

Inhaltsverzeichnis

Einleitung und Problemstellung	25
I. Prolog	25
II. Biodiversitätsschutz im gesellschaftlichen Kontext	26
III. Die umfassende Querschnittsaufgabe Biodiversitätsschutz	27
IV. Das nicht erreichte Ziel, den Biodiversitätsverlust zu stoppen – die Aufgabenstellung der vorliegenden Arbeit	28
V. Differenzierte Umweltnutzung als Leitbild des Biodiversitätsschutzes – der Gang der Untersuchung	29
 <i>Erstes Kapitel</i>	
Grundlagen des Biodiversitätsschutzes	31
 A. Biodiversität – Begriff, Messung und Gefährdung	31
I. Begriff der Biodiversität	31
1. Der Begriff Biodiversität aus naturwissenschaftlicher Sicht	32
a) Qualitative Diversität	35
b) Quantitative Diversität	37
c) Funktionelle Diversität	38
2. Juristischer Begriff der Biodiversität	39
3. Zusammenfassung und Folgen für den Schutzansatz der Biodiversität	45
II. Flächenbezogene Ursachen für den Rückgang der Biodiversität	45
1. Messung der Biodiversität	45
2. Gefährdung der Biodiversität infolge kumulativer Vorgänge	48
a) Flächenverbrauch	49
b) Flächennutzung	49
aa) Die Doppelrolle der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ..	50
bb) Stoffeintrag	53
c) Klimawandel	53
3. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen für den Schutz der Biodiversität	54
 B. Notwendigkeit des Biodiversitätsschutzes und Rechtfertigungsgründe für freiheitseinschränkende Schutzmaßnahmen	55
I. Der Wert der Biodiversität	56
1. Naturwissenschaftliche Aussagen zur Bedeutung der Biodiversität ..	56
2. Ökonomische Aussagen zum Wert der Biodiversität	60

3. Umweltethische Aussagen zum Wert der Biodiversität	63
4. Exkurs: Biodiversitätsschutz und Anpassung an den Klimawandel ..	67
II. Verfassungsrechtliche Gründe für den Biodiversitätsschutz	68
1. Die Staatszielbestimmung des Art. 20 a GG	68
a) Schutzgegenstand: natürliche Lebensgrundlagen	71
b) Schutz- und Gestaltungsauftrag	74
aa) Vorsorgeprinzip	76
bb) Zukunftsverantwortung	77
cc) Generationengerechtigkeit als absolute Grenze der Umwelt- nutzung?	79
dd) Zusammenfassung	81
c) Biodiversität als Schutzziel	82
2. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	84
C. Schlussfolgerungen für ein flächenbezogenes „Schutzkonzept“ der Biodiversität	86
I. Differenzierte Umweltnutzung als Leitbild der instrumentellen Umsetzung des flächenbezogenen Biodiversitätsschutzes	86
1. Einschränkung auf den flächenbezogenen Biodiversitätsschutz ..	86
2. Biodiversität als ergebnisorientiertes (finales) Umweltqualitätsziel? ..	87
3. Differenzierte Umweltnutzung als handlungsorientiertes (kausales) Leitbild für den Biodiversitätsschutz	91
II. Naturschutzfachliche Konkretisierungen zur differenzierten Umwelt- nutzung	96
1. Schutz vor Nutzung (Freiraumschutz)	97
a) Vorranggebiete	97
b) Prozessschutz und Ermöglichung dynamischer Prozesse	97
c) Minimumpopulationen und -areale	98
d) Verbundsystem	98
e) Maß der direkten Flächeninanspruchnahme	99
2. Schutz trotz oder durch Nutzung (Naturgestaltung)	99
a) Abgestuftes Konzept von Schutzzintensitäten	99
b) Kulturlandschaftsschutz	100
c) Differenzierung der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ..	100
d) Differenzierung sonstiger Nutzungsformen, insbesondere des Stoffeintrags	101
3. Monitoring	102

*Zweites Kapitel***Relevanz der flächenbezogenen Planung
für den Biodiversitätsschutz** 103

