

Schriften zum Umweltrecht

Band 185

Schutzziel Biodiversität

**Flächenbezogener Schutz der Biodiversität
nach dem Leitbild der differenzierten
Umweltnutzung und
unter besonderer Berücksichtigung
des Planungsrechts**

Von

Ingmar Piroch



Duncker & Humblot · Berlin

INGMAR PIROCH

Schutzziel Biodiversität

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Berlin

Band 185

Schutzziel Biodiversität

Flächenbezogener Schutz der Biodiversität
nach dem Leitbild der differenzierten Umweltnutzung und
unter besonderer Berücksichtigung des Planungsrechts

Von

Ingmar Piroch



Duncker & Humblot · Berlin

Die Fakultät für Wirtschaft, Recht und Gesellschaft
der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus – Senftenberg
hat diese Arbeit im Jahre 2016 als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Alle Rechte vorbehalten
© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Satz: L101 Mediengestaltung, Fürstenwalde
Druck: buchbücher.de gmbh, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0935-4247

ISBN 978-3-428-15073-1 (Print)
ISBN 978-3-428-55073-9 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85073-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☺

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

Meinen Eltern

Vorwort

Die Fakultät für Wirtschaft, Recht und Gesellschaft der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus–Senftenberg hat diese Arbeit im Sommersemester 2016 als Dissertation angenommen.

Herrn Professor Dr. Dr. h.c. Lothar Knopp, Inhaber des Lehrstuhls für Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Umweltrecht an der Brandenburgischen Technischen Universität Cottbus–Senftenberg, zugleich Geschäftsführender Direktor des Zentrums für Rechts- und Verwaltungswissenschaften (ZfRV), danke ich für die Betreuung und Ermöglichung dieser Arbeit. Entstanden ist sie während meiner Tätigkeit als akademischer Mitarbeiter an seinem Lehrstuhl bzw. am ZfRV. Der wissenschaftliche Freiraum und der interdisziplinäre Austausch an der Brandenburgischen Technischen Universität haben wesentlich zum Gelingen der Arbeit beigetragen. Herrn Professor em. Dr. Dr. h.c. Franz-Joseph Peine bin ich für sein Interesse an dem Thema und die umgehende Erstellung des Zweitgutachtens sehr dankbar.

Mein besonderer Dank gilt Herrn Dr. Jan Hoffmann, der ermutigend und stets gesprächsbereit die Erstellung der Arbeit begleitete. Herrn Dr. Hans-Georg Wagner danke ich für seine wertvollen Hinweise zu den ökologischen Fragestellungen.

Für die Aufnahme in die Reihe „Schriften zum Umweltrecht“ möchte ich mich bei Herrn Professor em. Dr. Michael Kloepfer bedanken. Die Veröffentlichung wurde durch die großzügige Unterstützung des ZfRV ermöglicht, wofür ebenfalls mein Dank gilt.

Meinen Eltern danke ich für ihre vielfältige und vorbehaltlose Förderung und Unterstützung. Ihnen ist die Arbeit gewidmet.

Cottbus, im Juli 2016

Ingmar Piroch

Inhaltsübersicht

Einleitung und Problemstellung.....	25
-------------------------------------	----

Erstes Kapitel

Grundlagen des Biodiversitätsschutzes 31

A. Biodiversität – Begriff, Messung und Gefährdung.....	31
B. Notwendigkeit des Biodiversitätsschutzes und Rechtfertigungsgründe für freiheitseinschränkende Schutzmaßnahmen.....	55
C. Schlussfolgerungen für ein flächenbezogenes „Schutzkonzept“ der Biodiversität.....	86

Zweites Kapitel

Relevanz der flächenbezogenen Planung für den Biodiversitätsschutz 103

A. Biodiversitätsschutz durch Planung? – Instrumentelle Relevanz flächenbezogener Planung.....	103
B. Planung im Rechtssystem – Funktionelle Relevanz flächenbezogener Planung.....	115

