmut et. al. (Hrsg.) 2005, Methodenstandards zur Erfassung der Brutvögel Deutschlands, Radolfzell.
- Thum, Randi 2006, Wirksame Unterschutzstellung von Natura-2000-Gebieten. In: NuR 2006, 687–692.
- Uhle, Arnd Ed. 25 2015, Art. 80 GG, in: Epping/Hillgruber Ed. 25 2015, Beck'scher Onlinekommentar GG, München.
- Wegener, U./Jeschke, L. et. al. 1991, Wiesen und Weiden. In: Wegener, Uwe (Hrsg.), Schutz und Pflege von Lebensräumen – Naturschutzmanagement, Stuttgart 1991, 216-246.
- Wissler, Karsten 2015, Streit um den Naturschutz. In Kehdingen droht eine Vereinbarung zwischen Landwirten und der Kreisverwaltung zu platzen. In: Stader Tageblatt, 04.06.2015, 18.

## 10. Zusätzliche Verzeichnisse

### 10.1 Verzeichnis weiterer Quellen

- Arbeitsgruppe Elbeästuar 2011e, Integrierter Bewirtschaftungsplan für das Elbeästuar, Natura 2000 – besondere Wertigkeiten in den Funktionsräumen – Funktionsraum 4, Karte 2.4. Download unter [[http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation\\_id=28847&article\\_id=100526&\\_psmand=26](http://www.nlwkn.niedersachsen.de/portal/live.php?navigation_id=28847&article_id=100526&_psmand=26); 10.11.2015].
- Deutscher Bundestag 2009, Gesetzesentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD. Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege, BT-Drs. 16/12274 vom 17.03.2009. [<http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/16/122/1612274.pdf>; 10.11.2015].



- DIVA-GIS o.J., Spatial Data Download, administrative areas Germany. [[http://biogeo.ucdavis.edu/data/diva/adm/DEU\\_adm.zip](http://biogeo.ucdavis.edu/data/diva/adm/DEU_adm.zip); 10.11.2015].
- Europäische Kommission 2015, Aufforderungsschreiben – Vertragsverletzung Nr. 2014/2262, vom 27.02.2015. [[http://www.wattenrat.de/wp-content/uploads/2015/04/EU-FFH-RL\\_Mahnschr20150227.pdf](http://www.wattenrat.de/wp-content/uploads/2015/04/EU-FFH-RL_Mahnschr20150227.pdf); 10.11.2015].
- Landkreis Stade 2015, Verordnungsentwurf über das Naturschutzgebiet „Kehdinger Marsch“, internes Dokument.
- MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz NATURA 2000 o.J. b, Europäische Vogelschutzgebiete und gemeldete FFH-Gebiete in Niedersachsen, Download der Shape Files der Vogelschutzgebiete. [[www.umweltkarten-niedersachsen.de/Download\\_OE/Naturschutz/BSG.zip](http://www.umweltkarten-niedersachsen.de/Download_OE/Naturschutz/BSG.zip); 10.11.2015].
- MU, Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz o.J. c, Naturschutzrechtlich besonders geschützte Teile von Natur und Landschaft, Download der Shape Files der Naturschutzgebiete. [[www.umweltkarten-niedersachsen.de/Download\\_OE/Naturschutz/NSG.zip](http://www.umweltkarten-niedersachsen.de/Download_OE/Naturschutz/NSG.zip); 10.11.2015].
- Niedersächsischer Landtag 2014, Bis wann will die Landesregierung die 71 niedersächsischen Vogelschutzgebiete und die 385 FFH-Gebiete abschließend sichern? Kleine schriftliche Anfrage der Abgeordneten Dr. Gero Hocker und Dr. Stefan Birkner (FDP), eingegangen am 12.09.2014, mit Antwort der Landesregierung vom 21.11.2014 – LT-Drs. 17/2399. [[http://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen\\_17\\_2500/2001-2500/17-2399.pdf](http://www.landtag-niedersachsen.de/drucksachen/drucksachen_17_2500/2001-2500/17-2399.pdf); 10.11.2015].
- Niedersächsischer Landtag 2009, Gesetzentwurf Fraktion der CDU, Fraktion der FDP. Gesetz zur Neuordnung des Naturschutzrechts, LT-Drs. 16/1902. [[www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen%5F16%5F2500/1501-2000/16-1902.pdf](http://www.landtag-niedersachsen.de/Drucksachen/Drucksachen%5F16%5F2500/1501-2000/16-1902.pdf); 10.11.2015].
- NLWKN, Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz 2015d, Förderkulissen der Agrarumweltmaßnahmen für 2015, Emails vom 04. und 26.08.2015 zur Zusendung der Shape-Dateien der Förderkulissen.

## 10.2 Verzeichnis der empirischen Quellen

- Gespräch mit NSch2, Mitarbeiter der Naturschutzstation Untereibe des NLWKN, am 07.09.2015, Thema: Schutzzweck und Sicherung des VSG Untereibe.
- Interview mit LW1, Landwirt, am 07.09.2015, Thema: Landwirtschaft und Naturschutz auf Krautsand.



- Interview mit LW2, Landwirt, am 07.09.2015, Thema: Landwirtschaft und Naturschutz im VSG Untereibe.
- Interview mit NSch1, Leiter des Naturschutzamtes des Landkreises Stade, am 01.09.2015, Thema: Sicherung des Vogelschutzgebietes auf Krautsand.

## 10.3 Rechtsquellen

### 10.3.1 *Europäisches Primär- und Sekundärrecht*

- Richtlinie 2009/147/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (kodifizierte Fassung) (Vogelschutzrichtlinie – VRL) (ABI.EU 2010 Nr. L 20 vom 26.01.2010, S. 7).
- Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie – FFH-RL) (ABI.EG 1992 Nr. L 206 vom 22.07.1992, S. 7), zuletzt geändert durch Berichtigung der Richtlinie 2006/105/EG des Rates vom 20. November 2006 (ABI.EG 2014 Nr. L 95 vom 29.03.2014, S. 70).
- Richtlinie 85/337/EWG des Rates vom 27. Juni 1985 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (UVP-RL) (ABI.EG Nr. L 175 vom 05.07.1985, S. 40).
- Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ELER-VO) (ABI.EU Nr. L 347 vom 20.12.2013, S. 487).
- Verordnung (EU) Nr. 1306/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates (ABI.EU Nr. L 347 vom 20.12.2013, S. 549).
- Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates (ABI.EU Nr. L 347 vom 20.12.2013, S. 608).
- Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in der Fassung der Bekanntmachung vom





09. Mai 2008 (ABl.EU Nr. C 115, S. 47), zuletzt geändert durch Art. 2 des Änderungsbeschlusses 2012/419/EU vom 11. Juli 2012 (ABl.EU Nr. L 204, S. 131).

### **10.3.2 Gesetze des Bundes**

- Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland (Grundgesetz – GG) vom 23.05.1949 (BGBl. III Nr. 100-1), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).
- Bundesjagdgesetz (BJagdG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 29. September 1976 (BGBl. I S. 2849), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 29. Mai 2013 (BGBl. I S. 1386).
- Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK-Gesetz - GAKG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. Juli 1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Artikel 9 des Gesetzes vom 9. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1934).
- Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Artikel 4 Absatz 100 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154).
- Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 3 G zur Förderung der elektronischen Verwaltung sowie zur Änderung weiterer Vorschriften v. 25.7.2013 (BGBl. I S. 2749).

### **10.3.3 Verordnungen des Bundes**

- Agrarzahlungen-Verpflichtungenverordnung (AgrarZahlVerpfIV) vom 17. Dezember 2014 (BAnz. AT 23.12.2014 V1), zuletzt geändert durch Artikel 2 der Verordnung vom 10. Juli 2015 (BAnz. 2015 AT 13.07.2015 V1).

### **10.3.4 Gesetze des Landes Niedersachsen**

- Gesetz zur Neuordnung des Naturschutzrechts vom 19. Februar 2010 (Nds. GVBl. Nr. 6/2010, S. 104).
- Niedersächsisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGBNatSchG) vom 19. Februar 2010 (Nds. GVBl. Nr. 6/2010, S. 104).
- Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung (NWaldLG) vom 21. März 2002 (Nds. GVBl. Nr.11/2002, S.112), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 16.12.2014 (Nds. GVBl. Nr. 27/2014, S. 475).



- Niedersächsisches Jagdgesetz (NJagdG) vom 16. März 2001 (Nds. GVBl. Nr. 7/2001, S. 100), zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes v. 13.10.2011 (Nds. GVBl. Nr. 24/2011, S.353).

### **10.3.5 Verordnungen des Landes Niedersachsen**

- Verordnung über den Erschwernisausgleich für Grünland in geschützten Teilen von Natur und Landschaft (Erschwernisausgleichsverordnung-Grünland – EA-VO-Grünland) vom 21. Februar 2014 (Nds. GVBl. Nr. 4/2014, S. 61).
- Verordnung über den Erschwernisausgleich für Wald in geschützten Teilen von Natur und Landschaft in Natura 2000-Gebieten (Erschwernisausgleichsverordnung Wald – EA-VO-Wald) vom 18. Januar 2013 (Nds. GVBl. 2/2013, S. 16).

### **10.3.6 Erlasse von Landesorganen**

- Gemeinsamer RdErl. d. ML und d. MU v. 15.7.2015 – ML-104-60170/02/14, MU-28-04036/03/05 (Richtlinie über die Gewährung von Zuwendungen für Niedersächsische und Bremer Agrarumweltmaßnahmen (Richtlinie NiB-AUM)) (Nds. MBl. Nr. 28/2015, S. 909).



