



75 Jahre
Demokratie
lebendig



Deutscher Bundestag
Wissenschaftliche Dienste

Sachstand

Berücksichtigung des Artenschutzes in der Raumplanung Schutz gefährdeter Vogelarten bei Bauvorhaben

Berücksichtigung des Artenschutzes in der Raumplanung

Schutz gefährdeter Vogelarten bei Bauvorhaben

Aktenzeichen: WD 8 - 3000 - 035/24
Abschluss der Arbeit: 15.05.2024
Fachbereich: WD 8: Gesundheit, Familie, Bildung und Forschung,
Lebenswissenschaften

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

- | | | |
|-----------|---|----------|
| 1. | Berücksichtigung des Artenschutzes bei der Raumplanung | 4 |
| 2. | Artenschutzprüfung | 5 |

1. Berücksichtigung des Artenschutzes bei der Raumplanung

Raumplanung beschäftigt sich mit den räumlichen Entwicklungen der Lebens-, Arbeits- und Umweltbedingungen, indem sie die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung mit gleichwertigen Lebensverhältnissen führt.¹ So dürfen durch Bauvorhaben geschützte Tier- und Pflanzenarten in ihrem Bestand nicht erheblich beeinträchtigt werden. Diese Vorgabe gilt für alle in Europa natürlich vorkommenden, wild lebenden Vogelarten nach Artikel 1 der Vogelschutzrichtlinie² und alle Arten des Anhangs IV der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie³.

Schon bei der Planung und auch bei der Genehmigung baulicher Eingriffe in die Umwelt ist der Artenschutz zu berücksichtigen, wie das Bundesamt für Naturschutz unter Verweis auf die aktuelle Rechtsprechung herausstellt. Insbesondere gilt das in § 44 des Bundesnaturschutzgesetzes⁴ definierte Zugriffsverbot. Dazu gehören im Konkreten das Tötungsverbot infolge des beabsichtigten Eingriffs, das Störungsverbot, das Beschädigungsverbot von Fortpflanzungs- und Ruhestätten und der Schutz der Lebens- und Ruhestätte der jeweiligen Tier- oder Pflanzenart. Insgesamt darf sich der Erhaltungszustand der relevanten Spezies nicht erheblich verschlechtern. Diese Verbote müssen bereits bei der Raumplanung in den Blick genommen werden. Der Plan könnte nicht vollzugsfähig sein, sofern er mit den Zugriffsverboten gemäß § 44 BNatSchG kollidiert.

Allerdings sieht das Gesetz Ausnahmeregelungen etwa „bei zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses“ vor. Überdies ermöglicht es vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen, um ein Vorhaben trotz der Folgen für schützenswerte Arten zu realisieren. Vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen müssen jedoch mindestens dieselbe Fläche und Qualität für die zu schützende Art vorsehen, sodass die Fortpflanzungs- und Ruhestätten auch quantitativ erhalten blei-

1 Vgl. die Erklärung beim Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen unter <https://www.bmwsb.bund.de/Webs/BMWSB/DE/themen/raumentwicklung/was-ist-das/was-ist-das.html>.

2 Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 20 vom 26.1.2010, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32009L0147>.

3 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 206 vom 22.7.1992, abrufbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:31992L0043>.

4 Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz - BNatSchG) vom 29. Juli 2009, BGBl. I S. 2542, zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 8. Dezember 2022, BGBl. I S. 2240, geändert.

ben. Entsprechende Maßnahmen können auf bis zu zehn Jahre angelegt sein, sodass sich die Ausgleichsfläche in dieser Zeit entsprechend ökologisch entwickelt.⁵ Sie müssen bereits vor Baubeginn angelegt und damit wirksam sein. Über den weiteren Prognosezeitraum werden sie dann weitergehend überwacht.

2. Artenschutzprüfung

Damit es zu keiner erheblichen Verschlechterung des Erhaltungszustands einer schützenswerten Art in einem bestimmten Lebensraum kommt, sieht das Bundesnaturschutzgesetz das Instrument der Artenschutzprüfung vor. Es enthält keine weitergehenden Bestimmungen, wie der Träger eines Bauprojektes oder die planende Institution eine Artenschutzprüfung vor der Realisierung eines konkreten Vorhabens vorzunehmen hat.

