

Martin Gellermann · Matthias Schreiber

Schutz wildlebender Tiere und Pflanzen in staatlichen Planungs- und Zulassungsverfahren

Leitfaden für die Praxis

 Springer

DBU 
Deutsche Bundesstiftung Umwelt

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungen	XV
Einführung	1
A. Artenschwund und seine Ursachen	1
B. Artenschutz in staatlichen Planungs- und Genehmigungsverfahren	2
C. Praktische Probleme im Umgang mit dem Artenschutzrecht.....	3
Erster Teil: Artenschutz aus rechtlicher Perspektive	5
§ 1 Thematisch einschlägiges Artenschutzrecht im Überblick	7
A. Internationales und europäisches Artenschutzrecht	7
I. Einschlägiges Konventionsrecht	8
1. Bonner Konvention	8
2. Abkommen auf Grundlage der Bonner Konvention	9
3. Berner Konvention.....	12
II. Europäisches Artenschutzrecht	13
1. Die Vogelschutz-Richtlinie 79/409/EWG.....	14
2. Die FFH-Richtlinie 92/43/EWG	14
B. Artenschutzrecht in der Bundesrepublik Deutschland	15
I. Naturschutzrecht des Bundes und der Länder.....	16
1. Allgemeiner und besonderer Artenschutz	16
2. Artenschutz in der Eingriffsregelung	17
3. Gesetzlicher Biotopschutz zwischen Arten- und Habitatschutz... ..	17
II. Sonstiges artenschutzrelevantes Recht.....	18
§ 2 Artenschutzrecht in der vorhabenbezogenen Fachplanung	21
A. Fachplanung – Eingrenzung und Überblick	21
B. Die Funktionssicherungsklausel des § 63 BNatSchG	22
C. Allgemeines Artenschutzrecht.....	23
I. Landesrecht im Rahmen des § 41 Abs. 1 BNatSchG.....	23
II. Weitergehende Verbote des Landesrechts	24
1. Einschlägige Verbotstatbestände.....	24
2. Bedeutung der Verbote für die Fachplanung	25
D. Besonderes Artenschutzrecht	26
I. Privilegierung der Fachplanung durch die Legalausnahme des § 43 Abs. 4 BNatSchG.....	26
1. Unanwendbarkeit des § 43 Abs. 4 BNatSchG?.....	27

a.	Betroffenheit der Lebensstätten der Arten des Anhangs IV FFH-RL	27
b.	Anwendbarkeit in sonstigen artenschutzrelevanten Fällen	28
c.	Praktische Konsequenzen	29
2.	Gemeinschaftskonforme Handhabung des § 43 Abs. 4 BNatSchG	30
II.	Besonderes Artenschutzrecht im Entscheidungsprogramm der Fachplanung	31
III.	Die Verbotstatbestände	32
1.	Wesentliche Gemeinsamkeiten der Verbotsbestimmungen	32
2.	Das Spektrum der geschützten Tier- und Pflanzenarten	33
a.	Besonders geschützte Arten	33
b.	Streng geschützte Arten	36
3.	Direkter Zugriff auf Exemplare besonders geschützter Tier- und Pflanzenarten	36
a.	Tatbestand der Verbotsnorm	36
b.	Relevanz für die Fachplanung	38
c.	Mechanismen der Problembewältigung	39
4.	Schutz der Lebensstätten besonders geschützter Tierarten	40
a.	Lebensstätte und Habitat in fachlicher und rechtlicher Perspektive	41
b.	Identifikation geschützter Teilhabitate	42
aa.	Niststätten	43
bb.	Brutstätten	45
cc.	Wohn- und Zufluchtstätten	48
c.	Temporäre Grenzen des Schutzes der Lebensstätten	50
d.	Die untersagten Handlungen	52
aa.	Substanzverletzung	52
bb.	Sonstige funktionsmindernde Einwirkungen	53
cc.	Unterscheidung von tatbestandlich relevanten und rechtlich unmaßgeblichen Einwirkungen – Relevanzschwellen	54
e.	Mechanismen der Problembewältigung	56
aa.	Vermeidungsmaßnahmen	57
bb.	CEF-Maßnahmen	57
5.	Störung streng geschützter Tier- und europäischer Vogelarten ...	59
a.	Der Tatbestand des Störungsverbots	59
b.	Eingrenzung des Kreises rechtlich relevante Störungen	61
aa.	Der populationsbezogene Ansatz	61
bb.	Relevanzschwellen	62
6.	Schutz besonders und streng geschützter Pflanzen	63
a.	Zugriff auf besonders geschützte Pflanzenarten	63
b.	Sicherung des Standortes streng geschützter Arten	64