# 11. ANHANG

## Anhang I - Agrarumweltmaßnahmen

- **Ausgewählte Fördermaßnahmen der Richtlinie NiB-AUMI:**

<b>Maßnahmen auf Dauergrünland</b>					
	<b>GL 1 Extensive Bewirtschaftung</b> (Zweck: u.a. Erhalt und Entwicklung von Lebensräumen im Dauergrünland für die Vogel- und sonstige Tierwelt. <sup>794</sup> )		<b>GL 2 Einhaltung einer Frühjahrsruhe</b>		<b>GL 4 zusätzliche Bewirtschaftungsbedingungen zum Erschwernisausgleich</b>
<b>Fördermaßnahme</b>	<b>GL 1.1</b> Grundförderung	<b>GL 1.2</b> Naturschutzgerechte Bewirtschaftung	<b>GL 2.1</b> Grundförderung	<b>GL 2.2</b> Naturschutzgerechte Bewirtschaftung in bestimmten Schwerpunkträumen des Wiesenvogelschutzes	
<b>Zweckbestimmungen (Auszug)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Keine Mahd vor Ablauf des phänologischen 25. Mai (Termin wird jährlich ermittelt)<sup>795</sup></li> <li>- Mind. einmal jährliche Nutzung zwischen 1.5.-30.9.<sup>796</sup></li> </ul>	<p>Ergänzend zu GL 1.1: Maßnahmen aus der Punktwerttabelle<sup>797</sup>, Anl. 10 RL NiB-AUM (Maßnahmen ähnlich EA-VO-Grünland), bspw. terminliche Einschränkung des Mahdzeitpunktes oder der Zahl der Weidetiere. Auswahl der Maßnahmen erfolgt anhand der in Schutzgebietsbestimmungen festgelegten Bewirtschaftungsauflagen und nach den besonderen Naturschutzanforderungen<sup>798</sup>.</p>	<p>Vom 21.3.-5.6. ist u.a. auf mechanische Bodenbearbeitung, Pflegemaßnahmen (z.B. Walzen, Schleppen), Mähen und das Ausbringen flüssiger Wirtschaftsdünger zu verzichten<sup>799</sup>.</p>	<p>Aufbauend auf GL 2.1:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- längere Ruhephasen als bei GL 2.1 (bis 15./20.6.)<sup>800</sup></li> <li>- Maßnahmen zur Wasserstandshaltung vom 1.1.-31.5. oder Zuwässerung (Einstau) vom 1.3.-31.5.<sup>801</sup></li> </ul> <p>Zusätzlicher Pflegechnitt mit Abräumen des Mähguts<sup>802</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mind. einmal jährliche Nutzung zwischen 1.5.-30.9.<sup>803</sup></li> <li>- In den Schwerpunkträumen des Wiesenvogelschutzes: vgl. GL 2.2</li> <li>- In den übrigen Gebieten nach Punktwerttabelle (Anl. 10 RL NiB-AUM).</li> </ul> <p>Die Auswahl erfolgt nach den besonderen Naturschutzanforderungen<sup>804</sup>.</p>

<sup>794</sup> RL NiB-AUM Nr. 90.

<sup>795</sup> Ebd. Nr. 94.2.

<sup>796</sup> Ebd. Nr. 94.4.

<sup>797</sup> Ebd. Nr. 98.1.

<sup>798</sup> Ebd. Anhang A zu Anl. 10.

<sup>799</sup> Ebd. Nr. 102.1.

<sup>800</sup> Ebd. Nrn. 106.1, 106.2.

<sup>801</sup> Ebd. Nrn. 106.3, 106.4.

<sup>802</sup> Ebd. Nr. 106.5.

<sup>803</sup> Ebd. Nr. 118.1.

<sup>804</sup> Ebd. Nr. 118.3.



förderfähig		Flächen in bestimmten Gebieten der Naturschutzkulisse, Förderkulisse wird jährlich bekannt gegeben <sup>805</sup>		Bestimmte Flächen in Gebieten der Naturschutzkulisse, die u.a. im Landkreis Stade liegen und dort in den Schwerpunkträumen des Wiesenvogelschutzes, jährliche Bekanntgabe der Förderkulisse <sup>806</sup> .	<ul style="list-style-type: none"><li>- NSG</li><li>- Flächen, die zur Aufnahme in das Natura 2000 Netz gemeldet sind oder LGS die zur Natura 2000 Kulisse gehören und bei denen generelle Verbote bzgl. der landwirtschaftlichen Nutzung bestehen<sup>807</sup>.</li></ul> Jährliche Bekanntgabe der Förderkulisse <sup>808</sup> .
Nicht förderfähig	<ul style="list-style-type: none"><li>- NSG</li><li>- LSG sofern generelle Verbote bzgl. der landwirtschaftlichen Nutzung bestehen<sup>809</sup>.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- NSG</li><li>- LSG sofern generelle Verbote bzgl. der landwirtschaftlichen Nutzung bestehen<sup>810</sup>.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- NSG</li><li>- LSG sofern generelle Verbote bzgl. der landwirtschaftlichen Nutzung bestehen<sup>811</sup>.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- NSG</li><li>- LSG sofern generelle Verbote bzgl. der landwirtschaftlichen Nutzung bestehen<sup>812</sup>.</li></ul>	

Tabelle 5: Übersicht über ausgewählte Maßnahmen des Förderschwerpunktes GL

<sup>805</sup> Ebd. Nr. 97.2.

<sup>806</sup> Ebd. Nr. 105.2.

<sup>807</sup> Ebd. Nr. 115.

<sup>808</sup> Ebd. Nr. 117.2.

<sup>809</sup> Ebd. Nr. 94.7.

<sup>810</sup> Ebd. Nr. 94.7.

<sup>811</sup> Ebd. Nr. 102.7

<sup>812</sup> Ebd. Nr. 102.7



<b>Maßnahmen zum Schutz Nordischer Gastvögel</b>				
Vom 1.11.-31.3. (außendeichs bis 30.4.) ist der Einsatz von Vergrümungsanlagen unzulässig <sup>813</sup> .				
<b>Fördermaßnahme</b>	<b>NG 1</b> naturschutzgerechte Bewirtschaftung auf Ackerland	<b>NG 2</b> Anbau winterharter Zwischenfrüchte	<b>NG 3</b> naturschutzgerechte Bewirtschaftung auf Dauergrünland außerhalb von Schwerpunkträumen des Wiesenvogelschutzes	<b>NG 4</b> naturschutzgerechte Bewirtschaftung auf Dauergrünland innerhalb von Schwerpunkträumen des Wiesenvogelschutzes
<b>Zweckbestimmungen (Auszug)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Bestellung der Flächen mit Wintergetreide<sup>814</sup></li> <li>- keine Bewirtschaftung (Ausnahmen) sowie keine Beunruhigung vom 1.11.-31.3. (außendeichs bis 30.4.)<sup>815</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Anbau winterharter Zwischenfrüchte, die nordischen Gastvögeln hinreichend Nahrung bieten<sup>816</sup>.</li> <li>- Keine Bewirtschaftung und Beunruhigung vom 16.10.-31.3.<sup>817</sup>.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mind. einmal jährliche Nutzung vom 1.8.-30.9.<sup>818</sup>.</li> <li>- keine Bewirtschaftung (Ausnahmen) sowie keine Beunruhigung vom 1.11.-31.3. (außendeichs bis 30.4.)<sup>819</sup></li> <li>- Maßnahmen zur Zuwässerung (Einstau) vom 1.11.-31.3.<sup>820</sup></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mind. einmal jährliche Nutzung vom 1.8.-30.9.<sup>821</sup></li> <li>- keine Bewirtschaftung (Ausnahmen) sowie keine Beunruhigung vom 1.11.-31.3. (außendeichs bis 30.4.)<sup>822</sup></li> <li>- weitere Bewirtschaftungseinschränkungen auf 10 % der Fläche, z.B. Ruhephase vom 1.4.-5.6.<sup>823</sup></li> <li>- Maßnahmen zur Zuwässerung (Einstau) vom 1.11.-31.3. oder 1.3.-31.5.<sup>824</sup></li> </ul>
<b>förderfähig</b>	Flächen in der Naturschutzkulisse, auch VSG Unterelbe. Jährliche Bekanntgabe der Förderkulisse <sup>825</sup> .	Flächen in der Naturschutzkulisse, auch VSG Unterelbe, nur binnendeichs. Jährliche Bekanntgabe der Förderkulisse <sup>826</sup> .	Flächen in der Naturschutzkulisse, auch VSG Unterelbe. Jährliche Bekanntgabe der Förderkulisse <sup>827</sup> .	Flächen in der Naturschutzkulisse, auch VSG Unterelbe. Jährliche Bekanntgabe der Förderkulisse <sup>828</sup> .

Tabelle 6: Übersicht über den Förderschwerpunkt NG

<sup>813</sup> Ebd. Nr. 134.1.  
<sup>814</sup> Ebd. Nr. 138.1.  
<sup>815</sup> Ebd. Nrn. 138.3, 138.4.  
<sup>816</sup> Ebd. Nrn. 142.1, 142.2.  
<sup>817</sup> Ebd. Nr. 142.3.  
<sup>818</sup> Ebd. Nr. 146.1.  
<sup>819</sup> Ebd. Nr. 146.2.  
<sup>820</sup> Ebd. Nr. 146.6.  
<sup>821</sup> Ebd. Nr. 150.1.  
<sup>822</sup> Ebd. Nrn. 150.2, 150.3.  
<sup>823</sup> Ebd. Nr. 150.4.  
<sup>824</sup> Ebd. Nrn. 150.6, 150.7.  
<sup>825</sup> Ebd. Nr. 137.2.  
<sup>826</sup> Ebd. Nrn. 141.3, 141.4.  
<sup>827</sup> Ebd. Nr. 145.2.  
<sup>828</sup> Ebd. Nr. 149.2.

