

**„möglichst wenig - aber genug“**  
**Untersuchungsumfang und –tiefe im Prüfprogramm aus fachlicher Sicht<sup>1</sup>**

**Dr. Jochen Lüttmann**

Die Vorhabenzulassung ist das Ergebnis eines gestuften Planungsprozesses, in dem der Artenschutz aufgrund jüngster Rechtsprechung des EuGH und des BVerwG (Urteile zur OU Stralsund, Verkehrsflughafen Berlin/Schönefeld, BAB A143 bei Halle) jeweils unabhängig von der Eingriffsregelung eigenständig zu berücksichtigen und zu bewältigen ist (vgl. hierzu die Beiträge von Dr. LÜTKES und HERMANNNS).

Unbestimmte Rechtsbegriffe und sowie wechselhafte Interpretationen der bisherigen Rechtsprechung sorgen anhaltend für Unsicherheiten. Insbesondere die im vergangenen Jahr ergangenen Urteile des EuGH gegen die Bundesrepublik Deutschland (C-98/03 - 10.01.2006), des BVerwG zur Ortsumgehung Stralsund (BVerwG vom 21.06.2006, 9A 28.05), zum Flughafen Berlin-Schönefeld (BVerwG vom 16.03.2006, 4A 1075.04) sowie zur A 143 Westumfahrung Halle (BVerwG vom 17.01.2007, 9A 20.05) haben in ihrer Konsequenz zu Klarstellungen bezüglich des Anwendungsbereiches geführt und sogar eine BNatSchG - Novellierung ausgelöst. Sie haben aber auch weiteren Unsicherheiten hinsichtlich der Anwendung in der Planungspraxis mit sich gebracht. Im Zentrum stehen Diskussionen über die Vielzahl der Arten, die Art-für-Art Gegenstand des Artenschutzbeitrages sein müssen, die individuumsbezogene Darlegungspflicht in Bezug auf die artenschutzrechtlichen Verbote und die Pflicht zu populationsbezogenen Aussagen im Rahmen der ggf. notwendigen Befreiung. Diese legen u.a. einen weit umfassenderen Auftrag zur Bestandserfassung nahe, als bislang in der vorhabensbezogenen Umweltplanung verpflichtend bzw. üblich war.

Der Vortrag konzentriert sich auf die Fragestellung, welche Konsequenzen sich aus den artenschutzrechtlichen Verpflichtungen hinsichtlich Umfang und Tiefe des Prüfprogramms in den Phasen Bestandserfassung, Bewertung und Maßnahmenplanung ergeben – kurz, wie die Prüfung auf die Anforderung „möglichst wenig – aber genug“ zugeschnitten werden kann. Dabei sollen auch inhaltlich und rechtlich notwendige Differenzierungen der artenschutzrechtlichen Inhalte sowie Möglichkeiten der Abschichtung zwischen den Planungs- bzw. Verfahrensebenen UVS / Linienfindung und LBP / Planfeststellung dargestellt werden. Die Darlegungen erfolgen vor dem Hintergrund der in Kürze erwarteten Verabschiedung der sog. „Kleine BNatSchG Novelle“ (im Folgenden: BNatSchG-E).

---

<sup>1</sup> Ergebnisse des Forschungsvorhabens des BMVBS „Entwicklung von Methodiken zur Umsetzung der Eingriffsregelung und artenschutzrechtlicher Regelungen des BNatSchG im Bundesfernstraßenbau“ (F+E-Vorhaben 02.0233/2003/LR); Auftragnehmer: Arbeitsgemeinschaft Smeets + Damascheck, FÖA Landschaftsplanung, Dr. Erich Gassner und Bosch & Partner.

Die gesetzlichen Regelungen schreiben keinen bestimmten Untersuchungsumfang und keine bestimmte Untersuchungstiefe in Bezug auf die Eingriffsbewältigung vor. Im Vortrag wird zunächst allgemein die Bedeutung des Verhältnismäßigkeitsprinzips, das ein Grundprinzip des deutschen wie des Gemeinschaftsrechts darstellt, diskutiert. Die Schwere bzw. der räumliche Umgriff der Eingriffsfolgen für geschützte Gebiete oder Arten und Populationen stellen in jedem Einzelfall einen spezifischen Rahmen und eine Flexibilität für die Anwendung entsprechend FFH-RL und V-RL bereit. Sie bestimmen zunächst den Anwendungsbereich (Artenschutz, FFH-VP, Eingriffsregelung). Daraus folgen spezielle Fragestellungen (nämlich Verbotstatbestände und Arten und Funktionen, die Schutzgegenstände sind), denen im Einzelnen lokal und individuenbezogen oder großräumig und populationsbezogen nachgegangen werden muss.