Zur Erstellung der Unterlagen sind aber entsprechende fachliche Ermittlungs-, Prognose- und Bewertungsansätze heranzuziehen, die in der Fachliteratur beschrieben sind. Es muss zunächst ermittelt werden, welche lokalen Populationen von dem Eingriff betroffen wären und in welchem Ausmaß deren Ruhe- und Fortpflanzungsstätten touchiert würden. Dann muss eine Prognose erstellt werden, ob der Eingriff eine signifikant höhere Mortalität der entsprechenden Art im konkreten Lebensraum nach sich ziehen würde.

Dabei kann die bloße Existenz eines Bauwerks schon eine Gefährdung darstellen. Diese sogenannte anlagebedingte Tötung ist bei Vogelarten insbesondere an Windenergieanlagen, Freileitungen, Masten, Schrägseilbrücken oder Gebäuden mit Glasscheiben von Bedeutung. Die betriebsbedingte Tötung kann indes bei Vorhaben im Straßen-, Schienen- und Luftverkehr relevant werden, wenn es infolge des Betriebs zu Kollisionen – zwar nicht mit dem Bauwerk selbst – aber zwischen Fahr- und Flugzeugen und Tieren kommt. Weiterhin kann es auch baubedingt zu Verringerungen eines Bestandes kommen, etwa wenn Vögel infolge des Lärms seltener brüten. Entscheidend ist jedoch letztlich immer die Frage, ob eine signifikant erhöhte Mortalität zu erwarten ist.⁶

5 Runge, Holger, Rahmenbedingungen für die Wirksamkeit von Maßnahmen des Artenschutzes bei Infrastrukturmaßnahmen, 2009, Umweltforschungsplan 2007 - Forschungskennziffer 3507 82 080, Endbericht zum FuE-Vorhaben im Rahmen des Umweltforschungsplanes des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz, abrufbar unter https://simon-widdig.de/downloads/FuE_CEF_Endbericht.pdf.

Lukas, Andreas, Artenschutz in Planungs- und Zulassungsverfahren, 22. März 2022, In: Schriftenreihe des Fachgebietes Landschaftsentwicklung/ Umwelt- und Planungsrecht, Dissertation, Universität Kassel, abrufbar unter <https://kobra.uni-kassel.de/handle/123456789/13743>.

Bundesamt für Naturschutz, Besonderer Artenschutz bei Eingriffen, 2024, abrufbar unter <https://www.bfn.de/besonderer-artenschutz-bei-eingriffen>.

6 Bundesamt für Naturschutz, Besonderer Artenschutz bei Eingriffen, 2024, abrufbar unter <https://www.bfn.de/besonderer-artenschutz-bei-eingriffen>.

Hierfür wird bei Vogelarten häufig der sogenannte Mortalitäts-Gefährdungsindex herangezogen, der artspezifische Empfindlichkeiten und populationsbiologische Parameter wie die natürliche Reproduktions- und Sterberate, die Bestandsgrößen enthält.⁷ Auch naturschutzfachliche Gesichtspunkte wie der Erhaltungszustand der verfahrenskritischen Vogelart werden dem Bundesamt für Naturschutz zufolge berücksichtigt. Der Atlas Deutscher Brutvogelarten⁸ des Dachverbands Deutsche Avifauna wird als aktuelles Übersichtswerk zur Frage der Verbreitung bestimmter Vogelarten herangezogen. Die Mortalitätsgefährdungsdaten werden in der Regel mit den Daten des Brutvogelatlas über die Verbreitung der Vogelarten verknüpft, um sogenannte Gefährdungspotenzialkarten zu erstellen, aus denen hervorgeht, in welchen Gebieten eine relevante Art signifikant in ihrem Bestand geschädigt werden könnten.⁹ Ggf. kann dann die Planung des Bauvorhabens angepasst werden, indem etwa eine Trasse verlegt wird.

Der Ingenieur Dirk Bernotat und der Ornithologe Volker Dierschke haben von 2012 an „Übergeordnete Kriterien zur Bewertung der Mortalität wildlebender Tiere im Rahmen von Projekten und Eingriffen“ entwickelt, die sie 2021 in einer neuen aktualisierten und erweiterten 4. Fassung vorgelegt haben. Die von ihnen entwickelte Mortalitäts-Gefährdungs-Index-Methodik wird vielfach für die Artenschutzprüfung genutzt und in Fachkreisen weiterentwickelt und validiert. Für die Einstufung des artspezifischen Kollisionsrisikos an den verschiedenen Bauvorhaben werten die Autoren nationale und europäische Veröffentlichungen zu Totfunden sowie zum Kollisionsrisiko aus.¹⁰

Einen ähnlichen Status hat die „Arbeitshilfe Vögel und Straßenverkehr“, die zur Bewertung des Straßenverkehrslärms auf Vögel genutzt wird. Sie klassifiziert die Lärmempfindlichkeit der Vogelarten und beschreibt Effekt- und Fluchtdistanzen zwischen Lärmquelle und Lebensstätte fest und führt für bestimmte Arten kritische Schallpegel auf.¹¹

7 Bernotat, Dirk/Dierschke, Volker, Übergeordnete Kriterien zur Bewertung der Mortalität wildlebender Tiere im Rahmen von Projekten und Eingriffen. 2021, 4. Fassung, abrufbar unter https://www.gavia-ecorese-arch.de/ref/pdf/MGI-Arbeitshilfe%20II%206_sMGI.pdf.

8 Dachverband Deutsche Avifauna, Atlas Deutscher Brutvogelarten, Oktober 2022, online abrufbar <https://www.dda-web.de/publikationen/adebar>.

9 Bundesamt für Naturschutz, Besonderer Artenschutz bei Eingriffen, 2024, abrufbar unter <https://www.bfn.de/besonderer-artenschutz-bei-eingriffen>.

Lukas, Andreas, Artenschutz in Planungs- und Zulassungsverfahren, 22. März 2022, In: Schriftenreihe des Fachgebietes Landschaftsentwicklung/ Umwelt- und Planungsrecht, Dissertation, Universität Kassel, abrufbar unter <https://kobra.uni-kassel.de/handle/123456789/13743>.

10 Bernotat, Dirk/Dierschke, Volker, Übergeordnete Kriterien zur Bewertung der Mortalität wildlebender Tiere im Rahmen von Projekten und Eingriffen. 2021, 4. Fassung, abrufbar unter https://www.gavia-ecorese-arch.de/ref/pdf/MGI-Arbeitshilfe%20II%206_sMGI.pdf.

11 Garniell, Annick/Mierwald, Ulrich, Arbeitshilfe Vögel und Straßenverkehr, im Auftrag im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung 2010, abrufbar unter [https://bmdv.bund.de/Shared-Docs/DE/Anlage/StB/arbeitshilfe-voegel-und-strassenverkehr.pdf? blob=publicationFile](https://bmdv.bund.de/Shared-Docs/DE/Anlage/StB/arbeitshilfe-voegel-und-strassenverkehr.pdf?blob=publicationFile).

Verschiedene Bundesländer haben für raumplanerische Vorhaben in ihren Gebieten untergesetzliches Regelwerk, etwa Leitfäden zur Berücksichtigung des Artenschutzes erstellt. Hierzu gehören Listen planungsrelevanter Vogelarten und gesonderte Verwaltungsvorschriften, die Form und Inhalt der Artenschutzprüfung näher bestimmen.¹² Gesonderte Bestimmungen und Handlungsempfehlungen auf Landesebene existieren überdies für die Errichtung von Windenergieanlagen, in denen beispielsweise Mindestabstände zum Lebensraum geschützter Arten festgelegt sein können.¹³

-
- 12 Zum Beispiel für Hessen: Werner, Matthias et al., Planungsrelevante Vogelarten in Hessen, Zum Erhaltungszustand der Brutvogelarten Hessens, 26. Februar 2015, abrufbar unter https://natureg.hessen.de/resources/recherche/VSW/Voegel/NA_VSW_131_Planungsrelevante_Arten.pdf, oder für Nordrhein-Westfalen: Landesbüro der Naturschutzverbände, Artenschutz in der Regionalplanung, online abrufbar <https://www.lb-naturschutz-nrw.de/fachthemen/aktuell-neue-regionalplaene-fuer-nrw/artenschutz-in-der-regionalplanung.html>.
- 13 So etwa in den Tierökologischen Abstandskriterien des Landes Brandenburg, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg, Tierökologische Abstandskriterien, 15. September 2018, abrufbar unter https://mluk.brandenburg.de/cms/media.php/lbm1.a.3310.de/Windkrafterlass_Anlage1.pdf.