- Förderkulissen ausgewählter AUM 2015

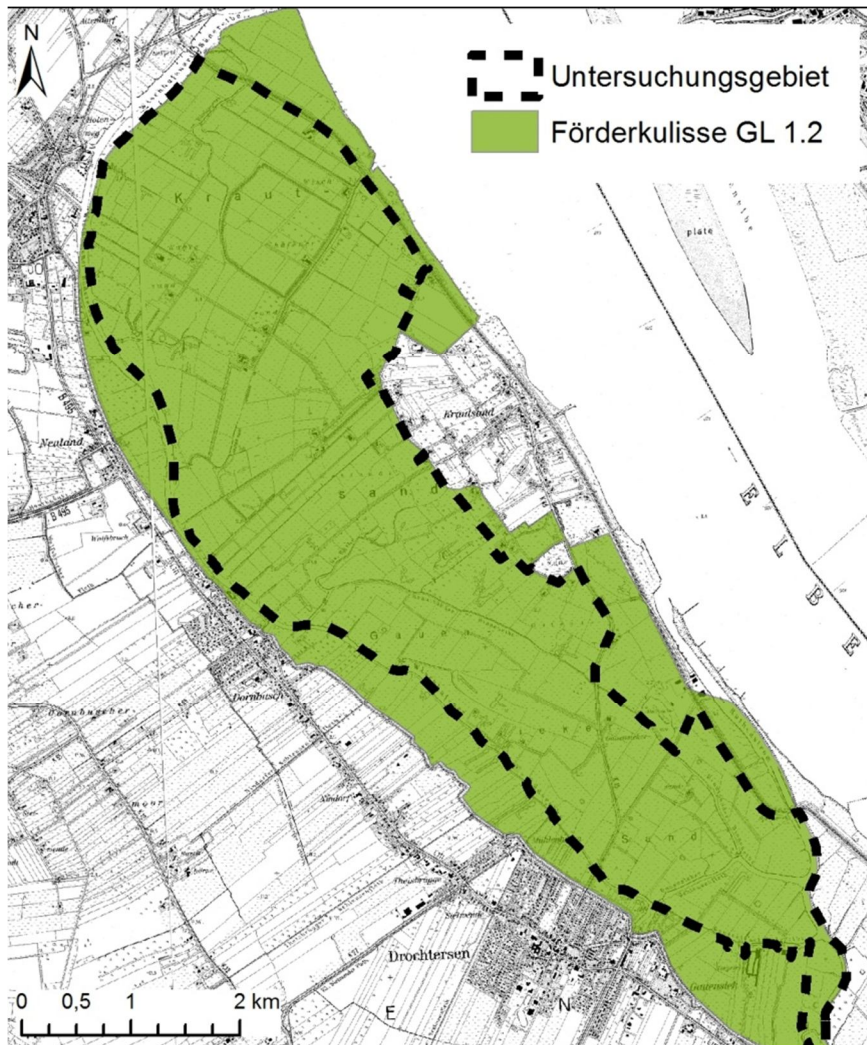


Abbildung 4: Förderkulisse der Maßnahme GL 1.2 2015<sup>829</sup>

<sup>829</sup> Bei den im Folgenden abgebildeten Karten handelt es sich um eigene Darstellungen, die mit dem Programm ArcMap 10.2.1 erstellt wurden. Kartengrundlage ist die Topographische Karte TK 1:25.000. Quelle der abgebildeten Förderkulissen ist: NLWKN 2015d, o.S. Auf eine kartographische Darstellung der Maßnahme GL 4 wurde verzichtet, da diese 2015 nicht im Untersuchungsgebiet dieser Arbeit angeboten wird (ebd.).