Hier stellt sich künftig auch die Frage nach der Aufgabenteilung zwischen Amtlichem Naturschutz und Vorhabensträger. Besonders hingewiesen wird auf die Bedeutung nationaler Artenerfassungs- und Artenschutzprogramme und der Landschaftsplanung. Diese Instrumente müssen (künftig) genutzt werden, die Prioritäten des Artenschutzes national, regional und lokal abgestuft zu konkretisieren und ihnen eine räumliche Dimension (Maßnahmenflächen) zu geben. Ihr Fehlen kann die Bestandserfassung grundlegend erschweren und u.U. sogar jede Möglichkeit einer artenschutzrechtlichen Befreiung zunichte machen, wie anhand eines kürzlich ergangenen EuGH-Urteils gegen Irland deutlich wird (Urteil C-183/05 vom 11.01.2007).

Im zweiten Teil des Vortrages sollen die speziellen Problemstellungen in der Bestandserfassung, der Bewertungsphase und der Entwicklung von Maßnahmen vertieft und Lösungsansätze aufgezeigt werden.

Zunächst wird auf die Artenauswahl eingegangen: Grundsätzlich – abstrakt - müssen alle Arten erfasst und bewertet werden, welche in dem betroffenen Raum vorkommen bzw. (mit einiger Wahrscheinlichkeit) vorkommen können. Dies verlangt bereits die Eingriffsregelung. Die besonderen Maßstäbe des Artenschutzrechtes verlangen zudem eindeutig den Artbezug. Falls aber lediglich vermutet wird, die eine oder andere Art könne vorkommen, braucht dies dagegen nicht verfolgt werden. Ebenfalls müssen keine Erfassungen von Tierarten geleistet werden oder weitergehenden Fragestellungen nachgegangen werden, wenn das Ziel, Beeinträchtigungen zu erkennen und die Rahmenbedingungen für Befreiungen zu evaluieren, auch anderweitig – z.B. durch Potenzialabschätzung - erreicht werden kann.

Der rechtliche Anwendungsbereich (Eingriffsregelung, FFH-VP oder Artenschutz) bestimmt auch die Untersuchungsgegenstände und die Untersuchungstiefe resp. die Methodenwahl. Die speziellen Fragen des Artenschutzrechtes erfordern spezielle Untersuchungsansätze und Erfassungsmethoden. Um ausschließen zu können, dass bspw. Anlage und Betrieb einer Straße zum Tod von Tierarten z.B. durch Kollision mit dem Verkehr führen werden, müssen bspw. bei Fledermäusen deren bevorzugte Flugwege ermittelt werden. Die Bestandserfassung muss auf das Erkennen dieser Funktion ausgerichtet werden. Sofern sich die Frage verfahrensrelevant stellt, wie der Aktionsraum einer Art abgegrenzt ist oder welche funktionale Beutung z.B. ein durch das Vorhaben gestörter Teilraum innerhalb des gesamten Aktionsrau-

mes für eine Art resp. eine Lokalpopulation / ein Individuum hat, muss u.U. telemetriert werden. Im Vortrag wird diesen und weiteren Fällen unterschiedlicher Untersuchungstiefe und Methodenwahl am Beispiel der Untersuchung von Vögeln und Fledermäusen nachgegangen.

Liegen grundlegende Kenntnisse nicht vor, sind z.B. Ursachen-Wirkungszusammenhänge bislang wissenschaftlich ungeklärt, stellt dies den Vorhabensträger vor große Probleme und bürdet ihm in der Regel einen weiteren Untersuchungsaufwand auf. Zwar haben die Gerichte in Einklang bestätigt, dass dem Vorhabensträger nicht zugemutet werden kann, Grundlagenforschung zu betreiben. Jedoch stellt ihn dies nicht frei: Zuletzt am 17.01.07 hatte das BVerwG geurteilt, dass im Kontext des strengen europäischen Gebiets- und Artenschutzes eine relevante Unsicherheit zu Lasten des Vorhabens gehe, sofern das verbleibende Risiko für eine Art bzw. Population nicht durch ein adäquates Risikomanagement aufgefangen werden kann.

Um den Verbotseintritt zu vermeiden, kann der Vorhabensträger künftig Maßnahmen zur Wahrung der kontinuierlichen Funktionalität der Lebensstätten einbringen. Diese Maßnahmen müssen wiederum durch die Bestandserfassung belastbar begründet sein. Dazu verpflichtet zum Einen die herausragende Bedeutung der CEF-Maßnahmen für die Projektzulässigkeit, weil Verbotstatbestände umgangen und Rechtsfolgen vermieden werden, die ohne Maßnahme eingetreten wären. Zum Anderen besteht ein hoher Begründungsdruck, weil CEF-Maßnahmen vielfach auch implizieren, dass oft kein Abwägungsspielraum bezüglich der Flächenauswahl besteht (u.U. Erfordernis der Enteignung) und sie häufig lange Zeit im Vorfeld des Projektes realisiert werden müssen. Außerdem muss die Wirksamkeit von CEF-Maßnahmen allgemein nachgewiesen oder zumindest aufgrund einer ausreichenden Detailkenntnis plausibel sein. Das kann eine Begleitforschung nötig machen, falls nicht entsprechende Grundlagendaten bereitstehen.

