Dipl. Fw. Klaus – Ulrich Battefeld c/o Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz Landwirtschaft und Verbraucherschutz

# Naturschutz bei Vegetationspflegemaßnahmen an Straßen

# **VSVI Hessen 2017**



#### Inhalt

Inhalt	1
Naturschutz bei Verkehrssicherungsmaßnahmen	2
Funktionssicherung bei Flächen für öffentliche Zwecke	3
Eingriffsregelung	4
Allgemeiner und besonderer Artenschutz	5
Fallbeispiel Haselmaus und Kleinvögel	5
Wie geht es richtig?	<del>6</del>
Was passiert, wenn nichts passiert: Umweltschadensrecht, Umweltstrafrecht	7
Lesenswert	۶









#### Naturschutz bei Vegetationspflegemaßnahmen

In letzter Zeit häufen sich bundesweit Beschwerden über Vegetationspflegemaßnahmen an Infrastruktureinrichtungen. Was ist hier zulässig oder angemessen? Was muss beachtet werden, wie kann man Probleme gering halten?

In Hessen hat sich die Landesregierung bereits 2013 durch Kabinettsbeschluss eine Strategie zur Erhaltung und Entwicklung der biologischen Vielfalt gegeben. Mit Kabinettsbeschluss vom 1. Februar 2016 erfolgte eine Überarbeitung und ein erweitertes Bekenntnis zur Verantwortung des ganzen Landes für die Biologische Vielfalt. Es ist danach unsere Verpflichtung, die Vielfalt an Arten und Lebensräumen zu schützen und für nachkommende Generationen zu erhalten.

Diese Verpflichtung hat in Deutschland eine lange Verfassungstradition. Bereits Artikel 150 der Weimarer Verfassung bekannte sich im Jahr 1919 zu der Staatsaufgabe des Schutzes der Naturdenkmäler und der Landschaft. Auch in Hessen genießen bereits seit Dezember 1946 nach Artikel 62 der Hessischen Verfassung (HV) die Denkmäler ... sowie die Landschaft den Schutz und die Pflege des Staates und der Gemeinden. Später wurde mit Artikel 26a ein moderneres Staatsziel zum Umweltschutz ergänzt. Danach stehen die natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen unter dem Schutz des Staates und der Gemeinden. Auch auf Bundesebene schützt der Staat auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung (Art. 20a GG).

Von baulichen Anlagen, Felsen oder Bäumen können aber Gefahren ausgehen, wenn sie nicht standsicher sind oder sich Teile lösen und dadurch Leib, Leben oder Sachwerte gefährdet werden können. Hier besteht Handlungsbedarf.

Eine Verkehrssicherungspflicht ist dabei eine zivilrechtliche Verhaltenspflicht zur Abwehr von Gefahren, deren Unterlassen zu Schadensersatzansprüchen nach den §§ 823 ff. BGB führen kann. Von dieser zivilrechtlichen Pflicht bleiben öffentlich-rechtliche Regelungen grundsätzlich unberührt.

Alle Maßnahmen, die nicht zwingend erforderlich sind, um eine unmittelbar drohende Gefahr abzuwenden, können deshalb grundsätzlich auch dem Naturschutzrecht oder z.B. Denkmalschutzrecht unterliegen. Dies gilt insbesondere für präventive Maßnahmen.

Wie lassen sich beide Bereiche – Gefahrenabwehr und Prävention – sinnvoll abgrenzen? Kurz gesagt: Alles, was nicht der Abwehr einer unmittelbar drohenden Gefahr dient, ist planbar. Ist eine Maßnahme planbar und muss sie womöglich noch ausgeschrieben werden, dann kann sie auch naturschutzfachlich und –rechtlich abgestimmt werden.