Drittes Kapitel

Flächenbezogene Planungen und Biodiversitätsschutz 182

A. Flächenbezogene Umweltplanungen und Biodiversitätsschutz.....	182
B. Gesamtplanung und Biodiversitätsschutz.....	265

Viertes Kapitel

Zusammenfassung und Weiterentwicklung der Planungsinstrumente 318

A. Zusammenfassende Bewertung der Planungsinstrumente im Hinblick auf den flächenbezogenen Biodiversitätsschutz.....	318
--	-----

B. Weiterentwicklung der Planungsinstrumente	327
C. Ergebnis	347
Literaturverzeichnis	348
Stichwortverzeichnis	378

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

Erstes Kapitel

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 Schutzintensitäten	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 Schutzansatz	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

Drittes Kapitel

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 Landschafts- planung	214
a) SUP und Landschaftsplanung	215
b) Bestandsaufnahme	218
c) Konkretisierte Ziele des Naturschutzes und der Landschafts- pflege	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
4. Bindungs- und Steuerungswirkung der Landschaftsplanung	228
a) Selbstbindung der Naturschutzverwaltung	228
b) Bindungswirkung für andere Verwaltungsentscheidungen	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-, Vorbehalts- 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. Plananpassungs-	
klauseln	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

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	andere/r Ansicht
ABl.	Amtsblatt
Abs.	Absatz/Absätze
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
a. F.	alte Fassung (eines Gesetzes)
allg.	allgemein
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament)
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
AUM	Agrarumweltmaßnahme/n
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BauR	Baurecht (Zeitschrift)
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz
Bd.	Band
Begr.	Begründer
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundes-Immissionsschutzverordnung
BMELV	Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
BR-Drs.	Drucksachen des Deutschen Bundesrates
bspw.	beispielsweise
BT-Drs.	Drucksache des Deutschen Bundestages
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
BWaldG	Bundeswaldgesetz
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CBD	Convention on Biological Diversity
ChemG	Chemikaliengesetz
CITES	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora
CMS	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals
COP	Conferences of Parties
d	Tag
ders.	derselbe
d. h.	das heißt
dies.	dieselbe/n
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
DüngG	Düngegesetz
DüV	Düngeverordnung
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt
ebd.	ebenda
EG	Europäische Gemeinschaft
EGV	Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft
Einl	Einleitung
ELER-VO	Verordnung über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
endg.	endgültig
et al.	et alii (und andere)
etc.	et cetera
EU	Europäische Union
EUDUR	Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EuR	Europarecht (Zeitschrift)
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
f.	folgende
ff.	folgenden

FFH-Gebiet	Fauna-Flora-Habitat-Gebiet
FFH-RL	Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie
FFH-VP	Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-RL
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GenTG	Gentechnikgesetz
gfP	gute fachliche Praxis
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GK	Gemeinschaftskommentar
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Grundrechtecharta
GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVO	gentechnisch veränderte Organismen
GWR	Zeitschrift für Gesellschafts- und Wirtschaftsrecht
ha	Hektar
HdUR	Handwörterbuch des Umweltrechts
Hrsg.	Herausgeber/in
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
i. E.	im Ergebnis
I+E	Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel
IE-RL	Richtlinie über Industrieemissionen
ILEK	Integrierte ländliche Entwicklungskonzepte
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
i. S.	im Sinne
i. S. d.	im Sinne der/des
i. S. v.	im Sinne von
IUCN	International Union for Conservation of Nature and Natural Resources
i. V. m.	in Verbindung mit
IVU-RL	Richtlinie über die integrierte Vermeidung und Verminderung der Umweltverschmutzung
i. Z.	im Zweifel
jew.	jeweils
Jg.	Jahrgang