Treten die Verbote des Artenschutzes für eine Art ein, muss der Vorhabensträger im Rahmen der Ausnahmeprüfung u.a. den Nachweis erbringen, dass die Population in einem günstigen Erhaltungszustand verbleibt. (Hier sind weitergehend spezielle Aspekte der Umsetzung der einschlägigen Regeln der Art. 16 und Art. 9 V-RL im § 43 Abs. 8 BNatSchG-E berührt, die im Vortrag nicht betrachtet werden). Um diesen Nachweis zu führen, werden populationsbezogene Angaben benötigt. Der Vortrag zeigt, welche Daten künftig bereitgestellt werden müssen.

Im dritten Teil des Vortrags werden Aspekte aufgezeigt, die – angesichts des unbestreitbaren erheblichen Umfangs der Bestandsaufnahme in künftigen Verfahren – für eine Aufwandsreduzierung genutzt werden können:

Zunächst sollten Möglichkeiten für Standardisierungen sinnvoll genutzt werden. Hilfreich sind methodische Festlegungen und Arbeitshilfen, etwa Auswahllisten der planungsrelevanten Arten, soweit diese nachvollziehbar auf naturschutzfachlichen Grundlagen aufbauen.

Doppelarbeit und Wertungswidersprüche zwischen Artenschutzbeitrag und LBP / Eingriffsregelung auf der Planfeststellungsebene und ebenenübergreifend im Verhältnis UVS / Artenschutz und Artenschutz / PF-Ebene müssen durch Arbeitsteilung resp. Schwerpunktsetzung

(„Abschichtung“) und eine ineinander greifende Methodik vermieden werden. Im Anwendungsbereich FFH-VP müssen Anhang II und charakteristische Arten behandelt und damit auch erfasst werden. Für die national geschützten Arten verweist die Gesetzesnovelle die Problembewältigung in § 42 Abs. 5 Satz 7 mittelbar auf die Eingriffsregelung und verändert die diesbezüglich herrschende Praxis nicht. Trotzdem müssen auch hier die Arten ermittelt werden, die als Indikatoren der Bewältigung der Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft dienen sollen. Relevant ist auch die Frage, in welchem Rahmen etwa die dem Artenschutz geschuldeten Maßnahmen auch weitere Funktionen im Rahmen der Bewältigung der Eingriffsregelung wahrnehmen können. Möglichkeiten, die Schnittstellen zwischen diesen Anwendungsbereichen / Instrumenten für eine Verschlinkung der Unterlagen zu nutzen, müssen erforscht werden. Sehr hilfreich wäre eine stärkere Abstimmung aufeinander, etwa im Rahmen des künftigen UGB.

Die im Aufbau befindlichen Datenbanken der Länder und Arbeitshilfen zur Artenauswahl werden künftig stark an Bedeutung gewinnen und den Vorhabensträger von eigenen Nachweisen entlasten. Beispielhaft wird dargestellt, an welcher Stelle im Aufgabenspektrum Artenschutzbeitrag diese Daten und Vorgaben ihre Rolle spielen werden. Auch im Kontext der UVS sind diese Datenebenen von zentraler Bedeutung. Relevante Fragen des Artenschutzes, die die grundsätzliche Zulässigkeit des Vorhabens betreffen, sind auch bereits auf der vorgelagerten Planungsebene der Linienfindung zu prüfen, um dem Vermeidungsgrundsatz angemessen Rechnung zu tragen. D. h. die Rahmenbedingungen für den Fortbestand der für die Planfeststellung verfahrenskritischen Arten müssen vorausschauend abgeklärt werden, damit zur PF darauf zurückgegriffen werden kann und unnötige Planungsschleifen vermieden werden. Einen wichtigen Beitrag würde auch eine systematische Datengewinnung, Auswertung und Bereitstellung des bei den Straßenverwaltungen vorliegenden Wirkungswissens Straße / Tierwelt und des Erfahrungswissens über durchgeführte Maßnahmen und ihre Wirksamkeit darstellen.

Zusammenfassend wird deutlich, dass die Bestandserfassung zur Bewältigung des Artenschutzes ein umfangreiches und fachlich anspruchsvolles Programm darstellt. Sinnvolle und verfahrenssichere Eingrenzungen sind durch planvolle Abschichtung auf den verschiedenen Planungsebenen, durch Selektion (Arten, Methoden) und Beschränkung auf wenige, aber relevante Fragestellungen sowie durch Bündelung fachlicher Aspekte zu erreichen.

Die Naturschutzverwaltung des Bundes und der Länder stellen künftig wichtige Datenlieferanten und Quellen für den Bewertungshintergrund dar. Diese Anstrengungen, Daten zentral zu sammeln und bereit zu stellen, kann durch die Eingriffsverwaltungen systematisch unterstützt werden.

**Dr. Jochen Lüttmann (bdla)**  
FÖA Landschaftsplanung GmbH (Trier)  
Auf der Redoute 12  
54296 Trier  
tel: +49 651 – 91 04 80  
email: [jochen.luettmann@foea.de](mailto:jochen.luettmann@foea.de)  
internet: [www.foea.de](http://www.foea.de)