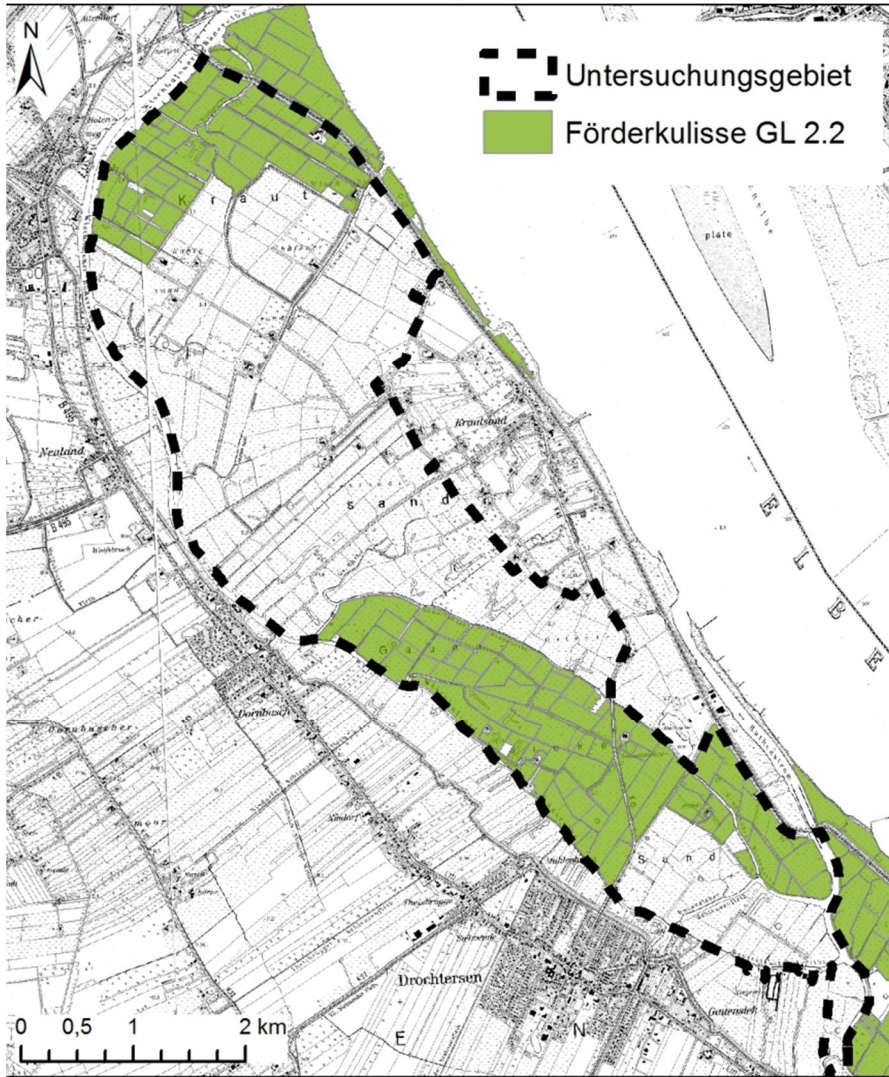


Abbildung 5: Förderkulisse der Maßnahme GL 2.2 2015

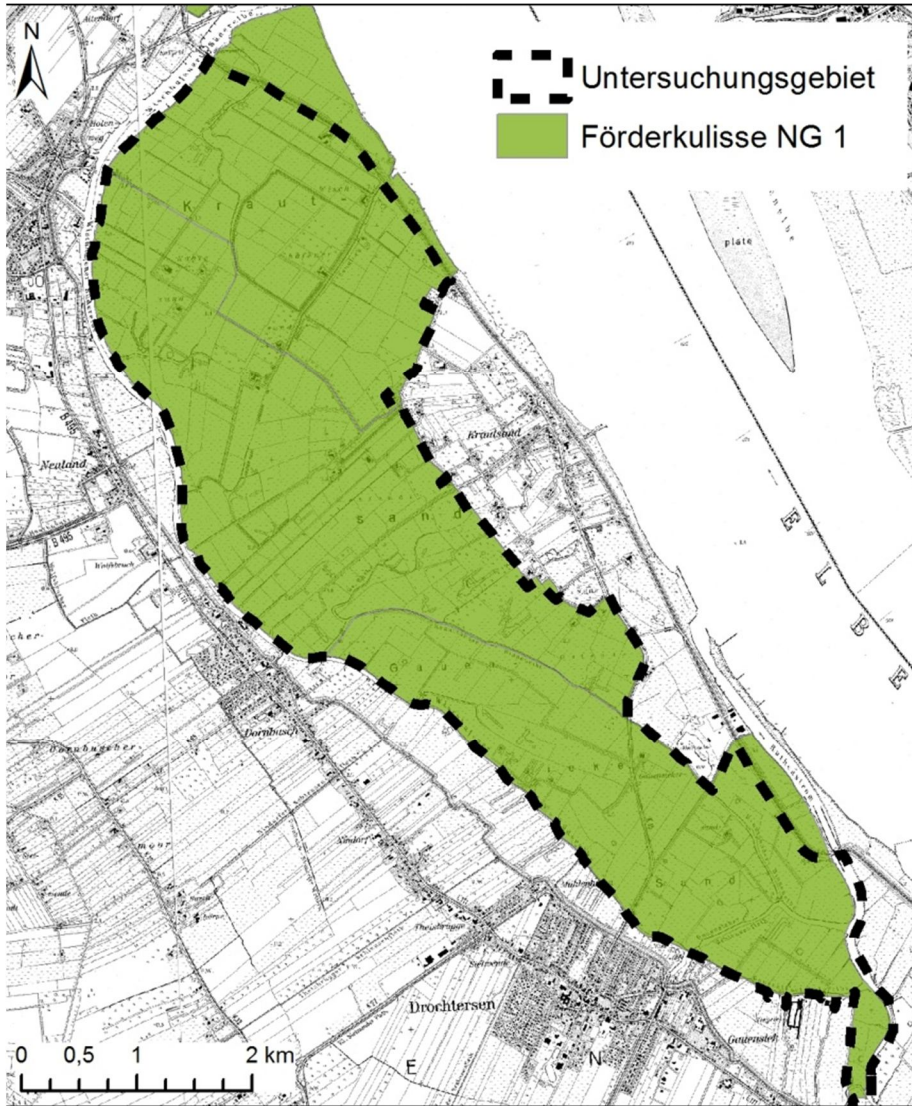


Abbildung 6: Förderkulisse der Maßnahme NG 1 2015



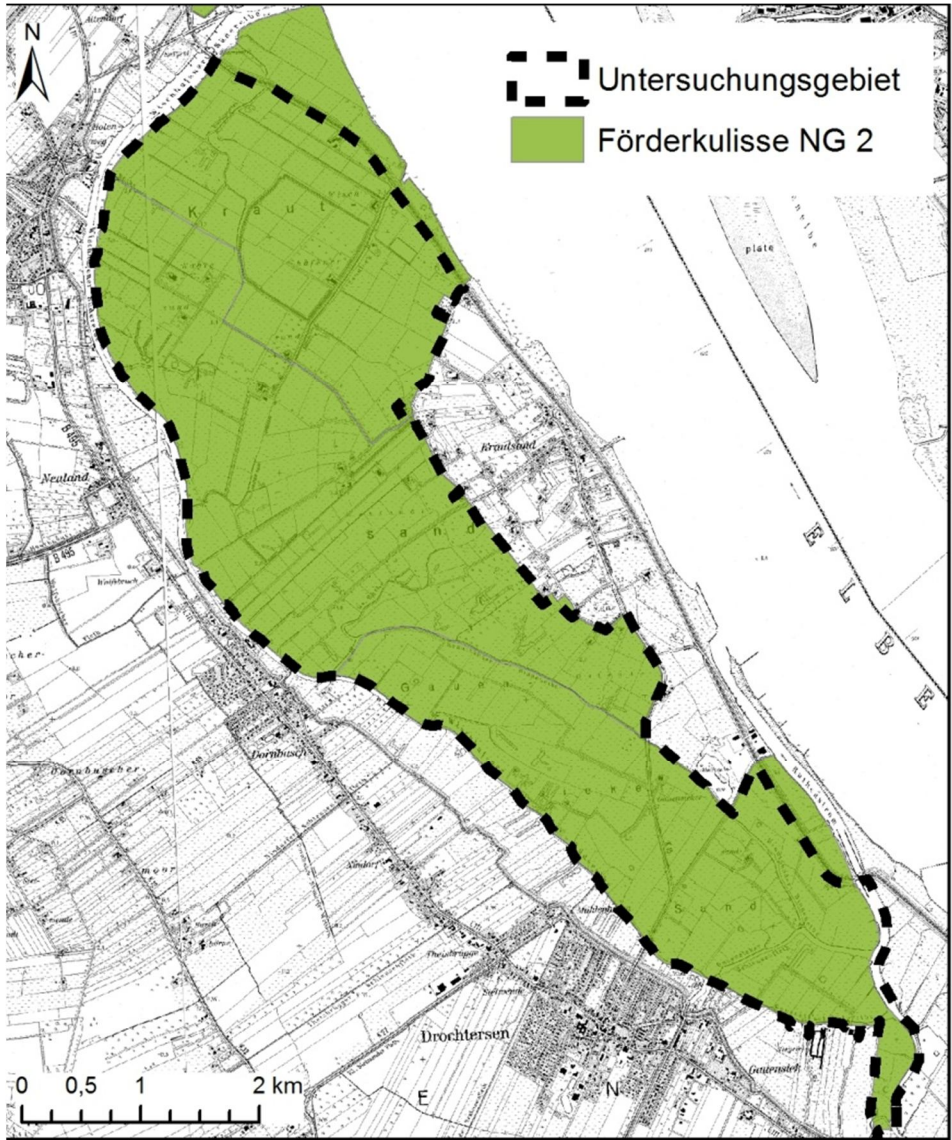


Abbildung 7: Förderkulisse der Maßnahme NG 2 2015

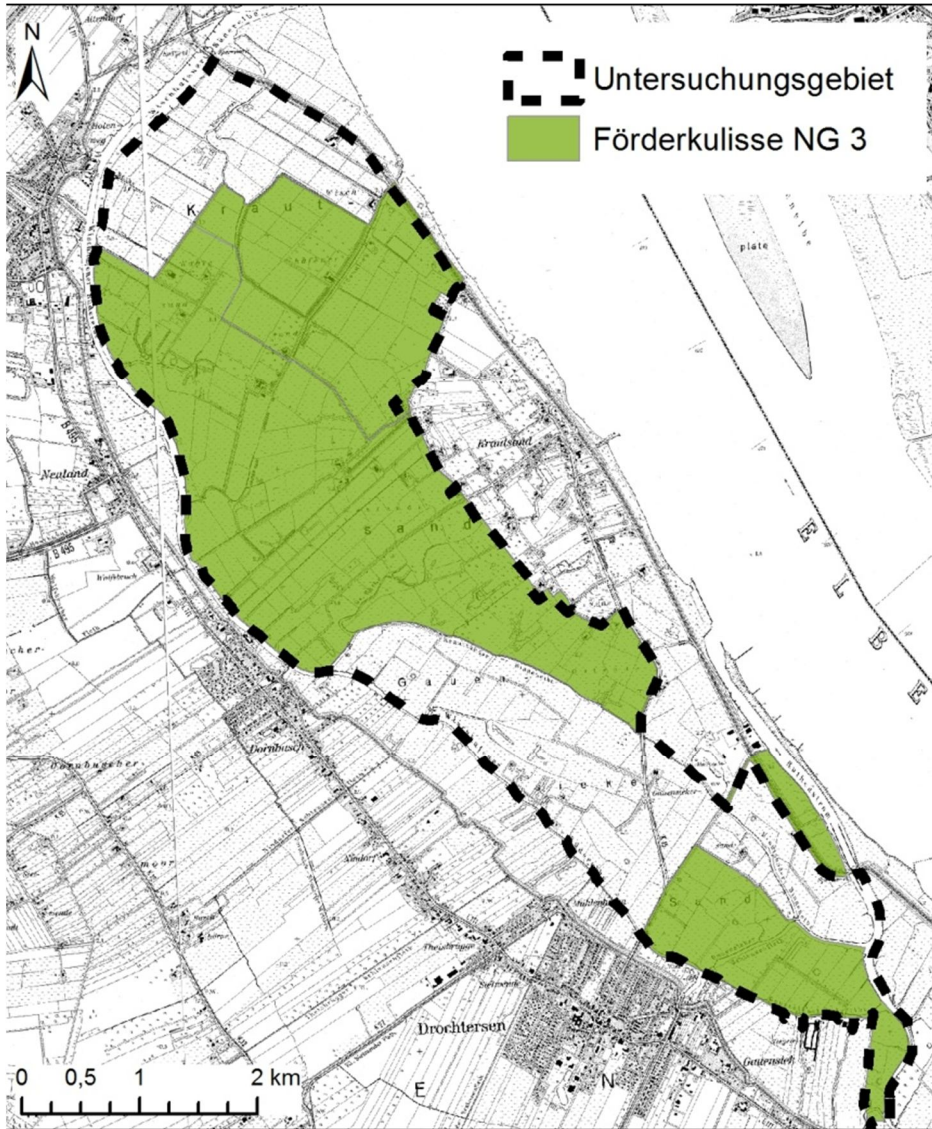


Abbildung 8: Förderkulisse der Maßnahme NG 3 2015

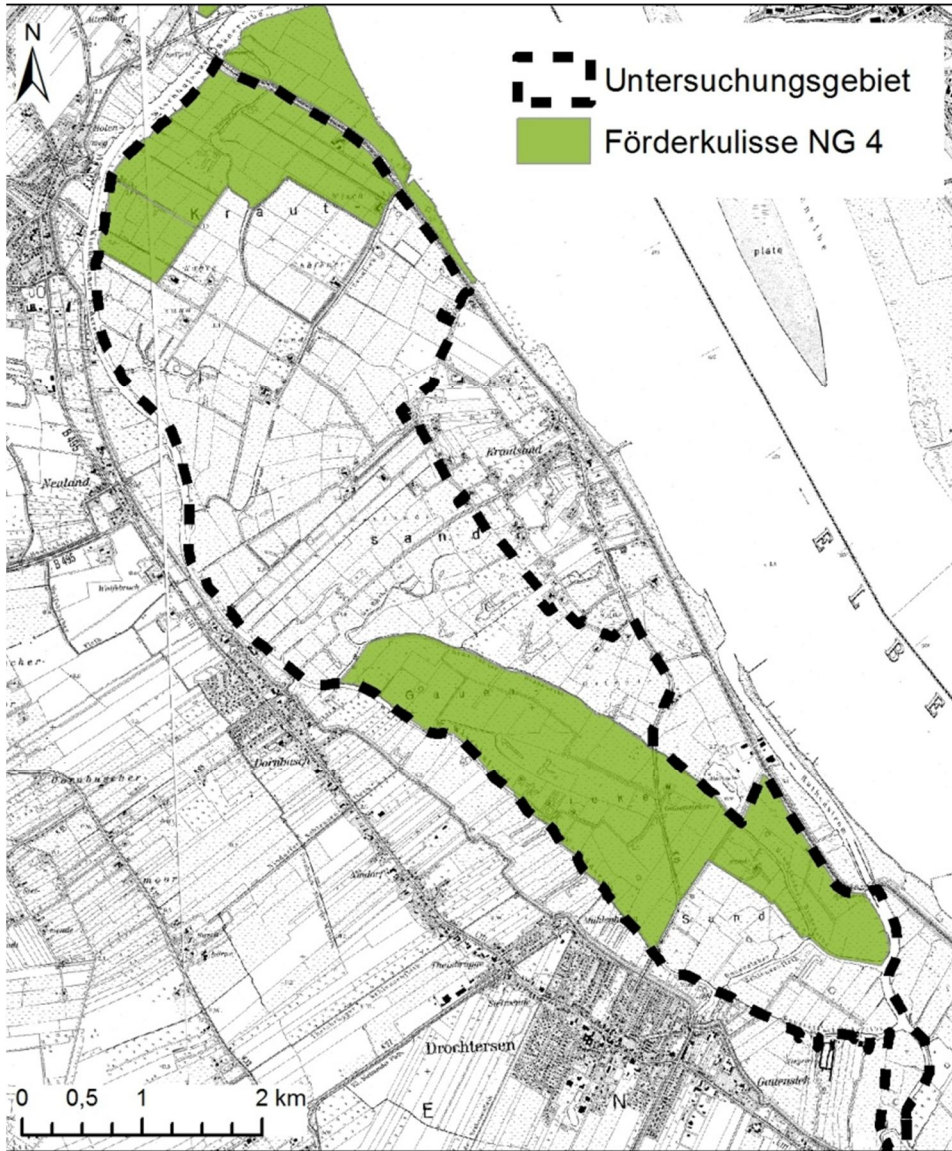


Abbildung 9: Förderkulisse der Maßnahme NG 4 2015



## Anhang II – Wertbestimmende Vogelarten

- Wertbestimmende Brutvogelarten

Gruppe	Art	Rote Liste <sup>830</sup>		Erhaltungszustand <sup>831</sup>	VRL <sup>832</sup>	
		D <sup>833</sup>	Nds. <sup>834</sup>		Art. 4 Abs. 1 <sup>835</sup>	Art. 4 Abs. 2 <sup>836</sup>
Extensives Feuchtgrünland	Kampfläufer	1	1		x	
	Bekassine	1	2	C		x
	Rotschenkel	V	2	B		x
	Braunkehlchen	3	2	C		x
	Uferschnepfe	1	2	C		x
	Feldlerche	3	3	B		x
	Kiebitz	2	3	B		x
	Weißstorch	3	2	C	x	
Flächige Röhrichte und Verlandungszonen	Rohrdommel	2	1	B	x	
	Rohrweihe	*	3	C	x	
	Tüpfelsumpfhuhn	1	1	C	x	
	Wachtelkönig	2	2	C	x	
	Wasserralle	V	3	C		x
	Sumpfohreule	1	1		x	
	Wiesenweihe	2	2		x	
Feuchtgrünland-Grabenkomplex	Schnatterente	*	*	C		x
	Krickente	3	3	C		x
	Knäkente	2	1	C		x
	Löffelente	3	2	C		x
Offenboden- und Pionierstandorte	Säbelschnäbler	*	*	C	x	
	Lachseeschwalbe	1	1		x	
	Flusseeschwalbe	2	2		x	

<sup>830</sup> Die Roten Listen dokumentieren den Gefährdungsgrad der Flora und Fauna und dienen als Argumentationshilfe des Natur- und Artenschutzes, sie sind nicht rechtsverbindlich (BfN 2009, 11). Die Rote Liste in Deutschland umfasst insbesondere folgende Kategorien: 0 = ausgestorben oder verschollen, 1 = vom Aussterben bedroht, 2 = stark gefährdet, 3 = gefährdet, V = Vorwarnliste, \* = ungefährdet (ebd. 30). Die Rote Liste Niedersachsen bedient sich der gleichen Kategorien (Krüger/Oltmanns 2007, 137).