A. Biodiversitätsschutz durch Planung? – Instrumentelle Relevanz	
flächenbezogener Planung	103
I. Differenzierte Umweltnutzung und das Instrument der Planung	103
II. Flächenbezogene Planungen	105
1. Gesamtplanung	105
2. Fachplanung	106
3. Eingrenzung auf flächenbezogene Umweltplanungen	108
a) Schutzgebietsausweisungen	110
b) Landschaftsplanung	111
c) Wasserrechtliche Fachplanung	111
d) Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung	111
e) Bodenschutzplanung?	112
III. Abwägungsgebot und Abwägungsvorgang	112
IV. Zusammenfassung	114
B. Planung im Rechtssystem – Funktionelle Relevanz flächenbezogener	
Planung	115
I. Flächenbezogener Biodiversitätsschutz und Planung nach der CBD ..	116
1. Bisheriges Konventionsrecht im Vergleich zur CBD	116
2. Überblick zu den Regelungsinhalten der CBD	118
a) Bestandsaufnahme, Überwachung und Planung (Art. 6 und 7 CBD)	120
b) In-situ-Erhaltung (Art. 8 CBD)	121
c) Ökosystemarer Ansatz und nachhaltige Nutzung	124
3. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	127
II. Flächenbezogener Biodiversitätsschutz und Planung im Europarecht ..	128
1. Überblick zum europäischen Umweltrecht	128
a) Umweltschutz im europäischen Primärrecht	129
b) Umwelt- und biodiversitätsschutzbezogenes europäisches Sekundärrecht	131
2. Struktur und Charakteristik des europäischen Umweltrechts im Überblick	133
3. Umweltqualitätsziele und Planungsinstrumente im europäischen Umweltrecht	135
a) Finale Umweltqualitätsziele	135
b) Planungspflichten des europäischen Rechts	137
4. Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	138
III. Flächenbezogener Biodiversitätsschutz durch nicht-planungsbezogene Instrumente des nationalen Rechts	138

1. Biodiversitätsschutz in gesetzlichen Zielbestimmungen	140
a) Bundesnaturschutzgesetz	140
aa) Einheitlicher Bezugsraum der Naturschutzziele	141
bb) Konkretisierungen nach § 1 Abs. 2 BNatSchG	142
cc) Konkretisierungen nach § 1 Abs. 3 bis 6 BNatSchG.....	144
dd) Zwischenergebnis	146
b) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung	146
c) Weitere Zielbestimmungen des medialen Umweltrechts und des Stoffrechts	147
d) Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	149
2. Beeinträchtigungsverbote und Sanierungspflichten	150
a) Artenschutz.....	150
b) Umweltschadensgesetz – Sanierungspflichten	153
c) Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	156
3. Biodiversitätsschutz in Genehmigungsverfahren	157
a) Differenzierte Belastungsschwellen nach dem integrierten Schutzzansatz.....	158
b) Umweltverträglichkeitsprüfung	160
c) FFH-Verträglichkeitsprüfung und spezielle artenschutzrechtliche Prüfung	162
d) Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	164
e) Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	169
4. Indirekte Verhaltenssteuerung am Beispiel der Bodennutzung.....	172
a) Ordnungsrecht und Privilegierung der „guten fachlichen Praxis“	172
b) EU-Agrarstrukturpolitik und finanzielle Anreize zum Umwelt- schutz	175
aa) Direktzahlungen und cross compliance-Anforderungen	176
bb) Agrarumweltmaßnahmen	178
c) Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	180
5. Schlussfolgerungen für die funktionelle Relevanz flächenbezogener Planungen für den Biodiversitätsschutz	181
 <i>Drittes Kapitel</i>	
Flächenbezogene Planungen und Biodiversitätsschutz	182
 A. Flächenbezogene Umweltplanungen und Biodiversitätsschutz	182
I. Gebietsschutz	182
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen des Gebietsschutzes nach BNatSchG	183
a) Gebietsschutz als allgemeiner Grundsatz	183
b) Inhalt des abweichungsfesten Kerns des Gebietsschutzes	186
2. Allgemeiner Gebietsschutz des Naturschutzrechts	187