c. Relevanz für die Fachplanung	64
IV. Ausnahmen und Befreiungen	65
1. Praktische Bedeutung des § 43 Abs. 4 BNatSchG	65
2. Ausnahmen nach § 43 Abs. 8 BNatSchG	67
3. Artenschutzrechtliche Befreiung	67
a. Allgemeine Befreiungsvoraussetzungen	68
b. Zusätzliche Befreiungsvoraussetzungen im Falle der Betroffenheit europäischer Arten	69
aa. Reichweite der EG-rechtlichen Verbote	70
bb. Zulässige Abweichungen aus gemeinschaftsrechtlicher Sicht	72
(1) Alternativlösung	72
(2) Gewährleistung eines günstigen Erhaltungszustandes (a) Anforderungen des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL	74
(b) Verschlechterungsverbot des Art. 13 VRL	76
(3) Abweichungsgründe	77
(a) Der Katalog des Art. 16 Abs. 1 FFH-RL	77
(b) Anforderungen des Art. 9 Abs. 1 VRL	78
cc. Fazit	82
V. Artenschutz in „Natura 2000-Gebieten“	82
E. Artenschutz und Eingriffsregelung	83
I. Das Abwägungsmodell des § 19 Abs. 3 S. 2 BNatSchG	84
1. Voraussetzungen des § 19 Abs. 3 S. 2 BNatSchG	85
2. Rechtsfolge	86
3. Die Abwägungsklausel im Lichte der Rechtsprechung des EuGH	87
II. Das Verweisungsmodell	88
F. Gesetzlicher Biotopschutz	89
I. Gesetzlicher Biotopschutz im Überblick	89
1. Die geschützten Biotoptypen	89
2. Beeinträchtigungs- und Zerstörungsverbot	91
3. Ausnahmen	93
II. Die Ausnahmeregelungen und das europäische Artenschutzrecht ...	94
G. Artenschutz durch sonstige Rechtsvorschriften	94
I. Spezielle Anforderungen einzelner Fachplanungsgesetze	95
II. Artenschutz und rechtsstaatliches Abwägungsgebot	96
1. Verhältnis zu anderen artenschutzrechtlichen Vorgaben	96
2. Ermittlung der Artenschutzbelange	98
3. Gewichtung der Artenschutzbelange	99
4. Ausgleich der konfligierenden Belange	101
§ 3 Artenschutz in der Bauleitplanung	105
A. Relevanz des Arten- und Biotopschutzrechts	106
I. Bauleitplanung als Zulassungsakt – der planfeststellungs- ersetzende Bebauungsplan	106

II. Biotop- und Artenschutzrecht in der Angebotsplanung	106
1. Biotop- und Artenschutzrecht als Überplanungsverbot?	107
2. Städtebauliche Erforderlichkeit der Planung (§ 1 Abs. 3 BauGB)	107
B. Der „vollzugsunfähige“ Bauleitplan	108
I. Allgemeines Artenschutzrecht	109
II. Besonderes Artenschutzrecht als dauerhaftes Hindernis	109
1. Planungsrelevante Konfliktlagen	109
a. Zugriffs- und Störungsverbote	110
b. Problemfall „Überplanung von Lebensstätten“	111
c. Beeinträchtigung der Pflanzen und ihrer Wuchsstandorte	112
2. Ausnahme- und Befreiungslagen	112
a. Mangelnde Einschlägigkeit von Ausnahmen	112
b. Hineinplanen in eine „objektive Befreiungslage“, § 62 BNatSchG	113
aa. Befreiung und Befreiungslage	113
bb. Vorliegen der Befreiungsvoraussetzungen	114
cc. Bedeutung des naturschutzbehördlichen Ermessens	115
3. Praktische Problemfelder	117
a. Prognostische Abschätzung der Konfliktlage	117
b. Ebenenspezifische Prognose	118
III. Gesetzlicher Biotopschutz als dauerhaftes Hindernis	118
C. Artenschutz und Abwägungsgebot	120
§ 4 Artenschutz in staatlichen Genehmigungsverfahren	123
A. Zulassung baulicher Anlagen	124
I. Vorbemerkung	124
II. Bauliche Vorhaben im Außenbereich (§ 35 BauGB)	125
1. Spezifisch naturschutzrechtliche Anforderungen	125
2. Artenschutz als öffentlicher Belang (§ 35 Abs. 3 BauGB)	126
III. Bauliche Vorhaben im Innenbereich	128
1. Beachtlichkeit des besonderen Artenschutzrechts	128
2. Gesetzlicher Biotopschutz	129
3. Ökologische Anreicherung der Maßstäbe des § 34 BauGB	129
IV. Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans	129
1. Behandlung des Arten- und Biotopschutzes während der Planaufstellung	130
2. Entstehung der naturschutzrechtlichen Problemlage erst nach Inkrafttreten des Plans	131
IV. Fazit	131
B. Rechtsfragen ausgewählter Zulassungsverfahren	131
I. Artenschutz in der deutschen Ausschließlichen Wirtschaftszone – dargestellt am Beispiel der Zulassung von Seeanlagen	132
1. Grundlagen	132
2. Gefährdung der Meeresumwelt	133

