



Peter FISCHER-HÜFTLE

Aktuelles zum Naturschutz- und Bauplanungsrecht

Der Bundesgesetzgeber hat einige maßgebliche Novellierungen, unter anderem im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG), Baugesetzbuch (BauGB) und Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) beschlossen, die für die Anwendungspraxis im Naturschutz besonders relevant sind. Ausgewählte Inhalte und Neuerungen werden in diesem Beitrag vorgestellt und eingeordnet. Erläuterungen und Auslegungshinweise helfen, die neuen Rechtsvorschriften anzuwenden. Der Beitrag basiert auf einem ANL-Seminar zum Thema und fasst die Kerninhalte des Skriptes zusammen.

Abbildung 1 Umsiedlungsmaßnahmen zum Schutz von besonders geschützten Arten wie der Gelbbauchunke (*Bombina variegata*) können künftig ohne Ausnahmen durchgeführt werden, das Fangverbot greift in diesem Fall nicht (Foto: Stefan Kostyra/piclease).

1. Änderungen im BNatSchG

Die für die Naturschutzpraxis in Bayern relevanten Änderungen im neuen BNatSchG umfassen unter anderem redaktionelle Klarstellungen, beispielsweise beim Gehölzschutz, und neue Vorschriften zum Umgang mit invasiven Arten. Darüber hinaus wurde das besondere Artenschutzrecht an die ständige Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts angepasst.

1.1 Gesetzlicher Biotopschutz

Mit § 30 Absatz 2 Satz 1 Nummer 5 BNatSchG werden nunmehr auch „Höhlen sowie naturnahe Stollen“ als gesetzlich geschützte Biotope definiert.

Vom Schutz ausgenommen sind genutzte Höhlen und Stollen sowie Maßnahmen, die der Verkehrs-sicherung dienen. Damit soll insbesondere die gewerbliche, zum Beispiel bergbauliche und touristische Nutzung weiter möglich sein.

Nach der Amtlichen Begründung werden Hohlräume vor allem aufgrund ihrer Funktion als Biotop für eine höhlentypische Fauna in ihrer Ausprägung als Höhlen oder Stollen geschützt (BUNDESRAT 2017). Stollen werden nur dann erfasst, wenn sie naturnah sind, sie also nach ihrer Entstehung einer weitgehend natürlichen Entwicklung überlassen wurden und für den Standort typische Arten aufweisen.



Abbildung 2 Mit der Novelle des BNatSchG stehen Höhlen unter dem gesetzlichen Biotopschutz – hier ein Großes Mausohr (*Myotis myotis*) im Winterschlaf an einer Höhlendecke (Foto: Reinhard Siegel/piclease).

Dass Höhlen und naturnahe Stollen nur erfasst sein sollen, soweit sie die für den Standort typischen Tierarten aufweisen, lässt sich dem Wortlaut des Gesetzes jedoch nicht entnehmen. Auch der Gesetzeszweck – Schutz von Lebensräumen geschützter Tierarten – führt nicht zwingend zu einer Beschränkung des Schutzes auf aktuell beziehungsweise periodisch genutzte Höhlen. Eine Höhle, die bisher nicht als ganzjähriger oder periodischer Aufenthaltsort geschützter Tiere dient, kann das Potenzial dazu haben.

Wenn die Vorschrift so zu verstehen ist, wie von der Gesetzesbegründung angenommen, hat das zur Konsequenz: Bevor beeinträchtigende Veränderungen vorgenommen werden, muss eine Höhle oder ein naturnaher Stollen daraufhin untersucht werden, ob dauernd oder zu bestimmten Zeiten eine Nutzung als Lebensraum von Tieren stattfindet und daher das Beeinträchtigungsverbot gilt.

Die Begründung weist darauf hin, dass das Begehen von Höhlen und naturnahen Stollen erlaubt bleibt, da hierdurch in der Regel keine Zerstörungen oder sonstige erhebliche Beeinträchtigungen im Sinne des Gesetzes hervorgerufen werden. Das Störungsverbot des § 44 Absatz 1 Nummer 2 BNatSchG ist zu beachten, wenn Tiere in der Höhle überwintern. Das Betreten von Höhlen und Stollen, die Fledermäusen als Winterquartier dienen, regelt § 39 Abs. 6 BNatSchG.