Jhd.	Jahrhundert
JZ	Juristen Zeitung
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz (Vierteljahresschrift für Recht und Politik)
KOM/COM	Dokumente der Europäischen Kommission
krit.	kritisch
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
KrWG	Kreislaufwirtschaftsgesetz
lit.	litera (Buchstabe)
LKRZ	Zeitschrift für Landes- und Kommunalrecht Hessen
LKV	Landes- und Kommunalverwaltung (Zeitschrift)
LQR	Luftqualitätsrichtlinie
MAB	Man and Biosphere (Der Mensch und die Biosphäre)
Mio.	Million/en
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
n. F.	neue Fassung (eines Gesetzes)
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer/n
NuL	Natur und Landschaft (Zeitschrift)
NuL(-Planung)	Naturschutz und Landschaftsplanung (Zeitschrift)
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht Rechtsprechungs-Report
NZV	Neue Zeitschrift für Verkehrsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
PflSchG	Pflanzenschutzgesetz
RaumPlanung	Raumplanung (Zeitschrift)
REACH-VO	Verordnung zur Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung chemischer Stoffe
resp.	respektive
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer/n
ROG	Raumordnungsgesetz
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RuR	Raumforschung und Raumordnung (Zeitschrift)
S.	Seite

saP	spezielle artenschutzrechtliche Prüfung
Slg.	Amtliche Sammlung des Europäischen Gerichtshofs
sog.	sogenannte/r
SozW	Soziale Welt (Zeitschrift)
Sp.	Spalte
SRU	Sachverständigenrat (bis 2005 Rat von Sachverständigen) für Umweltfragen
StGB	Strafgesetzbuch
SUP	Strategische Umweltprüfung
SUP-RL	Richtlinie über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme
TA Luft	Erste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft)
TEEB	The Economics of Ecosystems and Biodiversity
Tz.	Textziffer
u. a.	unter anderem resp. und andere
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UGB	Umweltgesetzbuch
UIG	Umweltinformationsgesetz
ULR	Umgebungslärmrichtlinie
UmwelHG	Umwelthaftungsgesetz
UmwH-RL	Umwelthaftungsrichtlinie
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
USchadG	Umweltschadensgesetz
u. U.	unter Umständen
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
UVP-RL	Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten
v. a.	vor allem
Verw	Die Verwaltung (Zeitschrift)
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
V-RL	Vogelschutzrichtlinie

VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie
z. B.	zum Beispiel
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Baurecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht
z. T.	zum Teil
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Einleitung und Problemstellung

Eine kreisrunde Mauer, sagten wir, wird auf dem nackten Fels errichtet. Bevor der Mörtel abbindet, was nicht lange dauert, steckt der Maurer während der Arbeit Steinchen in die weiche Masse, und zwar so, dass sie außen hervorstehen, ohne nach innen zu ragen, wo die Wand zum Zwecke des bequemen Unterbringens der Larve glatt sein muss. Falls nötig, ebnet ein wenig Putz die Buckel ein. Auf die einzementierten Steine folgt reiner Mörtel, wobei jede Schicht einen Belag aus Kieseln erhält. Indem der Konstrukteur das Gebäude hochzieht, schrägt er es zur Mitte immer stärker ab und gibt ihm die Rundung, aus der sich die Kuppelform ergibt. Wir Menschen verwenden Wölbgerüste, auf denen beim Gewölbekbau das Mauerwerk ruht; kühner als wir, baut die Lehmwespe ihre Kuppel ohne Gerüst.

*Jean-Henri Fabre*¹

I. Prolog

Fabre (1823 bis 1915) – skeptisch gegenüber der Evolutionstheorie, die gerade ihren Siegeszug antrat – beobachtete und beschrieb die lebende Insektenwelt. Er gilt als einer der Begründer der Verhaltensforschung.² Seine Aufzeichnungen zeugen von einem tiefen Staunen und einer grenzenlosen Faszination gegenüber seinen Anschauungsobjekten: den Mörtelbienen und Lehmwespen, den Maurerinnen, Blattschneidern und Holzbohrern, den Mistkäfern, Taranteln und Ameisen. Im buchstäblichen Angesicht mit der Welt der Insekten, die in ihrer mikroskopischen Kleinheit eine ganz andere der uns vertrauten ist, stellt er sich immer wieder die Frage, wie diese Vielfalt an Formen geschaffen werden konnte. Auch hundert Jahre später und trotz des rasanten technischen und wissenschaftlichen Fortschritts ist diese Faszination der Natur gegenüber nicht verschwunden. Dies drückt sich etwa in Umfragen aus, in denen fast 90% der europäischen Bevölkerung den Verlust von Tier- und Pflanzenarten als ein Problem ansehen.³ Naturreichtum oder auch das Naturerbe, die Mannigfaltigkeit und die Fülle an

¹ *Fabre*, S. 59f.

² Vgl. *Fabres* Plädoyer für das Studium des Lebendigen: „Ihr schlitzt das Tier auf, ich studiere es lebend; [...] ihr behandelt Zelle und Protoplasma mit Chemikalien, ich studiere den Instinkt in seinen erhabensten Formen; ihr erforscht den Tod, ich erforsche das Leben.“, S. 8f.

³ Flash-Eurobarometer-Umfrage, Nr. 379, Attitudes towards biodiversity, erstellt von TNS Political & Social im Auftrag der Europäischen Kommission, 2013, abruf-

Formen und Strukturen in der Natur werden als „Schatz“ begriffen, als Bedingung für eine gute Lebensqualität.⁴ Der Begriff biologische Vielfalt oder Biodiversität⁵ versucht dies aufzugreifen; auch wenn er spröde und abstrakt wirken mag. Sobald „die Natur“ in Rechtstexte einfließt, verliert sie an Farbe und Form. So wunderbare Namen wie *Smaragdlibelle*, *Sonnentau* oder *Samtfalter* werden zu „wild lebenden Arten“ oder Arten, „die in Anhang II, IV oder V der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführt“ sind. Abstrakte Definitionen sind notwendig, nicht nur für die Wissenschaft, sondern gerade auch für die Rechtsanwendung. Nicht vergessen werden sollte aber, dass hinter diesen Begriffen konkrete Lebewesen in ihrer eigenen Lebenswelt stehen. Bevor über rechtliche Instrumente des Umwelt- und Naturschutzes diskutiert wird, sollte sich jeder in seinen persönlichen Wunschgarten der Natur versetzen, um sich zu vergewissern, dass, wenn es sogleich um „wild lebende Arten“ geht, etwa das *Doldige Winterlieb* oder das *Kleine Granatauge* gemeint sein könnte.

II. Biodiversitätsschutz im gesellschaftlichen Kontext

Das Verhältnis zur Natur zu bestimmen, war und ist eine zentrale gesellschaftliche Aufgabe. Der moderne Naturschutz bewegt sich zwischen zwei Polen: Er ist einerseits Kulturaufgabe und andererseits soll er möglichst wissenschaftlich nüchtern Schutzanforderungen begründen.⁶ Die Anfänge des heutigen Naturschutzes liegen im 19. Jahrhundert. Die romantisch geprägte Vorstellung der „guten Natur“ diente als Gegenentwurf zur aufkommenden Moderne, der Industrialisierung und ihren Folgen. Im Laufe des letzten Jahrhunderts differenzierten sich die Betrachtungs- und Bewertungsebenen des Naturschutzes. Er wurde wissenschaftlicher und zugleich abstrakter. Die Entwicklung reicht von der Bewahrung einzelner Geschöpfe (Artenschutz) und ihrer Lebensräume (Schutz von Natur und Landschaft) über die Vorstellung vom „wohlgeordneten“ Naturhaushalt, in dem allen Arten ein bestimmter Platz oder eine bestimmte Funktion zukommt, bis

bar unter: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/flash_arch_390_375_en.htm#379 (zuletzt abgerufen am: 24.10.2014).

⁴ Nach der Flash-Eurobarometer-Umfrage (Fn. zuvor) sehen 94% der befragten Deutschen „Natur und Biodiversität“ als Grundlage für Wohlergehen und Lebensqualität.

⁵ Die Begriffe Biodiversität, abgeleitet vom englischen Begriff „Biodiversity“, und biologische Vielfalt werden im Folgenden synonym verwendet, vgl. auch BMU (Hrsg.), Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, S. 165 f. sowie BVerfG, Urteil vom 24.11.2010 – 1 BvF 2/05 – Gentechnikgesetz, BVerfGE 128, 1 ff. (Rn. 135: biologische Vielfalt, Rn. 310: Biodiversität).

⁶ Vgl. dazu *Piechocki*, NuL 2002, 418, 419.

schließlich der Fokus auf komplexe natürliche Systeme (Ökosysteme) gerichtet wurde, also auf Stoffumsätze und Prozesse in der Natur.⁷ Gegenwärtig ist der Schutz der Biodiversität die Aufgabe des Naturschutzes, wie die zahlreichen Veröffentlichungen, politischen Programme und Strategien sowie Forschungsvorhaben zum Thema zeigen. Die Aufgabe Biodiversitätsschutz kann in die skizzierte Entwicklung des Naturschutzes eingeordnet werden. Denn es handelt sich um den Versuch, das Verhältnis zur Natur entsprechend dem Wissen, den Problemlagen und gesellschaftlichen Wertvorstellungen der Gegenwart (neu) zu bestimmen.

III. Die umfassende Querschnittsaufgabe Biodiversitätsschutz

Mit dem Biodiversitätsschutz ist das ambitionierte Ziel verbunden, anthropogene Nutzungsinteressen von Naturgütern und den Schutz der Umwelt vor einer übermäßigen Inanspruchnahme in einen Ausgleich zu bringen. Aufgrund dieses umfassenden Ansatzes wird Biodiversitätsschutz als Politikbereiche übergreifende Querschnittsaufgabe bezeichnet.⁸ Dementsprechend umfassend sind bspw. die Ziele und Aktionsfelder der nationalen Biodiversitätsstrategie,⁹ die sich wie eine „Fibel“ der Natur- und Umweltschutzpolitik lesen lassen.¹⁰ Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf den flächenbezogenen Schutz der Biodiversität im nationalen Kontext. Auf weitere Aspekte, wie die Sicherung der genetischen Vielfalt über Genbanken, die grüne Gentechnik, den Vorteilsausgleich zwischen den Staaten für die Nutzung gentechnischer Ressourcen, kann nur hingewiesen werden.¹¹ Biodiversitätsschutz ist eine globale Aufgabe. Die sog. Hot Spots der Biodiversität liegen überwiegend in den ärmsten Regionen der Welt.¹² Der

⁷ Zur Entwicklung des Naturschutzes seit dem 19. Jhd. vgl. *Reichhoff*, *Naturgeschichte*, S. 138 ff.

⁸ Zum Biodiversitätsschutz als „Querschnittsaufgabe“ vgl. nur BMU (Hrsg.), *Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt*, S. 110.

⁹ BMU (Hrsg.), *Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt*, S. 26 ff. und S. 62 ff. Mit der Biodiversitätsstrategie erfüllt die Bundesregierung den Auftrag aus Art. 6 lit. a CBD, Strategien, Pläne und Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt zu entwickeln; zur Biodiversitätsstrategie im Kontext der CBD siehe *Marschall/Lipp/Schumacher*, NuR 2008, 327 ff.

¹⁰ Einen Überblick zur Biodiversitätsstrategie geben *Küchler-Krischun/Piechocki*, NuL 2008, 12 ff.

¹¹ Vgl. etwa *Piechocki*, NuL 2002, 127 ff. und 274, 275 f.; *Stoll*, in: *Fischer-Lescano/Gasser/Marauhn/Ronzitti* (Hrsg.), S. 769 ff.; *Spranger*, in: *Lanzerath et al.*, S. 117 ff.; *Friedland/Prall*, ZUR 2004, 193, 198 ff.; *Godt*, ZUR 2004, 202 ff.

¹² *Mutke/Barthlott*, in: *Lanzerath et al.*, S. 25, 45, 59 f.