a) Naturschutzgebiet	188
b) Nationalpark und Nationales Naturmonument	189
c) Landschaftsschutzgebiet	191
d) Biosphärenreservat	192
e) Naturpark	194
f) Zusammenfassende Bewertung	195
3. Besonderer Gebietsschutz des europäischen Naturschutzrechts	197
a) Das Schutzregime der Natura 2000-Gebiete	197
b) Zusammenfassende Bewertung	199
4. Verbund-Gebietsschutz	200
a) Biotopverbund nach §§ 20, 21 BNatSchG	201
b) Netz „Natura 2000“	204
c) Zusammenfassende Bewertung	205
5. Gebietsschutz des Wasser-, Boden- und Immissionsschutzrechts	205
6. Zusammenfassende Bewertung	208
a) Potentiale der differenzierten Schutzkategorien	208
b) Defizite und Optimierungsmöglichkeiten	209
II. Landschaftsplanung	211
1. Verfassungsrechtliche Grundlagen der Landschaftsplanung	211
2. Aufgaben und Ziele der Landschaftsplanung	212
3. Berücksichtigung des Biodiversitätsschutzes in der Landschaftsplanung	214
a) SUP und Landschaftsplanung	215
b) Bestandsaufnahme	218
c) Konkretisierte Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege	219
d) Beurteilung des Zustands anhand des Leitbildes	220
e) Konkrete Formulierung von Erfordernissen und Maßnahmen	221
aa) Erfordernisse und Maßnahmen gegen Beeinträchtigungen	222
bb) Gebiets- und Biotopschutz	224
cc) Verbundsystem, Flächenaufwertung	225
dd) Abiotische Naturgüter	226
ee) Landschaftsbild	227
ff) Freiraumstruktur	227
f) Zusammenfassung und Bewertung	228
4. Bindungs- und Steuerungswirkung der Landschaftsplanung	228
a) Selbstbindung der Naturschutzverwaltung	228
b) Bindungswirkung für andere Verwaltungentscheidungen	229
aa) Berücksichtigungspflicht nach § 9 Abs. 5 BNatSchG	229
bb) Integration in die Raumordnungsplanung	230
cc) Integration in die Bauleitplanung	231
5. Zusammenfassung und Bewertung	232
III. Wasserrechtliche Fachplanung	233

1. Aufgaben der Gewässerbewirtschaftung	234
2. Konkretisierung der Bewirtschaftungsziele durch Planung	235
a) Bewirtschaftung nach Flussgebietseinheiten	236
b) Allgemeine Bewirtschaftungsziele	237
c) Räumliche und inhaltliche Konkretisierung der Bewirtschaftungs- ziele	238
d) Bestandsaufnahme	242
e) Verschlechterungsverbot	242
3. Aufstellung und Inhalte der Planungen	244
a) Öffentlichkeitsbeteiligung und SUP-Pflicht	245
b) Maßnahmenprogramm	246
c) Bewirtschaftungsplan	248
d) Steuerungswirkung der Planungsinstrumente	249
4. Biodiversitätsschutz durch die wasserrechtliche Planung	251
a) Allgemeine Bewertung der Planinhalte	251
b) Differenzierte Umweltnutzung und finales Regelungsprogramm ..	252
5. Zusammenfassende Bewertung	254
IV. Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung	256
1. Luftreinhalteplanung	256
a) Entwicklung der Luftreinhalteplanung	256
b) Luftreinhaltepläne	257
c) Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen	259
d) Festsetzungen der Luftreinhalteplanung	260
e) Zusammenfassende Bewertung	261
2. Lärminderungsplanung	261
a) Aufstellung und Inhalt der Lärminderungsplanung	261
b) Beitrag der Lärminderungsplanung für den Biodiversitätsschutz ..	263
3. Potentiale der Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung für den Biodiversitätsschutz	264
B. Gesamtplanung und Biodiversitätsschutz	265
I. Raumordnung	265
1. Verfassungsrechtliche und gesetzliche Grundlagen	266
2. Aufgaben der Raumordnung und Biodiversitätsschutz	268
a) Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung	269
aa) Nachhaltige Raumentwicklung i. S. d. sog. Drei-Säulen-Kon- zeptes	270
bb) Nachhaltige Raumentwicklung als Gestaltungsauftrag	272
cc) Folgen für den Gewichtungsvorgang und den Schutz der Biodiversität	274
b) Gesetzliche Grundsätze der Raumordnung	277
c) Raumbedeutsamkeit	280
3. Planaufstellung	282