# **Unterschiedliche Beispiele:**

1. Ist nach einem Sturm eine 300-jährige Eiche unmittelbar neben einer stark befahrenen Bundesstraße so stark schräg gestellt, dass der Baum unmittelbar droht umzustürzen, ist es i.d.R. gerechtfertigt, den Baum ohne naturschutzrechtliche Genehmigung zu Boden zu bringen und an die Seite zu räumen. Nach der Beseitigung der unmittelbar drohenden Gefahr und vor der Beseitigung des Holzes ist allerdings ggf. in Abstimmung mit der Naturschutzbehörde zu prüfen, ob sich im Hohlraum des Stammes gesetzlich geschützte Arten (z.B. Käferarten) befinden.



 Befinden sich oberhalb einer Trasse einzelne nicht mehr standsichere Bäume, die drohen, bei einem Sturm oder Starkregen auf die Trasse zu rutschen, ist es zulässig, diese zu Boden zu bringen. Die Fällung des gesamten, unterschiedlich alten Gehölzbestandes oberhalb der Bahnlinie ist in der Regel nur nach gesonderter Genehmigung zulässig.



3. Die Gesamtbeseitigung der Gehölze links und rechts der Infrastruktureinrichtung gleichzeitig und auf großer Fläche ist naturschutzrechtlich ein Eingriff.



- 4. Die Beseitigung lebensfähiger landschaftsprägender Einzelbäume ist naturschutzrechtlich ein Eingriff.
- Die Sanierung einer Allee im baurechtlichen Innenbereich mit Ersatz des nicht mehr verkehrssicheren Baumbestands und Austausch der Trag- und Deckschicht des Straßenkörpers kann einen gesetzlich geschützten Biotop (Allee) beeinträchtigen und bedarf vollumfänglich einer naturschutzrechtlichen Genehmigung.



Grundsätzlich hat der jeweilige Träger eigenverantwortlich bei Verkehrssicherungsmaßnahmen Tatbestandsmerkmale und Regelungen des Naturschutzrechts, insbesondere Eingriffsregelung, des Arten- und Biotopschutzes sowie ggf. des Schutzes der NATURA 2000-Gebiete sowie ggf. weiterer Schutzgebietsregelungen zu beachten. So können fehlerhafte Schlussfolgerungen und womöglich unzulässige, strafbewehrten Handlungen vermieden werden. Es besteht hier keine allgemeine gesetzliche Handlungspflicht der Naturschutzbehörden.

# Funktionssicherung bei Flächen für öffentliche Zwecke

Nach § 3 BNatSchG haben z.B. die Behörden des Bundes und der Länder selbst die



#### Seite 4

Naturschutzbehörden bei der Vorbereitung öffentlicher Planungen und Maßnahmen zu unterrichten und ihnen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, wenn die Maßnahmen die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege berühren können, soweit nicht eine weiter gehende Form der Beteiligung vorgesehen ist (z.B. Genehmigung). Unabhängig davon, ob Behörden oder andere Belangsträger betroffen sind (z.B. auch private Betreiber von Straßen, Flughäfen, Eisenbahnen, Versorgungsleitungen, usw.) ist § 4 BNatSchG jeweils zu beachten.

Dieser lautet:

"Bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege ist auf Flächen, die ausschließlich oder überwiegend Zwecken

- der Verteidigung, einschließlich der Erfüllung internationaler Verpflichtungen und des Schutzes der Zivilbevölkerung,
- der Bundespolizei,
- des öffentlichen Verkehrs als öffentliche Verkehrswege,
- der See- oder Binnenschifffahrt,
- der Versorgung, einschließlich der hierfür als schutzbedürftig erklärten Gebiete, und der Entsorgung,
- des Schutzes vor Überflutung durch Hochwasser oder
- der Telekommunikation

dienen oder in einem verbindlichen Plan für die genannten Zwecke ausgewiesen sind, die bestimmungsgemäße Nutzung zu gewährleisten. Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind zu berücksichtigen."