1.2 Artenschutz – invasive Arten

In den neuen §§ 40a bis 40f BNatSchG wird der Umgang mit invasiven Arten geregelt. Damit wurde die EU-Verordnung Nr. 1143/2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten (= IAS-VO) vom Gesetzgeber umgesetzt. Diese Vorschriften erweitern die Aufgaben der Naturschutzbehörden:

§ 40a BNatSchG beauftragt die zuständigen Behörden, nach pflichtgemäßem Ermessen die im Einzelfall erforderlichen und verhältnismäßigen Maßnahmen zu treffen, um

- sicherzustellen, dass insbesondere die EU-Vorschriften in Bezug auf invasive Arten eingehalten werden und
- die Einbringung oder Ausbreitung von invasiven Arten verhindert oder minimiert wird.

Er ermächtigt die Behörden zu entsprechenden Anordnungen. Nach § 40e BNatSchG legen die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden Managementmaßnahmen fest, um der Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten zu begegnen.

In welcher Form die Vorschriften in der Verwaltungspraxis umgesetzt werden können, was mit verhältnismäßigem Aufwand zu leisten ist und wo zentrale Handlungsfelder liegen, ist Gegenstand der derzeitigen Fachdiskussion.

1.3 Artenschutzrechtliche Verbote

Die Anwendung des besonderen Artenschutzrechts bei Eingriffen und Vorhaben ist konkretisiert worden. So hat insbesondere der § 44 Absatz 5 BNatSchG verschiedene Änderungen und Ergänzungen erfahren.

1.3.1 Privilegierung von Eingriffen und Vorhaben

Wie bisher gelten die Regelungen der Sätze 2 bis 5, die das zu prüfende Artenspektrum einschränken und die Anwendung der Verbotstatbestände erleichtern, für zwei Fallgruppen (Eingriff und Vorhaben). Der neue Gesetzeswortlaut verdeutlicht, dass der Eingriff/das Vorhaben ein behördliches

umweltbezogenes Prüfungsverfahren durchlaufen haben muss, das auch mögliche Verstöße gegen artenschutzrechtliche Verbote einschließt. Die Vermeidung von Beeinträchtigungen wird hervorgehoben.

§ 44 Absatz 5 Satz 1 BNatSchG

Für nach § 15 Absatz 1 unvermeidbare Beeinträchtigungen durch Eingriffe in Natur und Landschaft, die nach § 17 Absatz 1 oder Absatz 3 zugelassen oder von einer Behörde durchgeführt werden, sowie für Vorhaben im Sinne des § 18 Absatz 2 Satz 1 gelten die Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote nach Maßgabe der Sätze 2 bis 5.

Was Vorhaben betrifft, sind folgende Punkte hervorzuheben:

- Bei einem Bebauungsplan nach §§ 13a, 13b BauGB – der im beschleunigten Verfahren beschlossen werden kann – entfällt zwar die Pflicht zum Ausgleich, unberührt davon bleibt aber die Vermeidung oder jedenfalls Minimierung von Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen. Sie erfordert die Ermittlung des relevanten Sachverhalts. In diesem Zusammenhang sind daher auch zu erwartende Konflikte mit artenschutzrechtlichen Verboten und entsprechende Lösungsmöglichkeiten zu prüfen.
- § 29 Abs. 1 BauGB definiert als Vorhaben die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung einer baulichen Anlage, ferner Aufschüttungen und Abgrabungen größeren Umfangs sowie Ausschachtungen und Ablagerungen einschließlich Lagerstätten. Zum Vorhaben gehören nicht nur die Errichtung des Bauwerks, sondern notwendige Vorarbeiten wie die Freimachung des Baufeldes mit Beseitigung des Bewuchses. Ist dagegen beispielsweise die Beseitigung eines Baums nicht Bestandteil eines Vorhabens, gilt die Eingriffsregelung der §§ 14, 15 BNatSchG (OVG Bautzen, Beschluss vom 12.12.2012, Aktenzeichen 1 A 881/11).
- Bei einem Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§§ 30, 33 BauGB), das nach § 18 Absatz 2 Satz 1 BNatSchG nicht der Eingriffsregelung unterliegt, geht der Gesetzgeber davon aus, dass bei Erlass des zugrundeliegenden Bebauungsplans die städtebauliche Eingriffsregelung abgearbeitet worden ist und daher von der Möglichkeit des § 44 Absatz 5 BNatSchG Gebrauch gemacht werden kann.
- Für ein Vorhaben im Innenbereich, das ebenfalls nach § 18 Absatz 2 Satz 1 BNatSchG nicht der Eingriffsregelung unterliegt, gibt es aller-

dings kein – dem Bebauungsplan vergleichbares – vorgeschaltetes Prüfverfahren. Hier muss § 44 BNatSchG allein im bauordnungsrechtlichen Verfahren vollzogen werden. Damit ist die behördliche Kontrolle etwaiger CEF-Maßnahmen gewährleistet.