<sup>831</sup> Der Erhaltungszustand einer Art wird definiert als die „Gesamtheit der Einflüsse, die sich langfristig auf die Verbreitung und die Größe der Population der betreffenden Art [...] auswirken können.“ (Art. 1 lit. i FFH-RL). Ähnliches regelt Art. 2 VRL. Gemäß einem Beschluss der Arbeitsgemeinschaft Naturschutz der Landesministerien (LANA), werden die Erhaltungszustände folgendermaßen eingeteilt: A: hervorragende Habitatausprägung, guter Zustand der Population, geringen Beeinträchtigung; B: gute Ausprägung der Habitatqualität, Zustand der Population und Beeinträchtigung als mittel bezeichnet werden; C: mäßige bis durchschnittliche Ausprägung der Habitatstrukturen, schlechter Zustand der Population, starke Beeinträchtigung (BfN o.J., o.S.).

<sup>832</sup> Zur Zuordnung der Arten vgl. LK Stade o.J., o.S.

<sup>833</sup> Südbeck et. al., in: BfN 2009, 176-186.

<sup>834</sup> Krüger/Oltmanns 2007, 144-151.

<sup>835</sup> Gemeint sind hier die Arten des Anhang I VRL, für welche besondere Schutzmaßnahmen vorzusehen sind, um ihr Überleben und ihre Vermehrung im Verbreitungsgebiet sicher zu stellen.

<sup>836</sup> Hiernach sind Schutzmaßnahmen für die regelmäßig auftretenden Zugvogelarten vorzusehen, hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser-, Überwinterungs- und Rastgebiete.



Grünland-Acker- Graben-Komplex der Marsch	Blaukehlchen	V	*	B	x	
	Wiesenschafstelze	*	*	B		x
	Schilfrohrsänger	V	3	B		x

Tabelle 7: Wertbestimmende Brutvogelarten<sup>837</sup>

- **Lebensraumansprüche der Brutvogelarten**

**Arten des extensiven Feuchtgrünlands**

**Kiebitz (*Vanellus vanellus*)**

- Bodenbrüter auf kurzrasigem Grünland, z.T. auch auf frisch bestellten Ackerflächen, Aufzuchterfolg hier aber geringer und nicht ausreichend für den Populationserhalt<sup>838</sup>.
- Besiedelt weitgehend offene, gehölzarme Flächen mit lückiger und sehr kurzer Vegetation und grundwassernahen Böden (Salzwiesen, nasse bis trockene Wiesen und Weiden, Äcker)<sup>839</sup>.
- Geringe Vegetationshöhe und -dichte ist Voraussetzung für die Aufzucht der Jungen<sup>840</sup>.

**Bekassine (*Gallinago gallinago*)**

- Besiedelt offene bis halboffene Niederungslandschaften, von Bedeutung sind hoch anstehende Grundwasserstände, Schlammflächen sowie eine hohe und Deckung bietende, nicht zu dichte Vegetation<sup>841</sup>.
- Reagiert sehr empfindlich auf Entwässerung und Nutzungsintensivierung<sup>842</sup>.
- Bodenbrüter: Nest auf nassem bis feuchtem Untergrund im Gras und meist gut versteckt<sup>843</sup>.

**Uferschnepfe (*Limosa limosa*)**

- Brutvogel des Feuchtgrünlands mit stochebfähigem, nahrungsreichem Boden<sup>844</sup>.
- Wichtig sind große gehölzfreie Bereiche mit hohen Grundwasserständen und temporär überfluteten Teilflächen zu Brutbeginn (ab Anfang April), die eine mosaikartige Bewirtschaftungs- und Standortstruktur mit lückiger Vegetation und unterschiedlichen Grashöhen aufweisen<sup>845</sup>.
- Hochwüchsige Brachflächen können sich negativ auswirken<sup>846</sup>.
- Bodenbrüter mit Nest auf feuchtem Untergrund in mittelhoher Vegetation (um 20 cm)<sup>847</sup>.

<sup>837</sup> Eigene Darstellung; sofern nicht gesondert vermerkt basierend auf Zuordnungen aus: Arbeitsgruppe Elbästuar 2011e, o.S.

<sup>838</sup> NLWKN 2011e, 2.

<sup>839</sup> Südbeck/Andretzke et. al. 2005, 324.

<sup>840</sup> Ebd.

<sup>841</sup> Ebd. 332.

<sup>842</sup> NLWKN 2011a, 2.

<sup>843</sup> Ebd.

<sup>844</sup> NLWKN 2011n, 2.

<sup>845</sup> Ebd.

<sup>846</sup> Ebd.

<sup>847</sup> Südbeck/Andretzke et. al. 2005, 338.

**Rotschenkel (*Tringa totanus*)**

- Benötigt feuchte bis nasse Flächen wie Blänken oder flache Gräben und zur Nahrungssuche Watt, Seichtwasserzonen und Feuchtwiesen<sup>848</sup>.
- Bodenbrüter in offenen Feuchtwiesen oder Flussmarschen mit nicht zu hoher Vegetation, wobei das Nest gut in der Vegetation versteckt ist<sup>849</sup>.

**Braunkehlchen (*Saxicola rubetra*)**

- Kommt in strukturreichen Grünlandgebieten sowie Acker- und Grünlandbrachen bevorzugt an Nutzungsgrenzen und ruderalen Saumstrukturen vor, wobei es trockenere Bereiche den Nasswiesen vorzieht<sup>850</sup>.
- Benötigt eingestreut höhere Strukturen als Jagd- und Singwarte<sup>851</sup>.
- Bodenbrüter: Nest gut versteckt in Bodenvertiefungen in direkter Nähe zu Sitzwarten<sup>852</sup>.

**Feldlerche (*Alauda arvensis*)**

- Vorkommen in Kulturlandschaften aus Grünland- und Ackerflächen<sup>853</sup>.
- Benötigt trockene bis wechselfeuchte Böden mit karger und vergleichsweise niedriger Gras- und Krautvegetation, bei feuchten Arealen sollten trockene Bereiche angrenzen<sup>854</sup>.
- Bodenbrüter mit Nest in Gras- oder niedriger Krautvegetation<sup>855</sup>.

**Weißstorch (*Ciconia ciconia*)**

- Vorkommen bevorzugt in offenen bis halboffenen feuchten Niederungen und Auen mit Feuchtwiesen, Teichen und Altwässern<sup>856</sup> sowie offenen vegetationsreichen Flach- und Seichtwasserbereichen<sup>857</sup>.
- Freibrüter: Nest u.a. auf Gebäuden und Nisthilfen, z.T. sogar am Boden<sup>858</sup>.
- Grünland mit Sichtkontakt zum Nest ist von besonderer Bedeutung für die Nahrungssuche, Ackerflächen werden meist nur während der Bodenbearbeitung für die Nahrungssuche genutzt<sup>859</sup>.

**Kampfläufer (*Philomachus pugnax*)**

- Vorkommen in Dauergrünlandflächen mit vereinzelt, inselartigen höheren Vegetationsstrukt-

---

<sup>848</sup> NLWKN 2011j, 2.

<sup>849</sup> Ebd.

<sup>850</sup> NLWKN 2011b, 2.

<sup>851</sup> Ebd.

<sup>852</sup> Ebd.

<sup>853</sup> Südbeck/Andretzke et. al. 2005, 468.

<sup>854</sup> Ebd.

<sup>855</sup> Ebd.

<sup>856</sup> NLWKN 2011o, 2.

<sup>857</sup> Südbeck/Andretzke et. al. 2005, 168.

<sup>858</sup> Ebd.

<sup>859</sup> NLWKN 2011o, 2.



ren<sup>860</sup> und temporär überfluteten seichten und schlammigen Senken zu Brutbeginn (Mai)<sup>861</sup>.

- Bodenbrüter: Nest häufig in der Nähe von Überschwemmungsflächen und in dichter Vegetation<sup>862</sup>.

### **Arten der flächigen Röhrichte und Verlandungszonen**

#### **Rohrdommel (*Botaurus stellaris*)**

- Bewohnt ausgedehnte, störungsarme Bereiche an Gewässern mit wasserdurchfluteten strukturreichen Röhrichtbeständen und Flachwasserzonen<sup>863</sup>, wobei zu dichte und verlandete Röhrichte vermieden werden<sup>864</sup>.
- Nest im Röhricht, schwimmend oder knapp über dem Wasser in bis zu knietiefem Wasser<sup>865</sup>.

#### **Rohrweihe (*Circus aeruginosus*)**

- Vorkommen in Ästuaren und Flussauen mit Verlandungszonen, v.a. großflächigen Schilfröhrichten, sowie Grünland- und Ackerbaugelände mit Gräben<sup>866</sup>.
- Boden- bzw. Röhrichtbrüter: brütet bevorzugt in Uferzonen stehender oder fließender Binnengewässer oder Flussmündungen, Nest meist im dichtesten und höchsten Teil der Röhrichte, zunehmend aber auch im Getreide<sup>867</sup>.

#### **Wiesenweihe (*Circus pygargus*)**

- Bewohnt großräumige offene bis halboffene Niederungslandschaften, u.a. Feuchtwiesen<sup>868</sup>, nistet heute aber zunehmend in Ackerlandschaften, v.a. in Getreide<sup>869</sup>.
- Benötigt großräumige offene Jagdreviere, die u.a. große Getreideschläge, Brachflächen, Gräben und Grabenränder umfassen<sup>870</sup>.
- Bodenbrüter mit Nest in höherer Vegetation, so z.B. landseitigen Röhrichten oder Seggenrieden, allerdings heute überwiegend in Getreidefeldern<sup>871</sup>.

