

Ellen Krüsemann

# **Biotoptverbund im Naturschutzrecht**



**BWV • BERLINER WISSENSCHAFTS-VERLAG**

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis .....	15
Biotopverbund im Naturschutzrecht .....	19
Einleitung.....	19
I. Problemstellung.....	19
II. Ziel der Untersuchung.....	20
1. Analyse der inhaltlichen Vorgaben zum Schutzgegenstand .....	20
2. Steuerungswirkung der gesetzlichen Vorgaben zum Biotopverbund.....	21
III. Methodische Überlegungen .....	22
IV. Gang der Untersuchung .....	25
1. Realanalytische Überlegungen .....	25
2. Analyse der einschlägigen Rechtsvorschriften .....	25
Teil 1: Biotopverbundkonzepte und ihre ökologischen Grundlagen .....	27
1. Abschnitt: Ökologische Grundlagen.....	27
A Grundbegriffe.....	27
I. Population.....	27
II. Biozönose.....	27
III. Biotop, Biotoptyp.....	28
IV. Biotopbindung .....	28
V. Habitat.....	28
VI. Ökosystem .....	29
VII. Inseltheorie .....	29
VIII. Minimum Viable Population-Konzept.....	30
IX. Theorie der Metapopulation .....	31
X. Mosaikkonzept.....	31
XI. Mosaik-Zyklus-Konzept.....	32
B Ursachen für Störungen von Arten und Biotopen.....	32
I. Land- und Forstwirtschaft .....	33
II. Siedlungs- und Verkehrsflächen .....	35
III. Aktuelle Gefährdungssituation von Arten und Biotopen.....	35
2. Abschnitt: Biotopverbundkonzepte und ihre ökologischen Grundlagen.....	37
A Strömungen innerhalb der Biotopverbundkonzepte .....	37
B Gemeinsame Forderungen der Biotopverbundkonzepte .....	38
I. Erhaltung der Arten- und Lebensraumvielfalt durch Schutz von Lebensräumen ..	38
II. Schutz großflächiger Lebensräume .....	38
III. Populationsökologisch wirksame Anordnung der Flächen.....	40
IV. Einbeziehung von Elementen und Flächen mit Vernetzungsfunktion .....	41
V. Repräsentativität .....	43
1. Repräsentativität für das Arten- und Lebensraumspektrum .....	44
2. Repräsentativität für einen bestimmten Bezugsraum .....	44
3. Forderung nach konkreten Flächenanteilen .....	44

VI. Entwicklung und Wiederherstellung von Lebensräumen .....	45
VII. Rechtliche Forderungen .....	46
<b>C Schritte zur Umsetzung der Biotopverbundkonzepte .....</b>	<b>47</b>
I. Überregionale, regionale und lokale Planungsebenen.....	47
II. Konzepte für verschiedene Naturräume .....	48
III. Konkretisierung von Repräsentanzkriterien .....	49
<b>D Fachliche Kritik an den Biotopverbundkonzepten .....</b>	<b>49</b>
E Rezeption durch Politik, Verwaltung und Gesetzgebung .....	50
<b>F Zusammenfassung der zentralen Fragestellungen und Folgerungen für die weitere Untersuchung.....</b>	<b>51</b>
<b>Teil 2: Rechtliche Schutz- und Gestaltungsvorgaben.....</b>	<b>54</b>
<b>1. Abschnitt: FFH-RL und Vogelschutzrichtlinie .....</b>	<b>54</b>
<b>A Überblick .....</b>	<b>54</b>
<b>B Netz Natura 2000 .....</b>	<b>56</b>
<b>I. Schutzgegenstand .....</b>	<b>56</b>
1. Anforderungen an die einzelnen Bestandteile des Netzes .....	56
a) FFH-Gebiete .....	56
b) Besondere Vogelschutzgebiete.....	59
2. Anforderungen an das Netz Natura 2000 insgesamt: Kohärenz.....	61
3. Netz Natura 2000 als europaweiter Biotopverbund.....	63
4. Zwischenergebnis .....	63
<b>II. Schutzmaßnahmen .....</b>	<b>64</b>
1. FFH-Gebiete .....	64
a) Auswahl.....	64
b) Unterschutzstellung .....	65
c) Praktische und konzeptionelle Maßnahmen .....	66
d) Kontrollmaßnahmen.....	67
e) Sicherung gegenüber Belastungen.....	68
aa) Allgemeines Verschlechterungs- und Störungsverbot.....	68
bb) Verträglichkeitsprüfung.....	69
cc) Vorgezogenes Schutzregime.....	72
2. Besondere Vogelschutzgebiete .....	73
a) Kein differenziertes Auswahlverfahren.....	73
b) Unterschutzstellung .....	74
c) Praktische Maßnahmen .....	75
d) Kontrollmaßnahmen.....	75
e) Verträglichkeitsprüfung.....	76
3. Zwischenergebnis .....	77
<b>III. Verbindlichkeit .....</b>	<b>78</b>
<b>IV. Umsetzung durch die Bundesrepublik Deutschland.....</b>	<b>79</b>
1. Normative Umsetzung .....	79
2. Tatsächliche Umsetzung.....	80

3. Insbesondere: Schutzregime pflichtwidrig nicht gemeldeter bzw. nicht geschützter Gebiete.....	82
a) Potenzielle FFH-Gebiete .....	82
b) Faktische Vogelschutzgebiete .....	83
4. Zwischenergebnis .....	83
<b>C Landschaftselemente im Sinne des Art. 10 FFH-RL .....</b>	<b>83</b>
<b>I. Schutzgegenstand .....</b>	<b>84</b>
1. Gestalt und Funktion der Landschaftselemente.....	84
2. Einbeziehung in das Netz Natura 2000 – Bedeutung für die Kohärenz des Netzes? .....	84
3. Relevanz für die Schaffung von Biotopverbundsystemen?.....	86
4. Zwischenergebnis .....	86
<b>II. Schutzmaßnahmen .....</b>	<b>87</b>
1. Kein Auswahlverfahren.....	87
2. Praktische Maßnahmen: Erhaltung und Pflege.....	87
3. Keine Unterschutzstellung.....	87
4. Kein besonderer Schutz vor Beeinträchtigungen.....	88
5. Zwischenergebnis .....	88
<b>III. Verbindlichkeit .....</b>	<b>88</b>
<b>IV. Normative Umsetzung durch die Bundesrepublik Deutschland .....</b>	<b>89</b>
2. Abschnitt: Wasserrahmenrichtlinie .....	89
<b>A Überblick .....</b>	<b>89</b>
<b>B Schutzregime der WRRL .....</b>	<b>90</b>
<b>I. Schutzgegenstand .....</b>	<b>90</b>
<b>II. Maßnahmen .....</b>	<b>91</b>
1. Operative Zielvorgaben .....	91
2. Bestandsaufnahme durch die Mitgliedstaaten .....	92
3. Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme .....	93
4. Überwachung .....	94
5. Schutzgebiete .....	94
<b>III. Verbindlichkeit .....</b>	<b>96</b>
<b>IV. Umsetzung der WRRL in deutsches Recht .....</b>	<b>96</b>
<b>V. Relevanz der WRRL für die Schaffung von Biotopverbundsystemen? .....</b>	<b>98</b>
<b>VI. Verhältnis zu anderen verbundspezifischen Vorschriften .....</b>	<b>99</b>
1. Verhältnis zum Netz Natura 2000 .....	99
2. Verhältnis zu Landschaftselementen im Sinne des Art. 10 FFH-RL .....	99
<b>VII. Ergebnis .....</b>	<b>100</b>
3. Abschnitt: Bundesnaturschutzgesetz .....	101
<b>A Überblick .....</b>	<b>101</b>
<b>I. Gesetzgebungsverfahren .....</b>	<b>101</b>
<b>II. Gliederung .....</b>	<b>102</b>
<b>III. Zu untersuchende Vorschriften .....</b>	<b>103</b>
<b>B Biotopverbund nach § 3 BNatSchG .....</b>	<b>104</b>

I. Schutzgegenstand .....	104
1. Biotopverbund .....	104
2. Kernflächen, Verbindungsflächen und -elemente .....	105
3. Zielsetzung.....	107
a) Sicherung der Populationen und Lebensräume heimischer Tier- und Pflanzenarten .....	107
b) Funktionsfähige ökologische Wechselbeziehungen.....	110
4. Dauerhaftigkeit .....	110
5. Mindestens 10 Prozent Anteil der Landesfläche .....	111
6. Landesweiter und länderübergreifender Biotopverbund .....	113
7. Konkretisierungs- und Planungsbedarf.....	114
8. Zwischenergebnis .....	115
II. Verbindlichkeit des § 3 BNatSchG .....	116
1. Verbindlicher Auftrag zur Realisierung eines funktionsfähigen Biotop- verbundes.....	116
2. Optimierungsgebot im Übrigen .....	120
3. Verbindlichkeit des Mindestflächenanteils .....	122
4. Zwischenergebnis .....	124
III. Schutzmaßnahmen .....	125
1. Praktische Maßnahmen.....	125
2. Konzeptionelle Maßnahmen: Bedeutung der Landschaftsplanung .....	126
3. Koordination und Kontrolle.....	129
a) Eignungsprüfung .....	129
aa) Allgemeine Anforderungen .....	129
bb) Funktion des Schutzgebietskatalogs in § 3 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 bis 4 BNatSchG .....	130
cc) Erwägungen zur Eignung bestehender Schutzgebiete .....	133
aaa) Nationalparke .....	133
bbb) Gesetzlich geschützte Biotope .....	133
ccc) Naturschutzgebiete.....	134
ddd) Biosphärenreservate .....	135
eee) Gebiete im Sinne des § 32 BNatSchG .....	136
fff) Landschaftsschutzgebiete und Naturparke .....	136
dd) Stellungnahme .....	137
b) Pflicht der Länder zur Abstimmung untereinander.....	138
c) Erkennbarkeit der Einbeziehung in den Biotopverbund.....	140
d) Notwendigkeit einer Bestandsaufnahme und eines dauerhaften Monitorings .....	141
e) Zwischenergebnis .....	142
4. Rechtliche Sicherung .....	143
a) Allgemeine Vorgaben.....	143
aa) Sicherung der erforderlichen Bestandteile.....	143
bb) Unbedingtheit beim „Ob“, Spielraum bei der Art und Weise der Sicherung .....	144
cc) Eignung der Sicherungsmaßnahmen.....	145
b) Ausweisung von Schutzgebieten nach § 22 Abs. 1 BNatSchG .....	146
aa) Gemeinsame Eignungsmerkmale .....	147

bb) Naturschutzgebiete .....	150
cc) Nationalparke.....	151
dd) Biosphärenreservate .....	151
ee) Landschaftsschutzgebiete .....	151
ff) Naturparke .....	152
gg) Geschützte Landschaftsbestandteile und Naturdenkmale .....	152
hh) Schaffung einer weiteren Schutzgebietskategorie? .....	153
c) Planungsrechtliche Festlegungen.....	154
aa) Landschaftsplanung .....	154
bb) Gesamtplanung.....	155
cc) Sonstige Fachplanungen .....	158
d) Langfristige Vereinbarungen.....	158
e) „Andere geeignete Maßnahmen“.....	160
aa) Zivilrechtliche Sicherungsmaßnahmen.....	160
bb) Ökologische Flurbereinigung nach dem Flurbereinigungsgesetz .....	162
dd) Waldschutzgebiete .....	162
ee) Regelungen zur Nutzung von Gewässern .....	163
ff) Gesetzlich geschützte Biotope.....	164
f) Zwischenergebnis.....	164
5. Spezielle administrative Kontrollinstrumente? .....	166
6. Ökonomische Instrumente .....	166
<b>IV. Einzelfragen der Umsetzung in Landesrecht .....</b>	<b>167</b>
1. Pflicht zur Verankerung im Landesrecht .....	167
2. Fristen für die Umsetzung der Handlungspflichten?.....	171
3. Sanktionsmöglichkeiten.....	172
4. Zwischenergebnis .....	173
<b>V. Verhältnis zu anderen Regelungen des Biotopverbundes im Naturschutzrecht .174</b>	
1. Netz Natura 2000.....	174
2. Landschaftselemente im Sinne des Art. 10 FFH-RL.....	176
3. WRRL.....	177
<b>VI. Stellungnahme .....</b>	<b>178</b>
<b>C Landschaftselemente nach § 5 BNatSchG .....</b>	<b>181</b>
<b>I. Schutzgegenstand .....</b>	<b>181</b>
1. Identischer Gegenstand in § 5 Abs. 3 und Abs. 4 Spiegelstrich 3 BNatSchG.182	182
2. Gestalt.....	182
3. Beschränkung auf Agrarlandschaften .....	183
4. Vernetzung.....	183
5. Einbettung in den Biotopverbund nach § 3 BNatSchG? .....	184
6. Zwischenergebnis .....	187
<b>II. Schutzmaßnahmen .....</b>	<b>187</b>
1. Entstehungsgeschichte .....	187
2. Schutzmaßnahmen der Länder (§ 5 Abs. 3 BNatSchG) .....	188
a) Festsetzung einer regionalen Mindestdichte von Landschaftselementen....188	188
aa) Materielle und formale Anforderungen .....	188
bb) Verbindlichkeit der Festsetzung .....	191
b) Durchführung geeigneter Maßnahmen.....	192

aa) Verbindlichkeit der Handlungspflichten.....	192
aaa) Strikte Pflicht zur Einhaltung der Mindestdichte.....	192
bbb) Optimierungsgebot im Übrigen.....	193
bb) Eignungskriterien .....	193
cc) Tatsächliche Maßnahmen: Neueinrichtung .....	194
dd) Koordinierende Maßnahmen.....	195
ee) Konzeptionelle Maßnahmen: Planungsrechtliche Vorgaben.....	196
ff) Sicherungsmaßnahmen? .....	197
aaa) Langfristige Vereinbarungen.....	197
bbb) Förderprogramme .....	199
ccc) Unterschutzstellung nach §§ 22 ff. BNatSchG und gesetzlicher Biotopschutz? .....	200
ddd) Sonstige Maßnahmen .....	200
c) Zwischenergebnis .....	202
3. Schutzmaßnahmen der Landwirtschaft (§ 5 Abs. 4 Spiegelstrich 3 BNatSchG).....	203
a) Landwirtschaft als Adressat.....	203
b) Erhaltung und Vermehrung von Landschaftselementen .....	204
aa) Verbindliche Verpflichtung zur Erhaltung .....	204
bb) Appell zur Vermehrung nach Möglichkeit.....	204
cc) Aktive Maßnahmen?.....	206
c) Erforderlichkeit der Erhaltung und Vermehrung – Bedeutung der Mindestdichte? .....	207
d) Durchsetzung der gebotenen Schutzmaßnahmen.....	208
aa) Vollziehbare Ausgestaltung auf Landesebene .....	208
bb) Eingriffsregelung (Allgemeiner Schutz von Natur und Landschaft)....	210
cc) Verhältnis von § 5 Abs. 4 Spiegelstrich 3 zu § 43 Abs. 4 BNatSchG...	211
e) Zwischenergebnis .....	211
III. Einzelfragen der Umsetzung in Landesrecht .....	212
1. Normative Verankerung des § 5 Abs. 3 BNatSchG? .....	212
2. Fristen für die tatsächliche Umsetzung.....	213
3. Berücksichtigung des landwirtschaftlichen Fachrechts bei Umsetzung des § 5 Abs. 4 Spiegelstrich 3 BNatSchG.....	213
4. Zwischenergebnis .....	217
IV. Verhältnis zu anderen Regelungen des Biotopverbundes im Naturschutzrecht	217
1. Biotopverbund im Sinne des § 3 BNatSchG .....	217
2. Netz Natura 2000.....	219
3. Landschaftselemente im Sinne des Art. 10 FFH-RL.....	219
V. Stellungnahme .....	221
D Oberirdische Gewässer nach § 31 BNatSchG: .....	222
I. Schutzgegenstand .....	222
1. Oberirdische Gewässer .....	223
2. Gewässerrandstreifen und Uferzonen.....	224
3. Beschränkung auf natürliche oder naturnahe Gewässerbereiche?.....	226
4. Einbeziehung von Überschwemmungsgebieten? .....	228
5. Gewässerfunktionen .....	229

6. Zwischenergebnis .....	231
<b>II. Verbindlichkeit.....</b>	<b>231</b>
1. Verbindlicher Auftrag zum Erhalt der großräumigen Vernetzungsfunktion...	231
2. Optimierungsgebot im Übrigen .....	233
3. Verbindlichkeit gegenüber dem Bürger?.....	233
4. Zwischenergebnis .....	234
<b>III. Schutzmaßnahmen.....</b>	<b>235</b>
1. Allgemeine Eignungskriterien .....	235
2. Praktische Maßnahmen.....	235
3. Konzeptionelle, koordinierende und kontrollierende Maßnahmen .....	236
a) Stillschweigende Anforderungen .....	236
b) Geeignete Instrumente.....	237
aa) Landschaftsplanung .....	237
bb) Wasserwirtschaftliche Planung .....	238
cc) Vermeidung von Doppelplanungen .....	240
4. Sicherungsmaßnahmen? .....	240
a) Gesetzliche Ge- und Verbote, insbesondere gesetzlicher Biotopschutz.....	241
b) Unterschutzstellung nach §§ 22 ff. BNatSchG?.....	243
c) Langfristige Vereinbarungen, Förderprogramme .....	244
5. Auswirkungen des § 31 BNatSchG auf sonstige Verwaltungsentscheidungen	244
6. Zwischenergebnis .....	245
<b>IV. Einzelfragen der Umsetzung durch die Länder .....</b>	<b>246</b>
<b>V. Verhältnis zu anderen Regelungen des Biotoptverbundes im Naturschutzrecht .</b>	<b>247</b>
1. Biotoptverbund im Sinne des § 3 BNatSchG .....	247
2. Landschaftselemente im Sinne des § 5 BNatSchG.....	249
3. WRRL.....	250
4. Netz Natura 2000.....	252
5. Landschaftselemente im Sinne des Art. 10 FFH-RL.....	253
<b>VI. Stellungnahme .....</b>	<b>253</b>
<b>4. Abschnitt: Biotoptverbund im Landesnaturschutzrecht (Überblick).....</b>	<b>254</b>
<b>A Landesnaturschutzrecht .....</b>	<b>255</b>
I. Baden-Württemberg .....	255
II. Bayern .....	255
III. Berlin .....	256
IV. Brandenburg .....	256
V. Bremen.....	257
VI. Hamburg .....	258
VII. Hessen .....	258
VIII. Mecklenburg-Vorpommern .....	260
IX. Niedersachsen.....	261
X. Nordrhein-Westfalen .....	261
XI. Rheinland-Pfalz .....	261
XII. Saarland.....	262
XIII. Sachsen .....	263
XIV. Sachsen-Anhalt .....	263
XV. Schleswig-Holstein .....	264

XVI. Thüringen.....	266
VII. Änderungsbedarf .....	266
<b>B Zwischenergebnis.....</b>	<b>267</b>
3. Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse in Thesen.....	269
Biotopverbundkonzepte.....	269
Biotopverbund in FFH- und Vogelschutzrichtlinie .....	269
Biotopverbund in der WRRL .....	270
Biotopverbund im BNatSchG.....	270
§ 3 BNatSchG.....	270
§ 5 BNatSchG.....	273
§ 31 BNatSchG.....	274
Steuerungswirkung der verbundrelevanten Vorschriften im BNatSchG.....	276
Literaturverzeichnis .....	279