Dies bedeutet nicht, dass die entsprechenden Maßnahmen von Zulassungs- oder Abstimmungsverfahren freizustellen sind. Insbesondere ist fallweise jeweils zunächst zu klären, für welchen Zweck eine Fläche tatsächlich gewidmet ist. Das BVerwG hat z.B. mit Urteil vom 22.11.2000 Az. 11 A 4.00 zu dem damaligen § 38 Abs. 3 BNatSchG klargestellt, dass bei einer Änderung einer Bahnanlage die Anordnung naturschutzrechtlicher Kompensationsmaßnahmen dann nicht ausgeschlossen ist, wenn die Eingriffe außerhalb eines Sicherheitsabstandes von 6m von der bisherigen äußeren Gleisachse vorgenommen werden.

# **Eingriffsregelung**

Nach § 14 Abs. 2 BNatSchG ist die land- oder forstwirtschaftliche Bodennutzung dann nicht als Eingriff anzusehen, wenn dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Entspricht diese Bodennutzung den in § 5 Abs. 2 bis 4 BNatSchG genannten, sowie den sich aus § 17 Absatz 2 BBodSchG und – im Wald - den entsprechenden forstrechtlichen Bestimmungen ergebenden Anforderungen an die gute fachliche Praxis, widerspricht sie in der Regel nicht den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Auch bei einzelnen Maßnahmen der unmittelbar notwendigen Verkehrssicherung nach § 823 BGB stellt sich im Regelfall die Frage des Eingriffs nach § 14 ff. BNatSchG nicht.

Bei waldtypischen Gefahren ist die zivilrechtliche Verkehrssicherungspflicht durch § 14 Abs. 1 Satz 3 und 4 Bundeswaldgesetz (BWaldG) eingeschränkt. Auch soweit der Waldbesitzer eine Handlung i.S.d. § 15 Abs. 5 Satz 1 HWaldG zustimmt, zieht dies nach § 15 Abs. 5 Satz 2 Hessisches Waldgesetz (HWaldG) keine weitergehende Verkehrssicherungspflicht nach sich. Soll aber eine über die Verkehrssicherungspflicht des § 15 HWaldG i.V.m. § 14 BWaldG hinausgehende oder eine nicht waldtypische Veränderung der Gestalt oder Nutzung einer Grundfläche erfolgen, kann eine Überschreitung der Grenzen des § 14 Abs. 2 BNatSchG und damit ein zulassungsbedürftiger Eingriff vorliegen. Unberührt bleibt die Eingriffsqualität von Handlungen, die über die Bodennutzung i.e.S. hinausgehen (z.B. Errichtung baulicher Anlagen, auch wenn diese baugenehmigungsfrei sind).





#### Allgemeiner und besonderer Artenschutz

Von den **allgemeinen** artenschutzrechtlichen Verboten nach § 39 Abs. 5 Nr. 2 BNatSchG sind Baumfällungen <u>im Wald</u> ausgenommen. Nach §39 Abs. 5 Nr. 1 BNatSchG ist u.a. verboten, nicht land-, forst- oder fischereiwirtschaftlich genutzte Fläche **so zu behandeln**, **dass Tier- oder Pflanzenwelt erheblich beeinträchtigt wird.** Das sind z.B. Straßen- und Bahnränder. Verboten ist z.B. Bäume oder Gehölze zwischen 01.03. bis 30.09. abschneiden. Zulässig bleiben Maßnahmen, die im öffentlichen Interesse nicht auf andere Weise oder **zu anderer Zeit** durchgeführt werden können, sowie ein "schonender Rückschnitt". Bei der Fällung von Einzelbäumen entlang von Infrastruktureinrichtungen handelt es sich regelmäßig nicht um "gärtnerisch genutzte Grundflächen" i.S.d. §§ 39 Abs. 5 BNatSchG.