a) Die Planungsebenen und die Koordination mit der Fachplanung	282
b) SUP und Raumordnung	285
c) FFH-Verträglichkeitsprüfung	287
d) Bindungs- und Steuerungswirkung der Planungsinstrumente	287
4. Festlegungen der Raumordnung mit Bezug zum Schutz der Biodiversität	290
a) Siedlungsbezogene Festlegungen	291
aa) Siedlungsstruktur und -begrenzung	291
bb) Achsenkonzepte und linienbezogene Festlegungen	294
b) Freiraumstruktur	294
aa) Großräumige Freiräume und Freiraumschutz	296
bb) Nutzungen im Freiraum	297
cc) Sanierung und Entwicklung	298
dd) Raumordnerische Ausgleichsregelung	298
c) Vorrang-, Vorbehalt- und Eignungsgebiete	299
5. Zusammenfassung und Bewertung	301
II. Bauleitplanung	304
1. Aufgaben der Bauleitplanung und Biodiversitätsschutz	305
a) Städtebaulicher Bezug und differenzierte Umweltnutzung	305
b) Umweltbelange in der Bauleitplanung	306
aa) Vorgaben des § 1 Abs. 6 BauGB	307
bb) Vorgaben des § 1a BauGB	308
2. Planaufstellung	309
a) Die SUP in der Bauleitplanung	309
b) FFH-Verträglichkeitsprüfung und Artenschutz	312
c) Bauplanerische Eingriffsregelung	313
3. Darstellungen und Festsetzungen der Bauleitplanung mit Bezug zum Biodiversitätsschutz	315
4. Zusammenfassung und Bewertung	316

Viertes Kapitel

Zusammenfassung und Weiterentwicklung der Planungsinstrumente

318

A. Zusammenfassende Bewertung der Planungsinstrumente im Hinblick auf den flächenbezogenen Biodiversitätsschutz	318
I. Berücksichtigung der differenzierten Umweltnutzung in den Planungen	318
1. Biodiversität als Schutzziel in den Planungen	319
2. Maßnahmen- und Entscheidungssteuerung	320
3. Planungskoordination	322
4. Beitrag von Geoinformationssystemen	324
5. Umweltbeobachtung und Monitoring	325
II. Ergebnis	326

B. Weiterentwicklung der Planungsinstrumente	327
I. Übergreifende Umweltgesamtplanung?	327
II. Nutzungssteuerung durch Planung	329
1. Allgemeine Anforderungen	329
a) Monitoring mit Fortschreibungspflichten bzw. Plananpassungsklauseln	329
b) Stärkung der Umweltplanungen	330
c) Erfordernis einer auf die Flächennutzung bezogenen Planung ..	332
d) Stärkung der Entwicklungsfunktion der Raumordnung	332
e) Entwicklung weiterer Umweltqualitätsziele	332
f) Vermeidung einer negativen Anreizwirkung	333
2. Vorschlag für eine Bodennutzungsplanung	334
a) Bodennutzungsplanung nach dem Vorbild der Bauleitplanung? ..	334
b) Anreizorientierte Bodennutzungsplanung	335
aa) Erfordernis der positiven Anreizsetzung	335
bb) Inhalt und Verfahren der Bodennutzungsplanung	337
3. Aufgaben der Umweltplanung und Raumordnung in Bezug auf eine neue Bodennutzungsplanung	341
a) Umweltplanungen	341
b) Raumordnung	343
c) Festlegungsgrenzen der Raumordnung – Raumbedeutsamkeit ..	345
C. Ergebnis	347
Literaturverzeichnis	348
Stichwortverzeichnis	378