Auf Antrag des Vorhabenträgers hat die für die Erteilung der Zulassung zuständige Behörde im Benehmen mit der Naturschutzbehörde die Entscheidungen nach § 15 BNatSchG zu treffen, soweit sie der Vermeidung, dem Ausgleich oder dem Ersatz von Schädigungen nach § 19 Absatz 1 Satz 1 BNatSchG dienen. Dies hat haftungsaus-schließende Wirkung nach § 19 Absatz 1 Satz 2 BNatSchG. Der Vorhabenträger kann also wählen, ob die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung zur Anwendung kommen soll oder ob er gegebenenfalls ein Haftungsrisiko bei möglichen Umweltschäden in Kauf nehmen will.

Für sonstige Maßnahmen, die weder als Eingriff noch als Vorhaben zu qualifizieren sind, gilt § 44 Absatz 5 BNatSchG nicht (siehe aber 1.3.5).

1.3.2 Tötungs- und Verletzungsverbot

Das Tötungs- und Verletzungsverbot nach § 44 Absatz 1 Nummer 1 BNatSchG wurde bereits durch die ständige Rechtsprechung dahingehend konkretisiert, dass sich durch den Eingriff oder das Vorhaben das Tötungs- und Verletzungsrisiko für Individuen der betroffenen Art signifikant erhöhen muss, ehe der Verbotstatbestand greift. Der in der Praxis bewährte Signifikanzansatz soll mit der neuen Regelung in § 44 Absatz 5 BNatSchG bestätigt werden.

§ 44 Absatz 5 Satz 2 Nummer 1 BNatSchG

Sind in Anhang IV Buchstabe a der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführte Tierarten, europäische Vogelarten oder solche Arten betroffen, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Absatz 1 Nummer 2 aufgeführt sind, liegt ein Verstoß gegen

1. das Tötungs- und Verletzungsverbot nach Absatz 1 Nr. 1 nicht vor, wenn die Beeinträchtigung durch den Eingriff oder das Vorhaben das Tötungs- und Verletzungsrisiko für Exemplare der betroffenen Arten nicht signifikant erhöht und diese Beeinträchtigung bei Anwendung der gebotenen, fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen nicht vermieden werden kann

Die Regelung vollzieht die bisherige Rechtsprechung nach und bringt in der Sache keine Änderung. Der Verwaltungsgerichtshof München geht davon aus, dass sich die Änderung darin erschöpft, „die durch das Bundesverwaltungsgericht in

gefestigter Rechtsprechung vorgenommene Auslegung des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG positiv-rechtlich zu verankern und zudem festzuhalten, dass Tötungs- und Verletzungsrisiken, die unterhalb der Signifikanzschwelle bleiben, nach Möglichkeit durch die gebotenen, fachlich anerkannten Schutzmaßnahmen vermieden werden müssen“ (VGH München, Beschluss vom 27.11.2017, Aktenzeichen 22 CS 17.1574, Randnummer 32 ff.).

1.3.3 Verbot des Nachstellens und Fangens

Das Verbot des Nachstellens und Fangens nach § 44 Absatz 1 Nummer 1 BNatSchG ist bisher bei Eingriffen und Vorhaben nach § 44 Absatz 5 BNatSchG in der Regel nur dann relevant, wenn im Zuge von vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen (sogenannte CEF-Maßnahmen) eine Umsiedlung erforderlich wird oder Vergrämungsmaßnahmen zum Schutz vor Tötungen durchgeführt werden müssen.

Die neue Vorschrift erleichtert notwendige und unvermeidbare Zugriffe auf wild lebende Tiere oder ihre Entwicklungsformen, um

- sie vor Tötung oder Verletzung oder ihre Entwicklungsformen vor Entnahme, Beschädigung oder Zerstörung zu schützen, oder
- die ökologische Funktion der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang zu erhalten.

Für Umsiedlungs- oder Vergrämungsmaßnahmen die dem Schutz der Tiere dienen, ist daher im Regelfall zukünftig keine Ausnahme nach § 45 Absatz 7 BNatSchG erforderlich.

In der Gesetzesbegründung wird entscheidend auf eine zeitliche Beschränkung der Maßnahme (zum Beispiel der Zwischenhälterung von Individuen) abgestellt. Hierfür gibt es ein einfach zu handhabendes Kriterium: Die Tiere müssen spätestens zu Beginn der nächstfolgenden Fortpflanzungsperiode wieder in die Natur entlassen werden.