Bei Verkehrssicherungsmaßnahmen ist ferner ggf. die Erfüllung von **besonderen** artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen i.S.d. § 44 BNatSchG zu prüfen. Entspricht die forstwirtschaftliche Bodennutzung den in § 5 Absatz 2 bis 4 BNatSchG genannten Anforderungen sowie den sich aus dem Forstrecht ergebenden Anforderungen an die gute fachliche Praxis, verstößt sie grundsätzlich nach § 44 Abs. 4 BNatSchG <u>nicht</u> gegen die Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote.

Geht eine Verkehrssicherungsmaßnahme aber darüber hinaus, ist möglicherweise ein entsprechender Verbotstatbestand gegeben und eine artenschutzrechtliche Ausnahme erforderlich. Sind dabei in Anhang IV –Arten der Richtlinie 92/43/EWG (FFH-Richtlinie; z.B. die Haselmaus), oder europäische Vogelarten betroffen, gilt die gesetzliche Freistellung vom Verbot nur, soweit sich der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art durch die beabsichtigte Bewirtschaftung nicht verschlechtert. Ansonsten wäre eine artenschutzrechtliche Zulassung durch die untere Naturschutzbehörde erforderlich.

Sollte eine erhöhte Verkehrssicherung gleichzeitig den Eingriffstatbestand erfüllen und wäre dieser zulässig, schließt sich ggf. ferner die Prüfung der Freistellungstatbestände des § 44 Abs. 5 BNatSchG an. Ist der Eingriffstatbestand aufgrund Art und Umfang der Maßnahme nicht erfüllt und geht die Maßnahme über eine Verkehrssicherung nach § 823 BGB hinaus, ist zu prüfen, ob die zuständige Naturschutzbehörde eine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 BNatSchG zulassen kann. Dabei obliegt die Abwägung zwischen dem Erfordernis einer erhöhten Verkehrssicherung und den artenschutzrechtlichen Belangen den zuständigen Naturschutzbehörden.

## Fallbeispiel Haselmaus und Kleinvögel

Fast in ganz Hessen ist die Haselmaus nachgewiesen (natureg.hessen.de). Fast in ganz Hessen nisten jedes Jahr Kleinvögel in Hecken, gerade auch an Straßenrändern. Den Tieren ist es dabei egal, ob der Gehölzbestand als Biotop geplant war.



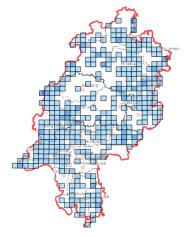


Foto: © Sven Büchner

Lebensräume der Haselmaus sind im Grundsatz alle Wälder, auch Fichte/ DGL/ Parks,



sowie **Feldhecken**. Gute Habitate sind Waldränder und -säume, (Laub-) Mischwälder, lichte, sonnige Waldbestände, besonders soweit es dort blühende und fruchtende Sträucher oder Him- u. Brombeere gibt. Auch Gehölzbestände entlang der Straßen und Bahnlinien sind beliebte Lebensräume der Haselmaus. Die Weibchen legen dort ihre Sommernester in Sträuchern, Bäumen oder Nistkästen zwischen 1m und 33 m Höhe an. Dabei bauen sie pro Sommer 3-5 Nester. Ein Weibchen hat zwei bis drei Würfe pro Jahr: Im Juni -Juli bzw. Juli-August, z.T. noch im Oktober Im Winter zieht sich die Art in kugelförmige Winternester am Boden zurück. Die kleinen Tiere sind sehr ortstreu! Männchen wandern zwar bis 2km, dagegen die Weibchen meist nur bis zu 50 m.Daneben bewohnen viele Kleinvögel ebenso Waldränder oder Gehölzstrukturen entlang von Verkehrswegen. Eine großflächige Beseitigung von Gehölzen führt bei diesen Arten zu drastischen Einbrüchen in den lokalen Populationen. Dies gilt insbesondere, wenn die Arten aufgrund ihres kleinen Aktionsradius nicht mehr in Ausweichquartiere zurückziehen können.