a. Verschmutzung der Meeresumwelt	133
b. Gefährdung des Vogelzuges	133
c. Konkretisierung unter Einbezug naturschutzrechtlicher Vorschriften	134
aa. Zur Geltung der §§ 30, 42 ff. BNatSchG in der AWZ....	134
bb. Art. 3 des Zustimmungsgesetzes zur Berner Konvention.....	135
cc. Europäisches Artenschutzrecht	136
d. Eigenständiger Gehalt des Versagungsgrundes	136
3. Fazit.....	137
II. Artenschutz im bergrechtlichen Betriebsplanverfahren	137
1. Grundlagen.....	138
2. Betriebspläne.....	139
a. Artenschutz im Prüfungsprogramm des § 55 BBergG	139
b. Ergänzung durch § 48 Abs. 2 S. 1 BBergG	140
3. Bergrechtliche Planfeststellung	143
III. Wasserrechtliche Erlaubnis und Bewilligungen	143
1. Grundlagen.....	144
2. Artenschutz und wasserrechtliche Gemeinwohlklausel	145
a. Naturschutz und Wasserwirtschaft	145
b. Verhältnis von Gemeinwohlklausel und gesetzlichem Biotop- und Artenschutzrecht.....	146
c. Eingriffsregelung.....	148
Zweiter Teil: Naturschutzfachliche Fragestellungen	149
§ 5 Besonders und streng geschützte Tier- und Pflanzenarten	151
A. Das gesetzlich geschützte Artenspektrum	151
I. Material und Methode	152
II. Das Artenspektrum	155
B. Gefährdungstatus der geschützten Arten	156
§ 6 Gesetzlich geschützte Lebensstätten.....	159
A. Brut- und Niststätten	160
I. Räumliche Dimensionen bei der Bemessung von Brut- und Niststätten	160
II. Mittelbare Auswirkungen auf Brut- und Niststätten	162
III. Zeitliche Dimensionen bei der Bemessung von Brut- und Niststätten	164
B. Wohn- und Zufluchtstätten.....	170
I. Funktionale Begrenzung von Wohnstätten	171
II. Räumliche und zeitliche Dimensionierung von Wohn- und Zufluchtstätten	173
C. Standorte wild lebender Pflanzen	174

§ 7 Das Tötungsverbot	177
§ 8 Störungen	179
A. Allgemeines	179
B. Zeitliche Erstreckung	182
C. Räumliche und zeitliche Erstreckung des Störungsverbot	184
D. Überlappungen zwischen Beschädigung von Lebensstätten und Störungen.....	186
§ 9 Erweiterter Artenschutz in der Eingriffsregelung?	189
§ 10 Artenschutz und Natura 2000-Gebiete	191
§ 11 Besonders geschützte Arten – Sachverhaltsermittlung	193
A. Einführung	193
B. Ermittlung des Artenspektrums	194
I. Der geographische Ansatz	194
II. Der ökologische Ansatz	194
III. Der wirkungsbezogene Ansatz.....	195
IV. Grenzen der Vorab-Einschränkung.....	196
C. Ausdehnung des Untersuchungsraumes	196
D. Untersuchungstiefe für das Artenspektrum	197
I. Ermittlung der Betroffenheit lediglich anhand der Literatur.....	199
II. Ermittlung des Artenspektrums anhand eigener Geländeerhebungen.....	200
III. Untersuchung des Artenspektrums, Ermittlung des Status der Arten, ihrer Verteilung und der von Nist-, Brut-, Wohn- und Zufluchtstätten im Planungsraum.....	200
IV. Besonderer Untersuchungsaufwand bei streng geschützten Arten und europäischen Vogelarten.....	201
§ 12 Bewertung und Gewichtung der Artenschutzbelange	203
A. Allgemeine Bewertungsansätze	203
B. Eingeschränkte Bewertung.....	204
§ 13 Maßnahmen zur Vermeidung und Verminderung	207
A. Allgemeines	207
B. Vorgezogene Kompensationsmaßnahmen	208
C. CEF-Maßnahmen	208
Dritter Teil: Perspektiven des besonderen Artenschutzrechts	213
§ 14 Umsetzung des Urteils des EuGH vom 10.01.2006	215
A. Thematisch einschlägige Regelungen des Referentenentwurfs im Überblick.....	215

B. Würdigung der Regelungsvorstellungen	217
C. Vorschläge zur Neuregelung	222
I. Streichung des § 43 BNatSchG.....	222
II. Anpassung der Verbote des § 42 Abs. 1 BNatSchG	222
III. Schaffung einer neuen Ausnahmeregelung.....	223
IV. Klärung des Verhältnisses.....	223
V. Fazit	224
§ 15 Neue Wege des Artenschutzes in Planungs- und Zulassungsverfahren.....	225
A. Anlass zum Umdenken	225
B. Neugestaltung des Artenschutzes in Planungs- und Zulassungsverfahren.....	226
Vierter Teil: Fallbeispiele.....	231
Fall 1: Die Ortsumgebung.....	233
Fall 2: Der Freizeitpark.....	243
Fall 3: Windkraft und Artenschutz.....	249
Literatur	255
Sachverzeichnis	267
Anhang.....	273
Legende und Anmerkungen zum Anhang	274