§ 44 Absatz 5 Satz 2 Nummer 2 BNatSchG

Sind in Anhang IV Buchstabe a der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführte Tierarten, europäische Vogelarten oder solche Arten betroffen, die in einer Rechtsverordnung nach § 54 Absatz 1 Nummer 2 aufgeführt sind, liegt ein Verstoß gegen

2. das Verbot des Nachstellens und Fangens wild lebender Tiere und der Entnahme, Beschädigung oder Zerstörung ihrer Entwicklungsformen nach Absatz 1 Nummer 1 nicht vor, wenn die Tiere oder ihre Entwicklungsformen im Rahmen einer erfor-

derlichen Maßnahme, die auf den Schutz der Tiere vor Tötung oder Verletzung oder ihrer Entwicklungsformen vor Entnahme, Beschädigung oder Zerstörung und die Erhaltung der ökologischen Funktion der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang gerichtet ist, beeinträchtigt werden und diese Beeinträchtigungen unvermeidbar sind

1.3.4 Beschädigungs- und Zerstörungsverbot

Weiterhin greift das Beschädigungs- und Zerstörungsverbot nicht, wenn die ökologische Funktion der betroffenen Fortpflanzungs- und Ruhestätten – auch im Wege von vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen – im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird. Die Gesetzesänderung in § 44 Absatz 5 Satz 2 Nummer 3 BNatSchG ist vor allem redaktioneller Art. So wurde unter anderem korrigiert, dass vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen „festgelegt“ statt „festgesetzt“ werden können. Damit ist klargestellt, dass CEF-Maßnahmen bei Bebauungsplanverfahren auch vertraglich – etwa über städtebauliche Verträge – festgelegt werden können und nicht Gegenstand der Satzung sein müssen. Der missverständlich verwendete Begriff „festgesetzt“ wurde daher durch den nicht bauplanungsrechtlich belegten Begriff „festgelegt“ ausgetauscht.

1.3.5 Exkurs: Vorgezogener Ausgleich bei Sanierungen

Der deutsche Gesetzgeber wählt den Weg, dass (nur) bei den in § 44 Absatz 5 Satz 1 BNatSchG genannten Eingriffen und Vorhaben die Möglichkeit besteht, das Zerstörungsverbot von Fortpflanzungs- und Ruhestätten durch CEF-Maßnahmen abzuwenden. In der Praxis gibt es Fälle, die nicht unter § 44 Absatz 5 Satz 1 BNatSchG fallen, in denen aber ebenfalls CEF-Maßnahmen nützlich wären. Das lässt sich am Beispiel von Baumaßnahmen im Dachgeschoss eines Hauses darstellen, wenn zum Beispiel eine Ruhestätte von Fledermäusen beeinträchtigt wird und das nicht vermieden werden kann.

Der Ausbau eines Dachgeschosses zwecks Wohnnutzung ist nicht nur baurechtlich eine Nutzungsänderung, sondern auch eine Änderung der Grundstücksnutzung im Sinne des Eingriffstatbestandes. Sie bildet damit im Außenbereich den Anknüpfungspunkt für die Eingriffsregelung und damit für die Anwendung des § 44 Absatz 5 BNatSchG. Im Innenbereich bildet sie ein Vorhaben nach § 18 Absatz 1 Satz 2 BNatSchG, was ebenfalls zu § 44 Absatz 5 BNatSchG führt. Die CEF-Maßnahmen

können im Rahmen der Baugenehmigung festgelegt werden, ihre behördliche Kontrolle ist gewährleistet.

Wird lediglich der Dachstuhl repariert oder erneuert, ohne dass damit ein Ausbau verbunden ist, liegt weder der Eingriffstatbestand vor, noch handelt es sich um ein Vorhaben. In diesem Fall ist eine Ausnahme nach § 45 Absatz 7 Satz 1 BNatSchG erforderlich, wobei als Ausnahmegrund ein „erheblicher wirtschaftlicher Schaden“ in Betracht kommt. Zuvor ist aber zu prüfen, ob eine zumutbare Alternative besteht. Das ist der Fall, wenn es geeignete und dem Bauherrn mögliche CEF-Maßnahmen gibt. Weder die Privilegierung noch die Ausnahme stellt dafür ein Verfahren beziehungsweise einen Anknüpfungspunkt bereit. Ein Ausnahmeantrag kann zwar mit der Begründung abgelehnt werden, dass CEF-Maßnahmen eine geeignete Alternative darstellten, nicht aber mit der Auflage genehmigt werden, bestimmte CEF-Maßnahmen durchzuführen. Auch eine Befreiung nach § 67 Absatz 2 BNatSchG kann in Betracht kommen. Die europarechtliche Pflicht zur Alternativenprüfung gilt jedoch auch für sie, sodass dasselbe Problem entsteht.