#### **Tüpfelsumpfhuhn (*Porzana porzana*)**

- Bewohnt Verlandungszonen (Röhrichte) mit lockerer bis dichter Vegetation, Seggenriede in Flachwasserzonen und überflutete Nasswiesen<sup>872</sup>, wobei kleinflächige offene Wasser- und Schlammflä-

---

<sup>860</sup> Südbeck/Andretzke et. al. 2005, 328.

<sup>861</sup> NLWKN 2011d, 2.

<sup>862</sup> Südbeck/Andretzke et. al. 2005, 328.

<sup>863</sup> Ebd. 152.

<sup>864</sup> NLWKN 2011h, 2.

<sup>865</sup> Ebd.

<sup>866</sup> Südbeck/Andretzke et. al. 2005, 248.

<sup>867</sup> NLWKN 2011i, 2.

<sup>868</sup> Südbeck/Andretzke et. al. 2005, 252.

<sup>869</sup> NLWKN 2011p, 2.

<sup>870</sup> Ebd.

<sup>871</sup> Ebd.

<sup>872</sup> Südbeck/Andretzke et. al. 2005, 296.



chen von Bedeutung sind<sup>873</sup>.

- Ist angewiesen auf eine flache Überflutung und reagiert empfindlich auf Wasserstandsschwankungen und Austrocknung<sup>874</sup>.
- Bodenbrüter: nistet auf sehr nassem Boden oder auf einer Unterlage im Seichtwasserbereich<sup>875</sup>.

### **Wachtelkönig (*Crex crex*)**

- Bewohnt großräumige offene bis halboffene Niederungslandschaften, Marschen und Feuchtwiesen mit hochwüchsigen Seggen-, Wasserschwaden- oder Rohrglanzgrasbeständen sowie hochwüchsige Grasbestände oder Brachen in Randbereichen von Niederungen in Wechselzonen feuchterer zu trockenerer Standorte und seltener auch Getreideäcker<sup>876</sup>.
- Bodenbrüter, dessen Nest sich bei ausreichender Vegetationshöhe mitten in Wiesen oder Feldern befindet, sonst an deren Rändern im Bereich niedriger Gebüsche oder Feldhecken<sup>877</sup>.

### **Wasserralle (*Rallus aquaticus*)**

- Bewohnt Verlandungszonen stehender Gewässer, (Schilf-)Röhrichte, Seggenriede und Rohrkolbenbestände in Flachwasserzonen, wobei die Gewässergröße unwichtig ist, Vorkommen auch an Gräben und Kleingewässern mit nur schmalen Schilfröhrichten<sup>878</sup>.
- Bodenbrüter mit gut verstecktem Nest, das im Röhricht zwischen Halmen befestigt oder auf einer schwimmenden Unterlage errichtet wird, meist in der Nähe von trockenem Land<sup>879</sup>.

### **Sumpfohreule (*Asio flammeus*)**

- Bevorzugt offene Landschaften mit sehr niedriger aber deckungsreicher Kraut- und Staudenvegetation, u.a. Verlandungsgürtel und Feuchtwiesen<sup>880</sup>.
- Benötigt offene Jagdgebiete wie Grünland und Vorländer<sup>881</sup>.
- Bodenbrüter mit Neststandorten an trockenen Stellen in hochwüchsigen Landröhrichten, Hochstaudenfluren, Feuchtwiesen und Getreideäckern<sup>882</sup>.

### **Arten des Feuchtgrünland-Graben-Komplex**

#### **Schnatterente (*Anas strepera*)**

- Bewohnt meso- bis eutrophe, meist flache Stillgewässer und langsam strömende Gewässer sowie

---

<sup>873</sup> NLWKN 2011m, 2.

<sup>874</sup> Ebd.

<sup>875</sup> Ebd.

<sup>876</sup> Südbeck/Andretzke et. al. 2005, 300.

<sup>877</sup> Ebd.

<sup>878</sup> Ebd. 294.

<sup>879</sup> Ebd.

<sup>880</sup> NLWKN 2011i, 2.

<sup>881</sup> Südbeck/Andretzke et. al. 2005, 428.

<sup>882</sup> Ebd.





Gräben in Grünlandgebieten<sup>883</sup>.

- Benötigt eine ausgeprägte Ufervegetation sowie Laichkrautvorkommen zur Kükenaufzucht<sup>884</sup>.
- Bodenbrüter mit Nest auf meist trockenem Untergrund in Hochstaudenbereichen und unmittelbarer Gewässernähe<sup>885</sup>.

### **Krickente (*Anas crecca*)**

- Bewohnt flache Binnengewässer mit meist dichter Ufer- und Verlandungsvegetation wie Röhrichte und Seggenriede und kommt im Grünland an stark bewachsenen Gräben vor, wobei freiliegende Schlickflächen für die Nahrungssuche benötigt werden<sup>886</sup>.
- Bodenbrüter mit Nest in dichter Ufervegetation oder unter Büschen meist in unmittelbarer Gewässernähe, jedoch auch auf trockenem Untergrund oder extensiv genutzten Weiden<sup>887</sup>.

### **Knäkente (*Anas querquedula*)**

- Bewohnt eutrophe, flache Gewässer mit ausgeprägten Verlandungsgürteln in offenen Niederungslandschaften sowie Feuchtgrünland an Gräben und im Bereich von Überschwemmungswiesen<sup>888</sup>.
- Bodenbrüter mit Nest meist in Gewässernähe aber auf trockenem Untergrund<sup>889</sup>.

### **Löffelente (*Anas clypeata*)**

- Charakterart nasser, periodisch überschwemmter Flussauen und Verlandungszonen eutropher Seen, die auch Gräben und Blänken im Feuchtgrünland bewohnt<sup>890</sup>.
- Bodenbrüter mit einem Nest meist in der Verlandungszone am Wasser oder in vom Wasser umgebenen Bülden<sup>891</sup>.

### **Arten der Offenboden- und Pionierstandorte**

#### **Säbelschnäbler (*Recurvirostra avosetta*)**

- Brutet meist in Kolonien in Salzwiesen und auf vegetationsarmen Flächen, wobei bei dieser Pionierart auch Verlagerungen der Brutkolonien vorkommen können<sup>892</sup>.
- Benötigt zur Nahrungssuche Flachwasser, schlickreiche Wattgebiete und Ästuar<sup>893</sup>.
- Bodenbrüter mit offenem Nest auf Sand, Schlick, Kies, Gras und z.T. sogar Acker<sup>894</sup>.

---

<sup>883</sup> Ebd. 206.

<sup>884</sup> Ebd.

<sup>885</sup> Ebd.

<sup>886</sup> Ebd. 208.

<sup>887</sup> Ebd.

<sup>888</sup> Ebd. 214.

<sup>889</sup> Ebd.

<sup>890</sup> NLWKN 2011g, 2.

<sup>891</sup> Ebd.

<sup>892</sup> NLWKN 2011k, 2.

<sup>893</sup> Ebd.

<sup>894</sup> Ebd.



### **Lachseeschwalbe (*Gelochelidon nilotica*)**

- Benötigt als Jagdgebiete terrestrische Lebensräume wie nahrungsreiche Grünlandgebiete<sup>895</sup>.
- Bodenbrüter, der meist in Kolonien brütet, auf Vorlandflächen, die als Grünland extensiv bewirtschaftet werden oder auf nicht beweideten Salzwiesen<sup>896</sup>.

### **Flusseeeschwalbe (*Sterna hirundo*)**

- Vorkommen u.a. an naturnahen Flussunterläufen auf Sand- und Kiesinseln, zur Nahrungssuche werden im Binnenland Gräben und Seen genutzt<sup>897</sup>
- Koloniebrüter mit Nest am Boden, welches sich oft nahe an auffälligen Strukturen befindet<sup>898</sup>.

### **Arten des Grünland-Acker-Graben-Komplex der Marschen**

#### **Blaukehlchen (*Luscinia svecica*)**

- Benötigt dichte Vegetation als Nistplatz, eine erhöhte Singwarte sowie schütter bewachsene oder vegetationslose Bereiche zur Nahrungssuche<sup>899</sup>.
- Vorkommen an Flussumfern, Altwässern und Seen mit Verlandungszonen, z.T. auch in Ackerlandschaften<sup>900</sup>.
- Freibrüter mit bodennahem Nest, das in dichter Vegetation meist gut verborgen ist<sup>901</sup>.

#### **Schafstelze (*Motacilla flava*)**

- Bewohnt weitgehend offene, gehölzarme Bereiche meist in Kulturlandschaften, v.a. extensiv genutzte Weiden, aber teilweise auch Wiesen und Ackerflächen<sup>902</sup>.
- Bevorzugt kurzrasige Vegetationsausprägungen mit einzelnen hostbildenden Pflanzen und unbewachsenen Bodenstellen, benötigt außerdem Sitzwarten<sup>903</sup>.
- Bodenbrüter mit meist in dichter Kraut- und Grasvegetation verstecktem Nest<sup>904</sup>.

#### **Schilfrohrsänger (*Acrocephalus schoenobaenus*)**

- Bewohnt mäßig nasse, landseitige Verlandungsvegetation mit oder ohne Gehölzsukzession an Gewässern, wie z.B. lichte Schilfröhrichte mit einer dichten Krautschicht aus Seggen und hohen Gräsern sowie einigen Büschen oder auch Nassbrachen. Außerdem dicht bewachsene Gräben und Priele in Grünland- und Ackermarschen, sofern dort entsprechende Strukturen vorhanden sind<sup>905</sup>.

---

<sup>895</sup> Südbeck/Andretzke et. al. 2005, 374.

<sup>896</sup> NLWKN 2011f, 2.

<sup>897</sup> NLWKN 2011c, 2.

<sup>898</sup> Ebd.

<sup>899</sup> Südbeck/Andretzke et. al. 2005, 510.

<sup>900</sup> Ebd.

<sup>901</sup> Ebd.

<sup>902</sup> Ebd. 488.

<sup>903</sup> Ebd.

<sup>904</sup> Ebd.

<sup>905</sup> Ebd. 550.



- Freibrüter mit bodennahem Nest in Röhrichten, Hochstauden oder an Seggenbulten<sup>906</sup>.