Aber auch die Grasbestände entlang von Straßen sollten abschnittsweise oder streifenweise gemäht werden, um den dort lebenden Reptilien eine Überlebenschance zu geben.

# Wie geht es richtig?

Eine kleinflächige Pflege des Straßenbegleitgrüns erhält Tieren ihren Lebensraum und und ihre Nahrungsbasis. Wichtig ist dabei eine zeitliche und räumliche Staffelung der Pflegemaßnahmen. Diese erhält unterschiedliche Vegetationsstadien und - strukturen. Dabei gilt der Grundsatz: Je kleiner der Bestand, desto kleiner die Pflegefläche, damit noch ein Ausweichen im selben Raum möglich ist. Je nach Größe sollte man nur 1/10 bis 1/3 des Vegetationsbestands entnehmen und dabei eine Größe von ca. 30m bis maximal 50m Länge nicht überschreiten! Zum Schutz der Haselmäuse im Winterquartier sollte die Bearbeitung der Flächen zwischen Oktober und Ende Februar vom Rand her erfolgen. Ein flächiges Befahren sollte unterbleiben. Auch das Schnittgut sollte bis Ende Februar abgefahren sein, damit nicht die ersten Vögel im Reisighaufen mit dem Nestbau beginnen. Ist der Abtransport nicht bis Ende Februar möglich, sollte er erst wieder im Spätherbst erfolgen. Folgepflegeabschnitte sollten im nächsten Jahr nicht im unmittelbaren Anschluss erfolgen.

Art und Umfang der Arbeiten sollten nach § 3 BNatSchG vorher mit der Naturschutzbehörde abgestimmt werden. Bei Vergabe dieser Arbeiten an Unternehmer ist eine konsequente Vertragsgestaltung unerlässlich. Unbedingt sind Kontrollen, Abnahmen und ggf. auch Vertragsstrafen vorzusehen, sonst wird der Unternehmer zum unkontrollierten Selbstläufer.



Nicht schön, aber bei kleinen Abschnitten haben die Tiere eine Chance zum Umzug.



Die verbleibenden Gehölzabschnitte sollten deutlich größer sein als die auf den Stock gesetzten.



Ein zusammenhängender Rückschnitt auf eine Länge von ca. 1-2 km ist nicht erforderlich und führt regelmäßig zu erheblichen Einbrüchen in den lokalen Populationen. Er bedürfte einer naturschutzrechtlichen Genehmigung.



#### Grasbestände:

erster Schnitt im Intensivbereich:

- Ab Mai in wärmeren Tieflagen
- Ab Juni in kälteren Hochlagen 8cm Schnitthöhe

# Bearbeitung streifenweise:

- Zuerst erster Schnitt des Intensivbereichs / der Bankettzone
- Danach erster Schnitt des Extensivbereichs (alle zwei Jahre)



#### Was passiert, wenn nichts passiert: Umweltschadensrecht, Umweltstrafrecht

Der Schutzstatus betroffener Arten lässt sich leicht in Wisia.de ermitteln; z.B. Haselmaus: FFH-Richtlinie EG 2013/17 [FFH] Anhang:IV streng geschützt nach BNatSchG Status:s Aber auch europäische Vogelarten sind besonders geschützt.

Möglich sind in einem solchen Fall

- Verstöße gegen allgemeinen Artenschutz nach § 39 BNatSchG
- Verstöße gegen besonderen Artenschutz nach § 44 BNatSchG
- Umweltschäden nach § 19 BNatSchG