In dieser Situation benötigt man ein Verfahren, um die sachgerechte Durchführung von CEF-Maßnahmen durch die Behörde kontrollieren zu lassen. Es geht um die Einhaltung der artenschutzrechtlichen Verbotstatbestände und die im Einzelfall erforderlichen Maßnahmen, um die Gefahr eines verbotswidrigen Handelns abzuwehren. Wird der Bauherr dazu angehört, dass die Ablehnung des Ausnahmeantrags beabsichtigt ist, weil CEF-Maßnahmen möglich und zumutbar sind, und ist er zu ihrer Durchführung bereit und in der Lage, kann die rechtzeitige Durchführung dieser Maßnahmen Gegenstand einer Anordnung nach § 3 Absatz 2 BNatSchG sein. Die europarechtlich geforderte Kontrolle und Überwachung ist damit gewährleistet. Anders als die Ausnahme nach § 45 Absatz 7 BNatSchG schützt die Anordnung jedoch nicht vor möglichen Umweltschäden nach § 19 Absatz 1 Satz 2 BNatSchG. Eine analoge Anwendung dieser Vorschrift liegt aber nahe.

1.4 Beteiligungsrecht anerkannter Vereinigungen

Mit der Novellierung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes ist die Regelung der Vereinsbeteiligung im § 63 Absatz 1 BNatSchG geändert worden. Unter anderem unterliegen jetzt Zoogenehmigungen und Ausnahmen nach § 45 Absatz 7 Satz 1 BNatSchG der Vereinsbeteiligung. Damit werden die Vorgaben des Europarechts und der Aarhus-Konvention umgesetzt.



Abbildung 3

Die erweiterten Beteiligungsrechte nach § 63 Absatz 2 BNatSchG führen dazu, das anerkannten Naturschutzverbänden nunmehr auch bei artenschutzrechtlichen Ausnahmen Gelegenheit zur Stellungnahme und Einsicht in die Unterlagen gegeben werden muss. Dies betrifft beispielsweise auch Allgemeinverfügungen zum Bayerischen Bibermanagement nach der Artenschutzrechtlichen Ausnahmeverordnung (AAV; Foto: Klaus Reitmeier/piclease).

Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) lässt jedoch vermuten, dass die jüngsten Änderungen des BNatSchG und des UmwRG nicht von langer Dauer sein werden, da sie nicht weitreichend genug sind. In der sogenannten „Braunbär II“-Entscheidung nimmt der EuGH zu Beteiligungs- und Klagerechten der anerkannten Vereinigungen nach der Aarhus-Konvention und dem Europarecht Stellung (EuGH, Urteil vom 08.11.2016, Aktenzeichen C-243/15). Der Bezug auf das innerstaatliche Recht betrifft nach Ansicht des EuGH nur die Modalitäten der Öffentlichkeitsbeteiligung, ohne das Recht auf Beteiligung in Frage zu stellen. Die Entscheidung, ob ein Beteiligungsrecht der Öffentlichkeit wegen möglicher erheblicher Auswirkungen auf die Umwelt besteht, ist nach Ansicht des EuGH daher schon in der Aarhus-Konvention getroffen und nicht mehr Sache des nationalen Rechts. Nach Ansicht des EuGH kommt es darauf an, ob eine Entscheidung impliziert, dass die Behörde vor der Genehmigung mögliche erhebliche Umweltauswirkungen prüft. Ist das der Fall, dann besteht ein Beteiligungsrecht nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe b) der Aarhus-Konvention. Im entschiedenen Fall bejaht der EuGH dies für Entscheidungen im Zusammenhang mit der Verträglichkeitsprüfung und der Zulassung eines unverträglichen Projekts.

Nahe liegt daher insbesondere die Annahme, dass auch die Entscheidung über eine Ausnahme von den artenschutzrechtlichen Verbotstatbeständen nach § 45 Absatz 7 BNatSchG „impliziert“,

dass die Behörde vor der Genehmigung einer Tätigkeit prüft, ob diese unter den Umständen des Einzelfalls erhebliche Umweltauswirkungen haben kann (Schlussanträge der Generalanwältin Kokott im Verfahren C-243/15, Randnummer 77 f.). Dann wäre eine Vereinsbeteiligung auch bei Ausnahmen durch Einzel-Verwaltungsakt kraft des Anwendungsvorrangs des Europarechts erforderlich, also über § 63 Absatz 1 Nummer 4b BNatSchG hinaus. Ein Klagerecht ist in diesem Fall nunmehr ohnehin aufgrund § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 Umweltrechtsbehelfsgesetz gegeben. Ist eine Ausnahme vom Tötungsverbot zur Abwehr einer Gefahr dringlich, kann die Entscheidung nach Maßgabe von § 80 Absatz 2 Satz 1 Nummer 4 Verwaltungsgerichtsordnung allerdings für sofort vollziehbar erklärt werden, wenn verhindert werden soll, dass eine mögliche Klage aufschiebende Wirkung hat.

1.5 Klagerecht anerkannter Vereinigungen

Nr. 5: Das Klagerecht nach § 64 BNatSchG wird in Absatz 1 auf die Erweiterung der Beteiligungsrechte in § 63 BNatSchG abgestimmt. Anwendungsbereich sind Entscheidungen über Pläne und Programme im Sinne von § 63 Absatz 2 Nummer 3 bis 5 BNatSchG. Rechtsbehelfe im Rahmen von Planfeststellungsverfahren richten sich allein nach § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 Umweltrechtsbehelfsgesetz. Denn § 64 Absatz 1 BNatSchG verweist auf § 1 Absatz 3 UmwRG und damit auf die Klagerechte in § 1 Absatz 1 Satz 1 UmwRG.

2. Änderungen im Umweltrechtsbehelfsgesetz

Das UmwRG wurde an vielen Stellen geändert, um es an das Europarecht, das Völkerrecht und die EuGH-Rechtsprechung anzupassen. Aus dem komplizierten Regelwerk werden nur einige wichtige Änderungen herausgegriffen, die die Klagerechte deutlich erweitern:

Klagerechte gibt es gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG nunmehr unter anderem auch gegen folgende Entscheidungen:

Entscheidungen über die Annahme von Plänen und Programmen [...], für die [...] eine Pflicht zur Durchführung einer Strategischen Umweltprüfung bestehen kann; ausgenommen hiervon sind Pläne und Programme, über deren Annahme durch formelles Gesetz entschieden wird;

Nr. 6: Verwaltungsakte oder öffentlich-rechtliche Verträge, durch die andere als in den Nummern 1 bis 2b genannte Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts,

des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union zugelassen werden, und

Nr. 6: Verwaltungsakte über Überwachungs- oder Aufsichtsmaßnahmen zur Umsetzung oder Durchführung von Entscheidungen nach den Nummern 1 bis 5, die der Einhaltung umweltbezogener Rechtsvorschriften des Bundesrechts, des Landesrechts oder unmittelbar geltender Rechtsakte der Europäischen Union dienen.

Hervorzuheben ist die Tragweite der oben genannten Nummer 5. Deren weiterer Anwendungsbereich führt dazu, dass in einigen Fällen parallele beziehungsweise sich überschneidende Klagerechte einerseits aus § 64 BNatSchG, andererseits aus § 2 UmwRG bestehen. Denn das Klagerecht des UmwRG erfasst auch

- die Zoogenehmigung (parallel zu § 64 BNatSchG),
- Befreiungen aller Art, also beispielsweise (über § 64 BNatSchG hinaus) auch von den Verboten einer Landschaftsschutzverordnung, die kein Natura 2000-Gebiet schützt,
- Ausnahmen vom besonderen Artenschutzrecht nach § 45 Abs. 7 durch Einzel-Verwaltungsakt (über § 64 BNatSchG hinaus) und
- Plangenehmigungen.

Für die in §§ 63, 64 BNatSchG genannten Befreiungen und Ausnahmen besteht darüber hinaus ein doppeltes Klagerecht nach UmwRG und BNatSchG. Eine bisher nicht bestehende Klagemöglichkeit eröffnet § 1 Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 UmwRG beispielsweise gegen Ausnahmen vom gesetzlichen Biotopschutz und Baugenehmigungen für Vorhaben im Außenbereich.

Nach § 7 Absatz 1 Satz 1 UmwRG kann der Adressat eines Verwaltungsakts bei der Behörde beantragen, dass der Bescheid bestimmten Personen oder klageberechtigten Vereinigungen zugestellt wird, um die Rechtsbehelfsfrist auszulösen.

3. Änderungen des BauGB – § 13b

Für Bebauungspläne der Innenentwicklung mit einer zulässigen Grundfläche von weniger als 20.000 m² hat schon § 13a BauGB zur Folge, dass die Gemeinde nicht verpflichtet ist, Ausgleichsmaßnahmen festzusetzen oder auf andere Weise zu gewährleisten. Dies entbindet die Gemeinde aber nicht von der Verpflichtung, planbedingte Eingriffe im Rahmen der Abwägung nach § 1a Absatz 3 zu minimieren (SCHRÖDTER 2015, § 13a BauGB, Randnummer 38, 48 f.). Die Gemeinde ist nicht befugt, „freiwillig“ die Eingriffsregelung in

der Bauleitplanung anzuwenden, wenn sie das beschleunigte Verfahren wählt.

Mit dem am 13.05.2017 in Kraft getretenen § 13b BauGB erlaubt der Gesetzgeber auch die Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren. § 13a gilt für solche Bebauungspläne entsprechend unter folgenden Voraussetzungen:

- Die **Grundfläche** beträgt nach der Baunutzungsverordnung (BauNVO) weniger als 10.000 m². Dabei sind die Grundflächen mehrere Bebauungspläne, die in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden, mitzurechnen (§ 13a Absatz 1 Satz 2 BauGB). Diese Voraussetzungen müssen zusammen vorliegen. Zwischen mehreren räumlich zusammenhängenden Bebauungsplänen besteht ein enger zeitlicher Zusammenhang jedenfalls dann, wenn sich die Verfahren zur Aufstellung zweier Pläne zeitlich überschneiden. Ein enger sachlicher Zusammenhang kann sich aus der identischen Zielsetzung (Bereitstellung von Wohnungen) ergeben.
- Es wird die Zulässigkeit von „**Wohnnutzungen**“ begründet. Der Zweck der Regelung, beschleunigt Wohnraum bereitzustellen, privilegiert nur Gebiete, die ganz überwiegend dem Wohnen dienen. Darunter fallen jedenfalls reine und allgemeine Wohngebiete (§§ 2–4 BauNVO). Sind andere Nutzungen in nennenswertem Umfang zulässig, ist § 13b BauGB nicht anwendbar, denn er darf nicht als Vehikel dafür dienen, zum Beispiel gewerbliche Nutzungen zu begründen. Die in § 4 Absatz 3 BauNVO genannten Nutzungen sind daher auszuschließen.
- Die Flächen müssen sich **an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen**. Eine dazwischen verlaufende Ortsstraße ist unschädlich. Der Ortsteil muss die Merkmale des § 34 BauGB haben, seine Nutzungsart ist unerheblich. Eine Splittersiedlung reicht als Anknüpfungspunkt nicht aus.
- Das **Verfahren** zur Aufstellung eines solchen Bebauungsplans kann nur bis zum 31.12.2019 förmlich eingeleitet werden; der **Satzungsbeschluss** nach § 10 Abs. 1 BauGB ist bis zum 31.12.2021 zu fassen.

Das beschleunigte Verfahren ist nach § 13a Abs. 1 Satz 4 und 5 BauGB **ausgeschlossen**, wenn

- durch den Bebauungsplan die Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung ausgelöst wird oder
- Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der Erhaltungsziele und Schutzzwecke eines Natura 2000-Gebiets bestehen.

Da § 13a Absatz 1 Satz 2 BauGB die **Grundfläche** nach BauNVO definiert, ist zum Beispiel bei der Ausweisung eines Wohngebiets mit einer Grundflächenzahl von 0,4 das beschleunigte Verfahren im Außenbereich somit auf Grundstücksflächen bis zu 25.000 m² anwendbar. Öffentliche Verkehrsflächen und Gemeinbedarfsflächen kommen hinzu, denn sie zählen nicht zu den Versiegelungsflächen. Die Gesamtfläche der Planung kann dadurch auch 40.000 m² und mehr erreichen. Dies kann gleichzeitig an verschiedenen Stellen des Gemeindegebiets geschehen.

Die Vorschrift erleichtert die Inanspruchnahme neuer Flächen im Außenbereich für Siedlungszwecke. Zudem fördert sie die Zersiedlung der Landschaft und konterkariert das Ziel, den Flächenverbrauch zu verringern.

Die **Verfahrensvereinfachungen** umfassen unter anderem den Verzicht auf

- frühzeitige Beteiligungs- und Anhörungsverfahren,
- Umweltprüfung und Umweltbericht,
- naturschutzrechtliche Kompensation und die
- die Möglichkeit, den Flächennutzungsplan auch im Nachhinein anzupassen.

Die in § 1a Absatz 3 Satz 1 BauGB genannte Vermeidung von Natur- und Landschaftsbeeinträchtigungen entfällt dagegen nicht. Die sonstigen Vorschriften des Naturschutzrechts sind auch im beschleunigten Verfahren zu beachten. Ob die Planung in Konflikt mit gesetzlichen Verboten des Biotopschutzes oder Artenschutzes geraten kann, ist durch eine fachliche Stellungnahme zu klären.

Die planende Gemeinde bleibt auch im beschleunigten Verfahren verpflichtet, Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu ermitteln, zu bewerten und in die Abwägung einzustellen, auch etwa in Bezug auf das Minimierungsgebot (SCHRÖDTER 2015, § 13a, Randnummern 49, 50; VGH München, Urteil vom 18.01.2017, Aktenzeichen 15 N 14.2033). Es entfällt lediglich die Kompensationspflicht. Nicht kompensierte erhebliche Beeinträchtigungen von Naturhaushalt und Landschaftsbild sind bei der Abwägung entsprechend zu gewichten. Die im Eingriff liegende Beeinträchtigung von Natur und Landschaft wiegt schwerer, wenn Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen unterbleiben (BVerwG, Urteil vom 31.01.1997, Aktenzeichen 4 NB 27.96, in Natur und Recht 1997, S. 543). Die durch § 13b BauGB eröffneten Möglichkeiten entbinden die Gemeinde auch nicht davon, den Vorrang der Innenentwicklung und das Gebot des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden zu beachten und in die Abwägung einzustellen.

Die Gemeinde muss also auch im Verfahren nach § 13a und § 13b BauGB die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Belange des Naturschutzes hinreichend prüfen und die Ergebnisse dieser Prüfung in ihre Abwägungsentscheidung einbeziehen. Ein Ermittlungsdefizit liegt vor, wenn abwägungserhebliche Belange in wesentlichen Punkten nicht zutreffend ermittelt worden sind, der Gemeinderat mithin bei der Abwägungsentscheidung einen falschen Sachverhalt zu Grunde gelegt hat (VGH München, Urteil vom 18.01.2017, Aktenzeichen 15 N 14.2033). Auch wenn kein Umweltbericht erforderlich ist, muss doch eine Darstellung der betroffenen Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der zu erwartenden Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft und mögliche Maßnahmen zu ihrer Vermeidung oder Minimierung gegeben werden.

Ermittlungs- und Bewertungsmängel sind Verfahrensmängel (BVerwG, Beschluss vom 30.06.2014, Aktenzeichen 4 BN 38/13, in Baurecht 2014, S. 1745). Die unzureichende Ermittlung der Naturschutzbelange kann so zu einem materiellen Fehler in der Abwägung nach § 1 Absatz 7 BauGB und damit zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans führen. Dieser Fehler muss nicht binnen Jahresfrist gerügt werden. Er kann auch danach etwa bei einer Inzidentkontrolle des Bebauungsplans geltend gemacht werden.

Hinweis

Der Beitrag basiert auf wesentlichen Inhalten des Skriptes von RA Peter Fischer-Hüftle für das ANL-Seminar „Aktuelles zum Naturschutz- und Bauplanungsrecht“, das am 24. Januar 2018 in Regensburg stattfand. Die Inhalte sind deutlich verkürzt und vereinfacht dargestellt.

Autor

Peter Fischer-Hüftle,

Jahrgang 1946.
1973 Verwaltungsgericht Regensburg; 1974 Bayerisches Staatsministerium des Innern; 1977 Regierung der Oberpfalz; 1979 Verwaltungsgericht Regensburg, 1992 Vorsitzender Richter, Schwerpunkt seit 1986 Naturschutzrecht; 2003 Lehrauftrag für Naturschutzrecht an der Universität Passau; seit 1978 Veröffentlichungen zum Naturschutzrecht (unter anderem BNatSchG-Kommentar); seit 1979 Mitwirkung an zahlreichen Tagungen und Lehrgängen der ANL und in anderen Bundesländern; Mitherausgeber der Zeitschrift „Natur und Recht“; 2001 Umweltmedaille des Freistaats Bayern; seit 2011 Rechtsanwalt.

+49 941 29797969
fischer-hueftle@t-online.de



Literatur

- BUNDESRAT (2017): Gesetzesentwurf der Bundesregierung. – Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Drucksache 168/17, vom 17.02.2017; www.umwelt-online.de/PDF/BR/2017/0168_2D17.pdf.
- SCHRÖDTER, W. (Hrsg., 2015): Baugesetzbuch: BauGB. – Kommentar, 8. Auflage, Nomos-Verlag: 2639 S.

Zitiervorschlag

- FISCHER-HÜFTLE, P. (2018): Aktuelles zum Naturschutz- und Bauplanungsrecht. – ANLiegen Natur 40(1): 75–82, Laufen; www.anl.bayern.de/publikationen.

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: [Anliegen Natur](#)

Jahr/Year: 2018

Band/Volume: [40_1_2018](#)

Autor(en)/Author(s): Fischer-Hüftle Peter

Artikel/Article: [Aktuelles zum Naturschutz und Bauplanungsrecht 75-82](#)