- **Wertbestimmende Gastvogelarten**

Gruppe	Art	Erhaltungszu- stand <sup>907</sup>	Bedeutung Gastvogelvor- kommen <sup>908</sup>	VRL <sup>909</sup>	
				Art. 4 Abs. 1 <sup>910</sup>	Art. 4 Abs. 2 <sup>911</sup>
Nordische Gänse und Schwäne	Zwergschwan	C	international	x	
	Singschwan	B	national	x	
	Weißwangengans	A	international	x	
	Höckerschwan	B	national		x
	Blässgans	B	international		x
	Graugans	A	international		x
Enten, Säger und Tau- cher der Binnengewäs- ser	Pfeifente	B	national/international		x
	Krickente	B	international		x
	Stockente	B	national		x
	Spießente	B	international		x
	Löffelente	B	international		x
Limikolen des Watten- meeres	Säbelschnäbler	x	international	x	
	Sandregenpfeifer	B	national		x
	Dunkler Wasserläu- fer		international		x
	Rotschenkel	B	national		x
	Grünschenkel		national		x
Limikolen des Binnen- landes	Kiebitz	B	international		x
	Goldregenpfeifer	B	international	x	
	Regenbrachvogel	B	national		x
	Großer Brachvogel	B	national		x
Möwen und Seeschwal- ben	Lachmöwe	B	national		x
	Sturmmöwe	B	national		x
Meeresenten	Brandgans	B	international		x

*Tabelle 8: Wertbestimmende Gastvogelarten<sup>912</sup>*

<sup>906</sup> Ebd.

<sup>907</sup> S. entsprechende Erläuterungen zu Tab. 7.

<sup>908</sup> Die Bewertung eines Gastvogelbestandes eines Gebietes erfolgt in Niedersachsen in fünf Stufen: international, national, landesweit, regional, lokal. Die Einstufung eines Gebietes als Gastvogellebensraum einer Art leitet sich dabei aus der Bestandsgröße der Art im jeweiligen Bezugsraum ab. Je nach Bedeutungsstufe werden verschiedene Bezugsgrößen verwendet, bspw. wird für die internationale Bedeutung die gesamte biogeographische Population einer Art zur Ermittlung herangezogen. (Krüger/Ludwig et. al. 2013, 76).

<sup>909</sup> Zur Zuordnung der Arten vgl. LK Stade o.J., o.S.

<sup>910</sup> Gemeint sind hier die Arten des Anhang I VRL, für welche besondere Schutzmaßnahmen vorzusehen sind, um ihr Überleben und ihre Vermehrung im Verbreitungsgebiet sicher zu stellen.

<sup>911</sup> Hiernach sind Schutzmaßnahmen für die regelmäßig auftretenden Zugvogelarten vorzusehen, hinsichtlich ihrer Vermehrungs-, Mauser-, Überwinterungs- und Rastgebiete.

<sup>912</sup> Für die in dieser Tabelle genannten Arten können keine Angaben des Rote Liste Status gemacht werden, da sich sowohl die Rote Liste Deutschlands als auch jene Niedersachsens ausschließlich auf Brutvögel erstreckt (Südbeck et. al., in: BfN 2009, 159; Krüger/Oltmanns 2007, 131).



- **Lebensraumsprüche der Gastvogelarten**

### **Nordische Gänse und Schwäne**

#### **Zwergschwan (*Cygnus columbianus bewickii*)**

- Nutzt feuchte bis überflutete Grünlandflächen sowie Äcker (Wintergetreide und Raps) zur Nahrungssuche<sup>913</sup>.
- Nutzt größere offene Wasserflächen als Schlafgewässer<sup>914</sup>.

#### **Singschwan (*Cygnus cygnus*)**

- Rastet auf großen offenen Flächen, oft vergesellschaftet mit Höcker- und Zwergschwan<sup>915</sup>.
- Nutzt feuchte und überflutete Grünlandflächen sowie Ackerflächen (v.a. Mais und Raps) zur Nahrungssuche<sup>916</sup>.
- Benötigt größere offenen Wasserflächen als Schlafgewässer<sup>917</sup>.

#### **Nonnengans (*Branta leucopsis*)**

- Nutzt deichnahes Dauergrünland zur Nahrungssuche, bevorzugt kurzrasige Salzwiesen, Ackerkulturen werden weniger genutzt<sup>918</sup>.
- Braucht Schlafgewässer in der Nähe der Nahrungsflächen, nutzt hierfür die Elbe<sup>919</sup>.

#### **Höckerschwan (*Cygnus olor*)**

s. Zwergschwan

#### **Blässgans (*Anser albifrons*)**

- Bevorzugt weites, offenes Feuchtgrünland, nutzt z.T. auch stehen gelassenes Getreide<sup>920</sup>.
- Benötigt geeignete Schlafgewässer wie Seen oder Flussabschnitte in der Nähe der Nahrungsflächen<sup>921</sup>.

#### **Graugans (*Anser anser*)**

Vorkommen auf großen offenen Grünland- und Ackerflächen<sup>922</sup>

### **Enten, Säger und Taucher der Binnengewässer**

#### **Pfeifente (*Anas penelope*)**

Nutzt Flüsse, große flache Binnengewässer und flachgründige Überschwemmungsflächen, wie Feuchtwie-

---

<sup>913</sup> NLWKN 2011v, 6.

<sup>914</sup> Ebd.

<sup>915</sup> Ebd. 5.

<sup>916</sup> Ebd.

<sup>917</sup> Ebd.

<sup>918</sup> Ebd. 8.

<sup>919</sup> Ebd.

<sup>920</sup> Ebd. 12.

<sup>921</sup> Ebd.

<sup>922</sup> Ebd. 13.



sen und ernährt sich überwiegend von Gräsern und Grünalgen<sup>923</sup>.

### **Krickente (*Anas crecca*)**

Nutzt v.a. Flachwasserbereiche stehender Gewässer sowie Schlamm- und Schlickflächen und z.T. auch Feuchtwiesen für den Nahrungserwerb<sup>924</sup>.

### **Stockente (*Anas platyrhynchos*)**

Keine Angaben in den Vollzugshinweisen des NLWKN<sup>925</sup>.

### **Spießente (*Anas acuta*)**

Besitzt ein breites Lebensraumspektrum zu dem u.a. Feuchtwiesen gehören und ernährt sich im Winter überwiegend von Wasserpflanzen<sup>926</sup>.

### **Löffelente (*Anas clypeata*)**

Nutzt v.a. flache, stehende, eutrophe Gewässer sowie Feuchtwiesen und Überschwemmungsflächen, Nahrungserwerb meist im Wasser<sup>927</sup>.

### **Limikolen des Wattenmeeres**

#### **Säbelschnäbler (*Recurvirostra avosetta*)**

Benötigt Flachwasserbereiche und schlickreiche Wattgebiete zur Nahrungssuche sowie Hochwasserrastplätze auf Binnendeichsflächen oder Salzwiesen<sup>928</sup>.

#### **Sandregenpfeifer (*Charadrius hiaticula*)**

Benötigt Hochwasserrastplätze, z.B. binnendeichs gelegenes Kulturland und Schlammflächen zur Nahrungssuche<sup>929</sup>.

#### **Dunkler Wasserläufer (*Tringa erythropus*)**

Benötigt schlickige Bereiche zur Nahrungssuche sowie Ruhe- und Hochwasserrastplätze v.a. auf Kleipütten oder Blänken<sup>930</sup>.

#### **Rotschenkel (*Tringa totanus*)**

Benötigt schlickige Bereiche zur Nahrungssuche sowie Hochwasserrastplätze v.a. auf Salzwiesen oder z.T. auch auf binnendeichs gelegenen Kleipütten<sup>931</sup>.

#### **Grünschenkel (*Tringa nebularia*)**

Benötigt schlickige Bereiche zur Nahrungssuche sowie Ruhe- und Hochwasserrastplätze v.a. Salzwiesen

---

<sup>923</sup> NLWKN 2011q, 6.

<sup>924</sup> Ebd. 7.

<sup>925</sup> Ebd. 1-20.

<sup>926</sup> Ebd. 8.

<sup>927</sup> Ebd. 10 f.

<sup>928</sup> NLWKN 2011s, 7.

<sup>929</sup> Ebd. 9.

<sup>930</sup> Ebd. 11.

<sup>931</sup> Ebd. 12.



oder in binnendeichs gelegenen Kleipütten<sup>932</sup>.

### **Limikolen des Binnenlandes**

#### **Goldregenpfeifer (*Pluvialis apricaria*)**

Nutzt offene Kulturlandschaften wie Grünland, Acker, Salzwiesen, dabei Nahrungssuche (v.a. Insekten) auf Grünland und Acker<sup>933</sup>.

#### **Kiebitz (*Vanellus vanellus*)**

Benötigt weite offene und unverbaute Landschaften, nutzt als Rast- und Nahrungsplätze sowohl Grünland als auch Acker<sup>934</sup>.

#### **Regenbrachvogel (*Numenius phaeopus*)**

Nutzt im Binnenland regelmäßig Feuchtwiesen sowie außendeichs gelegene Ruhe- und Hochwasserrastplätze<sup>935</sup>.

#### **Großer Brachvogel (*Numenius arquata*)**

Nutzt zur Nahrungssuche u.a. Flusswatten und Grünland. Als Ruhe- und Hochwasserrastplätze werden u.a. binnendeichs gelegene Grünlandflächen, selten auch Ackerflächen genutzt, als gemeinsame Schlafplätze dienen im Binnenland Flachwasserzonen<sup>936</sup>.

### **Möwen und Seeschwalben**

#### **Lachmöwe (*Larus ridibundus*)**

Keine Angaben in den Vollzugshinweisen des NLWKN<sup>937</sup>.

#### **Sturmmöwe (*Larus canus*)**

Benötigt stehende Gewässer als Schlafplatz und Grünland- und Ackerflächen zur Nahrungssuche<sup>938</sup>.

### **Meeresenten**

#### **Brandgans (*Tadorna tadorna*)**

Benötigt Schlamm- und Schlickflächen zur Nahrungssuche sowie störungsarme Gebiete zur Mauser (zeitweise Flugunfähigkeit)<sup>939</sup>.

---

<sup>932</sup> Ebd. 13.

<sup>933</sup> NLWKN 2011r, 4.

<sup>934</sup> Ebd. 5.

<sup>935</sup> Ebd. 6.

<sup>936</sup> Ebd. 8.

<sup>937</sup> NLWKN 2011u.

<sup>938</sup> Ebd. 6.

<sup>939</sup> NLWKN 2011t, 4.



## Anhang III – Spezielle Erhaltungsziele der Artengruppen

- **Brutvögel<sup>940</sup>**

### Arten des extensiven Feuchtgrünlands

- Erhaltung bzw. Wiederherstellung feuchter Grünlandflächen und Flussniederungen
- Nutzungsextensivierung bzw. extensive Bewirtschaftung auf Grünland sowie Wiederherstellung von Feuchtgrünland
- Schaffung und Erhalt nahrungsreicher Habitate, Maßnahmen zur Erhöhung des Nahrungsangebotes, z.B. Verzicht auf Pestizid- und Herbizideinsatz
- Sicherung störungsarmer Bruthabitate und Sicherung der Bruten (ggf. Gelegeschutz)
- Erhalt und Wiederherstellung kleiner offener Wasserflächen (Kiebitz, Uferschnepfe, Rotschenkel)
- Schaffung eines Nutzungsmosaiks im Grünland (Braunkehlchen, Feldlerche)
- Wiedervernässung von Feuchtgebieten (Rotschenkel)

### Arten der flächigen Röhrichte und Verlandungszonen

- Erhaltung und Wiederherstellung von Feuchtgebieten mit oberflächennahem Wasserstand und lockerer bis dichter Vegetation sowie von naturnahen, strukturreichen Verlandungszonen, Röhrichten, Schilfbeständen und Gewässerrändern
- Erhaltung und Wiederherstellung geeigneter Bruthabitate, bei Wiesenweihe auch Gelegeschutz auf Ackerflächen
- Sicherung störungsarmer Nahrungshabitate
- Erhalt und Wiederherstellung von Feuchtwiesen und naturnahen Flussniederungen (Sumpfohreule, Tüpfelsumpfhuhn)
- Erhalt und Wiederherstellung großflächiger, offener Niederungslandschaften (Wiesenweihe)
- Gewährleistung stabiler hoher Wasserstände während der Brutzeit (Tüpfelsumpfhuhn und Wasser-ralle)
- Reduzierung der Gewässerbelastung und Eutrophierung (Rohrdommel)
- Erhaltung und Entwicklung eines Nutzungsmosaiks in einem strukturreichen, halboffenen Grünland- und Brachenkomplex, Störungsfreiheit (Wachtelkönig)

### Arten des Feuchtgrünland-Graben-Komplex

- Erhalt und Wiederherstellung von Feuchtwiesen mit Blänken und Tümpeln sowie Erhalt von Überschwemmungsbereichen
- Erhalt und Wiederherstellung störungsfreier Brutplätze

---

<sup>940</sup> Die nachfolgende Auflistung stellt eine Zusammenfassung aus den artbezogenen speziellen Erhaltungsziele dar: LK Stade o.J., o.S. Für die Zuordnung der Arten zu den ökologischen Gruppen s. Tab. 7 und 8.



- Erhalt grundwassernaher, seichter, stehender und vegetationsreicher Binnengewässer (Schnatterente)
- Erhalt periodisch überschwemmter Bereiche, u.a. Grünland-Graben-Komplexe (Löffelente)
- Reduzierung der Bleischrotbelastung der Gewässer (Krickente)
- Erhalt und Wiederherstellung strukturreicher, unverbauter Gewässer (Knäkente)

#### **Arten der Offenboden- und Pionierstandorte**

- Erhalt und Förderung der natürlichen Dynamik im Elbeästuar
- Schutz und Beruhigung der Nistplätze u.a. durch Besucherlenkung
- Sicherung des Nahrungsangebots (Lachseeschwalbe: nahrungsreiche Grünlandbereiche, Flusseeeschwalbe: Förderung von Nahrungsfischen)
- Reduzierung der Schadstoffbelastung der Gewässer
- Erhalt vegetationsloser oder schütter bewachsener Bereiche

#### **Arten des Grünland-Acker-Graben-Komplex der Marschen**

- Erhalt und Wiederherstellung strukturreicher Grabensysteme mit Röhricht- und Schilfanteil sowie des strukturreichen Grünland-Acker-Graben-Komplexes
- Schutz vor Störung am Brutplatz
- Schaffung nahrungsreicher Habitats
- Erhalt und Wiederherstellung von Feuchtgrünland mit Nutzungsmosaik und später Mahd, außerdem extensive Viehhaltung (Schaftstelze)
- Erhaltung und Schaffung von kraut- und gebüschreichen Verlandungszonen und Schilfröhrichten (Schilfrohrsänger)

#### **• Gastvögel**

##### **Nordische Gänse und Schwäne**

- Erhalt und Schaffung geeigneter störungsarmer Nahrungsflächen
- Sicherung störungsfreier Schlafgewässer im Umfeld der Nahrungsflächen
- Bereitstellung ungestörter Räume ohne jagdliche Nutzung
- Erhalt von Flugkorridoren und einer unzerschnittenen, großräumigen, offenen Landschaft mit freien Sichtverhältnissen
- Erhalt bzw. Wiederherstellung eines hohen Grünlandanteils

##### **Enten, Säger und Taucher der Binnengewässer**

- Bereitstellung ungestörter Rast- und Nahrungsräume ohne jagdliche Nutzung und Vergrämnungsmaßnahmen





- Erhalt von Nahrungshabitaten, u.a. in Flachwasserlebensräumen und im Elbeästuar
- Erhalt und Wiederherstellung weiträumiger Überschwemmungsflächen an den Flüssen sowie Erhalt von Feuchtwiesen
- Schutz der Gewässer vor Verschmutzung (z.B. Verölung)

#### **Limikolen des Wattenmeeres**

- Erhalt ungestörter Rast- und Mauergebiete sowie Ruhe- und Hochwasserrastplätze
- Erhalt feuchter bis nasser sowie offener Grünlandflächen
- Erhalt störungsarmer, nahrungsreicher Wattflächen
- Erhalt freier Sichtverhältnisse (Säbelschnäbler, Sandregenpfeifer)

#### **Limikolen des Binnenlandes**

- Erhalt des weiten offenen Landschaftscharakters mit freien Sichtverhältnissen
- Erhalt von Feuchtgrünland
- Erhalt störungsfreier, unbelasteter Nahrungsflächen im Elbeästuar (Brachvögel)
- Bereitstellung ungestörter Ruhe- und Hochwasserrastplätze (Brachvögel)

#### **Möwen und Seeschwalben**

- Erhalt unbelasteter, nahrungsreicher Wattflächen
- Erhalt feuchter bis nasser sowie offener Grünlandflächen
- Erhalt von Feuchtgebieten aller Art mit Flachwasser- und Schlammzonen
- Bereitstellung beruhigter Rast- und Nahrungshabitate mit freien Sichtverhältnissen
- Schutz vor Vergrämuungsmaßnahmen in Rasthabitaten
- Jagdruhe

#### **Meeresenten**

- Erhalt großräumig ungestörter und nahrungsreicher Wattenbereiche und Flachküsten mit Schlamm- und Sandflächen im Elbeästuar
- Ruhigstellung der Gebiete im Umfeld bekannter Rastplätze
- Erhalt offener, unverbauter Räume im Umfeld der großen Gastvogelgebiete



- Nr. 1** (Januar 2013)  
Blieffert, Svea  
Tauschen, Leihen und Schenken. Neue Nutzungsformen als Beispiele einer suffizienten Lebensweise?
- Nr. 2** (Januar 2013)  
Guerra González, Jorge  
Implementing Real Sustainability - The Meaning of Sufficiency for a New Development Approach
- Nr. 3** (Januar 2013)  
Guerra González, Jorge  
Vorbereitung zur Wiederverwendung: Regelung und Regelungsbedarf - Umsetzungs- und Erfolgsaussichten
- Nr. 4** (Januar 2013)  
Guerra González, Jorge  
The Relationship Between Family Law and Female Entrepreneurship in Germany
- Nr. 5** (Juni 2013)  
Predki, Henryk  
System- und Marktintegration von Photovoltaik-Anlagen durch dezentrale Stromspeicher? – Eine Analyse der technischen Potentiale und rechtlichen Rahmenbedingungen
- Nr. 6** (Dezember 2013)  
Guerra González, Jorge  
Nachhaltigkeit ist unerreichbar: Irrwege, Irrglauben - Und doch... Licht am Ende des Tunnels?
- Nr. 7** (März 2014)  
Bitsch, Jessica  
Energiespar-Contracting als Geschäftsmodell für Stadtwerke?
- Nr. 8** (September 2014)  
Paar, Marlene  
Die Zusammensetzung des Aufsichtsrates des unabhängigen Transportnetzbetreibers gemäß § 10d Abs. 3 Satz 1 EnWG
- Nr. 9** (November 2014)  
Kratzer, Laura  
Befreiung aus dem Kreislauf des Konsums. Über den Beitrag von Yoga zu einer suffizienten Lebensweise
- Nr. 10** (Februar 2015)  
Büttner, Christin  
Konzeptvorschlag zur Optimierung des Geschäftsprozesses „Innerbetriebliche Bestellung“ mit dem Ziel der Vermeidung von Lebensmittelabfällen in Bäckerei-Betrieben

**Nr. 11** (März 2015)

Schnor, Jannik

Suffizienz und die Frage nach dem guten Leben. Betrachtungen von Suffizienz mithilfe von Konzeptionen des guten Lebens von Epikur und der Stoa

**Nr. 12** (Juli 2015)

Lukas Dorsch, Jule Lietzau, Anna Lyubina, Matthias Marx, Inga Niederhausen, Johann Niedermeier, Hanna Schulz

Grüne Infrastruktur in der Bauleitplanung - Eine Vollzugskontrolle von Grünfestsetzungen in Bebauungsplänen am Beispiel Lüneburgs

**Nr. 13** (Oktober 2015)

Fabian Henkel

Die industrielle und illegale Fischerei vor der Küste Westafrikas am Beispiel des Senegal. Was sind die Ursachen und welche Auswirkungen gibt es in der sozialen und ökonomischen Dimension?

**Nr. 14** (November 2015)

Julian Schweins

Rechtliche Rahmenbedingungen der Kennzeichnung von regionalen Ökostromprodukten

**Nr. 15** (Januar 2016)

Inga Niederhausen

Die naturschutzrechtliche Ausgestaltung besonderer Schutzgebiete in Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie