

Ellen Krüsemann

Biotopverbund 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
C Schritte zur Umsetzung der Biotopverbundkonzepte	47
I. Überregionale, regionale und lokale Planungsebenen	47
II. Konzepte für verschiedene Naturräume	48
III. Konkretisierung von Repräsentanzkriterien	49
D Fachliche Kritik an den Biotopverbundkonzepten	49
E Rezeption durch Politik, Verwaltung und Gesetzgebung	50
F Zusammenfassung der zentralen Fragestellungen und Folgerungen für die weitere Untersuchung	51
Teil 2: Rechtliche Schutz- und Gestaltungsvorgaben	54
1. Abschnitt: FFH-RL und Vogelschutzrichtlinie	54
A Überblick	54
B Netz Natura 2000	56
I. Schutzgegenstand	56
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
II. Schutzmaßnahmen	64
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
III. Verbindlichkeit	78
IV. Umsetzung durch die Bundesrepublik Deutschland	79
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
C Landschaftselemente im Sinne des Art. 10 FFH-RL	83
I. Schutzgegenstand	84
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
II. Schutzmaßnahmen	87
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
III. Verbindlichkeit	88
IV. Normative Umsetzung durch die Bundesrepublik Deutschland.....	89
2. Abschnitt: Wasserrahmenrichtlinie	89
A Überblick	89
B Schutzregime der WRRL.....	90
I. Schutzgegenstand	90
II. Maßnahmen.....	91
1. Operative Zielvorgaben	91
2. Bestandsaufnahme durch die Mitgliedstaaten	92
3. Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme	93
4. Überwachung.....	94
5. Schutzgebiete.....	94
III. Verbindlichkeit	96
IV. Umsetzung der WRRL in deutsches Recht	96
V. Relevanz der WRRL für die Schaffung von Biotopverbundsystemen?	98
VI. Verhältnis zu anderen verbundspezifischen Vorschriften	99
1. Verhältnis zum Netz Natura 2000	99
2. Verhältnis zu Landschaftselementen im Sinne des Art. 10 FFH-RL	99
VII. Ergebnis.....	100
3. Abschnitt: Bundesnaturschutzgesetz	101
A Überblick	101
I. Gesetzgebungsverfahren.....	101
II. Gliederung.....	102
III. Zu untersuchende Vorschriften.....	103
B Biotopverbund nach § 3 BNatSchG.....	104

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 Biotopverbundes	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
IV. Einzelfragen der Umsetzung in Landesrecht	167
1. Pflicht zur Verankerung im Landesrecht	167
2. Fristen für die Umsetzung der Handlungspflichten?.....	171
3. Sanktionsmöglichkeiten.....	172
4. Zwischenergebnis	173
V. Verhältnis zu anderen Regelungen des Biotopverbundes im Naturschutzrecht	174
1. Netz Natura 2000.....	174
2. Landschaftselemente im Sinne des Art. 10 FFH-RL.....	176
3. WRRL.....	177
VI. Stellungnahme	178
C Landschaftselemente nach § 5 BNatSchG.....	181
I. Schutzgegenstand	181
1. Identischer Gegenstand in § 5 Abs. 3 und Abs. 4 Spiegelstrich 3 BNatSchG.....	182
2. Gestalt.....	182
3. Beschränkung auf Agrarlandschaften	183
4. Vernetzung.....	183
5. Einbettung in den Biotopverbund nach § 3 BNatSchG?	184
6. Zwischenergebnis	187
II. Schutzmaßnahmen	187
1. Entstehungsgeschichte.....	187
2. Schutzmaßnahmen der Länder (§ 5 Abs. 3 BNatSchG)	188
a) Festsetzung einer regionalen Mindestdichte von Landschaftselementen	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
II. Verbindlichkeit.....	231
1. Verbindlicher Auftrag zum Erhalt der großräumigen Vernetzungsfunktion.....	231
2. Optimierungsgebot im Übrigen	233
3. Verbindlichkeit gegenüber dem Bürger?.....	233
4. Zwischenergebnis	234
III. Schutzmaßnahmen	235
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
IV. Einzelfragen der Umsetzung durch die Länder	246
V. Verhältnis zu anderen Regelungen des Biotopverbundes im Naturschutzrecht	247
1. Biotopverbund 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
VI. Stellungnahme	253
4. Abschnitt: Biotopverbund im Landesnaturschutzrecht (Überblick).....	254
A Landesnaturschutzrecht	255
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
XVII. Änderungsbedarf	266
B Zwischenergebnis.....	267
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