Bei europäisch geschützten Arten erfolgt eine Ahndung von Verstößen gegen § 44 BNatSchG als Straftat nach § 71 BNatSchG oder § 71a BNatSchG (gewerbsmäßig). Um zu vermeiden, dass mit Maßnahmen zur Verkehrssicherung leichtfertig Schäden nach dem Umweltschadensrecht verursacht oder gar strafbewehrte Handlungen begangen werden, ist auch über die vorgenannten "öffentlichen Maßnahmen" hinaus bei einer besonderen Risikolage zu empfehlen, die zuständigen Naturschutzbehörden vor der Durchführung der beabsichtigten Verkehrssicherungsmaßnahmen in Kenntnis zu setzen. In Schutzgebieten kann eine Strafbarkeit nach § 329 StGB vorliegen. Bei Baumfällungen zum Schaden streng geschützter Arten ist in Schutzgebieten sogar eine schwere Umweltschädigung nach § 330 StGB denkbar. Die Beschädigung eines Naturdenkmals wird nach § 304 StGB verfolgt.



#### Lesenswert

Teilweise existieren fachliche Regelwerke oder Gutachten zu Verkehrssicherungsmaßnahmen, die herangezogen werden können, z.B.:

- 1. Hinweise für die Gehölzpflege an Bundesfern- und Landesstraßen in Nordrhein-Westfalen (2013)
  - (http://www.mbwsv.nrw.de/verkehr/ pdf container/richtlinien zur gehoelzpflege.pdf)
- Leitfaden für die fachgerechte Unterhaltungspflege von Gehölzflächen an Straßen in Schleswig-Holstein (2014) http://www.schleswigholstein.de/DE/Landesregierung/LBVSH/Aufgaben/Umwelt/Downloads/download\_ge hoelz/Gehoelzpflege\_leitfaden2014.pdf;jsessionid=88DE13FF6849B63EB00B1478A 6B3B6DA? blob=publicationFile&v=1
- Merkblatt für den Straßenbetriebsdienst: Teil Grünpflege Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen, Arbeitsgruppe Verkehrsführung und Verkehrssicherheit [Arbeitsausschuss: Straßenunterhaltung, Straßenbetrieb und Winterdienst, Arbeitskreis: Unterhaltungs- und Betriebsdienst](2006)
- Rechtsfragen zur Verkehrssicherung in historischen Park- und Gartenanlagen unter Berücksichtigung des Denkmalschutzes und des Naturschutzes (2011) <a href="http://naturschutz-und-denkmalpflege.projekte.tu-berlin.de/media/pdf/Hilsberg">http://naturschutz-und-denkmalpflege.projekte.tu-berlin.de/media/pdf/Hilsberg</a> Rechtsgutachten Endv Nov2011.pdf
- 5. AID-Heft Verkehrssicherungspflicht der Waldbesitzer http://shop.aid.de/1588/verkehrssicherungspflicht-der-waldbesitzer
- 6. Erlass Gehölzpflege entlang von Bundesautobahnen, Bundes- und Landesstraßen Baden-Württemberg (2014)
- 7. Leitfaden ökologisch orientierte Pflege von Straßenbegleitgrün BadenWürttemberg (12/2016)
  <a href="http://www.bluehende-landschaft.de/fix/doc/%84Stra%DFenbegleitgr%FCn%20%96%20Hinweise%20zur%20%F6kologisch%20orientierten%20Pflege%20von%20Gras-">http://www.bluehende-landschaft.de/fix/doc/%84Stra%DFenbegleitgr%FCn%20%96%20Hinweise%20zur%20%F6kologisch%20orientierten%20Pflege%20von%20Gras-</a>

%20und%20Geh%F6lzfl%E4chen%20an%20Stra%DFen%93.pdf

Hessen-Mobil erarbeitet derzeit einen neuen Leitfaden.

## Rückfragen:

Untere Naturschutzbehörde = Kreisverwaltung oder bei Städten 50.000 Einwohnern die Stadtverwaltung

<u>battefeld@web.de</u> klaus-ulrich.batt<u>efeld@umwelt.hessen.de</u>

Klaus-Ulrich Battefeld Ministerialrat Dipl.-Forstwirt Referatsleiter für Artenschutz Naturschutz be

Artenschutz, Naturschutz bei Planungen Dritter, Landschaftsplanung, Naturschutzrecht bei Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz