

UFZ-Diskussionspapiere

**Sektion
Ökonomie, Soziologie und Recht**

11/2003

Artenschutz und Teichwirtschaft

**Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen
in Deutschland unter besonderer Berücksichtigung
des Freistaates Sachsen**

Randi Thum, Kathleen Schwerdtner, Irene Ring*

November 2003

* UFZ Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH,
Permoserstr. 15, 04318 Leipzig, Email: Randi.Thum@ufz.de

Inhalt

I. Einleitung	3
II. Grundzüge des deutschen Gesetzgebungs- und Verwaltungssystems	4
1. Gesetzgebung	4
2. Verwaltungsstruktur	5
a) Ausführung von Bundesgesetzen	5
b) Ausführung von Landesgesetzen	5
c) Einordnung der Modellregion	6
III. Naturschutz und Schutz der biologischen Vielfalt	6
1. Allgemeine Ziele und Programme	6
a) Umsetzung internationaler Vorgaben: Biodiversitätskonvention	6
b) Nationale Programme	7
2. Gesetze und Regelungen auf Bundesebene	7
a) Bundesnaturschutzgesetz	7
b) Förderung von Naturschutzgroßprojekten durch den Bund	8
c) Förderung von Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben	8
3. Gesetze und Regelungen in Sachsen	9
a) Sächsisches Naturschutzgesetz	9
b) Sächsische Härtefallausgleichsverordnung	9
c) Sächsische Naturschutzrichtlinie	10
d) Sächsische Förderrichtlinie Gewässergüte	10
e) Förderrichtlinie Sächsischer Naturschutzfonds	11
4. Behörden und Institutionen	11
a) Bund	11
b) Sachsen	11
5. Relevanz im Projektkontext	12
IV. Artenschutz	12
1. Allgemeine Ziele und Programme	12
a) Bundesebene	12
b) Sachsen	12
c) Artenschutzprogramm Fischotter in Sachsen	13
2. Gesetze und Regelungen auf Bundesebene	14
a) Bundesnaturschutzgesetz	14
b) Bundesartenschutzverordnung	18
3. Gesetze und Regelungen auf Landesebene: Sächsisches Naturschutzgesetz	18
4. Relevanz im Projektkontext	19
V. Gebietsschutz	19
1. Allgemeine Ziele und Programme	19
a) Nationale Ebene	19
b) Sachsen	20
2. Gesetze und Regelungen: Bundesnaturschutzgesetz und Sächsisches Naturschutzgesetz	20
a) Natura 2000	20
b) Schutzgebiete nach deutschem Recht	21
c) Verfahren der Unterschutzstellung (§ 51 SächsNatSchG)	24
d) Mitwirkungsrechte von Naturschutzverbänden (§§ 60 BNatSchG, 57 SächsNatSchG)	24
3. Behörden	25
4. Relevanz im Projektkontext	25

VI. Fischerei und Landwirtschaft.....	25
1. Ziele und Programme	25
a) Umsetzung von EU-Vorgaben	25
b) Nationale Strategie Fischereiförderung	27
2. Gesetze und Regelungen auf Bundesebene.....	27
a) Bundesnaturschutzgesetz	27
b) Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ ..	27
3. Gesetze und Regelungen auf Landesebene	28
a) Sächsisches Naturschutzgesetz	28
b) Sächsisches Fischereigesetz.....	28
c) Sächsische Richtlinie Umweltgerechte Landwirtschaft (UL).....	28
d) Richtlinie Aquakultur.....	29
e) Richtlinie Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur in der Fischwirtschaft.....	30
f) Richtlinie wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen.....	30
4. Behörden	30
5. Relevanz im Projektkontext	30
VII. Jagd.....	31
1. Gesetze und Regelungen auf Bundesebene: Bundesjagdgesetz und Bundesjagdzeitenverordnung	31
2. Gesetze und Regelungen auf Landesebene: Sächsisches Landesjagdgesetz und Sächsische Jagdzeitenverordnung	32
3. Behörden	33
4. Relevanz im Projektkontext	33
VIII. Raumordnung und Landschaftsplanung.....	33
1. Verhältnis von Raumordnung und Landschaftsplanung	33
2. Gesetze und Regelungen auf Bundesebene.....	34
a) Raumordnungsgesetz	34
b) Bundesnaturschutzgesetz	34
3. Gesetze und Regelungen auf Landesebene	34
a) Sächsisches Landesplanungsgesetz.....	34
b) Sächsisches Naturschutzgesetz	35
4. Behörden	36
a) Bund	36
b) Sachsen	36
5. Relevanz im Projektkontext	36
IX. Hauptakteure	37
X. Zusammenfassende Bewertung	41
1. Schutzstatus der Modellarten und mögliche Änderungen.....	41
2. Härtefallausgleich.....	41
3. Finanzierung von technischen Maßnahmen zum Schutz von Fischbeständen	42
4. Naturschutzgebiete und Naturschutzförderung	42
5. Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft, Referat Fischerei Königswartha.....	43
6. Umweltbildung.....	43
7. Besondere historische Situation: politische Wende DDR/BRD	43
8. Bewertung der vorhandenen Konfliktlösungsinstrumente	43
XI. Übersicht über relevante sächsische Förderprogramme	45
Abkürzungsverzeichnis	47

I. Einleitung

Dieses Diskussionspapier wurde im Rahmen des interdisziplinären EU-Projektes FRAP (Vertragsnummer EVK-CT-2002-00142) verfasst. Wesentliches Ziel dieses Projektes ist die Entwicklung eines allgemein anwendbaren Verfahrens zur Konfliktlösung („Framework for biodiversity Reconciliation Action Plans“ – FRAP) zwischen dem Biodiversitätsschutz und der Nutzung biologischer Ressourcen durch den Menschen. Dieses allgemeine Verfahren wird am Beispiel des Konfliktes zwischen dem Schutz großer Wirbeltiere und der Fischereiwirtschaft veranschaulicht. Die Forschungsarbeiten beziehen sich modellhaft auf verschiedene Regionen in Europa, die sich entweder bezüglich der ökologischen Aspekte der Konflikte oder der bestehenden sozio-ökonomischen und rechtlichen Konfliktlösungsstrategien unterscheiden.

Der vorliegende Bericht, der im Rahmen des Arbeitspaketes WP4 „Rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen“ erarbeitet wurde, gibt einen Überblick über das deutsche Rechts- und Verwaltungssystem hinsichtlich seiner Relevanz für die Beziehungen zwischen dem Schutz großer Wirbeltiere und der Fischerei. Im Speziellen wird dabei auf die Analyse rechtlicher und institutioneller Rahmenbedingungen eingegangen, die für den Konflikt zwischen der Fischerei und den drei Modellarten Fischotter, Kormoran und Robben (Seehund und Kegelrobbe) von Bedeutung sind. Schwerpunktmäßig wird sich das deutsche Projektteam mit dem Fischotter und dem Kormoran beschäftigen; im Rahmen dieses Berichtes wird aber auch auf die Robben eingegangen, soweit sie im deutschen Recht behandelt werden. Die deutsche Modellregion befindet sich im Freistaat Sachsen. Deshalb finden die entsprechenden rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen auf Landesebene eine besondere Berücksichtigung. Methodisch basiert der Bericht auf einer Analyse relevanter Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und sonstiger Regelungen, wobei folgende Rechtsbereiche die Schwerpunkte bilden:

- Naturschutzrecht
- Artenschutzrecht
- Gebietsschutzrecht
- Fischereirecht
- Jagdrecht
- Raumordnungs- und Landschaftsplanungsrecht

Im ersten Teil wird das deutsche Gesetzgebungs- und Verwaltungssystem allgemein dargestellt, während in den folgenden Kapiteln auf die jeweils relevanten Programme und gesetzlichen Regelungen sowie die entsprechenden Verwaltungsstrukturen und Behörden eingegangen wird. Es wird jeweils der Bezug zu bestehenden europäischen Vorgaben hergestellt und am Ende der Ausführungen eines jeden Kapitels in kurzer Form die spezifische Relevanz des jeweiligen Rechtsbereiches im Kontext des Gesamtprojektes heraus gearbeitet. Im Anschluss an die Darstellung der einzelnen Rechtsbereiche folgt eine tabellarische Übersicht der Hauptakteure, wobei der Schwerpunkt im Rahmen dieses Berichtes auf die behördlichen Akteure gelegt wird. Der Bericht schließt mit einer zusammenfassenden Bewertung der Relevanz der rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen in Deutschland und Sachsen für die Beziehungen zwischen Artenschutz und der Teichwirtschaft sowie einer tabellarischen Übersicht relevanter sächsischer Förderprogramme.

II. Grundzüge des deutschen Gesetzgebungs- und Verwaltungssystems

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein Bundesstaat, der sich aus 16 Bundesländern (davon 13 Flächen- und 3 Stadtstaaten) zusammensetzt.

Einige Länder, darunter auch der Freistaat Sachsen, sind in Regierungsbezirke untergliedert. Die Länder beziehungsweise Regierungsbezirke setzen sich wiederum aus Landkreisen und diese aus Gemeinden zusammen. Es gibt aber auch große Gemeinden, die keinem Landkreis angehören, die so genannten kreisfreien Städte.

1. Gesetzgebung

Zunächst soll auf die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen eingegangen werden. Grundsätzlich sind die Länder zur Gesetzgebung berechtigt. Der Bund darf nur dann gesetzgeberisch tätig werden, wenn er ausdrücklich durch die deutsche Verfassung (das Grundgesetz) dazu ermächtigt ist.

Dazu gibt es drei verschiedene Möglichkeiten für den Bund:

- die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes,
- die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes und
- die Rahmengesetzgebung.

Im Rahmen der ausschließlichen Gesetzgebung ist grundsätzlich der Bund gesetzgebungsbefugt, es sei denn, die Länder werden ausdrücklich durch Bundesgesetz zur Gesetzgebung ermächtigt. Diese Kompetenz erstreckt sich auf solche Bereiche, die zwangsläufig bundeseinheitlich zu regeln sind, beispielsweise die auswärtigen Angelegenheiten, Staatsangehörigkeit oder das Geldwesen. Im vorliegenden Projektkontext spielt die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz keine Rolle.

Daneben gibt es die so genannte konkurrierende Gesetzgebung, bei der die Länder zur Gesetzgebung befugt sind, solange und soweit der Bund nicht tätig geworden ist. Welche Gebiete darunter fallen, ist ebenfalls ausdrücklich im Grundgesetz geregelt, zum Beispiel Kerntechnik, Schifffahrt oder Abfallbeseitigung. Der Bund ist gesetzgebungsbefugt, wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht. Im Projektzusammenhang ist die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf den Gebieten der Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung, der Sicherung der Ernährung und der Hochsee- und Küstenfischerei von Bedeutung.

Eine weitere Zuständigkeit des Bundes ist die Rahmenkompetenz. Dabei erlässt der Bund Rahmenvorschriften für die Gesetzgebung der Länder, die diese dann durch Landesgesetze näher ausgestalten. Für die Beziehungen zwischen Artenschutz und Teichwirtschaft spielt die Rahmenkompetenz des Bundes auf den Gebieten Naturschutz, Jagdwesen, Wasserhaushalt und Raumordnung eine Rolle. Die jeweiligen Gesetze des Bundes sind durch die Länder näher auszugestalten mit der Folge, dass stets zwei gesetzliche Regelungen mit Vorrang der Bundesregelung zu beachten sind. Diese Kompetenzverteilung führt auch dazu, dass die gesetzlichen Regelungen von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich sein können. In Rahmengesetzen gibt es aber auch Teile, die für die Länder zwingende Mindestanforderungen enthalten und deshalb in allen Ländern einheitlich gelten. Das ist beispielsweise im Artenschutz der Fall.

Wenn die Länder die Gesetzgebungskompetenz haben, hat der Bund keine Möglichkeit, auf die Gesetzgebung der Länder Einfluss zu nehmen. Aber es besteht die Möglichkeit die Landesgesetze einer gerichtlichen Kontrolle zu unterziehen. Hat der Bund eine Rahmenkompetenz, stellt er den Ländern in dem betreffenden Rahmengesetz eine Frist, um die Landesgesetze zu erlassen.

Für die Binnenfischerei besteht keine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit der Folge, dass die Länder die alleinige Gesetzgebungskompetenz haben.

Neben der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Ländern sind auch die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften (Gemeinden) in bestimmtem Umfang zur Gesetzgebung befugt. Die genauen Zuständigkeiten und Verfahren legt das jeweilige Landesrecht fest. Die kommunale Gesetzgebung erfolgt in erster Linie durch Satzungen oder Rechtsverordnungen. Eine der wichtigsten kommunalen Zuständigkeiten ist die Raumplanung auf kommunaler Ebene.

2. Verwaltungsstruktur

a) Ausführung von Bundesgesetzen

Der Verwaltungsaufbau unterscheidet sich danach, ob Bundes- oder Landesgesetze ausgeführt werden. Bundesgesetze können zunächst durch bundeseigene Verwaltung ausgeführt werden. In welchen Fällen das der Fall ist, ist im Grundgesetz ausdrücklich festgelegt (beispielsweise Auswärtiger Dienst und Bundesfinanzverwaltung). In diesem Fall regelt der Bund die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Die bundeseigene Verwaltung umfasst nur einen kleinen Bereich der Verwaltung und ist für die Beziehungen zwischen Artenschutz und der Teichwirtschaft nicht von Bedeutung.

Meistens werden die Bundesgesetze durch die Länder ausgeführt. Dabei wird unterschieden zwischen der Ausführung der Bundesgesetze „als eigene Angelegenheiten“ (der Regelfall) und der „Auftragsverwaltung“. In beiden Fällen regeln die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren; die Bundesregierung kann aber allgemeine Verwaltungsvorschriften erlassen. Wenn die Länder die Bundesgesetze „im Auftrag“ des Bundes ausführen, hat der Bund die Rechts- und Fachaufsicht; bei der Gesetzesausführung „als eigene Angelegenheit“ hat der Bund nur die Rechtsaufsicht.

Letztlich gibt es noch die so genannten „Gemeinschaftsaufgaben“. Dabei handelt es sich um bestimmte Aufgaben der Länder, bei deren Erfüllung der Bund mitwirkt, falls diese Aufgaben aus gesamtdeutscher Sicht bedeutsam sind und die Mitwirkung des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist. Das Grundgesetz legt die Gebiete für die Erfüllung von Gemeinschaftsaufgaben ausdrücklich fest, dazu gehören unter anderem die Verbesserung der Agrarstruktur und der Küstenschutz.

b) Ausführung von Landesgesetzen

Landesgesetze werden stets von den Ländern ausgeführt, das heißt, dass die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren selbst regeln. Landesbehörden sind jeweils mehrstufig gegliedert. An der Spitze steht das Ministerium als oberste Behörde. Nachgeordnet sind Ober-, Mittel- und Unterbehörden; manchmal fehlen aber auch einzelne Gliederungsebenen.

Daneben wird die Verwaltung durch die Selbstverwaltungskörperschaften ausgeübt. Dies sind die Gemeinden, Landkreise und andere Gemeindeverbände. Die Gemeinden sind zumeist zu Landkreisen zusammengefasst (so genannte kreisangehörige Gemeinden). Die Verwaltungsbehörde des Landkreises ist das Landratsamt. Daneben gibt es Gemeinden, die aufgrund ihrer

Größe keinem Landkreis zugeordnet sind, die so genannten kreisfreien Städte. In Sachsen gibt es 7 kreisfreie Städte.

c) Einordnung der Modellregion

Die deutsche Modellregion für die Untersuchung von Beziehungen beziehungsweise Konflikten zwischen Artenschutz und Teichwirtschaft befindet sich im Freistaat Sachsen. Damit liegt die Modellregion in den Neuen Bundesländern, für die sich nach der politischen Wende 1989 eine vollkommen neue Gesetzeslage und Verwaltungsstruktur ergeben hat. Der Freistaat Sachsen besteht aus den drei Regierungsbezirken Leipzig, Chemnitz und Dresden. Die Modellregion liegt im Osten des Freistaates Sachsen und ist Teil des Regierungsbezirkes Dresden. Zuständige Verwaltungsbehörde für diesen Regierungsbezirk ist das Regierungspräsidium Dresden mit Sitz in der sächsischen Landeshauptstadt Dresden. Die Modellregion selbst besteht aus den Landkreisen Bautzen, Kamenz, Löbau-Zittau und Niederschlesischer Oberlausitzkreis sowie den kreisfreien Städten Hoyerswerda und Görlitz.

III. Naturschutz und Schutz der biologischen Vielfalt

Das folgende Kapitel widmet sich dem Naturschutzrecht im Allgemeinen; auf die speziellen Teilbereiche Artenschutz und Gebietsschutz wird in eigenständigen Kapiteln eingegangen. Für sie gelten teilweise dieselben Regelungen (zum Beispiel Förderprogramme), und es sind dieselben Behörden zuständig. In diesem Kapitel werden deshalb Programme und gesetzliche Regelungen behandelt, die für Arten- und Gebietsschutz gleichermaßen Bedeutung haben und erst anschließend werden Einzelheiten getrennt nach Artenschutz und Gebietsschutz dargestellt.

1. Allgemeine Ziele und Programme

a) Umsetzung internationaler Vorgaben: Biodiversitätskonvention

Artikel 6 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt verpflichtet die Vertragsparteien, nationale Strategien für den Schutz und die nachhaltige Nutzung der biologischen Vielfalt zu entwickeln. Dieser Verpflichtung ist Deutschland bisher nicht nachgekommen. Deutschland hat lediglich 1998 und 2001 zwei nationale Berichte¹ vorgelegt.

Daneben hat Deutschland zur 6. Vertragsstaatenkonferenz 2002 in Den Haag einen „Bericht nach Artikel 6 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt über die Strategien zur Umsetzung der CBD in Deutschland“² erarbeitet. In Teil A dieses Berichts wird dargestellt, wie das Übereinkommen bisher umgesetzt wurde. Er behandelt die Erhaltung der biologischen Vielfalt durch Schutzmaßnahmen, durch nachhaltige Nutzung, den Zugang zu genetischen Ressourcen und gerechten Vorteilsausgleich sowie übergreifende Handlungsfelder. Das Kapitel zur nachhaltigen Nutzung beschäftigt sich beispielsweise auch mit der naturverträglichen Ausrichtung der Fischereiwirtschaft. Als Ziele werden die Sicherung einer nachhaltigen Versorgung der Bevölkerung mit Fischereierzeugnissen und der Erhalt der Landeskultur in den von der Fischerei abhängigen Küstenregionen genannt. Dabei hat die Integration von

¹ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.), Bericht der Bundesregierung nach dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt, Nationalbericht biologische Vielfalt vom März 1998; der Bericht 2001 besteht aus einem Fragebogen und ist nicht deutschsprachig veröffentlicht.

² Bericht nach Artikel 6 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (CBD) über die Strategien zur Umsetzung der CBD in Deutschland, vorgelegt zur 6. Vertragsstaatenkonferenz April 2002 in Den Haag, <http://www.biodiv-chm.de/pdf/strategie-deut.pdf> vom 11.07.2003.

Umweltbelangen in die Fischereipolitik hohe Priorität. Anschließend werden konkrete Ansätze zur Erreichung der Ziele dargestellt, beispielsweise

- die Entwicklung selektiven Fanggeschirrs und
- der Wiederaufbau gefährdeter Fischbestände und die Sicherung einer nachhaltigen Nutzung aller Fischbestände.

Diese Ausführungen beziehen sich aber weder auf Binnenfischerei noch auf Teichwirtschaft und sind deshalb für die Modellregion unerheblich.

Teil B des Berichts geht auf die „Nationale Nachhaltigkeitsstrategie“ Deutschlands vom April 2002³ ein. Er erörtert die Teile der Strategie, die sich mit der Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der Biologischen Vielfalt beschäftigen. Es werden das Leitbild der nachhaltigen Entwicklung und Managementregeln, die der Nachhaltigkeit dienen, beschrieben. Weiter werden Indikatoren und Ziele aufgestellt und letztlich prioritäre Handlungsfelder aufgezeigt, an denen die Grundsätze der nachhaltigen Entwicklung konkretisiert werden.

Soweit ersichtlich sind derzeit keine weiteren Maßnahmen zur Aufstellung einer Biodiversitätsstrategie für Deutschland geplant. Deutschland geht davon aus, dass durch die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie auch die Verpflichtung aus der CBD hinreichend erfüllt sei.⁴ Da die Nationale Nachhaltigkeitsstrategie einen sehr weiten Blickwinkel hat, nimmt der Artenschutz nur sehr geringen Raum ein und enthält keine Ausführungen speziell zum Konflikt zwischen Artenschutz und fischereiwirtschaftlicher Nutzung.

b) Nationale Programme

Auf Bundesebene existieren bestimmte Modell- und Forschungsvorhaben des Naturschutzes mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung, die im Rahmen von bundesweit gültigen Programmen unterstützt werden.⁵ Hierzu zählen Naturschutzgroßprojekte, das Gewässerrandstreifenprogramm sowie Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben. Die konkrete Umsetzung erfolgt durch entsprechende Förderrichtlinien, auf die in den nachfolgenden Kapiteln genauer eingegangen wird.

2. Gesetze und Regelungen auf Bundesebene

a) Bundesnaturschutzgesetz

Das wichtigste Gesetz zum Naturschutz ist das Bundesnaturschutzgesetz.⁶ Die Erstfassung stammt aus dem Jahre 1976, danach wurde es – nicht zuletzt wegen der erforderlichen Umsetzung von europäischen Vorgaben – mehrfach geändert. Die letzte umfassende Novellierung erfolgte im März 2002.

Das Bundesnaturschutzgesetz ist ein Rahmengesetz⁷. Es statuiert Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und regelt die Landschaftsplanung. Eines der wichtigsten Instrumente ist die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, die Vorschriften darüber enthält, wie Eingriffe in Natur und Landschaft (beispielsweise durch Bauvorhaben) zu kompensieren sind. Weiterhin sind Schwerpunkte die Schutzgebietsfestsetzungen, der Artenschutz und die Mitwirkung von Vereinen auf dem Gebiet des Naturschutzrechts.

³ Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, http://www.dialog-nachhaltigkeit.de/downloads/Perspektiven_komplett.pdf vom 11.07.2003.

⁴ Forum Umwelt & Entwicklung und Evangelischer Entwicklungsdienst EED (Hrsg.), Biologische Vielfalt zwischen Schutz und Nutzung, 10 Jahre Konvention über Biologische Vielfalt, Bonn 2002, S. 11.

⁵ Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Daten zur Natur 2002, Bonn 2002, S. 165 ff.

⁶ Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege vom 25. März 2002, BGBl. I S. 1193.

⁷ Vgl. zur Rahmengesetzgebung die Ausführungen zur Gesetzgebung im 2. Kapitel.

aa) Ziele und Grundsätze des Naturschutzes

Erklärte Ziele des Naturschutzrechts sind Schutz, Pflege, Entwicklung und nötigenfalls Wiederherstellung von Natur und Landschaft. Die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts, die Regenerations- und Nutzungsfähigkeit der Naturgüter, die Tier- und Pflanzenwelt und die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft sollen dauerhaft gesichert werden.

Neben den Zielen wurden Grundsätze für Naturschutz und Landschaftspflege aufgestellt, die zum Erreichen der Ziele zu beachten sind. Hierzu zählen die nachhaltige Nutzung der Naturgüter, die Vermeidung von Klimabeeinträchtigungen oder der Erhalt der biologischen Vielfalt.

bb) Kompensationsregelungen

Das Bundesnaturschutzgesetz enthält die Grundlage für Kompensationszahlungen auf dem Gebiet des Naturschutzes.

Gemäß dem Bundesnaturschutzgesetz, das bis 2002 in Kraft war, waren wirtschaftliche Nachteile auszugleichen, die durch die Festsetzung bestimmter Schutzgebiete oder behördliche Anordnungen zugunsten des Naturschutzes entstanden sind (§ 3b BNatSchG a.F.). Schäden, die der Teichwirtschaft durch Tiere entstanden sind, fielen nicht unter diese Regelung und mussten deshalb nicht ersetzt werden. Dennoch enthält das Sächsische Naturschutzgesetz (§ 38) eine entsprechende Ausgleichsregelung, auf die später eingegangen wird.

Nach dem neuen Bundesnaturschutzgesetz (§ 5 Abs. 2) regeln die Länder selbständig den Ausgleich von Nutzungsbeschränkungen in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft. Schäden durch wild lebende Tiere fallen aber nicht darunter.

Die Bundesregelung ist für den Konflikt zwischen Artenschutz und Fischerei nur insoweit relevant, als die Modellregion sich teilweise in einem Schutzgebiet (Biosphärenreservat) befindet und für Nutzungsbeschränkungen in Schutzgebieten Kompensationsmöglichkeiten bestehen.

b) Förderung von Naturschutzgroßprojekten durch den Bund

Der Bund fördert bestimmte Naturschutzgroßprojekte mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung durch eine spezielle Förderrichtlinie⁸. In Sachsen werden derzeit drei laufende Naturschutzgroßprojekte gefördert, wovon eines in der deutschen Modellregion liegt⁹. Bei letzterem handelt es sich um das Projekt „Teichgebiete Niederspree-Hammerstadt“ mit einer Größe von etwa 1880 ha Gesamtfläche. Das Gebiet befindet sich im äußersten Nordosten der Modellregion.

c) Förderung von Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben

Des Weiteren fördert das Bundesumweltministerium so genannte Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben (E+E- Vorhaben). Förderschwerpunkte bilden dabei Forschungen, die zum Erhalt der Artenvielfalt beitragen, die die naturschutzgerechte Regionalentwicklung vorantreiben, wertvolle Lebensräume schützen, gesellschaftliche Akzeptanz für den Naturschutz steigern oder Naturschutz in die Stadtentwicklung integrieren. Grundlage für diese Förderung sind die Richtlinien des Bundesministers für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit zur Förderung von Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich Naturschutz und Land-

⁸ Richtlinien zur Förderung der Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft mit gesamtstaatlich repräsentativer Bedeutung einschließlich der Förderung von Gewässerrandstreifen. (Förderrichtlinien für Naturschutzgroßprojekte) vom 28. Juni 1993.

⁹ Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.): Daten zur Natur 2002, S. 166ff.

schaftspflege vom 16. Dezember 1987. In Sachsen gibt es ein abgeschlossenes und zwei laufende Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben, wobei keines in der Modellregion liegt.

3. Gesetze und Regelungen in Sachsen

a) Sächsisches Naturschutzgesetz

Die wichtigsten naturschutzrechtlichen Regelungen enthält das Sächsische Naturschutzgesetz¹⁰. Es setzt die bundesrechtlichen Vorgaben um und stellt weitere Normen auf. Ziele und Grundsätze lehnen sich weitgehend an das Bundesnaturschutzgesetz an.

In § 38 SächsNatSchG werden Regelungen zu Entschädigung und Härtefallausgleich getroffen. Es wird getrennt zwischen

- Pflichtentschädigungen für eine (unverhältnismäßig starke) Einschränkung von Eigentümerbefugnissen durch Schutzgebietsfestsetzungen und
- dem Ausgleich für besondere Härten der land-, forst- oder fischereiwirtschaftlichen Nutzung eines Grundstückes (Härtefallausgleich).

Für die Bewertung von Konflikten zwischen der Fischerei und dem Artenschutz ist es wichtig, dass die sächsische Härtefallausgleichsverordnung ein Ausnahmefall ist, in anderen Bundesländern fehlen entsprechende Ausgleichsregelungen. Damit sind sächsische Teichwirte im Bundesvergleich finanziell besser gestellt, da ihnen ein Härtefallausgleich gewährt wird.

b) Sächsische Härtefallausgleichsverordnung

Die in Sachsen bestehende Härtefallausgleichsverordnung¹¹ geht auf § 38 SächsNatSchG zurück und kompensiert teilweise auch Schäden, die durch geschützte Tierarten entstehen.

Der Härtefallausgleich kann gewährt werden, wenn die land-, forst- oder fischereiwirtschaftliche Nutzung eines Grundstückes für den Eigentümer oder den Nutzungsberechtigten wesentlich erschwert wird und dies zu einer besonderen Härte führt. Ein Anspruch auf den Ausgleich besteht nicht. Der Härtefallausgleich erfolgt grundsätzlich durch den Freistaat; erfolgt die Einschränkung durch eine Gemeindegemeinschaft, zahlt die Gemeinde. Einzelheiten regelt die Härtefallausgleichsverordnung. Die Finanzierung erfolgt im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.

Wichtig ist, dass ein Härtefallausgleich auch für Schäden gewährt wird, die durch frei lebende, nicht jagdbare Tiere verursacht worden sind (z.B. Fraßschäden durch Kormorane). Eine besondere Härte liegt vor, wenn wirtschaftliche Nachteile in Höhe von mehr als 200 DM (entspricht etwa 100 €)¹², pro Hektar und Jahr bei der land- und fischereiwirtschaftlichen Nutzung oder 100 DM (entspricht etwa 50 €) pro Hektar und Jahr bei der forstwirtschaftlichen Nutzung entstanden sind. Zudem muss der Gesamtausgleich bei land- und fischereiwirtschaftlichen Flächen mindestens 2000 DM (1000 €), bei forstwirtschaftlich genutzten Flächen mindestens 100 DM (50 €) betragen. Die Höhe des Ausgleichs beträgt in der Regel 60 vom Hundert des Einkommensverlustes und kann bei besonderen Standortbedingungen auf bis zu 80 vom Hundert erhöht werden. Das Verfahren ist Folgendes: Der Antragsteller muss wirtschaftliche Schäden unverzüglich nach deren Eintritt bei der unteren Naturschutzbehörde (Landratsamt oder kreisfreie Stadt (§ 40 SächsNatSchG)) anzeigen. Der Antrag auf Härtefallaus-

¹⁰ Sächsisches Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Oktober 1994, GVBl. S. 1601.

¹¹ Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landesentwicklung zum Vollzug des Härtefallausgleiches auf land-, forst- oder fischereiwirtschaftlich genutzten Flächen (Härtefallausgleichsverordnung) vom 25. August 1995, Sächsisches GVBl. S. 387f.

¹² eine Aktualisierung der Verordnung im Hinblick auf die Währungsänderung erfolgte noch nicht.

gleich ist vom Betroffenen ebenfalls bei der zuständigen unteren Naturschutzbehörde bis 31. März für das jeweils vergangene Kalenderjahr zu stellen. Die untere Naturschutzbehörde entscheidet bei landwirtschaftlich genutzten Flächen im Benehmen mit dem zuständigen Staatlichen Amt für Landwirtschaft; bei forstwirtschaftlich genutzten Flächen im Benehmen mit der zuständigen unteren Forstbehörde und bei fischereiwirtschaftlich genutzten Flächen im Benehmen mit der Landesanstalt für Landwirtschaft (= obere Landwirtschaftsbehörde) als Fischereibehörde.

Der Härtefallausgleich ist unabhängig davon, ob die Schäden von geschützten oder nicht geschützten Tierarten verursacht werden. Der Antragsteller ist aber verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um mögliche Schäden abzuwehren. Werden die Schäden durch Tiere der geschützten Arten verursacht, sind die Abwehrmöglichkeiten eingeschränkt. Der Ausgleich ist auch unabhängig davon, ob Schutzgebiete betroffen sind.

c) Sächsische Naturschutzrichtlinie

Die Naturschutzrichtlinie¹³ fördert diverse Maßnahmen, die der Natur zugute kommen, angefangen von Biotop- und Landschaftspflegemaßnahmen über Artenschutzmaßnahmen und die Sicherung naturschutzfachlich wertvoller Grundstücke bis hin zu Maßnahmen der Öffentlichkeitsarbeit. Förderberechtigt sind sowohl Personen des öffentlichen als auch des Privatrechts. Die Finanzierung erfolgt allein durch den Freistaat Sachsen (Punkt 1 Abs. 3 der Richtlinie). Die Richtlinie dient nur mittelbar dem Schutz der untersuchten Tierarten. Der Antrag auf Förderung ist bei der unteren Naturschutzbehörde einzureichen. Falls Vorhabensträger kreisfreie Städte oder Landkreise sind, ist er bei der höheren Naturschutzbehörde und bei grenzüberschreitenden Vorhaben und Zuwendungen nach Förderprogrammen des Bundes und der EU bei der obersten Naturschutzbehörde einzureichen. Die Bewilligung erfolgt durch die höhere Naturschutzbehörde (das jeweilige Regierungspräsidium), bei grenzüberschreitenden Vorhaben und Zuwendungen nach Förderprogrammen des Bundes und der EU durch die oberste Naturschutzbehörde (Ministerium für Umwelt und Landwirtschaft).

d) Sächsische Förderrichtlinie Gewässergüte

Auch die Sächsische Förderrichtlinie Gewässergüte¹⁴ dient mittelbar – durch die Verbesserung der Wasserqualität – den untersuchten Tierarten. Finanziert werden beispielsweise Renaturierung oberirdischer Gewässer und damit die Bereitstellung von Biotopen, kommunale Abwasseranlagen oder Maßnahmen zum Monitoring der Gewässergüte. Der Kreis der möglichen Zuwendungsempfänger ist sehr groß, unter anderem sind Gemeinden und Landkreise, aber auch kleine und mittlere Unternehmen sowie natürliche Personen förderfähig. Die Gelder für die Förderung stammen aus dem Aufkommen der Wasserentnahmeabgabe und der Abwasserabgabe sowie auch aus dem Programm INTERREG (EU-Gemeinschaftsinitiative). Die Förderung ist von der Bewilligung des Vorhabens abhängig und ist nur bei angemessener Eigenbeteiligung (mindestens 10%) des Zahlungsempfängers zulässig. Die Voraussetzungen für eine Förderung sind sehr detailliert ausgestaltet. Bewilligungsbehörde ist (außer bei Anträgen von Gemeinde, Landkreis oder öffentlich-rechtlichen Verbänden im Sinne von Punkt 3.1.1. der Richtlinie) das örtlich zuständige Regierungspräsidium.

¹³ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft für die Förderung von Maßnahmen des Naturschutzes im Freistaat Sachsen vom 18. Dezember 2002.

¹⁴ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung von Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte und des gewässerökologischen Zustandes sowie zum sparsamen Umgang mit Wasser vom 18. November 2002.

e) Förderrichtlinie Sächsischer Naturschutzfonds

Die Förderrichtlinie Sächsischer Naturschutzfonds der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt¹⁵ fördert Vorhaben in den Bereichen Biotop- und Landschaftspflege, Biotopsicherung, -entwicklung und -gestaltung sowie Biotopverbund, Artenschutz und Sicherung naturschutzbedeutsamer Flächen im Einzelfall. Finanziert wird die Förderung aus dem Aufkommen der Ausgleichsabgabe gemäß §§ 9 Abs. 4, 47 Abs. 2 SächsNatSchG. Die Ausgleichsabgabe umfasst Gelder, die von Investoren als Ausgleich für Eingriffe in Natur und Landschaft gezahlt werden. Können solche Eingriffe nicht in natura ausgeglichen oder durch gleichwertige ähnliche Maßnahmen ersetzt werden, sieht das Naturschutzrecht vor, dass ein entsprechender Ausgleichsbetrag zu zahlen ist. Diese Gelder fließen in den Sächsischen Naturschutzfond.

Zuwendungsempfänger können sowohl juristische Personen des öffentlichen Rechts als auch natürliche und juristische Personen des Privatrechts sein. Unter der Kategorie Artenschutz werden ausdrücklich Maßnahmen genannt, die der Umsetzung landesweiter oder regionaler Artenschutzprogramme dienen. Deshalb kann der Fischottererschutz direkter Nutznießer dieser Richtlinie sein.

4. Behörden und Institutionen

a) Bund

Oberste Bundesbehörde ist das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, dessen Abteilung 6 für Natur- und Bodenschutz zuständig ist. Ihm untergeordnet ist das Bundesamt für Naturschutz als Bundesoberbehörde. Es ist beratend für das Bundesministerium tätig, fördert Naturschutzgroßprojekte und betreut Entwicklungs- und Forschungsvorhaben. Zudem ist es Genehmigungsbehörde für die Ein- und Ausfuhr geschützter Tier- und Pflanzenarten.

b) Sachsen

Oberste Landesbehörde auf dem Gebiet des Naturschutzrechts ist das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft. Höhere Naturschutzbehörde ist das jeweilige Regierungspräsidium. Untere Behörden sind die Landratsämter und Kreisfreien Städte.

Neben diesen Verwaltungsbehörden gibt es Behörden für die fachliche Beratung und Unterstützung. Für das Sächsische Staatsministerium ist das Sächsische Landesamt für Umwelt und Geologie, für die höheren und unteren Naturschutzbehörden (Regierungspräsidien und Landratsämter) sind die Staatlichen Umweltfachämter zuständig. Für Nationalparke (z.B. Nationalparkregion Sächsische Schweiz) und in Biosphärenreservaten sind eigene Fachbehörden zur Beratung der höheren und unteren Naturschutzbehörden eingerichtet (im Biosphärenreservat Oberlausitzer Heide- und Teichlandschaft die Biosphärenreservatsverwaltung in Mückä).

Weitere Institutionen sind das Naturkundemuseum in Görlitz und die Naturschutzstation Neschwitz. Schwerpunkt der Arbeit des Naturkundemuseums ist neben der Öffentlichkeitsarbeit die Fischotterforschung. Die Naturschutzstation Neschwitz sieht ihre vordergründige Aufgabe in der Öffentlichkeitsarbeit und Bildung. Darüber hinaus wird wissenschaftliche Forschung im Naturschutz betrieben.

Schließlich ist die Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt zu erwähnen, die mittels der Förderrichtlinie Sächsischer Naturschutzfonds Naturschutzprojekte, z.B. Renaturierungen und

¹⁵ Sächsisches Amtsblatt vom 21. Februar 2002, S. A 82.

Artenschutzmaßnahmen durchführt. Darüber hinaus führt sie umfangreiche Bildungsmaßnahmen durch.

5. Relevanz im Projektkontext

Für die Beziehungen zwischen dem Artenschutz und der Teichwirtschaft ist insbesondere der Härtefallausgleich wichtig, weil dadurch die Fraßschäden der Kormorane ausgeglichen werden. Für Fraßschäden durch Fischotter gibt es bei strenger Anwendung der Härtefallausgleichsverordnung keinen Ausgleich, da der Fischotter dem Jagdrecht unterliegt, deshalb formal betrachtet jagdbar ist (wenn auch ganzjährig geschützt) und deshalb die Voraussetzung: Zahlungen nur für Schäden durch „nicht jagdbare“ Arten, nicht erfüllt ist. Dennoch wird in der Praxis auch für Schäden durch Fischotter Ausgleich (nach der Härtefallausgleichsverordnung) gezahlt.

Die Naturschutzförderung ist insoweit relevant, als mit den Fördermitteln Maßnahmen ermöglicht werden, die die Lebensbedingungen der Arten verbessern, beispielsweise Verbesserung der Wasserqualität durch die Sächsische Förderrichtlinie Gewässergüte¹⁶. Zudem kommen den Arten auch Landschafts- und Biotoppflegemaßnahmen sowie konkrete Artenschutzmaßnahmen zugute, die durch Naturschutzrichtlinie¹⁷ und Förderrichtlinie Sächsischer Naturschutzfonds¹⁸ gefördert werden. Letzterer kommt nach derzeitigem Erkenntnisstand aber nur eine geringe Bedeutung zu.

IV. Artenschutz

1. Allgemeine Ziele und Programme

a) Bundesebene

In Deutschland existieren keine bundesweiten Artenschutzprogramme, aber die Länder können solche Programme erlassen. Anfang 2002 wurde eine Länderbefragung zu landesweiten, d.h. von einzelnen Bundesländern finanzierten und betreuten Artenschutz- und -hilfsprogrammen, durchgeführt. Für 171 Tierarten/-gruppen konnten landesweite Schutzinitiativen festgestellt werden, die in 282 Programmen zum Ausdruck kommen. Symbolträchtige oder öffentlichkeitswirksame Arten wie z.B. der Weißstorch oder der Biber finden dabei häufiger in landesweiten Programmen Berücksichtigung, als weniger attraktive bzw. auffällige Arten wie etwa Arten aus der Gruppe der Insekten.¹⁹ Hinsichtlich länderübergreifender Aktivitäten sind die Grundlagen für ein nationales Otterschutzprogramm erst kürzlich ausgearbeitet worden.²⁰

b) Sachsen

Die einzelnen Bundesländer stellen Artenschutzprogramme auf. In Sachsen existieren zurzeit Programme für Flussperlmuschel, Weißstorch, Fischotter und Wassernuß.²¹

¹⁶ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung von Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte und des gewässerökologischen Zustandes sowie zum sparsamen Umgang mit Wasser vom 18. November 2002.

¹⁷ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft für die Förderung von Maßnahmen des Naturschutzes im Freistaat Sachsen vom 18. Dezember 2002.

¹⁸ der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt, Sächsisches Amtsblatt vom 21. Februar 2002, S. A 82.

¹⁹ Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.), Daten zur Natur 2002, Bonn 2002, S. 114 f.

²⁰ Reuther, C., Habitat – Arbeitsberichte der Aktion Fischotterschutz e.V. – Fischotterschutz in Deutschland, Grundlagen für einen nationalen Artenschutzplan, Groß Oesingen 2002.

²¹ Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung (SMU) (Hrsg.), Lebens(t)raum Natur, Dresden 1998, S. 23.

Das Verfahren zur Aufstellung von Artenschutzprogrammen ist in Sachsen im Sächsischen Naturschutzgesetz geregelt (§ 24 SächsNatSchG). Das Landesamt für Umwelt und Geologie stellt die Artenschutzprogramme zum Schutz wildlebender Tier- und Pflanzenarten auf. Die Programme enthalten

- frei lebende Tier- und Pflanzenarten, ihre Lebensgemeinschaften und Lebensräume
- die in ihrem Bestand gefährdeten Arten und Lebensgemeinschaften mit ihren Gefährdungsursachen
- Vorschläge und Hinweise für Maßnahmen zum Schutz, zur Überwachung und Förderung der Bestandsentwicklung gefährdeter und bedrohter Arten einschließlich eines notwendigen Grunderwerbs.

Die Artenschutzprogramme können auch wildlebende Pflanzen- und Tierarten umfassen, die nicht durch die Bundesartenschutzverordnung geschützt sind, aber wegen ihrer Bedrohung aufgenommen werden sollen. Allein das Landesamt für Umwelt und Geologie entscheidet, welche Arten durch Artenschutzprogramme geschützt werden. Für das Verfahren gibt es keine weiteren gesetzlichen Vorgaben. Zumeist werden Arten der „Roten Listen“ geschützt. Diese Listen enthalten besonders schutzbedürftige Tier- und Pflanzenarten, sind aber nicht rechtsverbindlich, sondern werden aufgrund der Ergebnisse wissenschaftlicher Forschung aufgestellt und fortgeschrieben. Die bei den Untersuchungen erlangten Informationen werden an „Rote-Liste-Arbeitsgruppen“ weitergeleitet, die die Einstufung in die jeweiligen Kategorien vornehmen.

Die Artenschutzprogramme enthalten keine zwingenden Gebote oder Verbote. Sie formulieren Strategien und Maßnahmen zum Schutz der betreffenden Art. Sie enthalten konkrete Ziele (beispielsweise Schutz der bestehenden Populationen, Verbreitung der Art in anderen Regionen) und Grundsätze, um den Schutz der Art zu verbessern.

c) Artenschutzprogramm Fischotter in Sachsen²²

Aus deutschem und gesamteuropäischem Blickwinkel sind die geschlossenen Bestände des Fischotters im Nordosten Deutschlands von besonderer Bedeutung für die Erhaltung und Wiederausbreitung der Art in angrenzende Bundesländer (Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Sachsen-Anhalt, Thüringen) und den räumlichen Zusammenschluss der Population mit Vorkommen in Böhmen und Bayern. Unter diesem Gesichtspunkt spielen die vitalen Vorkommen in Sachsen eine besondere Rolle²³. Der Freistaat Sachsen hat damit eine weit über seine Landesgrenzen hinausgehende Bedeutung und Verpflichtung für den Fischotter-schutz, wozu das sächsische Artenschutzprogramm Fischotter einen Beitrag liefert. Bedeutung und Verpflichtung bestehen nach Steffens (1996)²⁴ vor allem in der

- Bestandssicherung im Kerngebiet,
- Konfliktminderung mit Fischereiberechtigten
- Förderung der Wiederbesiedelung der Fließgewässer des Berg- und Hügellandes.

²² Wir bedanken uns bei Reinhard Klenke für seinen Beitrag im Rahmen des Kapitels zum Artenschutzprogramm Fischotter.

²³ Reuther, C., Otter 2000 - Eine Vision für den Otterschutz in Deutschland - in Reuther, C. (Hrsg.), Otterschutz in Deutschland, Habitat 7 (1992), S. 85-92; Klenke, R., Das Artenschutzprogramm Fischotter des Freistaates Sachsen, Naturschutzarbeit in Sachsen 35 (1993), S. 31-36.

²⁴ Steffens, R., Einführung [in das Artenschutzprogramm Fischotter], in Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie (Hrsg.), Artenschutzprogramm Fischotter in Sachsen, Radebeul 1996, S. 4-5.

Dieses Artenschutzprogramm sollte vor allem ein umsetzungsorientierter Maßnahmenplan sein. Voraussetzung dafür waren aber Fachkenntnisse, die zum großen Teil fehlten. In einer Vorbereitungsphase wurde deshalb eine Reihe von wissenschaftlichen Untersuchungen zu folgenden Themen durchgeführt, so zur Geschichte des Fischotterschutzes, zu Verbreitung und Lebensraum, zu Raumnutzung, zu Ernährung und Gefährdung des Fischotters.

Auf der Basis dieser Untersuchungen wurden Strategien und Grundsätze des Fischotterschutzes abgeleitet. Die Ergebnisse der Voruntersuchungen sollten aber vor allem auch Grundlagen für die Planung gezielter Schutz- und Fördermaßnahmen für den Fischotter liefern. Die sogenannten Objektlisten sind daher im Hinblick auf die praktische Wirksamkeit das wichtigste Ergebnis der Vorbereitungsphase des Artenschutzprogrammes²⁵. Es handelt sich dabei um Formblätter, die detaillierte Angaben zu konkreten Schutzobjekten und vorgesehenen Maßnahmen enthalten. Diese Objektlisten sind einem Maßnahmenkatalog vergleichbar, wie er z.B. für das Fischotterprogramm des Landes Niedersachsen herausgegeben wurde²⁶. Es wurden Listen aufgestellt, die Objekte und die zugeordneten Schutzmaßnahmen enthalten. Diese Objektlisten wurden an die Naturschutzbehörden und Naturschutzfachbehörden verteilt, die mit Hilfe der Listen Partner über die Maßnahmen informieren können und auch für die Umsetzung gewinnen können. Listen mit Gefährdungsstellen wurden an Behörden für Verkehrsplanung und Straßenbau geleitet. Die Listen sollen außerdem für weiterführende Planungen und Maßnahmen, auch für die Formulierung von Förderanträgen dienen.

Die Umsetzung der geplanten Maßnahmen sollte nicht allein durch die finanziellen Mittel des staatlichen Naturschutzes vorangebracht werden. Sie wird maßgeblich davon bestimmt, wie am Otterschutz interessierte Behörden, Einrichtungen, Vereine, Verbände, Privatpersonen und der ehrenamtliche Naturschutz die konkreten Maßnahmevorschläge aufgreifen, weiterentwickeln und umsetzen²⁷.

Insbesondere durch die detaillierte Analyse der vorhandenen Konfliktsituation unter den o.g. Gesichtspunkten und die Unterbreitung von konkreten Maßnahmevorschlägen hat das Artenschutzprogramm Fischotter sowohl eine gute wissenschaftliche Ausgangsbasis für weiter Untersuchungen gelegt, als auch die Konfliktsituation in den seither vergangenen Jahren maßgeblich beeinflusst. Durch die Umsetzung von Vorschlägen aus dem Artenschutzprogramm konnten insbesondere auf den beiden Konfliktfeldern Fischerei und Gefährdung durch den Straßenverkehr Erfolge erzielt werden (Broschüre Fischotter an Straßen). Zwischen den Konfliktparteien im Umfeld der Fischerei (z.B. Landesfischereiverband bzw. Landesanstalt für Fischerei auf der einen Seite und Umweltministerium, Regierungspräsidium auf der anderen Seite) besteht ein umfassender und konstruktiver Dialog.

2. Gesetze und Regelungen auf Bundesebene

a) Bundesnaturschutzgesetz

aa) Ziele

Neben den bereits oben genannten allgemeinen Zielen für den Naturschutz sind für den Artenschutz insbesondere die in § 2 Nr. 8-10 BNatSchG formulierten Grundsätze relevant. Grundsatz 8 fordert den Erhalt und die Entwicklung der biologischen Vielfalt, wozu die Viel-

²⁵ Klenke, R. & Zöphel, U., Objekte und Maßnahmen zum Schutz des Fischotters in Sachsen, in Sächsisches Landesamt für Umwelt und Geologie (Hrsg.), Artenschutzprogramm Fischotter in Sachsen, Radebeul 1996, S. 78-84.

²⁶ Niedersächsisches Ministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten & Niedersächsisches Umweltministerium, Niedersächsisches Fischotterprogramm, Hannover 1989, S. 1-120; Blanke, D., Aspekte zur Fortführung des Fischotterprogramms, Inform. d. Naturschutz Niedersachs. 16 (1) 1996, S. 30-52.

²⁷ Klenke, R. & Zöphel, U. (1996) a.a.O.

falt an Lebensräumen und Lebensgemeinschaften von Arten sowie die genetische Vielfalt innerhalb der Arten gehört. Gemäß Grundsatz 9 sind die wild lebenden Tiere und Pflanzen und ihre Lebensgemeinschaften als Teil des Naturhaushalts in ihrer Artenvielfalt zu schützen. Ihre Biotope und sonstigen Lebensbedingungen sind zu schützen, zu pflegen, zu entwickeln oder wiederherzustellen. Punkt 10 fordert letztlich Erhalt und Entwicklung noch vorhandener Naturbestände wie Wald, Hecken, Wegraine, Saumbiotope, Bachläufe, Weiher und sonstige ökologisch bedeutsame Kleinstrukturen.

bb) Verfahren der Unterschutzstellung

Im Bundesnaturschutzgesetz und auch in den Landesnaturschutzgesetzen ist nicht ausdrücklich geregelt, welche Arten geschützt sind. Es gibt den allgemeinen Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen (§ 41 BNatSchG), der vom Bundesnaturschutzgesetz vorgegeben wird, aber von den Landesgesetzen konkretisiert werden muss. Dieser Schutz erfasst sämtliche wild lebende Tiere und Pflanzen. Eine gezielte Entscheidung für den Schutz bestimmter Arten erfolgt dabei nicht. Daneben gibt es den Schutz der „besonders geschützte Arten“ und der „streng geschützte Arten“. Welche Arten darunter fallen, ist durch Verweise auf andere Regelungen bestimmt.

„Besonders geschützte Arten“ sind Tier- und Pflanzenarten

- aus Anhang A oder B der EG-Artenschutzverordnung (Verordnung (EG) Nr. 338/97),
- die in Anhang IV der Fauna-Flora-Habitat Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG) aufgeführt sind,
- in Europa natürlich vorkommende Vogelarten im Sinne des Artikels 1 der Vogelschutzrichtlinie (Richtlinie 79/409/EWG) und
- Tier- und Pflanzenarten, die durch die Bundesartenschutzverordnung als „besonders geschützte Arten“ festgesetzt sind.

„Streng geschützte Arten“ sind „besonders geschützte Arten“, die

- in Anhang A der EG-Artenschutzverordnung oder
- in Anhang IV der Fauna-Flora-Habitat Richtlinie aufgeführt oder
- in der Bundesartenschutzverordnung als „streng geschützte Arten“ genannt sind.

Daraus folgt, dass zum größten Teil durch EU-Recht festgelegt ist, welche Arten dem Artenschutz unterfallen. Eine Änderung der bestehenden Regelung – zum Beispiel die Neuaufnahme einer Art – erfordert, dass entweder eine Änderung der EU-Vorgaben erfolgt, was aber durch den nationalen Gesetzgeber nicht möglich ist, oder die eben erläuterten Verweise auf EU-Recht verändert werden. Letzteres würde eine Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes erfordern. Wegen der zwingenden EU-Vorgaben, beispielsweise der Vogelschutzrichtlinie (78/409/EG), die in Art. 5 und 6 unter anderem Tötungs-, Störungs- und Vermarktungsverbote enthält und der FFH-Richtlinie, die in Art. 12 die Unterschutzstellung der in Anhang IV aufgeführten Tierarten verlangt, wäre der Ausschluss einer Art aus dem Schutzstatus unzulässig.

cc) Schutzstatus

(1) Schutz für alle Arten

Zunächst besteht für sämtliche wild lebende Tier und Pflanzenarten ein Mindestschutz, der durch Landesregelungen gesichert werden muss. Danach ist es verboten, Tiere mutwillig zu beunruhigen oder ohne vernünftigen Grund zu fangen, zu verletzen oder zu töten oder ihre Lebensstätten ohne vernünftigen Grund zu beeinträchtigen oder zu zerstören. Daneben haben

die Länder Maßnahmen zu treffen, um die Gefahren einer Verfälschung der Tier- oder Pflanzenwelt durch Ansiedlung oder Ausbreitung gebietsfremder Arten abzuwehren.

(2) Schutz für besonders und streng geschützte Arten

Der Schutz für besonders geschützte Arten ist nicht als Rahmenregelung ausgestaltet, sondern gilt – im Gegensatz zu den Normen zum allgemeinen Artenschutz – unmittelbar. Es bedarf deshalb keiner Umsetzung durch die Länder, und es existieren auch keine unterschiedlichen Regelungen zwischen den einzelnen Bundesländern. Der Umfang des gesetzlichen Schutzes hängt davon ab, ob es sich bei der Art um eine „besonders“ oder eine „streng“ geschützte Art handelt. Die vorliegend betrachteten Arten (Kormoran, Robben und Fischotter) gehören alle zu den besonders geschützten Arten; der Fischotter genießt darüber hinaus den Status einer „streng“ geschützten Art.

Für Tiere der „besonders geschützten Arten“ ist es verboten, ihnen nachzustellen, sie zu fangen, zu verletzen, zu töten oder ihre Entwicklungsformen, Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtsstätten der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören. Weiterhin ist es verboten, Tiere und Pflanzen der „besonders geschützten Arten“ in Besitz oder Gewahrsam zu nehmen, in Besitz oder Gewahrsam zu haben oder zu be- oder verarbeiten (Besitzverbote), sie zu verkaufen, zu kaufen, zum Verkauf oder Kauf anzubieten, zum Verkauf vorrätig zu halten oder zu befördern, zu kommerziellen Zwecken zu erwerben, zur Schau zu stellen oder sonst zu verwenden (Vermarktungsverbote).

Für Tiere der „streng geschützten Arten“ und der „europäischen Vogelarten“ ist es darüber hinaus verboten, sie an ihren Nist-, Brut-, Wohn- oder Zufluchtsstätten durch Aufsuchen, Fotografieren, Filmen oder ähnliche Handlungen zu stören.

(3) Ausnahmen

Von diesen Verboten gibt es Ausnahmen. Die Besitzverbote und die Vermarktungsverbote gelten nicht für Tiere und Pflanzen der „besonders geschützten Arten“, die rechtmäßig in der Gemeinschaft gezüchtet und nicht herrenlos geworden sind, durch künstliche Vermehrung gewonnen oder der Natur entnommen worden sind und solche, die aus Drittländern in die Gemeinschaft gelangt sind. Die Ausnahme vom Vermarktungsverbot gilt aber nicht für Exemplare der „streng geschützten Arten“ und Vögel der „europäischen Arten“; diese unterliegen also trotzdem dem Vermarktungsverbot. Doch auch für Exemplare der „streng geschützten Arten“ gibt es gewisse Ausnahmen für Exemplare, die vor der Unterschutzstellung erworben wurden.

Eine weitere wichtige Ausnahme von sämtlichen oben aufgeführten Verboten gilt, wenn die Handlung bei der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung und der Verwertung der dabei gewonnenen Erzeugnisse erfolgt, falls diese Nutzung der „guten fachlichen Praxis“ entspricht. Die Ausnahme gilt ebenso, wenn die Handlung bei der Durchführung eines zugelassenen Eingriffes in die Natur oder bei der Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder anderer zugelassenen Maßnahmen erfolgt. Voraussetzung ist aber stets, dass die Beeinträchtigung nicht absichtlich erfolgt.

Weitere Ausnahmen von den Verboten für besonders geschützte Arten kann die Bundesartenschutzverordnung festlegen, wenn der Schutzzweck des Naturschutzgesetzes nicht gefährdet ist, die Artenschutzvorgaben von FFH- und Vogelschutzrichtlinie und sonstige Rechtsakte der EU oder internationale Artenschutzübereinkommen nicht entgegenstehen (§ 52 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG). Derzeit gelten Ausnahmen für das Sammeln von Pilzen zum Eigenbedarf.

Für die Modellarten sieht die Bundesartenschutzverordnung bisher keine Ausnahmen vor. Für *Lutra lutra* wäre eine Ausnahme auch nicht zulässig, da *Lutra lutra* im Anhang IV der FFH-Richtlinie aufgeführt ist und deshalb der Mindestschutz der FFH-Richtlinie (Art. 12) einer

Ausnahme entgegensteht. Auch der Kormoran unterfällt dem europäischen Mindestschutz – Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie schützt sämtliche Vogelarten des Art. 1 – und gehört bisher nicht zu den Arten, die bejagt werden dürfen (Art. 7 i.V.m. Anhang II). Einzelstaatlich kann davon aber aus bestimmten Gründen (Art. 9) abgewichen werden. Seehund und Kegelrobbe sind europarechtlich nicht besonders geschützt; Ausnahmen von den Beeinträchtigungsverböten sind deshalb – sofern keine internationalen Artenschutzabkommen entgegenstehen – grundsätzlich denkbar.

Daneben ist es (mit geringen Ausnahmen) zulässig, tot aufgefundene Exemplare zu entnehmen und verletzte, kranke oder hilflose Tiere aufzunehmen, um sie gesund zu pflegen.

Für den im Projekt behandelten Konflikt gibt es eine weitere wichtige Ausnahme. Im Einzelfall können nämlich Ausnahmen von sämtlichen oben genannten Verböten (also auch vom Tötungsverbot) zugelassen werden, soweit dies zur Abwendung erheblicher land-, forst-, fischerei-, wasser- oder sonstiger gemeinwirtschaftlicher Schäden; zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt oder für Zwecke der Forschung, Lehre oder Wiederansiedlung oder diesen Zwecken dienende Maßnahmen der Aufzucht oder künstlichen Vermehrung erforderlich ist. Diese Ausnahmen dürfen aber nur zugelassen werden, soweit der Bestand und die Verbreitung der betreffenden Population oder Art dadurch nicht nachteilig beeinflusst wird und andere – zumeist europarechtliche Vorgaben – nicht entgegenstehen. Zuständig ist die höhere Naturschutzbehörde, also das zuständige Regierungspräsidium (§ 49 III Sächs-NatSchG; Zuständigkeit für Ausnahmen des § 20 g Abs. 6 Satz 1 BNatSchG a.F. entspricht heute § 43 VIII BNatSchG).

Die zuletzt erörterten Ausnahmen können sogar durch Rechtsverordnung der Landesregierungen allgemein zugelassen werden, soweit es sich nicht um Tiere und Pflanzen der „streng geschützten Arten“ handelt. Diese Regelung ist insbesondere für den Kormoran relevant, da es bereits in mehreren Ländern (Thüringen, Bayern, Brandenburg und Baden-Württemberg) Landesverordnungen gibt, die das Töten von Kormoranen zur Abwendung fischereiwirtschaftlicher Schäden zulassen²⁸. In Sachsen fehlt es bisher an einer solchen Regelung.

Von sämtlichen Geböten und Verböten kann auf Antrag Befreiung gewährt werden, wenn sie

- zu einer nicht beabsichtigten Härte führen würden und die Ausnahme mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar ist oder
- zu einer nicht gewollten Beeinträchtigung von Natur und Landschaft führen würden oder
- überwiegende Gründe des Gemeinwohls die Befreiung erfordern (§ 62 BNatSchG).

Die Zuständigkeit für diese Befreiung bestimmt das jeweilige Landesrecht.

dd) Sanktionen

Wer gegen die Verböte zugunsten der besonders geschützten Arten verstößt, handelt ordnungswidrig (§ 65 BNatSchG). Die Bußgeldhöhe kann je nach Verstoß bis zu 10.000 € oder 50.000 € betragen. Insbesondere das Verletzen oder Töten von Tieren der besonders geschützten Arten kann mit bis zu 50.000 € Bußgeld geahndet werden.

²⁸ Für Thüringen: Thüringer Verordnung über Ausnahmen von den Schutzvorschriften für besonders geschützte wild lebende Vögel zur Abwendung erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden durch Kormorane (Thüringer Kormoranverordnung) vom 6. Oktober 1998, GVBl. S. 305; für Bayern: Zweite Verordnung über die Zulassung von Ausnahmen von den Schutzvorschriften für besonders geschützte Tierarten, vom 18. Juli 2000, GVBl. S. 494; für Brandenburg: Verordnung zur Abwendung erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden durch Kormorane im Land Brandenburg vom 23. April 2002, GVBl. II/02 S. 278; für Baden Württemberg: Verordnung der Landesregierung zur Abwendung erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden durch Kormorane sowie zum Schutz der heimischen Tierwelt vom 2. September 1999, GBl. S. 362.

b) Bundesartenschutzverordnung

Die Bundesartenschutzverordnung²⁹ enthält nur wenige Regelungen über den Artenschutz. Sie bezieht sich in erster Linie auf das Bundesnaturschutzgesetz und legt in ihrem Anhang fest, welche Tier- und Pflanzenarten zu den „besonders“ bzw. „streng“ geschützten Arten im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes gehören. Das bestimmt sich danach, in welcher Spalte der Tabelle in Anhang 1 der Bundesartenschutzverordnung die betreffende Art enthalten ist. Darüber hinaus regelt die BArtSchVO Aufzeichnungs- und Kennzeichnungspflichten für bestimmte Tierarten, verbotene Fangmethoden und Bestimmungen über Ordnungswidrigkeiten. Die Modellarten sind nicht namentlich in der BArtSchVO aufgeführt; Fischotter, Seehund und Kegelrobbe sind aber pauschal als „heimische Säugetierarten“ von der Bundesartenschutzverordnung „besonders“ geschützt.

Da das Bundesnaturschutzgesetz bezüglich der geschützten Arten auf die Bundesartenschutzverordnung verweist, kann über die Bundesartenschutzverordnung direkt Einfluss darauf genommen werden, welche Arten geschützt sind. Die Bundesartenschutzverordnung wird vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit erlassen. Zusätzlich ist die Zustimmung des Bundesrates erforderlich. Falls Tierarten betroffen sind, die dem Jagd- und Fischereirecht unterliegen (§ 52 Abs. 8 BNatSchG), ist außerdem das Einvernehmen des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft erforderlich. Außerdem ist den vom Bundesumweltministerium anerkannten rechtsfähigen Vereinen – in erster Linie Naturschutzverbänden – Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die einschlägigen Sachverständigengutachten zu geben (§ 58 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG).

Voraussetzung für die Unterschutzstellung ist, dass es sich um heimische Arten handelt, die im Inland durch den menschlichen Zugriff in ihrem Bestand gefährdet sind oder die mit solchen Arten oder mit bereits „besonders geschützten“ Arten verwechselt werden können (§ 52 Abs. 1 BNatSchG). In der Bundesartenschutzverordnung können auch Arten unter „strengen“ Schutz gestellt werden, wenn es sich um heimische Arten handelt, die im Inland vom Aussterben bedroht sind. Letztlich können Besitz- und Vermarktungsverbote (vgl. unten) auch für nichtheimische Arten angeordnet werden, soweit dies wegen der Gefahr einer Verfälschung der Tier- oder Pflanzenwelt der Mitgliedstaaten oder der Gefährdung des Bestands oder der Verbreitung wild lebender Tier- oder Pflanzenarten der Mitgliedsstaaten (oder deren Populationen) erforderlich ist.

Weiterhin können in der Bundesartenschutzverordnung Ausnahmen von den Verboten für besonders geschützte Arten festgelegt werden, wenn der Schutzzweck des Naturschutzgesetzes nicht gefährdet ist, die Artenschutzvorgaben von FFH- und Vogelschutzrichtlinie und sonstige Rechtsakte der EU oder internationale Artenschutzübereinkommen nicht entgegenstehen (§ 52 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG). Derzeit gültige Ausnahmen gelten für das Sammeln von Pilzen zum Eigenbedarf.

Für die Modellarten sieht die Bundesartenschutzverordnung bisher keine Ausnahmen vor.

3. Gesetze und Regelungen auf Landesebene: Sächsisches Naturschutzgesetz

Die Länder können über die Mindestanforderungen des BNatSchG hinaus weitere Vorschriften zum allgemeinen Schutz wild lebender Tiere und Pflanzen erlassen (§ 41 Abs. 3 BNatSchG). Auf dieser Grundlage verbietet das Sächsische Naturschutzgesetz Maßnahmen, die zu einer Zerstörung von Lebensräumen von Tieren führen können (Baum- und Gehölzschnitte von 1. März bis zum 30. September, Abbrennen oder sonstige Schädigung von Bo-

²⁹ vom 14.10.1999 (BGBl. I S. 1955, ber. S. 2073).

denvegetation; Besteigen von Bäumen oder Felsen mit Horsten, Nist-, Brut- und Wohnstätten wildlebender Tierarten und Fällen solcher Bäume (§ 25 Abs. 1 SächsNatSchG). Darüber hinaus kann die Naturschutzbehörde (in diesem Fall die höhere Naturschutzbehörde, das ist das jeweilige Regierungspräsidium, vgl. § 49 Abs. 3 Satz 2 SächsNatSchG) durch Rechtsverordnung oder Einzelanordnungen für die Lebensstätten bestimmter Arten, insbesondere ihre Standorte, Brut- und Wohnstätten besondere Schutzmaßnahmen festlegen (§ 25 Abs. 5 SächsNatSchG).

4. Relevanz im Projektkontext

Für die untersuchten Modellarten ergibt sich der folgende Schutzstatus:

Der Fischotter (*Lutra lutra*) gehört zu den „besonders geschützten Arten“. Er ist sowohl in Anhang A der EG-Artenschutzverordnung als auch in Anhang IV der FFH-Richtlinie aufgeführt. Zudem genießt er den Status einer „streng geschützten Art“ (enthalten in Anhang A der EG-Artenschutzverordnung = VO Nr. 338/97 und Anhang IV der FFH-Richtlinie = Nr. 92/43/EWG).

Auch der Kormoran (*Phalacrocorax carbo sinensis*) gehört zu den „besonders geschützten Arten“, da er eine in Europa natürlich vorkommende Vogelart im Sinne des Artikels 1 der Vogelschutzrichtlinie ist.

Seehund (*Phoca vitulina*) und Kegelrobbe (*Halichoerus grypus*) gehören ebenfalls zu den „besonders geschützten Arten“, da sie in Deutschland heimische Säugetierarten sind und als solche von der Bundesartenschutzverordnung erfasst werden.

Alle untersuchten Modellarten genießen somit den Schutz für besonders geschützte Arten. Der Fischotter ist zudem „streng geschützte Art“ mit der Folge, dass er beispielsweise auch nicht gestört werden darf. Zudem wäre es nicht zulässig, das Töten von Fischottern zur Abwendung erheblicher fischereiwirtschaftlicher Schäden durch Rechtsverordnung zu gestatten (wie dies in manchen Bundesländern für Kormorane der Fall ist).

V. Gebietsschutz

1. Allgemeine Ziele und Programme

a) Nationale Ebene

Seit 1979 fördert die Bundesrepublik Deutschland im Rahmen des Programms „Errichtung und Sicherung schutzwürdiger Teile von Natur und Landschaft“ national bedeutsame Landschaften als Beitrag zum Schutz des Naturerbes Deutschland. Dies sind die bereits in Kapitel III genannten Naturschutzgroßprojekte. 1989 kam ein Gewässerrandstreifenprogramm dazu. Auch im Rahmen der durch die Bundesebene geförderten Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben sowie der Forschungs- und Entwicklungsvorhaben können Ziele des Gebietsschutzes im Vordergrund stehen.³⁰

Im neuen Bundesnaturschutzgesetz ist erstmalig die Einrichtung eines bundesweiten Biotopverbundsystems, das mindestens 10% der Landesfläche umfassen soll, gesetzlich vorgeschrieben. Dadurch dem Ziel Rechnung getragen, eine großräumige Biotopvernetzung zu erreichen. Der Biotopverbund dient der nachhaltigen Sicherung von Tier- und Pflanzenarten, ihren Biotopen und den zwischen ihnen bestehenden ökologischen Wechselbeziehungen. Der Biotopverbund ist in Kernflächen, Verbindungsflächen und Verbindungselemente zu gliedern

³⁰ Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.), Daten zur Natur 2002, Bonn 2002, S. 165 ff.

und besteht aus verschiedenartigen Schutzgebieten. Die betroffenen Flächen sind durch entsprechende Schutzgebietsfestsetzungen oder andere geeignete Maßnahmen dauerhaft zu gewährleisten.

b) Sachsen

In Sachsen bestand von 1992-2000 ein Schutzgebietsprogramm, das die Ausweisung neuer Schutzgebiete regelte. Dieses Programm ist im Jahr 2000 ausgelaufen und wird (nach der erfolgten Ausweisung von etwa 60 Schutzgebieten) nicht fortgeführt. Stattdessen konzentriert man sich nun auf Schutzgebiete, die aus dem DDR-Recht übergeleitet wurden und überprüft beziehungsweise aktualisiert deren Schutzstatus.

Daneben wird ein landesweites Biotopvernetzungsprogramm erarbeitet, das zukünftig Bestandteil der Landesentwicklungsplanung werden soll. Das Biotopvernetzungsprogramm wird vorschreiben, wie eine Biotopvernetzung zu erfolgen hat und richtet sich an die regionalen Planungsverbände, die bei der Aufstellung neuer Pläne daran gebunden.

Diese Regelungen sind aber von Bundesland zu Bundesland sehr unterschiedlich. In verschiedenen Bundesländern bestehen Arten- und Biotopschutzprogramme (z.B. Bayern, Hamburg, Sachsen-Anhalt).

2. Gesetze und Regelungen: Bundesnaturschutzgesetz und Sächsisches Naturschutzgesetz

Die rechtlichen Grundlagen für den Gebietsschutz sind im Bundesnaturschutzgesetz und dem Sächsischen Naturschutzgesetz enthalten.

Neben allgemeinen Festlegungen für die Schutzgebiete in Deutschland enthält das Bundesnaturschutzgesetz auch Vorschriften zur Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie. Da die Schutzgebietstypen des Bundesnaturschutzgesetzes den Typen im Sächsischen Naturschutzgesetz entsprechen, wird in diesem Kapitel auf eine Differenzierung zwischen Bundes- und Landesebene verzichtet.

a) Natura 2000

Die Vorgaben der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie wurden durch das Bundesnaturschutzgesetz umgesetzt. Für die Schutzgebietsausweisungen für das Natura 2000-Netz sind die Länder zuständig. Sie wählen die Gebiete nach den in den EU-Richtlinien genannten Kriterien aus und stellen diesbezüglich das Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit her. Das Ministerium meldet der Kommission der EU die entsprechenden Gebiete. Die Kommission erstellt daraus die Liste der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und legt die Europäischen Vogelschutzgebiete fest. Danach ist es Aufgabe der Länder, diese Gebiete unter Schutz zu stellen. Sie sind verpflichtet, die Gebiete als Schutzgebiete nach nationalem Recht auszuweisen. Folglich werden die Gebiete des Europäischen Netzes „Natura 2000“ vom Grundsatz her wie Schutzgebiete nach nationalem Recht behandelt. Darüber hinaus sind Natura-2000-Gebiete aber teilweise strenger geschützt (z.B. gegen Eingriffe in Natur und Landschaft, vgl. § 34 BNatSchG).

Die Schutzerklärung muss den Schutzzweck und die Gebietsbegrenzungen enthalten und soll darstellen, ob prioritäre Biotope oder prioritäre Arten zu schützen sind. Weiterhin ist durch Ge- und Verbote sowie durch Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen sicherzustellen, dass den Anforderungen des Artikels 6 der FFH-Richtlinie entsprochen wird. Bereits vor der Unterschutzstellung der Gebiete nach deutschem Recht sind bestimmte Beeinträchtigungen verboten.

Bislang ist Deutschland seiner Verpflichtung zur Meldung und Ausweisung von Schutzgebieten nur unzureichend nachgekommen. Es wurden 8,1% des Territoriums als Vogelschutzge-

biet und 9,0% als FFH-Gebiet gemeldet.³¹ Wegen der schleppenden Umsetzung der EU-Vorgaben wurde Deutschland bereits mehrfach zur Zahlung von Bußgelder verurteilt.

b) Schutzgebiete nach deutschem Recht

Für den Gebietsschutz sind die Länder zuständig (§ 22 BNatSchG); das Bundesnaturschutzgesetz stellt allerdings Rahmenregelungen für die einzelnen Länder auf.

Es gibt verschiedene Arten von Schutzgebieten mit jeweils anderem Schutzstatus. Das Bundesrecht gibt grundsätzlich nur Mindestvorgaben für die Landesgesetzgeber. Lediglich eine Vorgabe ist zwingend: Die Erklärung eines Gebietes zum Nationalpark muss im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und dem Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ergehen. Wenn der Landesgesetzgeber dagegen weniger Regelungen trifft, als das Bundesnaturschutzgesetz vorsieht, gelten dennoch die Mindestanforderungen des Bundesrechts.

Die Erklärung zum Schutzgebiet muss Schutzgegenstand und Ge- und Verbote enthalten. Darüber hinaus soll sie Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen als Grundzüge einer Pflege- und Entwicklungsplanung festlegen. Schutzgebiete sind auszuweisen und in Verzeichnisse einzutragen.

Für die Ausweisung eines Schutzgebietes ist es nicht erforderlich, dass sich das Gebiet in öffentlichem Eigentum befindet. Eigentümer und Nutzungsberechtigte haben Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen zu dulden; auf Antrag kann ihnen die Durchführung dieser Maßnahmen übertragen werden.

aa) Naturschutzgebiete (§§ 23 BNatSchG, 16 SächsNatSchG)

Den strengsten Schutzstatus genießen Naturschutzgebiete. In ihnen sind alle Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebietes oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können (§ 23 Abs. 2 BNatSchG). Naturschutzgebiete werden durch Rechtsverordnung durch die höhere Naturschutzbehörde (Regierungspräsidium) (§ 50 Abs. 1 Nr. 2 SächsNatSchG) festgesetzt. Gründe für die Festlegung eines Naturschutzgebietes können die Erhaltung oder Entwicklung von Lebensgemeinschaften oder Biotopen bestimmter wildlebender Tier- und Pflanzenarten sein, wissenschaftliche Gründe oder auch Seltenheit, besondere Eigenart oder Schönheit.

bb) Nationalparke (§§ 24 BNatSchG, 17 SächsNatSchG)

Auch Nationalparke werden durch Rechtsverordnung festgelegt. Zuständig ist die oberste Naturschutzbehörde (Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft). Voraussetzung für eine Festlegung ist, dass das Gebiet großräumig ist und wegen seiner Vielfalt, Eigenart und Schönheit überragende Bedeutung hat, im überwiegenden Teil die Voraussetzungen eines Naturschutzgebietes erfüllt und sich in einem nicht oder wenig vom Menschen beeinflussten Zustand befindet. In Sachsen existiert ein Nationalpark (Nationalpark Sächsische Schweiz), der sich aber nicht auf die deutsche Modellregion erstreckt.

cc) Biosphärenreservate (§§ 25 BNatSchG, 18 SächsNatSchG)

Biosphärenreservate werden durch Rechtsverordnung festgesetzt, wenn sie

- nach den Kriterien des Programms „Mensch und Biosphäre“ der UNESCO (Resolution 2.313 der UNESCO vom 23. Oktober 1970) charakteristische Ökosysteme der Erde repräsentieren,

³¹ <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/barometer/barometer.htm> vom 08.07.2003.

- als Kulturlandschaft mit reicher Naturausstattung zum überwiegenden Teil als Natur- und Landschaftsschutzgebiete ausgewiesen sind oder ausgewiesen werden können,
- wertvolle historische Zeugnisse einer ökologischen und landschaftstypischen Landnutzungs- und Siedlungsform ausweisen und für Modellvorhaben solcher Nutzungsformen zur Verfügung stehen
- der langfristigen Umweltüberwachung, der ökologischen Forschung und der Umwelterziehung zu dienen geeignet sind.

Für die Verwaltung und Betreuung des Biosphärenreservats ist eine Reservatsverwaltung einzurichten. Zuständig ist die oberste Naturschutzbehörde (in Sachsen das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft).

Das Programm „Mensch und Biosphäre“ schreibt vor, dass innerhalb von 3 Jahren ab Anerkennung die Planungen für modellhafte Lösungen zum Erhalt, zur Pflege und für die Entwicklung des ausgewiesenen Schutzgebietes erarbeitet und umgesetzt werden müssen. Dazu ist ein Rahmenkonzept zu erarbeiten. Dies ist ein Leitfaden für die Planungen im Gebiet des Biosphärenreservates, der konkrete, zu untersetzende Qualitätsziele für das Gebiet formuliert.

dd) Landschaftsschutzgebiete (§§ 26 BNatSchG, 19 SächsNatSchG)

Auch Landschaftsschutzgebiete werden durch Rechtsverordnungen festgesetzt. Voraussetzung dafür ist, dass ein besonderer Schutz von Natur und Landschaft

- zur Erhaltung oder Wiederherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder der Nutzungsfähigkeit der Naturgüter
- wegen der Vielfalt, Eigenart oder Schönheit des Landschaftsbildes oder
- der besonderen Bedeutung für die Erholung erforderlich ist.

Im Landschaftsschutzgebiet sind alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern, den Naturhaushalt schädigen, das Landschaftsbild und den Naturgenuss beeinträchtigen oder sonst dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Das Nähere bestimmt die zugrunde liegende Rechtsverordnung. Zuständig ist die untere Naturschutzbehörde (Landratsamt beziehungsweise Kreisfreie Stadt).

ee) Naturparke (§§ 27 BNatSchG, 20 SächsNatSchG)

Naturparke werden ebenfalls durch Rechtsverordnung festgelegt. Ihre Kennzeichen sind:

- Großräumigkeit,
- überwiegendes Bestehen aus Landschaftsschutzgebieten oder Naturschutzgebieten,
- besondere Eignung für den Tourismus,
- für Erholung vorgesehen,
- dienen einer durch Nutzung geprägten Landschaft und der Arten- und Biotopvielfalt und eine umweltgerechte Landnutzung wird angestrebt
- Eignung zur Förderung der nachhaltigen regionalen Entwicklung.

Bei den Naturparks steht die Nutzung im Vordergrund. Da sie sich aber überwiegend aus Landschaftsschutzgebieten und Naturschutzgebieten zusammensetzen, bleiben für den Arten- und Biotopschutz die jeweils für diese Gebiete bestehenden Regelungen relevant. Zuständig ist die oberste Naturschutzbehörde (in Sachsen das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft).

ff) Naturdenkmale (§§ 28 BNatSchG, 21 SächsNatSchG)

Kleine Gebiete mit einer Größe bis zu 5 Hektar oder Einzelgebilde der Natur können durch Rechtsverordnung oder Einzelanordnung als Naturdenkmale festgesetzt werden. Zuständig ist die untere Naturschutzbehörde, also das Landratsamt beziehungsweise Kreisfreie Stadt.

Voraussetzung ist, dass der Schutz oder Erhalt des Gebietes oder Einzelgebildes

- aus wissenschaftlichen, naturgeschichtlichen oder landeskundlichen Gründen,
- wegen ihrer Seltenheit, Eigenart oder Schönheit erforderlich ist.

Aus der Erklärung zum Naturdenkmal folgt, dass die Beseitigung sowie alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturdenkmals führen können, verboten sind. Einzelheiten regelt die entsprechende Rechtsverordnung oder Einzelanordnung.

gg) Geschützte Landschaftsbestandteile (§§ 29 BNatSchG, 22 SächsNatSchG)

Geschützte Landschaftsbestandteile werden durch die Gemeinden durch Satzung festgesetzt. (§ 50 Abs. 1 Nr. 4 SächsNatSchG). Typische Schutzobjekte sind Bäume oder Hecken. Das Gesetz erlaubt beispielsweise eine Unterschutzstellung sämtlicher Alleen oder einseitiger Baumreihen in einem bestimmten Gebiet. Eine Unterschutzstellung erfolgt

- zur Sicherstellung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes,
- zur Belebung, Gliederung oder Pflege des Orts- oder Landschaftsbildes,
- zur Abwehr schädlicher Einwirkungen oder
- wegen der Bedeutung als Lebensstätte bestimmter wild lebender Tier- und Pflanzenarten.

Über diese Mindestanforderungen hinaus bestimmt das Sächsische Naturschutzgesetz, dass ein Landschaftsbestandteil dann unter Schutz gestellt werden kann, wenn der Schutz

- zur Erhaltung oder Verbesserung des Kleinklimas,
- zur Schaffung, Erhaltung oder Entwicklung von Biotopverbundsystemen erforderlich ist.

Alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Geschützten Landschaftsbestandteiles führen können, sind verboten. Ausnahmen sind nur aus zwingenden Gründen der Verkehrssicherheit zulässig, wobei im Gegenzug Ersatzpflanzungen angeordnet werden können.

hh) Gesetzlich geschützte Biotop (§§ 30 BNatSchG, 26 SächsNatSchG)

Bestimmte Arten von Biotopen werden als so wertvoll angesehen, dass jegliche Maßnahmen, die zu einer Zerstörung oder sonstigen erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigung führen können, unzulässig sind. Diese Gebiete brauchen nicht extra unter Schutz gestellt werden, sondern sind bereits durch die Naturschutzgesetze geschützt. Grund für den Schutz ist die Seltenheit oder der starke Rückgang oder die Unentbehrlichkeit dieser Biotop für bestimmte Pflanzen- und Tierarten. Zu den gesetzlich geschützten Biotopen gehören beispielsweise natürliche oder naturnahe Binnengewässer, Feuchtbiotop wie Moore und Sümpfe, Trockenbiotop (z.B. Schutt- und Geröllhalden), bestimmte Wälder, alpine Biotop und Küstenbiotop. Wie der Schutz dieser Biotop ausgestaltet wird, ist Angelegenheit der Länder. Insbesondere können die Länder weitere Biotoptypen unter Schutz stellen. In Sachsen sind das beispielsweise Streuobstwiesen.

In Sachsen sind in den gesetzlich geschützten Biotopen auch Nutzungsänderungen oder die Aufgabe einer Bewirtschaftung sowie das Einbringen von Stoffen, die zu einer Zerstörung oder erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigung des Biotops führen können, verboten.

Die Länder können Ausnahmen zulassen, wenn die Beeinträchtigungen der Biotope ausgeglichen werden können oder die beeinträchtigende Maßnahme aus zwingenden Gründen des Allgemeinwohls notwendig ist. Weiterhin sind Ausnahmen zulässig, wenn das betroffene Biotop erst aufgrund von Beschränkungen der Bewirtschaftung (etwa durch vertragliche Verpflichtung) entstanden ist.

c) Verfahren der Unterschutzstellung (§ 51 SächsNatSchG)

Das Verfahren für die Festsetzung von Schutzgebieten wird durch die Länder geregelt. Für Sachsen ergibt sich folgendes Verfahren:

Alle Schutzgebiete, die durch Rechtsverordnung festgesetzt werden – das betrifft Naturschutzgebiete, Nationalparke, Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete, Naturparke und Naturdenkmale – werden in einem einheitlichen Verfahren ausgewiesen.

Die zuständige Behörde stellt einen Verordnungsentwurf auf und leitet ihn mit einer Übersichtskarte den Behörden, öffentlichen Planungsträgern und Gemeinden, deren Belange von ihm berührt werden können, sowie den anerkannten Naturschutzverbänden zur Stellungnahme zu. Das gilt auch für die Aufhebung oder wesentliche Änderungen einer Schutzgebietsverordnung. Die Beteiligten erhalten eine angemessene Frist zur Abgabe der Stellungnahme, in der Regel sechs Wochen; äußern sie sich nicht, kann davon ausgegangen werden, dass ihre Belange durch die Rechtsverordnung nicht berührt werden.

Gleichzeitig oder im Anschluss daran erfolgt die öffentliche Auslegung des Verordnungsentwurfes durch die zuständige Naturschutzbehörde. Diese Auslegung erfolgt bei der örtlich zuständigen unteren Naturschutzbehörde. Bedenken und Anregungen gegen die Verordnung können von jedermann schriftlich oder zur Niederschrift bei der unteren Behörde vorgebracht werden. Für Naturdenkmale kann die öffentliche Auslegung durch die Anhörung der Eigentümer und der sonstigen Berechtigten ersetzt werden, wenn diesen Gelegenheit zur Einsichtnahme und Äußerung gegeben wird. Unter Umständen kann die Auslegung auch ganz entfallen. Vereinfachungen bestehen auch, falls Flächen durch städtebauliche Satzungen aus einem Landschaftsschutzgebiet entnommen werden.

Die für den Erlass der Rechtsverordnung zuständige Naturschutzbehörde prüft Bedenken und Anregungen und teilt den Betroffenen das Ergebnis mit. Das Verfahren ist zu wiederholen, wenn sich der Entwurf der Verordnung während des Verfahrens erheblich verändert. Die Rechtsverordnungen werden von der sie erlassenden Stelle ausgefertigt und verkündet.

d) Mitwirkungsrechte von Naturschutzverbänden (§§ 60 BNatSchG, 57 SächsNatSchG)

Von den Ge- und Verboten des Naturschutzrechts können im Einzelfall Ausnahmen zugelassen werden. Bereits nach dem Bundesnaturschutzgesetz sind die Naturschutzverbände bei Befreiungen von Verboten und Geboten zum Schutz von Naturschutzgebieten, Nationalparken, Biosphärenreservaten und Natura-2000-Gebieten zu beteiligen. Darüber hinaus verlangt das Sächsische Naturschutzgesetz die Beteiligung der Verbände bei der Befreiung von Geboten und Verboten zum Schutz von Flächennaturdenkmälern (Naturdenkmale mit einer Fläche bis 5 Hektar) und Landschaftsschutzgebieten. Sie sind von der zuständigen Behörde rechtzeitig zu benachrichtigen und ihnen ist eine angemessene Frist zur Stellungnahme einzuräumen. Zudem kann ein Naturschutzverband gegen eine Befreiung auch Klage erheben.

3. Behörden

Zuständig sind die Naturschutzbehörden, da der Gebietsschutz Teil des Naturschutzrechts ist.

In Sachsen existiert als Naturschutzbehörde für den Nationalpark das Nationalpark- und Forstamt Sächsische Schweiz. Für das Biosphärenreservat „Oberlausitzer Heide- und Teichlandschaft“ ist die Biosphärenreservatsverwaltung in Mücka zuständig.

4. Relevanz im Projektkontext

Für einen möglichen Konflikt zwischen Artenschutz und Teichwirtschaft ist der Gebietschutz insoweit relevant, als – je nach Gebietstyp und der entsprechenden Schutzgebietsverordnung – Beeinträchtigungen von Biotopen sowie Tier- und Pflanzenarten stark reglementiert sind.

In der deutschen Modellregion befindet sich das Biosphärenreservat „Oberlausitzer Heide- und Teichlandschaft“. Träger des Biosphärenreservates ist das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, die zuständige Biosphärenreservatsverwaltung befindet sich in Mücka. Das Biosphärenreservat wurde 1994 einstweilig sichergestellt, 1996 durch die UNESCO anerkannt und 1998 trat die Schutzverordnung in Kraft. Neben Presse- und Öffentlichkeitsarbeit sowie Umweltbildung gibt es in der Biosphärenreservatsverwaltung ein Fachreferat für Naturschutz- und Landschaftspflege mit Expertisen in den Bereichen Waldbewirtschaftung/Artenschutz, Gewässer/Fischerei, Landbewirtschaftung sowie Baugeschehen/Baumschutz und Jagd.

Das Rahmenkonzept für das Biosphärenreservat „Oberlausitzer Heide- und Teichlandschaft“ (Biosphärenreservatsplan)³² wurde im Jahre 2000 aufgestellt und wird bereits angewandt. Es fehlt jedoch bisher die Bestätigung durch das Ministerium, weshalb es noch nicht in gedruckter und allgemein zugänglicher Form vorliegt. Als Arbeitspapier ist es trotzdem bedeutsam. Einer der Schwerpunkte des Rahmenkonzeptes ist die Ausgestaltung der Teichwirtschaft (Kapitel 3.3, Leitbilder für die Bewirtschaftung der Teiche sowie Hinweise zu Zufütterung, Überspannung der Teiche zum Schutz vor Kormoranen, Ablenkteiche). Ausgehend vom Rahmenkonzept erfolgt die weitere Planung (z.B. Aufstellung der Pflege- und Entwicklungspläne).

VI. Fischerei und Landwirtschaft

1. Ziele und Programme

a) Umsetzung von EU-Vorgaben

Die deutsche Fischereiförderung beruht primär auf EU-Vorgaben, insbesondere der Struktur- und Fondsförderung durch den EAGFL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefond für die Landwirtschaft) und FIAF (Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei). In Deutschland besteht die Besonderheit, dass die neuen Bundesländer (Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Sachsen-Anhalt, Sachsen und Thüringen) inklusive der Modellregion zum „Ziel-1-Gebiet“ gehören, die alten Bundesländer dagegen nicht („Nicht-Ziel-1-Gebiet“). Deshalb ist auch die Förderung zweigeteilt.

Die maßgeblichen Förderprogramme sind die jeweiligen Operationellen Programme der einzelnen Bundesländer, in denen die Vorgaben für die Strukturförderung umgesetzt werden. Die Ziele der Programme entsprechen zwangsläufig den europäischen Förderzielen. Bevor auf

³² Biosphärenreservatsplan – Teil 2, Rahmenkonzept für Schutz, Pflege und Entwicklung, Freistaat Sachsen, Verwaltung des Biosphärenreservates Oberlausitzer Heide- und Teichlandschaft, 2000.

Einzelheiten der deutschen Regelungen eingegangen wird, wird zunächst ein Überblick über die Förderstruktur und ihre Verbindung zur EU-Förderung gegeben. Wegen der Verknüpfung von europäischer und nationaler Förderung soll zunächst die Struktur der verschiedenen Fördermöglichkeiten kurz umrissen werden.

Es gibt Förderungen, die allein durch den Freistaat Sachsen finanziert werden und Förderungen, die zumindest teilweise auf europarechtlicher Grundlage basieren. Die EU-Förderung beruht auf Art. 158 des EG-Vertrages (EGV) und erfolgt beispielsweise durch verschiedene Strukturfonds, einen Kohäsionsfond, die Europäische Investitionsbank und verschiedene Gemeinschaftsinitiativen³³. Das Verhältnis dieser Förderinstrumente zueinander ist in der Verordnung 1260/1999 geregelt. Für Landwirtschaft und Fischerei sind insbesondere die beiden Strukturfonds EAGFL und FIAF wichtig. Die verschiedenen Strukturfonds werden durch weitere Verordnungen ausgestaltet. Der EAGFL wird konkretisiert durch die

- VO 1257/1999 „Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen“ (Vorläufer war VO 2078/92),
- VO 1258/1999 „Verordnung über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik“³⁴ und
- VO 445/2002 „Verordnung mit Durchführungsvorschriften zur Verordnung (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL)“.

FIAF wird konkretisiert durch „Verordnung (EG) Nr. 2792/1999 des Rates zur Festlegung der Modalitäten und Bedingungen für die gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor“.

Die Förderung erfolgt aber nicht unmittelbar durch die EU, sondern muss durch die Mitgliedsstaaten näher ausgestaltet werden. Zudem werden die Förderungen stets nur ergänzend zu nationalen Förderungen gewährt; zu jeder EU-Förderung ist deshalb eine entsprechende Förderung auf Landesebene erforderlich. Zur Koordinierung der Förderung werden Förderprogramme aufgestellt und schrittweise konkretisiert. Wie die entsprechende Planung der Fördermaßnahmen zu erfolgen hat, steht ebenfalls in der EU-VO 1260/1999. Die Verordnung regelt aber in erster Linie Verfahrensfragen. Angelehnt an diese Vorgaben erfolgte in Deutschland die Förderplanung und zwar für die verschiedenen Strukturfonds einheitlich aber auf verschiedenen (regionalen) Stufen.

Zunächst stellen die einzelnen EU-Mitgliedsstaaten einen Entwicklungsplan auf (REP = Regionalentwicklungsplan). Daraus wird ein Gemeinschaftliches Förderkonzept (GFK) entwickelt. Das aktuelle GFK für Deutschland heißt „Gemeinschaftliches Förderkonzept Ziel-1 und Ziel-1-Übergangsunterstützung in Deutschland (2000-2006)“. Das GFK wird seinerseits durch verschiedene Operationelle Programme (OP) konkretisiert, für Sachsen das „Operationelle Programm zur Strukturförderung des Freistaates Sachsen 2000-2006“. Diese Programme enthalten Vorgaben und Strategien für verschiedene Strukturfonds und Förderinstrumente, sind also nicht nach Wirtschaftszweigen geordnet. Für den EAGFL-Bereich erfolgt eine Konkretisierung des Operationellen Programms durch den „Entwicklungsplan für den ländlichen Raum in Sachsen“. Wichtig ist dabei, dass es sich nur um Programme handelt; die nähere

³³ Dazu gehörte auch die Gemeinschaftsinitiative PESCA, die der Fischereiförderung in den Küstenregionen diente und deshalb für den Konflikt in der deutschen Modellregion keine Bedeutung hatte; sie ist im Jahr 2000 nicht verlängert worden.

³⁴ (EG) Nr. 1258/1999 des Rates vom 17. Mai 1999, Amtsblatt Nr. L 160 vom 26. Juni 1999.

Ausgestaltung erfolgt durch Richtlinien des Freistaates Sachsen. Für den EAGFL ist das die „Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaft im Freistaat Sachsen (UL)“. Für den Strukturfonds FIAF ist es die „Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft für die Förderung von Maßnahmen zu Verbesserung der Aquakultur, für die Verkaufsförderung und Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten sowie für die Förderung der Aktionen von Unternehmen und Maßnahmen der Innovation und technischen Hilfe.“

b) Nationale Strategie Fischereiförderung

Das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft hat Grundsätze einer neuen Fischereipolitik veröffentlicht. Darin wird das Ziel festgeschrieben, sich in der EU dafür einzusetzen, dass Umweltverträglichkeit, Nachhaltigkeit und der Schutz der marinen Ökosysteme uneingeschränkt in den Vordergrund politischer Entscheidungen des Fischereirates gerückt werden. Neben Maßnahmen für die Hochsee- und Binnenfischerei beschäftigt sich das Dokument auch mit der für die deutsche Modellregion wichtigen Aquakultur und Binnenfischerei sowie der Förderung von Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen. In der Strategie wird ein Konflikt zwischen Fischerei und Artenschutz nicht erwähnt.

2. Gesetze und Regelungen auf Bundesebene

a) Bundesnaturschutzgesetz

Das Bundesnaturschutzgesetz trifft keine wichtigen Regelungen zur Fischerei. § 5 BNatSchG beschreibt zwar die Aufgaben der Fischereiwirtschaft dahingehend, dass sie einen Beitrag zum Schutz der Lebensgrundlage von im und am Wasser lebenden Tieren leisten soll, diese Norm ist aber sehr allgemein gefasst. Beispielsweise ist der Besatz von Fischereigewässern mit nicht heimischen Tierarten zu unterlassen (§ 5 Abs. 6 Satz 2 BNatSchG) und Beeinträchtigungen der heimischen Tier- und Pflanzenarten sind auf das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß zu beschränken (§ 5 Abs. 6 Satz 3 BNatSchG).

Allerdings findet sich im Bundesnaturschutzgesetz die bereits oben erläuterte Regelung, wonach zur Abwendung erheblicher land-, forst-, fischerei-, wasser- oder sonstiger gemeinwirtschaftlicher Schäden auch das Töten von Tieren der geschützten Arten zulässig ist (§ 43 VIII Satz 1 BNatSchG). Wegen der engen Beziehung zur Fischereiwirtschaft wird diese Regelung hier nochmals erwähnt.

b) Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“

Das Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAKG)³⁵ dient dem Ziel, eine leistungsfähige Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten. Es legt fest, welche Aufgaben auf dem Gebiet „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ von Bund und Ländern als Gemeinschaftsaufgaben wahrgenommen werden³⁶. Dazu gehören auch wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur in der Land-, Fisch- und Forstwirtschaft. Kernpunkt des Gesetzes ist die finanzielle Förderung der aufgeführten Maßnahmen durch Bund und Länder.

Zur Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe wird ein gemeinsamer Rahmenplan aufgestellt. Dazu wird von der Bundesregierung und den Landesregierungen ein Planungsausschuss gebildet, dem der Bundesminister für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft als Vor-

³⁵ Vom 21. Juli 1988.

³⁶ Vgl. zu Gemeinschaftsaufgaben: Kapitel II 2. (Verwaltungsstruktur).

sitzender sowie der Bundesminister der Finanzen und ein Minister jedes Landes angehören. Der Rahmenplan wird durch die Länder durchgeführt.

Da das GAKG in erster Linie Kompetenzen zwischen Bund und Ländern verteilt, enthält es keine Regelungen zum Konflikt zwischen Fischerei und Artenschutz.

3. Gesetze und Regelungen auf Landesebene

a) Sächsisches Naturschutzgesetz

Wegen ihrer Relevanz für die Beziehungen zwischen Artenschutz und Teichwirtschaft sollen hier die in § 3 SächsNatSchG normierten Aufgaben der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft erwähnt werden. Die natürlichen Lebensgrundlagen sind von den genannten Wirtschaftssektoren so wenig wie möglich zu beeinträchtigen. Bei der fischereiwirtschaftlichen Nutzung von Gewässern sollen darüber hinaus die natürlichen Lebensgrundlagen der in und am Wasser lebenden Tiere und Pflanzen gesichert werden.

b) Sächsisches Fischereigesetz³⁷

Das Sächsische Fischereigesetz enthält Regelungen über die Fischerei im Freistaat Sachsen. Es bestimmt, wem das Fischereirecht zusteht und wie es ausgeübt werden kann. Beispielsweise dürfen nur Personen mit einem Fischereischein den Fischfang ausüben. Dazu müssen sie eine Fischereiprüfung ablegen. Der 6. Abschnitt enthält Vorschriften zum Schutz der Fischbestände. Beispielsweise ist es verboten, lebende Köderfische zu verwenden, und es werden Schonbezirke eingerichtet. Daneben gibt es einen Entschädigungsanspruch für Eigentümer, die durch Maßnahmen aufgrund des Fischereigesetzes Beschränkungen ihrer Nutzungsrechte auferlegt bekommen, die über die Sozialbindung des Eigentums hinausgehen.

Das Sächsische Fischereigesetz ist grundsätzlich auch auf die Teichwirtschaft anwendbar, einige Normen sind davon aber ausdrücklich ausgenommen.

c) Sächsische Richtlinie Umweltgerechte Landwirtschaft (UL)³⁸

Die Richtlinie Umweltgerechte Landwirtschaft geht auf die EG-Verordnung Nr. 1257/1999³⁹ zurück und bildet die wichtigste Grundlage für die Förderung der naturverträglichen Teichwirtschaft. Gefördert werden landwirtschaftliche Produktionsverfahren, die auf den Schutz der Umwelt und die Erhaltung des ländlichen Lebensraumes ausgerichtet sind (Agrarumweltmaßnahmen). Die Richtlinie enthält mehrere Teilprogramme:

- Umweltgerechter Ackerbau (UA),
- Extensive Grünlandwirtschaft (KULAP),
- Umweltgerechter Gartenbau, Weinbau und Hopfenanbau (UGA),
- Erhaltung genetischer Ressourcen (ER) und
- Naturschutz und Erhalt der Kulturlandschaft (NAK).

Für die Fischerei ist der letzte Teil relevant – Naturschutz und Erhalt der Kulturlandschaft (NAK). Förderfähig im Sinne dieser Richtlinie sind die Erhaltung bedrohter, kulturhistorisch wertvoller Teiche (Teichpflege, naturschutzgerechte Teichbewirtschaftung, naturschutzfach-

³⁷ Fischereigesetz für den Freistaat Sachsen vom 1. Februar 1993.

³⁸ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaft im Freistaat Sachsen vom 8. November 2000, RL-Nr. 73/2000.

³⁹ Verordnung der (EG) Nr. 1257/1999 des Rates über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft (EAGFL) und zur Änderung bzw. Aufhebung bestimmter Verordnungen vom 17. Mai 1999 (ABl. L 160 vom 26.06.1999, S. 80).

liche Basisleistungen, Erhalt der Strukturausprägung, Verzicht auf Fischbesatz, Verzicht auf Zufütterung, Erhalt des Nahrungshabitats für geschützte Arten, naturschutzfachliche Zusatzleistungen nach Punkt 2.2). Alle Zuwendungen werden nur im Rahmen der verfügbaren Haushaltsmittel gewährt; ein Rechtsanspruch auf die Gewährung der Förderung besteht nicht. Fördergegenstand sind einerseits Naturschutzmaßnahmen und andererseits die Erhaltung bedrohter, kulturhistorisch wertvoller Teiche. Für die Teichwirtschaft ist insbesondere die Förderung für die Erhaltung der Teiche wichtig. Zuwendungsempfänger können Unternehmen aller Rechtsformen, Verbände, Vereine und sonstige Eigentümer oder Nutzungsberechtigte sein. Unter Punkt 4.4 der Richtlinie sind die Zuwendungsvoraussetzungen ausführlich geregelt. Art, Umfang und Höhe der Förderung sind abhängig von der Flächengröße der Teiche. Der Antrag ist beim Staatlichen Amt für Landwirtschaft (bzw. Staatlichen Amt für Landwirtschaft und Gartenbau) zu stellen, das auch für die Bewilligung zuständig ist. Die Anträge werden an die untere Naturschutzbehörde weitergeleitet. Diese schließt nach Maßgabe der Richtlinie einen Bewirtschaftungsvertrag mit dem Antragsteller, der mindestens über fünf Jahre gelten muss. Die Bewilligung erfolgt aufgrund dieses Vertrages durch das zuständige Staatliche Amt für Landwirtschaft. Anträge auf Teichpflegemaßnahmen werden zudem an die zuständige Fischereibehörde zur fachlichen Begutachtung weitergeleitet. Das genaue Verfahren regelt die Verwaltungsvorschrift zu Allgemeinen Verfahrensbestimmungen für das Programm zur Förderung einer umweltgerechten Landwirtschaft im Freistaat Sachsen (VwV Verfahren UL). Schließlich enthält die Richtlinie Umweltgerechte Landwirtschaft Übergangsbestimmungen zu den Vorgängerrichtlinien 73/94–B vom 1.1.1994 und 73/99, Teil B vom 1.1.1999. Sie gilt vom 1.1.2000 bis 31.12.2004.

Die Richtlinie Umweltgerechte Landwirtschaft beeinflusst höchstens mittelbar – durch die Verbesserung der Lebensräume – den Konflikt zwischen den Modellarten und der Teichwirtschaft.

d) Richtlinie Aquakultur⁴⁰

Die Richtlinie Aquakultur fördert Investitionen und Maßnahmen zur Verbesserung der Aquakultur, für die Verkaufsförderung und Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten sowie für die Förderung der Aktionen von Unternehmen und Maßnahmen der Innovation und technischen Hilfe und zielt damit auf die Förderung der Wettbewerbsfähigkeit der sächsischen Fischwirtschaft. Grundlage dafür bildet die EG-Verordnung Nr. 2792/99 des Rates vom 17. Dezember 1999 zur Festlegung von Modalitäten und Bedingungen für die gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor und das Operationelle Programm FIAF für das Ziel-1-Gebiet in Deutschland.

Die Finanzierung erfolgt als Projektförderung in Form eines nicht rückzahlbaren Zuschusses. Die Richtlinie selbst trennt nicht zwischen einem von der EU finanzierten und einem landesfinanzierten Anteil. Zuwendungsempfänger sind Unternehmen, Erzeugerorganisationen und -zusammenschlüsse der Aquakultur und/oder Binnenfischerei sowie Fischereiverbände.

Gemäß Punkt 2.3.c) der Richtlinie sind auch technische Maßnahmen zum Schutz von Fischbeständen vor Kormoranen, Graureihern und Fischottern durch Überspannung von Teichen oder Spezialeinzäunung förderungswürdig. Der Antrag auf Förderung ist bei der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft zu stellen.

⁴⁰ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft für die Förderung von Maßnahmen zur Verbesserung der Aquakultur, für die Verkaufsförderung und Erschließung neuer Absatzmöglichkeiten sowie für die Förderung der Aktionen von Unternehmen und Maßnahmen der Innovation und technischen Hilfe v. 6. Dezember 2001, RL-Nr. 59/2001.

e) Richtlinie Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur in der Fischwirtschaft

Die Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft für die Förderung der Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur in der Fischwirtschaft⁴¹ fördert zum Beispiel Neu- und Ausbau von technischen Einrichtungen und innerbetriebliche Rationalisierung. Die Förderung setzt ein Operationelles Programm (OP) voraus, das den Anforderungen der (EG) VO Nr. 2792/99 (Regelungen zu FIAF) entsprechen muss. Deshalb dient auch diese Richtlinie mittelbar der Umsetzung von EU-Vorgaben. Der Förderantrag ist bei der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft zu stellen. Die Richtlinie galt vom 1.1.2002 bis 31.12.2002 und ist in fast unveränderter Fassung verlängert worden⁴².

f) Richtlinie wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen

Ebenfalls in diesem Zusammenhang ist die Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft für die Förderung wasserwirtschaftlicher und kulturbautechnischer Maßnahmen und des ländlichen Wegebbaus⁴³ zu erwähnen. Die Zuwendungen erfolgen auf der Grundlage des Rahmenplanes der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Maßgebliches Gesetz ist deshalb das (Bundes-) Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“. Ziel der Förderung ist die umweltverträgliche nachhaltige Entwicklung und Verbesserung der mit der Landwirtschaft verbundenen Infrastruktur und Produktionsbedingungen sowie ein Beitrag zur Pflege, Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft und zum Schutz von Natur und Umwelt. Unter anderem sind gemäß Punkt 2.1.2.1. der Richtlinie kleine Rückhaltebecken, Kleingewässer (Teiche, Weiher) und Retentionsflächen förderfähig. Zuwendungsempfänger sind Landkreise, Kommunen und Körperschaften des öffentlichen Rechts. Für die Bewilligung der Förderung ist das Staatliche Amt für ländliche Neuordnung zuständig.

4. Behörden

Auf Bundesebene ist das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft für die Fischerei zuständig. Beratende Fachbehörde ist das Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung, Referat 521 (Fischerei). Zu den Aufgaben des Bundesamtes gehört neben Marktbeobachtung und -analysen sowie diversen Berichterstattungen auch die jährliche Ausarbeitung eines Karpfenberichtes. Dieser enthält alle die Karpfenerzeugung betreffenden Daten (zuzüglich einiger Angaben zu weiteren produzierten Fischen) sowie Angaben zu Kormoranschäden in Deutschland.

Oberste Fischereibehörde in Sachsen ist das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft. Die entsprechende Fachbehörde ist die Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft, Referat Fischerei in Königswartha.

5. Relevanz im Projektkontext

Im Bereich Fischerei sind insbesondere die verschiedenen Förderrichtlinien relevant.

Die Sächsische Richtlinie Umweltgerechte Landwirtschaft fördert den Erhalt kulturhistorisch wertvoller Teiche, die in der deutschen Modellregion die Grundlage der Fischwirtschaft bilden. Daneben spielt die Richtlinie Aquakultur eine Rolle. Sie fördert ausdrücklich technische Maßnahmen zum Schutz von Fischbeständen vor Kormoranen, Graureihern und Fischottern.

⁴¹ RL-Nr. 08/2002 v. 13. Februar 2002.

⁴² RL-Nr. 08/2003 v. 10. April 2003.

⁴³ RL-Nr. 09/02 v. 18. März 2002.

Daneben könnten die Richtlinie Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur in der Fischwirtschaft (Förderung von technischen Einrichtungen mit Bezug zur Fischereiwirtschaft) und die Richtlinie wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen (Förderung der Pflege, Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft und Schutz von Natur und Umwelt, worunter auch Teiche und Weiher fallen) von Relevanz sein.

Die wichtigste Rolle für sämtliche die Fischerei betreffenden Fragen spielt das Referat Fischerei der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft in Königswartha. Zu den Aufgaben dieser Behörde gehören:

- Erfassung der Fischereirechte,
- Lehrgänge zum Erlangen des Fischereischeines, Ausstellung sämtlicher Fischereischeine einschließlich des Unternehmensfischereischeines (erforderlich, um Fischerei im Haupt- oder Nebenerwerb zu betreiben),
- Ausbildung zum Fischwirt,
- Bearbeitung und eventuell Beanstandung von Fischereipachtverträgen,
- Erlass von Ausnahmegenehmigungen für verbotene Fangmethoden (Elektrofischerei),
- Organisation der Staatlichen Fischereiaufsicht in Sachsen,
- Erstellung von Gutachten für die Regional- und Braunkohleplanung, für Planfeststellungsverfahren, Schutzgebietsausweisungen und wasserrechtliche Verfahren (Inbetriebnahme von Wasserkraftanlagen in Fließgewässern),
- Forschung: Landesfischartenkataster (seit 1994) als Grundlage für Gutachten und Stellungnahmen,
- jährlicher Fischereibericht,
- Überprüfung der Anträge zum Härtefallausgleich.

Der jährliche Karpfenbericht der Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung liefert wichtige Informationen sowohl im gesamtdeutschen als auch regionalen Zusammenhang.

VII. Jagd

1. Gesetze und Regelungen auf Bundesebene: Bundesjagdgesetz und Bundesjagdzeitenverordnung

Das Jagdrecht bestimmt sich nach dem Bundesjagdgesetz⁴⁴ als Rahmengesetz und den Landesjagdgesetzen⁴⁵. Daneben gibt es jeweils Rechtsverordnungen auf Bundes- und Landesebene, in denen die Jagdzeiten festgesetzt werden.

Jagdrecht und Naturschutzrecht stehen selbständig nebeneinander (§ 39 II BNatSchG), insbesondere können auch „besonders“ oder „streng“ geschützte Tierarten dem Jagdrecht unterliegen. Die Modellarten Fischotter (*Lutra lutra*) und Seehund (*Phoca vitulina*) unterliegen beispielsweise dem Jagdrecht (§ 2 I Nr. 1 BJagdG); Kormoran (*Phalacrocorax carbo sinensis*) und Kegelrobbe (*Halichoerus grypus*) dagegen nicht.

⁴⁴ BGBl. I 1952, 780, neu gefasst durch Bek. v. 29.9.1976 BGBl. I, 2849, zuletzt geändert durch Art. 15 G v. 11.10.2002, BGBl. I, 3970.

⁴⁵ für Sachsen: Sächsisches Landesjagdgesetz v. 8. Mai 1991 (SächsGVBl. S. 67).

Das Bundesjagdgesetz formuliert keine konkreten Ziele. Es enthält Vorschriften über bestimmte wildlebende Tiere, die dem Jagdrecht unterfallen (Wild). Es legt fest, welche Tiere zum Wild gehören, wie die Hege des Wildes zu erfolgen hat, die Jagdausübung und die An eignung von Wild.

Eine Bejagung von Wild ist nur während der festgelegten Jagdzeiten zulässig (§ 22 BJagdG). Für Fischotter und Seehunde sind keine Jagdzeiten festgelegt, sie sind deshalb ganzjährig geschützt. Die Jagdzeiten werden durch das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft durch Rechtsverordnung (Bundesjagdzeitenverordnung⁴⁶) mit Zustimmung des Bundesrates festgelegt. Ein Mitwirkungsrecht der Naturschutzverbände besteht dabei nicht (§ 58 BNatSchG). Zur Verhütung von Wildschäden kann unabhängig von den Schonzeiten von der zuständigen Behörde angeordnet werden, dass der Wildbestand zu verringern ist. Voraussetzung dafür ist, dass die Verringerung mit Rücksicht auf das allgemeine Wohl, insbesondere auf die Interessen der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege notwendig ist (§ 27 BJagdG).

Daneben enthält das Bundesjagdgesetz Vorschriften über verbotene Jagdmethoden (z.B. Vorgaben, welche Munition nicht verwandt werden darf; Jagd zur Nachtzeit). Es ist generell verboten, Wild unbefugt an seinen Zuflucht-, Nist-, Brut- oder Wohnstätten zu stören (§ 19a BJagdG).

2. Gesetze und Regelungen auf Landesebene: Sächsisches Landesjagdgesetz und Sächsische Jagdzeitenverordnung

Das sächsische Jagdgesetz erkennt die Tiere als Bestandteil des Naturhaushaltes und ein sich reproduzierendes Naturgut an. Als Ziele werden genannt:

- einen artenreichen und gesunden Wildbestand zu erhalten,
- die natürlichen Lebensgrundlagen des Wildes zu sichern und zu verbessern,
- Beeinträchtigungen einer ordnungsgemäßen land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Nutzung durch das Wild möglichst zu vermeiden, und
- die jagdlichen Interessen mit den sonstigen öffentlichen Belangen, insbesondere mit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege und des Tierschutzes anzugleichen.

Die Länder können die Jagdzeiten abkürzen oder aufheben oder die Schonzeiten aus besonderen Gründen aufheben (§ 22 BJagdG). Außerdem können die Länder auch für Arten, für die nach Bundesrecht keine Jagdzeiten festgesetzt sind, bei Störung des biologischen Gleichgewichts oder bei schwerer Schädigung der Landeskultur Jagdzeiten festsetzen oder in Einzelfällen zu wissenschaftlichen, Lehr- und Forschungszwecken Ausnahmen zulassen (§ 22 Abs. 2 Satz 2).

Der sächsische Gesetzgeber hat von diesen Möglichkeiten Gebrauch gemacht und die Liste der jagdbaren Arten über die Bundesvorgabe hinaus um Waschbär (*Procyon lotor*), Marderhund (*Nylereutes procyonoides*), Nutria (*Myocastor coypus*), Mink (*Mustela vison*), Nebelkrähe (*Corvus corone coronix*), Rabenkrähe (*Corvus corone corone*), Elster (*Pica pica*) und Eichelhäher (*Garrullus garrullus glandarius*) erweitert. Gleichzeitig wurden Arten, für die das Bundesjagdgesetz die Jagd zulässt, von der Jagd ausgenommen (zum Beispiel Gamswild (*Rubicapra rubicapra*) und Mauswiesel (*Mustela nivalis*). Auch die Schonzeiten wurden teil-

⁴⁶ Verordnung über die Jagdzeiten v. 2. April 1977 (BGBl. I S. 531), zuletzt geändert durch Verordnung vom 25. 4. 2002 (BGBl. I S. 1487).

weise abweichend von der Bundesregelung festgesetzt. Die Modellarten sind davon aber nicht betroffen.

3. Behörden

Auf Bundesebene ist oberste Behörde das Bundesministerium für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirtschaft.

Sächsische Jagdbehörden sind das Sächsische Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft als oberste Jagdbehörde (das zugleich oberste Umweltbehörde ist); höhere Behörde ist das Landesforstpräsidium und untere Behörden sind die Landkreise und Kreisfreien Städte⁴⁷. Daneben sind zur sachverständigen Beratung der Behörden ehrenamtliche Jagdberater zu bestellen. Ebenfalls der Beratung dient der Jagdbeirat, der bei jeder Jagdbehörde einzurichten ist. Letztlich besteht eine Vereinigung der Jäger, die bei Verstößen von Jagdscheininhabern gegen die Grundsätze der Waidgerechtigkeit tätig wird. Im Freistaat Sachsen wird diese Funktion vom Landesjagdverein Sachsen wahrgenommen, der zugleich anerkannter Naturschutzverband ist und an der Landesjagdgesetzgebung (zum Beispiel der Sächsischen Jagdzeitenverordnung; Verordnung über die Vereinigung der Jäger) mitwirkt.

4. Relevanz im Projektkontext

Fischotter und Seehund unterliegen dem Jagdrecht. Für sie sind aber weder durch Bundes- noch durch Landesrecht Jagdzeiten festgelegt⁴⁸, deshalb genießen sie ganzjährige Schonzeit (§ 22 II Satz 1 BJagdG). Nur in den oben beschriebenen Fällen, nämlich bei der Festsetzung von Jagdzeiten durch die Bundes- und Landesjagdzeitenverordnung, sind zukünftig Ausnahmen vom Tötungsverbot denkbar.

Wichtig ist, dass man zwischen der eigentlichen Jagd und dem Töten von Tieren beispielsweise zur Abwendung von fischereiwirtschaftlichen Schäden trennen muss. Nach derzeitiger Rechtslage ist die Jagd auf die Modellarten generell unzulässig, weil sie entweder nicht dem Jagdrecht unterfallen oder weil sie ganzjährig geschont sind. Dagegen kann das Töten zur Abwehr von Schäden⁴⁹ zugelassen werden. Wegen der Überschneidungen zwischen Artenschutzrecht und Jagdrecht wird auf Einzelheiten in der zusammenfassenden Bewertung eingegangen.

VIII. Raumordnung und Landschaftsplanung

1. Verhältnis von Raumordnung und Landschaftsplanung

Raumordnung bezeichnet die räumliche Gesamtplanung. Sie erfolgt in Deutschland auf der Grundlage des Raumordnungsgesetzes.⁵⁰ Dagegen erfasst die Landschaftsplanung die Planungen mit Bezug zum Naturschutz. Für sie gelten die Naturschutzgesetze. Raumordnungsrecht und Landschaftsplanung stehen grundsätzlich nebeneinander. Die beiden Bundesgesetze enthalten aber nur Rahmenvorschriften, die von den Ländern umgesetzt werden müssen. Das hat dazu geführt, dass in mehreren Bundesländern (auch in Sachsen) Raumordnung und Landschaftsplanung so miteinander verknüpft wurden, dass die Landschaftsplanung in die Raumordnung integriert wurde. Auf Einzelheiten wird bei der Darstellung des Sächsischen Rechts eingegangen.

⁴⁷ vgl. § 51 Sächsisches Landesjagdgesetz.

⁴⁸ vgl. Verordnung über die Jagdzeiten v. 2. April 1977 (BGBl. I S. 531, Bundesjagdzeitenverordnung), zuletzt geändert durch 4. VO vom 27. September 2002 (SächsGVBl. S. 253).

⁴⁹ vgl. Kapitel Artenschutz.

⁵⁰ Raumordnungsgesetz vom 18. August 1997, BGBl. I 1997, 2081.

2. Gesetze und Regelungen auf Bundesebene

a) Raumordnungsgesetz

Die Raumordnung erfolgt in Deutschland aufgrund des Raumordnungsgesetzes. Das Raumordnungsgesetz ist ein Rahmengesetz, das einer einheitlichen Gestaltung der Raumplanung in den Ländern dient. Das leitende Prinzip der Planung ist dabei die nachhaltige Raumentwicklung, die auch näher konkretisiert wird. Das Gesetz bestimmt, wie der Gesamttraum der Bundesrepublik Deutschland durch Pläne gestaltet werden soll und welche Grundsätze zu beachten sind. Darüber hinaus ist der Landesgesetzgeber zur Aufstellung von Zielen und weiteren Grundsätzen befugt.

Das Raumordnungsgesetz bestimmt, dass für das Gesamtgebiet jedes Landes ein zusammenfassender und übergeordneter Plan und – konkretisierend – Regionalpläne aufzustellen sind. Raumbeutsame Planungen sind untereinander und mit den Erfordernissen der Raumplanung in einem speziellen Raumordnungsverfahren abzustimmen.

b) Bundesnaturschutzgesetz

Landschaftsplanung bezeichnet die Raumplanung auf dem Gebiet des Naturschutzes. Grundlage für die Landschaftsplanung ist das Bundesnaturschutzgesetz.

Die Landschaftsplanung vollzieht sich hierarchisch von oben nach unten. Die einzelnen Planungsstufen, also das Planungsverfahren, sind vom Bundesnaturschutzgesetz vorgegeben; die Planung selbst erfolgt aber durch die einzelnen Bundesländer. Die verschiedenen Ebenen sind Bundesland, Region und kommunale Ebene, wobei die tieferen Ebenen an Vorgaben der höheren Ebene (mehr oder weniger stark) gebunden sind.

Für den Bereich des gesamten Bundeslandes wird ein Landschaftsprogramm aufgestellt, für Teile eines Landes werden Landschaftsrahmenpläne verfasst. Dabei sind stets die Ziele der Raumordnung zu beachten. Die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind dagegen nur zu berücksichtigen. An diese überörtliche Planung schließt sich die örtliche Landschaftsplanung an. Auf der Grundlage von Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenplan sind die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege flächendeckend in Landschaftsplänen darzustellen. Die Länder regeln inwieweit die Landschaftspläne für die Bauleitplanung verbindlich sind.

3. Gesetze und Regelungen auf Landesebene

a) Sächsisches Landesplanungsgesetz

Das Raumordnungsgesetz wird im Freistaat Sachsen durch das Sächsische Landesplanungsgesetz⁵¹ konkretisiert.

Die Planung erfolgt durch verschiedene Raumordnungspläne und zwar durch:

- den Landesentwicklungsplan, der für das gesamte Landesgebiet gilt und von der obersten Raumordnungs- und Landesplanungsbehörde (der Staatsregierung) aufgestellt wird,
- Regionalpläne, die für eine Planungsregion gelten.

Daneben gibt es besondere Pläne:

- für Tagebaue gibt es Teilregionalpläne,

⁵¹ Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen vom 14. Dezember 2001 (SächsGVBL. S. 716).

- in verdichteten Räumen oder bei besonderen Verflechtungen können so genannte Regionale Flächennutzungspläne aufgestellt werden. Dabei handelt es sich um eine Zwitterform aus Regionalplan und (kommunalem) Flächennutzungsplan, an dessen Aufstellung deshalb auch die regionalen Planungsverbände und die betroffenen Kommunen beteiligt sind.

Die Planung erfolgt hierarchisch von oben nach unten, Ziele und Grundsätze der übergeordneten Planung sind von den nachfolgenden Planungsträgern zu berücksichtigen. Auf kommunaler Ebene schließt sich die Bauleitplanung durch die Gemeinden an. Rechtsgrundlage dafür ist das Baugesetzbuch⁵².

b) Sächsisches Naturschutzgesetz

Die Landschaftsplanung in Sachsen basiert auf den Zielen und Grundsätzen des Sächsischen Naturschutzgesetzes. Sie erfolgt auf mehreren Stufen:

- Landschaftsprogramm
- Landschaftsrahmenpläne und
- Landschaftspläne.

In Sachsen erfolgen Raumplanung und Landschaftsplanung nach dem Prinzip der sogenannten Primärintegration. Das heißt, dass zwar von unterschiedlichen Behörden jeweils Gesamtplan und Naturschutzplan aufgestellt werden, dass aber der Landschaftsplan direkt in den Gesamtplan integriert wird und deshalb nicht mehrere Pläne bestehen.

Das Landschaftsprogramm ist Bestandteil des Landesentwicklungsplanes des Freistaates Sachsen und wird vom Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft aufgestellt und fortgeschrieben. Im Landschaftsprogramm werden die landesweiten Ziele des Naturschutzes festgesetzt und in den Landesentwicklungsplan eingefügt. Die landesweiten Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden dem Landesentwicklungsplan als Anlage beigefügt. Bei der Aufstellung des Landschaftsprogramms ist den anerkannten Naturschutzverbänden Gelegenheit zur Stellungnahme und zur Einsicht in die Sachverständigengutachten zu geben (§ 5 SächsNatSchG).

Die Ziele der Raumordnung und Landesplanung sind bei den Planungen und Verwaltungsverfahren anderer Behörden „zu beachten“, also bindend. Falls sie nicht im Landschaftsprogramm festgesetzt sind, sind sie lediglich „zu berücksichtigen“.

Ein Beispiel für ein Ziel im Entwurf des Landesentwicklungsplans des Freistaates Sachsen 2003 auf dem Gebiet des Arten- und Biotopschutzes ist:

„In den Regionalplänen ist ... nach Abwägung mit anderen Nutzungsansprüchen ein ökologisches Verbundsystem durch die Ausweisung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für Natur und Landschaft (ökologischer Verbund) zu sichern. ...“⁵³

Auf regionaler Ebene wird ein Landschaftsrahmenplan aufgestellt. Er ist Bestandteil des jeweiligen Regionalplanes und wird vom regionalen Planungsverband im Einvernehmen mit dem jeweiligen Staatlichen Umweltfachamt sowie dem Regierungspräsidium aufgestellt. Für das Land Sachsen bestehen zurzeit 7 Landschaftsrahmenpläne. Der Landschaftsrahmenplan enthält eine Konkretisierung der landesweiten Ziele des Landesentwicklungsplanes und beinhaltet die Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf regionaler Ebene. In

⁵² vom 23. Juni 1960 (BGBl. I 1960, 341), zuletzt geändert durch Gesetz v. 23.7.2002 (BGBl. I 2850).

⁵³ Sächsisches Staatsministerium des Inneren, Landesentwicklungsplan Sachsen, Anhörungsentwurf, Stand 28.01.2003, Dresden 2003.

Analogie zum Landschaftsprogramm werden die regionalen Ziele des Naturschutzes im Regionalplan eingefügt und die erforderlichen Maßnahmen dem Regionalplan als Anlage beigelegt. Auch bei der Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne haben die Naturschutzverbände das Recht zur Stellungnahme und zur Einsichtnahme in die Sachverständigengutachten. Auch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung, die in den Regionalplänen festgesetzt wurden, entfalten Bindungswirkung; Grundsätze sind „zu berücksichtigen“.

Die Gemeinden stellen für ihr Gebiet einen Landschaftsplan auf, der die Grundlage für die Bauleitplanung ist. Durch ihn werden die überörtlichen Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege (aus Landschaftsprogramm und Landschaftsrahmenplan) konkretisiert. Im Regelfall wird der Landschaftsplan Teil des Flächennutzungsplanes.

Letztlich stellen die Gemeinden zusammen mit einem Bebauungsplan auch einen Grünordnungsplan auf, der die Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege weiter konkretisiert.

4. Behörden

a) Bund

Für die Raumordnung sind auf Bundesebene das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und als Fachbehörde das Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung zuständig. Zuständige Behörden für die Landschaftsplanung sind die Naturschutzbehörden: Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit sowie das Bundesamt für Naturschutz als Fachbehörde.

b) Sachsen

Raumordnungsbehörden sind:

- das Staatsministerium des Innern als oberste Behörde,
- die Regierungspräsidien als höhere Raumordnungsbehörden.

Für die Umsetzung der Raumordnungspläne sind die Landkreise zuständig.

Für die Landschaftsplanung sind die Naturschutzbehörden zuständig:

- Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft als oberste Behörde,
- Regierungspräsidien als höhere Behörden und die
- Landratsämter und Kreisfreie Städte als untere Naturschutzbehörden.

Das Landesamt für Umwelt und Geologie (als Fachbehörde) wirkt bei der Aufstellung des Landschaftsprogramms mit.

5. Relevanz im Projektkontext

Raumordnung und Landschaftsplanung sind für das Verhältnis Artenschutz und Teichwirtschaft nicht unmittelbar von Bedeutung. Die Festlegung von Schutzgebieten wird aber maßgeblich durch die Planung beeinflusst.

IX. Hauptakteure⁵⁴

Körperschaft	Akteur	Zuständigkeit
EU		<ul style="list-style-type: none"> - Artenschutz (FFH-Richtlinie, Vogelschutzrichtlinie) - Förderprogramme (Landwirtschaft, Fischerei, Regionalförderung)
Deutschland	Bundestag (Parlament der Bundesrepublik Deutschland)	<ul style="list-style-type: none"> - Beschluss von Gesetzen/Umsetzung von europarechtlichen Vorgaben (Richtlinien) <ul style="list-style-type: none"> - Bundesnaturschutzgesetz - Raumordnungsgesetz - Bundesjagdgesetz
	Bundesrat (Vertretung der Bundesländer)	<ul style="list-style-type: none"> - Mitwirkung bei Gesetzgebung (z.B. Zustimmungserfordernis bei Aufstellung der Bundesartenschutzverordnung und Bundesjagdzeitenverordnung durch die Bundesregierung)
	Bundesregierung	<ul style="list-style-type: none"> - Aufstellung der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie (Perspektiven für Deutschland, Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung) - Aufstellung und Übermittlung von Entwicklungsplänen für die Strukturfondsförderung
	<ul style="list-style-type: none"> - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufstellung der Bundesartenschutzverordnung - Förderrichtlinien für Naturschutzgroßprojekte - Richtlinien zur Förderung von Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben im Bereich Naturschutz und Landschaftspflege - Meldung der Natura-2000-Gebiete an die EU-Kommission (Auswahl erfolgt durch die Länder)
	<ul style="list-style-type: none"> - Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen 	<ul style="list-style-type: none"> - oberste Behörde für Raumordnung und Landesplanung
	<ul style="list-style-type: none"> - Verbraucherschutzministerium 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufstellung der Bundesjagdzeitenverordnung (Festlegung der jagdbaren Arten und Jagdzeiten)
	Bundesamt für Naturschutz (Fachbehörde des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit)	<ul style="list-style-type: none"> - Beratung und Unterstützung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
	Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (Fachbehörde des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen)	<ul style="list-style-type: none"> - Beratung und Unterstützung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen

⁵⁴ Im Rahmen dieses Berichts liegt der Schwerpunkt auf behördlichen Akteuren.

	Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung, Referat 521 (Fischerei) (Fachbehörde des Bundesministeriums für Verbraucherschutz, Ernährung und Landwirt- schaft)	<ul style="list-style-type: none"> - Marktbeobachtung und -analysen, Berichterstattungen insbesondere jährliche Ausarbeitung des Karpfenberichtes
Freistaat Sachsen	Landtag (Landesparlament)	<ul style="list-style-type: none"> - Beschluss von Gesetzen <ul style="list-style-type: none"> - Sächsisches Naturschutzgesetz - Sächsisches Fischereigesetz - Sächsisches Jagdgesetz - Sächsisches Landesplanungsgesetz
	Landesregierung	
	<ul style="list-style-type: none"> - Staatsministerium für Umwelt und Landwirt- schaft 	<ul style="list-style-type: none"> - Aufstellung von <ul style="list-style-type: none"> - Landesentwicklungsplan und Landschaftsprogramm - Sächsische Naturschutzrichtlinie - Sächsische Förderrichtlinie Gewässergüte - Richtlinie Umweltgerechte Landwirtschaft - Richtlinie Aquakultur - Richtlinie Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur Fischwirtschaft - Richtlinie wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen - Härtefallausgleichsverordnung - Festlegung von <ul style="list-style-type: none"> - Nationalparks - Biosphärenreservaten - Naturparks - Durchführung der Strukturfondsförderung für EAGFL - kann durch Rechtsverordnung Ausnahmen vom Artenschutz zur Abwehr gemeinwirtschaftlicher Schäden zulassen (Kormoranverordnung)
	<ul style="list-style-type: none"> - Staatsministerium für Wirtschaft und Arbeit 	<ul style="list-style-type: none"> - Durchführung der Strukturfondsförderung
	Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft, Referat Fischerei Königswartha (obere Landwirtschaftsbehörde als Fischereibe- hörde)	<ul style="list-style-type: none"> - Mitwirkung bei Entscheidung über Härtefallausgleich bei fischereiwirtschaftlich genutzten Flä- chen - Entscheidung über <ul style="list-style-type: none"> - Förderung nach der Richtlinie Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur Fischwirtschaft - Förderung nach der Richtlinie Aquakultur
	Landesamt für Umwelt und Geologie (Fachbehörde des Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft)	<ul style="list-style-type: none"> - Fachliche Beratung und Unterstützung des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft - Mitwirkung bei der Aufstellung des Landschaftsprogrammes - Aufstellung von Artenschutzprogrammen (Fischotter)

	Sächsische Landesstiftung für Natur und Umwelt	<ul style="list-style-type: none"> - Förderung von Naturschutzmaßnahmen durch die Förderrichtlinie Sächsischer Naturschutzfonds - Bildung
	Biosphärenreservatsverwaltung, Mücka	<ul style="list-style-type: none"> - Erstellung Rahmenkonzept für Biosphärenreservat - Öffentlichkeitsarbeit, Bildung
Regierungsbezirk	Regierungspräsidium, Dresden	<ul style="list-style-type: none"> - Festsetzung der Naturschutzgebiete - Mitwirkung bei der Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne - kann im Einzelfall Ausnahmen von den Artenschutzvorschriften zur Abwendung von gemeinschaftlichen Schäden zulassen
	Staatliche Umweltfachämter Bautzen, Radebeul	<ul style="list-style-type: none"> - Mitwirkung bei Aufstellung der Landschaftsrahmenpläne - fachliche Beratung der höheren und unteren Naturschutzbehörden
	Staatliches Amt für ländliche Neuordnung, Kamenz	<ul style="list-style-type: none"> - Entscheidung über Förderung nach der Richtlinie wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen
	Regionaler Planungsverband	<ul style="list-style-type: none"> - Aufstellung des Regionalplanes und Landschaftsrahmenplanes
Landkreis/ kreisfreie Stadt	Landratsämter der Kreise Niederschlesischer Oberlausitzkreis, Löbau-Zittau, Bautzen, Kamenz Stadträte der kreisfreien Städte Görlitz, Hoyerswerda (untere Naturschutzbehörde)	<ul style="list-style-type: none"> - Einrichtung von Landschaftsschutzgebieten - Festlegung von Naturdenkmälern - Entscheidung über die Zahlung von Härtefallausgleich - Mitwirkung bei Förderungen nach der Richtlinie Umweltgerechte Landwirtschaft (Abschluss von Bewirtschaftungsvertrag)
	Staatliche Ämter für Landwirtschaft, Löbau, Großenhain, Pirna, Niesky	<ul style="list-style-type: none"> - Mitwirkung bei Entscheidung über Antrag auf Härtefallausgleich bei landwirtschaftlich genutzten Flächen - Entscheidung über die Förderung nach der Richtlinie Umweltgerechte Landwirtschaft
Gemeinde/Stadt	Gemeinderat/Stadtrat	<ul style="list-style-type: none"> - Aufstellung von <ul style="list-style-type: none"> - Flächennutzungsplan und Landschaftsplan - Bebauungsplan mit Grünordnungsplan - Festsetzung von geschützten Landschaftsbestandteilen - Stellungnahmemöglichkeit bei Festsetzung von Schutzgebieten
Sonstige:		
	Träger öffentlicher Belange	<ul style="list-style-type: none"> - Stellungnahmemöglichkeit bei Festsetzung von Schutzgebieten - Stellungnahmemöglichkeit bei Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplan

	Naturschutzverbände	<ul style="list-style-type: none"> - Stellungnahmemöglichkeit bei: - Aufstellung des Landschaftsprogramms durch das Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft - Aufstellung des Landschaftsrahmenpläne durch den regionalen Planungsverband - Aufstellung der Bundesartenschutzverordnung - Festsetzung von Schutzgebieten - Erteilung von Ausnahmen von Ge- und Verboten zum Schutz von Biosphärenreservaten, Flächennaturdenkmälern und Landschaftsschutzgebieten; Klagemöglichkeit
	Naturschutzstation Neschwitz	- Bildung, wissenschaftliche Arbeiten (Monitoring, Stellungnahmen)
	Naturkundemuseum Görlitz	- Öffentlichkeitsarbeit, Fischotterforschung
	Landesjagdverein Sachsen	<ul style="list-style-type: none"> - anerkannter Naturschutzverband - Mitwirkung an Landesjagdgesetzgebung (z.B. Sächsische Jagdzeitenverordnung; Verordnung über die Vereinigung der Jäger)
	Bevölkerung	- Stellungnahmemöglichkeit bei der Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplan

X. Zusammenfassende Bewertung

1. Schutzstatus der Modellarten und mögliche Änderungen

Wichtiger Ausgangspunkt für die Beurteilung eines möglichen Konfliktes zwischen Artenschutz und Teichwirtschaft ist der Schutzstatus der Modellarten. Dieser Schutz ist gesetzlich festgelegt und maßgeblich durch EU-Vorgaben bestimmt.

Der Fischotter ist sowohl in der EG-Artenschutzverordnung (Anhang A) als auch der FFH-Richtlinie (Anhang IV) enthalten. Das daraus resultierende Tötungs- und Störungsverbot (nach deutschem Recht) ist durch Art. 12 der FFH-Richtlinie vorgeschrieben und dürfte deshalb auch nicht durch den deutschen Gesetzgeber geändert werden.

Dasselbe gilt für den Kormoran, dessen Schutz durch Art. 5 der Vogelschutzrichtlinie vorgegeben ist. Dieser Schutzstatus könnte nur durch Änderung der EU-Richtlinien aufgehoben werden. Zuständig wären die entsprechenden Organe der EU. Als mögliche Reaktion auf zunehmende Konflikte kommt in Betracht, die Anhänge der EU-Richtlinien zu ändern und beispielsweise den Kormoran in Anhang II der Vogelschutzrichtlinie einzuordnen und die Jagd auf ihn zuzulassen.

Seehund und Kegelrobbe sind als heimische Säugetierarten von der Bundesartenschutzverordnung geschützt. Daneben sind sie in Anhang II der FFH-Richtlinie enthalten mit der Folge, dass für sie Schutzgebiete einzurichten sind. Nach Europarecht gehören Seehunde und Kegelrobben aber nicht zu den besonders geschützten Arten mit der Folge, dass der deutsche Gesetzgeber – in diesem Fall die Bundesregierung – durch die Änderung der Bundesartenschutzverordnung den Schutzstatus von Seehund und Kegelrobbe ändern könnte. Da für die Seehund- und Kegelrobbenpopulationen aber – von der EU vorgeschriebene – Schutzgebiete bestehen, wäre der Schutz dieser Arten auch unabhängig von der Bundesartenschutzverordnung gesichert.

Eine für den Konflikt wesentliche Ausnahme vom Schutzstatus besteht zur Abwendung erheblicher land-, forst-, fischerei-, wasser- oder sonstiger gemeinwirtschaftlicher Schäden. Auf dieser Grundlage wurden in mehreren Bundesländern Verordnungen erlassen, die das Töten von Kormoranen gestatten. Diese Ausnahmen für den Kormoran (oder allgemein für Vogelarten) sind auch durch die Vogelschutzrichtlinie (Art. 9) zugelassen. Auch die FFH-Richtlinie lässt in Art. 16 Ausnahmen vom FFH-Schutz zu.

Gemäß dem deutschen Naturschutzrecht können die Ausnahmen durch Einzelgenehmigung oder auch durch Rechtsverordnung generell zugelassen werden. Letzteres gilt nicht für streng geschützte Arten wie den Fischotter. Bei einer potentiellen Zunahme des Konfliktes ist deshalb zu erwarten, dass das Töten Fisch fressender Arten zur Abwehr fischereiwirtschaftlicher Schäden ausgeweitet wird. Die rechtliche Möglichkeit dazu besteht. Zuständig für den Erlass sogenannter Kormoranverordnungen sind die Bundesländer; für Einzelausnahmen sind die Landesbehörden – in Sachsen die höhere Naturschutzbehörde (Regierungspräsidium) – zuständig. Ihnen steht dabei ein Entscheidungsspielraum zu.

2. Härtefallausgleich

Der Ausgleich für Schäden, die Landwirtschaft und Fischerei durch Fisch fressende Arten zugefügt werden, ist ebenfalls wichtig für den untersuchten Konflikt. Durch die Zahlung von Ausgleich könnte der Konflikt erheblich vermindert werden. In Deutschland besteht eine entsprechende Regelung (Härtefallausgleichsverordnung) nur im Freistaat Sachsen, in dem sich auch die Modellregion befindet. Die Verordnung wurde vom Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft erlassen und gewährt unter anderem Ausgleich für Schäden,

die durch nicht jagdbare Arten verursacht wurden. Streng genommen fallen darunter nur Schäden, die durch Kormorane entstanden, faktisch werden aber auch Schäden durch Fischotter ersetzt. Hintergrund für diese Differenzierung war, dass bei den jagdbaren Arten kein Bedarf für einen Ausgleich gesehen wurde, weil Schäden durch die Jagd vermieden werden konnten. Da heute viele der jagdbaren Arten ganzjährig geschützt sind und deshalb eine Regulierung durch Abschuss ausscheidet, scheint die Unterscheidung in jagdbare und nicht jagdbare Arten nicht sachgerecht.

Ein Ausgleich erfolgt nur im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel; die Behörde (untere Naturschutzbehörde) entscheidet nach billigem Ermessen.

Problematisch ist, dass es nach alter Rechtslage keine Verpflichtung der Bundesländer gab, entsprechende Regelungen zu erlassen und nach dem neuen Bundesnaturschutzgesetz ist es allein den Ländern überlassen, Vorschriften über den Ausgleich von Nutzungsbeschränkungen in der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft zu erlassen. Fraßschäden durch fressende Arten sind aber grundsätzlich nicht als Nutzungsbeschränkungen anzusehen, so dass entsprechende Regelungen rein freiwillig wären und angesichts leerer Kassen auch nicht zu erwarten sind.

3. Finanzierung von technischen Maßnahmen zum Schutz von Fischbeständen

Ebenfalls für den Modellkonflikt von Relevanz sind die bereits erörterten Sächsischen Förder Richtlinien.

Die Sächsische Richtlinie Umweltgerechte Landwirtschaft fördert den Erhalt kulturhistorisch wertvoller Teiche, die die Grundlage der Fischwirtschaft bilden.

Die Richtlinie Aquakultur fördert technische Maßnahmen zum Schutz von Fischbeständen vor Kormoranen, Graureihern und Fischottern (Überspannung bzw. Spezialeinzäunung). Grundlage dieser Förderrichtlinie ist VO (EG) Nr. 2792/1999 des Rates zur Festlegung der Modalitäten und Bedingungen für die gemeinschaftlichen Strukturmaßnahmen im Fischereisektor. Unter Art. 13 Abs. 1 a) ist die Förderung von festen oder beweglichen Vorrichtungen zum Schutz und zur Entwicklung der aquatischen Ressourcen vorgesehen. Bewilligungsbehörde ist die Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft.

Daneben sind die Richtlinie Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur in der Fischwirtschaft (Förderung von technischen Einrichtungen mit Bezug zur Fischereiwirtschaft) und die Richtlinie wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen (Förderung der Pflege, Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft und Schutz von Natur und Umwelt, worunter auch Teiche und Weiher fallen) relevant.

4. Naturschutzgebiete und Naturschutzförderung

Nicht zu vernachlässigen sind die besonderen Instrumente zum Schutz der Biotop der untersuchten Arten. Ein erheblicher Teil der deutschen Modellregion befindet sich im Biosphärenreservat „Oberlausitzer Heide- und Teichlandschaft“. Zudem bestehen Fördermöglichkeiten für die Verbesserung der Wasserqualität (Sächsische Förderrichtlinie Gewässergüte⁵⁵) und andere Landschafts- und Biotoppflegemaßnahmen durch spezielle Förderrichtlinien (Natur-

⁵⁵ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung von Maßnahmen zur Erhaltung oder Verbesserung der Gewässergüte und des gewässerökologischen Zustandes sowie zum sparsamen Umgang mit Wasser vom 18. November 2002.

schutzrichtlinie⁵⁶ und Förderrichtlinie Sächsischer Naturschutzfonds⁵⁷). Zu erwähnen ist auch die herausgehobene Stellung der Fischotter in der deutschen Modellregion, da für diese Art ein Artenschutzprogramm besteht.

5. Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft, Referat Fischerei Königswartha

Eine Schlüsselrolle im Konflikt zwischen Artenschutz und Fischereiwirtschaft spielt die Sächsische Fischereibehörde, das Referat Fischerei der Sächsischen Landesanstalt für Landwirtschaft in Königswartha. Sie ist eine von deutschlandweit zwei Stellen zur Ausbildung von Fischwirten. Darüber hinaus ist sie zuständig für die Erteilung von Fischereischeinen und organisiert die staatliche Fischereiaufsicht in Sachsen. Die Fischereibehörde erstattet jährlich einen Fischereibericht und überprüft die Anträge auf Härtefallausgleich für Schäden an Fischereigewässern.

6. Umweltbildung

Ebenfalls für den Konflikt zwischen Artenschutz und Fischwirtschaft von Relevanz ist der Kenntnisstand der beteiligten Akteure über die Lebensverhältnisse der Arten, beispielsweise Art und Umfang des tatsächlichen Nahrungsbedarfes der Modellarten, Nutzen von Vergrämuungsmaßnahmen, Nutzen und Schäden der Arten im Naturhaushalt. Deshalb kommt auch der Umweltbildung eine bedeutende Rolle zu. In der deutschen Modellregion sind auf dem Gebiet Umweltbildung die Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt, das Naturkundemuseum Görlitz, das sich insbesondere mit der Fischotterforschung beschäftigt, die Naturschutzstation Neschwitz und die Biosphärenreservatsverwaltung in Mücka zu nennen.

7. Besondere historische Situation: politische Wende DDR/BRD

Möglicherweise ist auch die besondere historische Situation in der Modellregion von Bedeutung. Die politische Wende in der DDR 1989 und die Wiedervereinigung 1990 hatten zur Folge, dass sich die politischen und wirtschaftlichen Verhältnisse grundlegend änderten. In der DDR war die gesamte Wirtschaft von langfristigen Planungen bestimmt (Planwirtschaft) und nahezu das gesamte Eigentum an Produktionsmitteln befand sich in staatlicher Hand. Die Landwirtschaft der DDR wurde stark subventioniert, und mangels umfangreicher Importe war der Absatz von Fischereierzeugnissen gewährleistet. Die Mitarbeiter von landwirtschaftlichen Betrieben waren mehr oder weniger freiwillig zu Produktionsgenossenschaften zusammen geschlossen; Konkurrenzverhältnisse gab es kaum. Durch Kollektivierung und staatliche Lenkung bestand für die in der Landwirtschaft Beschäftigten weder ein unternehmerisches Risiko noch drohte Arbeitslosigkeit. Die Wiedervereinigung führte zu einem vollständigen Wechsel des Rechtssystems, des Behördenaufbaus aber auch der Organisationsstrukturen in der Landwirtschaft und der marktwirtschaftlichen Verhältnisse. Praktisch alle in diesem Bericht erörterten Regelungen und Institutionen einschließlich der Förderinstrumente sind in der Modellregion erst nach 1990 eingeführt worden.

8. Bewertung der vorhandenen Konfliktlösungsinstrumente

Nach bisherigem Kenntnisstand bestehen in der sächsischen Modellregion nur geringe Konflikte zwischen den Modellarten Fischotter und Kormoran und der Teichwirtschaft, wobei die Probleme mit Kormoranen stärker ausgeprägt sind. Es ist allerdings schwierig einzuschätzen, ob der nur schwach ausgeprägte Konflikt auf gut funktionierende Konfliktlösungsinstrumente

⁵⁶ Richtlinie des Sächsischen Staatsministeriums für Umwelt und Landwirtschaft für die Förderung von Maßnahmen des Naturschutzes im Freistaat Sachsen vom 18. Dezember 2002.

⁵⁷ der Sächsischen Landesstiftung Natur und Umwelt, Sächsisches Amtsblatt vom 21. Februar 2002, S. A 82.

oder auf andere Faktoren zurückzuführen ist. Die wichtigsten Instrumente zur Lösung eines möglichen Konfliktes zwischen den Modellarten und der Teichwirtschaft sind Ausgleichszahlungen für den Verlust von Fischerträgen durch die Härtefallausgleichsverordnung sowie finanzielle Förderungen durch die Richtlinien Aquakultur und Umweltgerechte Landwirtschaft. Die genaue Analyse darüber, welche Maßnahmen zur Konfliktlösung beitragen, bleibt späteren Untersuchungen im Projektverlauf vorbehalten.

XI. Übersicht über relevante sächsische Förderprogramme

Name	Fördergebiet	Zweck der Förderung	Antragsberechtigter	Umfang der Zuwendung	Wer entscheidet	Bewertung der Relevanz
Sächsische Naturschutzrichtlinie	Naturschutz	– Förderung von Naturschutzmaßnahmen (z.B. Biotop- und Landschaftspflege, Artenschutzmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit)	Privatpersonen und Personen des öffentlichen Rechts	– abhängig von jeweiliger Maßnahme – zwischen maximal 60 und 90% der zuwendungsfähigen Ausgaben	– grundsätzlich höhere Naturschutzbehörde (Regierungspräsidium)	+ positiver Einfluss auf Modellarten
Sächsische Förderrichtlinie Gewässergüte	Naturschutz	– Verbesserung der Gewässerqualität, Förderung z.B. von Renaturierungsmaßnahmen, Abwasseranlagen	Privatpersonen und Personen des öffentlichen Rechts	– maximal 70% der zuwendungsfähigen Ausgaben – abhängig von jeweiliger Maßnahme – es bestehen auch absolute Höchstbeträge	– grundsätzlich Regierungspräsidium	+ positiver Einfluss auf Modellarten
Förderrichtlinie Sächsischer Naturschutzfonds	Naturschutz	– Förderung von Naturschutzmaßnahmen (z.B. Biotop- und Landschaftspflege, Artenschutzmaßnahmen, Öffentlichkeitsarbeit), ausdrücklich auch Maßnahmen, die der Umsetzung von Artenschutzprogrammen dienen	Privatpersonen und Personen des öffentlichen Rechts	– 70-80% der zuwendungsfähigen Ausgaben	Sächsische Landesstiftung Natur und Umwelt	+ positiver Einfluss auf Modellarten
Härtefallausgleichsverordnung	Naturschutz	– Entschädigung für Einschränkungen von Eigentümerbefugnissen durch Schutzgebietsausweisungen – Entschädigung für Verluste, durch besondere Erschwernisse bei der Nutzung von Grundstücken, auch für Verluste durch wild lebende Tiere	Grundstückseigentümer/Nutzer	– zwischen 60 und 80% des Einkommensverlustes	Untere Naturschutzbehörde (Landkreis/ Kreisfreie Stadt) – bei fischereiwirtschaftlichen Flächen im Benehmen mit der Fischereibehörde (Landesanstalt für Landwirtschaft)	++ Förderung der landwirtschaftlichen Produktion; konkretes Konfliktmanagement

Richtlinie Umweltgerechte Landwirtschaft	Fischerei/ Naturschutz	<ul style="list-style-type: none"> – Förderung von Agrarumweltmaßnahmen – darunter auch Förderung der naturverträglichen Teichwirtschaft 	Unternehmen, Verbände/Vereine, Eigentümer/ Nutzungsberechtigte	<ul style="list-style-type: none"> – Höhe in Abhängigkeit von Maßnahme; Kombination verschiedener Maßnahmen 	Staatliches Amt für Landwirtschaft	++ Förderung der Teichwirtschaften
Richtlinie Aquakultur	Wirtschaftsförderung/ Fischerei	<ul style="list-style-type: none"> – Förderung von Aquakulturmaßnahmen (Verkaufs- und Vermarktungsförderung, Technikförderung) – ausdrücklich auch Maßnahmen zum Schutz von Fischbeständen vor Kormoranen und Fischottern 	Unternehmen, Erzeugerorganisationen, Fischereiverbände	<ul style="list-style-type: none"> – je nach Maßnahme zwischen maximal 40 bis 80% der förderfähigen Ausgaben 	Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft	++ Förderung der Teichwirtschaften, konkretes Konfliktmanagement
Richtlinie Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur Fischwirtschaft	Wirtschaftsförderung/ Fischerei	<ul style="list-style-type: none"> – Förderung von Maßnahmen für die Verbesserung der Verarbeitungs- und Vermarktungsstruktur in der Fischwirtschaft – z.B. Neu- und Ausbau technischer Einrichtungen, innerbetriebliche Rationalisierung 	Absatzeinrichtungen, Unternehmen des Handels, Unternehmen der Be- und Verarbeitung für fischereiwirtschaftliche Erzeugnisse, Direktvermarkter	<ul style="list-style-type: none"> – Projektförderung mit Anteilsfinanzierung – Höhe höchstens 30% der Kosten – Abweichungen falls daneben Förderungen aus dem EU-Haushalt gezahlt werden 	Sächsische Landesanstalt für Landwirtschaft	+ Förderung der Fischwirtschaft
Richtlinie wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen	Wirtschaftsförderung/ Fischerei/ Naturschutz	<ul style="list-style-type: none"> – Entwicklung und Verbesserung der landwirtschaftlichen Infrastruktur und Produktionsbedingungen, – Pflege, Erhaltung und Entwicklung der Kulturlandschaft, – Schutz von Natur und Umwelt – auch Förderung kleiner Rückhaltebecken und Kleingewässer (Weiher, Teiche) 	Landkreise, Kommunen, Körperschaften des öffentlichen Rechts	<ul style="list-style-type: none"> – Kosten für Vorhaben (Bauausgaben, Architektenausgaben, Grunderwerb) – Zuschüsse für einzelne Maßnahmen zwischen maximal 50 und 80% der Kosten 	Amt für ländliche Neuordnung	+ positiver Einfluss auf Modellarten

Abkürzungsverzeichnis

ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz
a. F.	alte Fassung
Art.	Artikel
BArtSchVO	Bundesartenschutzverordnung
ber.	bereinigt
BGBI.	Bundesgesetzblatt
Bek.	Bekanntmachung
BJagdG	Bundesjagdgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
CBD	Convention on Biological Diversity
d.h.	das heißt
DM	Deutsche Mark
EAGFL	Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefond für die Landwirtschaft
E+E	Erprobung und Entwicklung
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	EG-Vertrag
EU	Europäische Union
€	Euro
FFH	Fauna-Flora-Habitat
FIAF	Finanzinstrument für die Ausrichtung der Fischerei
FRAP	Framework for Reconciliation Action Plans (Acronym des EU-Projektes)
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes
GBI.	Gesetzblatt
GFK	Gemeinschaftliches Förderkonzept
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
Hrsg.	Herausgeber
i. V. m.	in Verbindung mit
NAK	Naturschutz und Erhalt der Kulturlandschaft (Teilprogramm der Richtlinie UL)
Nr.	Nummer

OP	Operationelles Programm
RL	Richtlinie
S.	Seite
SächsNatSchG	Sächsisches Naturschutzgesetz
SML	Sächsisches Staatsministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten
SMU	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung
SMUL	Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft
UL	Umweltgerechte Landwirtschaft
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
v.	vom
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
VwV	Verwaltungsvorschrift
z.B.	zum Beispiel