

<https://doi.org/10.1007/s10357-022-4072-y>

Rechtliche Einordnung von Grünbrücken bei Aus- und Neubauten sowie bestehenden Bundesfernstraßen

Katharina V. Weiß

© Der/die Autor(en) 2022. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Angesichts der enormen Zerschneidungswirkung von Bundesfernstraßen werden Grünbrücken in der Bundesrepublik vermehrt errichtet, sodass sich die Frage der rechtlichen Einordnung dieser bei Aus- und Neubau, aber auch bei bestehenden Bundesfernstraßen stellt. Der Beitrag geht dabei auf ausgewählte naturschutzrechtliche Instrumente ein, beleuchtet fachplanungsrechtliche Besonderheiten und stellt die Frage der (finanziellen) Verhältnismäßigkeit von Grünbrücken.

1. Einführung

Deutschlands Straßennetz umfasste im Jahr 2021 rund 51 018 km Bundesfernstraße¹ und stellt damit eines der dichtesten Fernstraßennetze Europas dar.² Dadurch, dass Bundesfernstraßen linienförmig (§ 16 Abs. 1 HS 2 FStrG³) angelegt werden, wird das Staatsgebiet in ein Mosaik zerteilt, sodass der Lebensraum von Tieren verringert wird. Sie stellen eine nahezu unüberwindbare Barriere dar, im Zuge dessen eine Isolierung der Habitate eintritt. Konsequenz dieser Verinselung ist u. a. ein Rückgang der Populationen, eine Minderung der genetischen Variabilität und keinen (ausreichenden) Genfluss zwischen den Populationen, sodass vermehrt Inzucht auftritt.⁴ Durch den Klimawandel wird die Gefahr noch verstärkt, da vermehrt Tierarten aufgrund des Klimawandels ihre heimischen Wohnorte verlassen. Grünbrücken können dieser Gefahr entgegenzutreten, da diese die Lebensräume von Tieren über Verkehrswege hinweg vernetzt, sodass eine Überquerung der Bundesfernstraße gefahrlos ermöglicht wird. Sie gelten daher als „eine Erfolgsgeschichte für die Wiedervernetzung von Wildtierkorridoren“.⁵ Angesichts der steigenden Anzahl von Grünbrücken, die in der Bundesrepublik errichtet werden,⁶ soll dieser Beitrag die rechtliche Einordnung von Grünbrücken als artenschutzrechtliche Maßnahme bei dem Aus- und Neubau⁷ von Bundesfernstraßen untersuchen (2.), ehe die rechtlichen Besonderheiten bei der nachträglichen Errichtung von Grünbrücken bei bestehenden Bundesfernstraßen (3.) in den Blick genommen werden soll. Zudem soll die Frage aufgeworfen werden, ob Grünbrücken aufgrund der Kosten als unverhältnismäßig einzustufen sind (4.), um abschließend ein Fazit (5.) ziehen zu können.

2. Grünbrücken als artenschutzrechtliche Maßnahme bei Aus- und Neubauten von Bundesfernstraßen

Der Bundesverkehrswegeplan 2030 geht davon aus, dass künftig bei allen Verkehrsträgern ein hoher Bedarf an Aus- und Neubaumaßnahmen besteht und sieht ein Investitionsvolumen von rund 50,9 Mrd. Euro für den Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen vor.⁸ Das bereits dichte Netz wächst damit mit der Folge weiter, dass die Zerschneidung von Habitaten weiter vorangetrieben wird. Weil Grünbrücken diesen Gefahren entgegenzutreten können, soll an-

gesichts des umfangreichen (rechtlichen) Prüfprogramms für den Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen erörtert werden, wie Grünbrücken als artenschutzrechtliche Maßnahme bei Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen einzuordnen sind. Unter diesem Aspekt sollen die eigenständigen Instrumente der FFH-Verträglichkeitsprüfung (2.1.), der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (2.2.) und der Umweltverträglichkeitsprüfung (2.3.) näher betrachtet werden.

2.1 FFH-Verträglichkeitsprüfung

Die FFH-Verträglichkeitsprüfung ist europarechtlich in Art. 6 Abs. 3, 4 Richtlinie 92/43/EG (FFH-RL⁹) und national in § 34 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG¹⁰) normiert und bezweckt den Schutz von Natura-2000-Gebieten vor planungs- und projektbezogenen Beeinträchtigungen.

2.1.1 Vorprüfung

In einem ersten Schritt – der sog. Vorprüfung (Art. 6 Abs. 3 S. 1 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG) – muss die Frage beantwortet werden, ob das Projekt oder der Plan eine Beeinträchtigung für ein Natura-2000-Gebiet¹¹ darstellen kann, wobei stets auf den konkreten Einzelfall abzustellen ist.¹² Soll der Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen unmittelbar in einem Natura-2000-Gebiet verwirklicht

- 1) Nach § 1 Abs. 2 FStrG zählen zu den Bundesfernstraßen die Bundesautobahnen und die Bundesstraßen mit Ortsdurchfahrten. Die Zahl setzt sich aus 13 192 km Bundesautobahnen und 37 826 km Bundesstraße zusammen.
- 2) SRU, Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr, Sondergutachten, 2005, S. 52.
- 3) Bundesfernstraßengesetz (FStrG) in der Fassung v. 28. 6. 2007, BGBl. I S. 1206, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 19. 6. 2022, BGBl. I S. 922.
- 4) Dazu und zu weiteren möglichen Folgewirkungen s. SRU, Hohe Mobilität – Umweltverträglicher Verkehr, Sondergutachten, 2005, S. 55f.
- 5) LBM, Grünbrücken Rheinland-Pfalz, 10 Jahre Monitoring – eine Erfolgsgeschichte für die Wiedervernetzung von Wildtierkorridoren bei Straßenbauvorhaben in Rheinland-Pfalz, 2019, Deckblatt.
- 6) Zur Anzahl s. BT-Drs. 19/9409, S. 1 ff.; BT-Drs. 19/4894, S. 5 ff.; BT-Drs. 19/9409, S. 1 ff.
- 7) Auf die vorgelagerten Planungsebenen wie bspw. des Bundesverkehrswegeplan, das Fernstraßenausbaugesetz oder der Linienbestimmung soll nicht näher eingegangen werden. Näheres dazu s. *Albrecht/Stratmann/Walz*, NuR 2010, 825 ff.
- 8) BMVI, Bundesverkehrswegeplan 2030, 2016, S. 14, 35.
- 9) Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. 5. 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. 1992 L 206, S. 7.
- 10) Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG) v. 29. 7. 2009, BGBl. I S. 2542, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 18. 8. 2021, BGBl. I S. 3908.
- 11) Natura-2000-Gebiete setzen sich aus den sog. FFH-Gebieten und den Vogelschutzgebieten zusammen. Näheres dazu und zur Gebietsauswahl s. *Kerkmann*, Natura 2000, Verfahren und Rechtsschutz im Rahmen der FFH-Richtlinie, 2004, S. 16 ff.
- 12) *Kerkmann/Schröter*, in: *Kerkmann/Fellenberg*, Naturschutz in der Praxis, 3. Aufl. 2021, § 9 Rdnr. 134.

Dipl.-Jur. Katharina V. Weiß,
Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Professur für Öffentliches
Recht bei Prof. in Dr. Annette Guckelberger,
Universität des Saarlandes,
Saarbrücken, Deutschland

werden, führt dies zu einer Zerschneidung und stellt mithin eine erhebliche Beeinträchtigung dar. Selbst wenn ein solches Gebiet von der geplanten Trasse nicht unmittelbar berührt wird, kann dennoch eine erhebliche Beeinträchtigung aufgrund von bau- und verkehrsbedingten Immissionen bestehen.¹³ Daher ist im Einzelfall zu ermitteln, welche – direkten oder indirekten – Natura 2000-Gebiete von den möglichen Beeinträchtigungen betroffen sein könnte (= Ausfluss des Vorsorgeprinzips, Art. 191 Abs. 2 AEUV¹⁴)

2.1.2 Verträglichkeitsprüfung i. e. S.

Sollte das Screening zu dem Ergebnis kommen, dass ein oder mehrere Natura-2000-Gebiete durch das Vorhaben beeinträchtigt werden könnten, muss die eigentliche Verträglichkeitsprüfung nach Art. 6 Abs. 3 S. 2 FFH-RL bzw. § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG vollzogen werden, die zeitlich vor der Zulassung oder Durchführung des Projektes erfolgen muss.¹⁵ Im Vergleich zur Vorprüfung muss die Beurteilung einer erheblichen Beeinträchtigung eindeutig beantwortet werden, sodass eine summarische Prüfung an dieser Stelle nicht mehr ausreichend ist.¹⁶ Durch die Berücksichtigung etwaiger Grünbrücken, könnte hinsichtlich der Zerschneidungswirkung die erhebliche Beeinträchtigung entfallen. Dazu müssten Grünbrücken als berücksichtigungsfähige Schutz- und Vermeidungsmaßnahmen einzuordnen sein, da Kompensationsmaßnahmen auf dieser Ebene nicht von Bedeutung sind.

2.1.3 Grünbrücken als Vermeidungsmaßnahme?

Während unter *Schutz- und Vermeidungsmaßnahmen* solche zu verstehen sind, die den Eintritt einer Beeinträchtigung von vornherein verhindern oder ihre negativen Auswirkungen derart begrenzen, dass sie in Ansehung des Erhaltungsziels als unerheblich zu bewerten sind, wirken *Ausgleichsmaßnahmen* dergestalt, dass sie die Beeinträchtigung eines Gebiets als solches durch andere positive Auswirkungen aufwiegen, also eine positive Gesamtbilanz erreicht wird.¹⁷ Ausgangspunkt bei der Einordnung ist, dass Grünbrücken als Querungshilfe dienen, um die Überwindung linearer Barrieren zu sichern.¹⁸ Davon ausgehend kann einerseits argumentiert werden, dass Grünbrücken die isolierte Zerschneidung von Lebensräumen von vornherein verhindern, da Tiere mithilfe einer solchen Brücke in andere Habitate eindringen können.¹⁹ Allerdings ist für die Bejahung einer Vermeidungsmaßnahme erforderlich, dass die Grünbrücke nachweislich die Habitatszerschneidung wirksam verhindert.²⁰ Das BVerwG ging diesbezüglich in einer Entscheidung aus dem Jahr 2007²¹ (noch) davon aus, dass Grünbrücken nicht per se als berücksichtigungsfähige Vermeidungsmaßnahme eingestuft werden können. Vielmehr differenzierte es zwischen den verschiedenen Tierarten. Monitoring-Maßnahmen, insbesondere eine dauerhafte Videoüberwachung, an verschiedenen Grünbrücken belegen bereits im Jahr 2007, dass diese für erdgebundene bewegende Säugetierarten durchaus eine wirksame Wiedervernetzungsmöglichkeit verschiedener Habitate darstellen.²² Eine vergleichbare Datenlage bestand im Jahr 2007 jedoch hinsichtlich wirbelloser Tierarten (noch) nicht, sodass keine sichere Prognose über die Vermeidungswirkung von Grünbrücken abgegeben werden konnte.²³ Das BVerwG bezeichnete deshalb Grünbrücken, „*was die Erhaltung des vorhandenen Lebensraumkorridors für Wirbellose angeht, als ein Experiment mit ungewissem Ausgang*“, sodass Grünbrücken in diesem gelagerten Fall nur als Kohärenzicherungsmaßnahmen zu werten seien.²⁴ Das Gericht änderte im Jahr 2019 seine Einschätzung jedoch und sieht diese mittlerweile als überholt an.²⁵ Das BVerwG erkannte richtigerweise, dass „*der zwischenzeitlich erreichte Stand der Forschung wissenschaftlich hinreichend gesicherte Erkenntnisse vermittelt hinsichtlich der für eine Wirksamkeit von Grün- und Landschaftsbrücken maßgeblichen Parameter ...*“.²⁶ Insbesondere das Merkblatt zur Anlage von Querungshilfen des FGSV aus 2008²⁷ und die Handlungs-

empfehlung des BfN aus dem Jahr 2019²⁸ bescheinigen eine Wirksamkeit von Grünbrücken für alle Arten.²⁹

Im Einzelfall muss allerdings die Effektivität von Grünbrücken festgestellt werden. Denn nur wenn kausal festgestellt wurde, dass die Grünbrücke dazu führt, dass die Beeinträchtigung der von dem Natura-2000-Gebiet erfassten Arten reduziert oder vermieden wird, wird dem Sinn des kohärenten Netzes entsprochen und es handelt sich um eine Vermeidungsmaßnahme.³⁰ Da die Wirksamkeit von Grünbrücken erheblich von ihrer entsprechenden Planung hinsichtlich des Ortes, der Bepflanzung und baulichen Ausgestaltung abhängig ist,³¹ muss die Planfeststellungsbehörde im Einzelfall stets überprüfen, ob die konkret geplante Grünbrücke die Zerschneidungswirkung von Tier- und Pflanzenarten, die mithilfe des Standard-Datenbogens³² an die EU übermittelt wurden, auch tatsächlich minimieren können.

2.2 Grünbrücken als Maßnahme nach § 15 BNatSchG

Nicht bei jedem Aus- oder Neubau einer Bundesfernstraße kommt es allerdings zu einer Beeinträchtigung von Natura-2000-Gebieten, sodass sich die Frage nach der naturschutz-

- 13) BVerwG, Urt. v. 19.5.1998 – 4 A 9/97, BVerwGE 107, 1, 17. Allerdings kann die temporäre Beeinträchtigung durch den Bau keine Beeinträchtigung darstellen, vgl. *Meßerschmidt*, BNatSchG, Kommentar, 158. Akt., § 34 Rdnr. 131.
- 14) Näheres zum Vorsorgeprinzip als solches s. *Callies*, Rechtsstaat und Umweltstaat, 2001, S. 153 ff. In Bezug auf die FFH-Verträglichkeitsprüfung vgl. *Meßerschmidt*, Europäisches Umweltrecht, 2010, § 13 Rdnr. 81 f. Das Vorsorgeprinzip verlangt zudem die Berücksichtigung der besten einschlägigen wissenschaftlichen Erkenntnisse und die Ausschöpfung aller wissenschaftlichen Mittel und Quellen.
- 15) *Gellermann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. 1, 97, EL, § 34 BNatSchG Rdnr. 14.
- 16) EuGH, EuZW 2004, 730, 733 Rdnr. 56; *Meßerschmidt*, BNatSchG, Kommentar, 158. Akt., BNatSchG, § 34 Rdnr. 58.
- 17) *Kerkmann/Schröter*, in: Kerkmann/Fellenberg, Naturschutz in der Praxis, 3. Aufl. 2021, § 9 Rdnr. 206.
- 18) BfN, Grünbrücken, Faunatunnel und Tierdurchlässe: Anforderungen an die Querungshilfe, 2019, S. 15.
- 19) *Kerkmann/Schröter*, in: Kerkmann/Fellenberg, Naturschutz in der Praxis, 3. Aufl. 2021, § 9 Rdnr. 210; *Meßerschmidt*, BNatSchG, Kommentar, 158. Akt., § 34 Rdnr. 120.
- 20) BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20/05, NuR 2007, 336, 341 Rdnr. 54.
- 21) BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20/05, NuR 2007, 336.
- 22) BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20/05, NuR 2007, 336, 346 f. Rdnr. 88.
- 23) Zur nichtausreichenden Datenlage s. auch Presseflyer, Informationen zur Grünbrücke Kriebitzholm, Stand 14.7.2022, abrufbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/bundesprogrbrun_wiedervernetzung_beispiel_kiebitzholm_bf.pdf, S. 7.
- 24) BVerwG, Urt. v. 17.1.2007 – 9 A 20/05, NuR 2007, 336, 347 Rdnr. 89.
- 25) BVerwG, Urt. v. 12.6.2019 – 9 A 2.18, Rdnr. 55, juris.
- 26) BVerwG, Urt. v. 12.6.2019 – 9 A 2.18, Rdnr. 55, juris.
- 27) FGSV, Merkblatt zur Anlage von Querungshilfen für Tiere und zur Vernetzung von Lebensräumen an Straßen, MAQ, 2008.
- 28) BfN Grünbrücken, Faunatunnel und Tierdurchlässe: Anforderungen an die Querungshilfe, 2019, welches lediglich eine integrative Empfehlung darstellt.
- 29) BfN, Grünbrücken, Faunatunnel und Tierdurchlässe: Anforderungen an die Querungshilfe, 2019, S. 5.
- 30) Generell zur Unmittelbarkeit der Vermeidungswirkung s. *Fellenberg*, NVwZ 2019, 177 182.
- 31) Zu den Qualitätsmerkmalen einer wirksamen Querungshilfe s. zusammenfassend BfN, Grünbrücken, Faunatunnel und Tierdurchlässe: Anforderungen an die Querungshilfe, 2019, S. 17.
- 32) Durchführungsbeschluss 2011/484/EU der Kommission v. 11.7.2011 über den Datenbogen für die Übermittlung von Informationen zu Natura-2000-Gebieten, ABl. 2011 L 198, S. 39.

rechtlichen Einordnung unabhängig des FFH-RL-Regimes stellt. Der Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen kann dabei nach § 14 Abs. 1 BNatSchG einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellen, mit der Folge, dass die Rechtsfolgenkaskade³³ des § 15 BNatSchG Anwendung findet.

2.2.1 Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen als Eingriff, § 14 Abs. 1 BNatSchG

Der Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen verändert sowohl die Gestalt als auch die Nutzung von Grundflächen (= Eingriffshandlung), sodass die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts aufgrund der zahlreichen negativen Folgen von Bundesfernstraßen erheblich beeinträchtigt (= Eingriffswirkung) werden könnten. Der Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen ist deshalb als Eingriff zu werten – auch wenn dies bundesrechtlich nicht wie in einigen landesrechtlichen Regelungen³⁴ (bspw. § 16 Nr. 1 NatSchG Bln, § 17 Abs. 2 Nr. 3 SNG, § 14 Abs. 1 Nr. 2 NatSchG BW, § 12 Abs. 1 Nr. 11 NatSchAG M-V, § 30 Abs. 1 Nr. 4 LNatSchG NRW, § 8 Abs. 1 Nr. 1 LNatSchG SchlH, § 9 Abs. 1 Nr. 4 SächsNatSchG) positivrechtlich bestimmt ist.

2.2.2 Grünbrücken als Vermeidungs-, Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme nach § 15 BNatSchG?

§ 15 BNatSchG fordert, dass erhebliche Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft von dem Verursacher vorrangig zu vermeiden sind (§ 15 Abs. 1 BNatSchG; Vermeidungsgebot).³⁵ Sollte dies nicht (in verhältnismäßiger oder technischer Weise) möglich sein, sind Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen (§ 15 Abs. 2 BNatSchG), subsidiär Kompensationsmaßnahmen in Geld (§ 15 Abs. 6 BNatSchG) zu treffen. Grünbrücken könnten daher sowohl Vermeidungs- oder Ausgleichsmaßnahmen als auch Ersatzmaßnahmen darstellen. Weil sich die Anforderungen der verschiedenen Rechtsfolgen unterscheiden, ist die korrekte Einordnung der Grünbrücken entscheidungserheblich.

§ 15 Abs. 1 S. 1 BNatSchG verlangt vom Verursacher, dass vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft unterlassen werden. In Satz 2 führt das Gesetz weiter aus, dass Beeinträchtigungen vermeidbar sind, wenn zumutbare Alternative bestehen. Das Vermeidungsgebot soll den Verursacher verpflichten, „in allen Planungs- und Realisierungsstadien dafür Sorge zu tragen, dass Vorhaben so umweltschonend wie möglich umgesetzt werden“.³⁶ Daran lässt sich erkennen, dass eine Minimierung der Eingriffsfolgen anvisiert und gerade keine Reduktion des Vorhabens bezweckt.³⁷ Dahingegen verlangen die Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen eine Natural- oder auch Realkompensation, wobei „Ausgleich“ die Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktion in gleichartiger Weise (§ 15 Abs. 2 S. 2 BNatSchG) und „Ersetzung“ die Wiederherstellung in gleichwertiger Weise (§ 15 Abs. 2 S. 3 BNatSchG) meint, wobei letzteres weiter zu fassen ist.³⁸

2.2.3 Bundeskompensationsverordnung

Die Bundeskompensationsverordnung (BKompV)³⁹, welche die Eingriffsregelung konkretisiert, ordnet Grünbrücken als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen in Anlage 6.C. ein. Grünbrücken wirken jedoch nicht dergestalt, dass durch deren Errichtung ein neuer, unzerschnittener und in der Größe vergleichbarer Lebensraum für Tier- und Pflanzenarten geschaffen wird. Die Beeinträchtigung durch den Neu- und Ausbau von Bundesfernstraßen liegt vor allem in ihrer Zerschneidungswirkung. Demnach können diese Querungshilfen die beeinträchtigende Funktion nicht in gleichartiger oder gleichwertiger Weise wiederherstellen, sodass Grünbrücken nicht als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme zu qualifizieren sind. Dieser Einschätzung widerspricht die BKompV trotz Anlage 6.C. nicht, da sich die Anlage auf die Aufhebung bestehender Zerschneidungs-

wirkungen im bestehenden Infrastrukturnetz bezieht.⁴⁰ Daher sind Grünbrücken bereits im Rahmen des Vermeidungsgebotes zu berücksichtigen.⁴¹ Dabei ist anzumerken, dass der Vorhabenträger aufgrund des Vermeidungsgebotes nicht verpflichtet ist, andere Standorte für die geplante Trasse auszuwählen, sodass bspw. die Zerschneidung eine geringere Auswirkung entfaltet, sondern lediglich technische Ausführungsvarianten zu nutzen hat, sofern sich die Eingriffsfolgen durch dessen Verwendung minimieren lassen.⁴² Grünbrücken verbinden Habitate miteinander, die durch die Errichtung von Bundesfernstraßen zerschnitten werden. Die Fragmentierung von Lebensräumen wird durch die Errichtung von Überquerungsmöglichkeiten für Tiere zwar nicht vollständig ausgeschlossen, jedoch erheblich gemindert. Dies genügt auch im Anblick des § 3 Abs. 1 S. 2 BKompV, die eine Eingriffsminimierung als Vermeidungsmaßnahmen für ausreichend betrachtet.⁴³

2.3 Grünbrücken im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung

Für den Neubau von Bundesfernstraßen besteht gem. § 6 S. 1 i. V. m. Anlage 1 Nr. 14.3 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG)⁴⁴ und für Änderungsvorhaben nach § 9 UVPG zusätzlich eine Pflicht zur Umweltverträglichkeitsprüfung. Die Umweltauswirkungen i. S. d. § 2 Abs. 2 UVPG eines Vorhabens sollen mit Hilfe dieses Verfahrensinstrumentes⁴⁵ frühzeitig und um-

33) BT-Drs. 16/12274, S. 57.

34) Zur Zulässigkeit von landesrechtlichen Positiv- und Negativlisten nach Wegfall des § 18 Abs. 4 BNatSchG a.F.s. *Kerkmann/Koch*, in: *Kerkmann/Fellenberg*, Naturschutz in der Praxis, 3. Aufl. 2021, § 5 Rdnr. 26f. Näher zur Gesetzgebungskompetenz s. *Kane*, Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Umweltschutz, 2013, S. 1ff., 118ff.

35) WD 7 – 3000 – 235/8, S. 17.

36) BT-Drs. 16/12274, S. 57.

37) BVerwG, Urt. v. 7.3.1997, 4 C 10.96, BVerwGE 104, 144, 149f.; BVerwG, Beschl. v. 19.9.2014 – 7 B 7.14, ZUR 2015, 85, 88 Rdnr. 15; BVerwG, Urt. v. 16.12.2004 – 4 A 11/04, UPR 2005, 196; *Scheidler*, AuR 2019, 88, 91; *Hendler/Brockhoff*, NVwZ 2010, 733, S. 734.

38) *Ekardt/Hennig*, NuR 2013, 694, 695f.; *Guckelberger*, in: *Frenz/Müggelborg*, Kommentar, 3. Aufl. 2020, BNatSchG, § 15 Rdnr. 52.

39) Verordnung über die Vermeidung und die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft im Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung (BKompV) v. 14.5.2020, BGBl. I S. 1088.

40) „Anlagen von Querungshilfen ausschließlich im bestehenden Infrastrukturnetz“, Anlage 6.C. BKompV. So auch BfN/BMU, Handreichung zum Vollzug der Bundeskompensationsverordnung, 2021, S. 86.

41) Zum selben Ergebnis kommend LANA, Schriftenreihe, Bd. 6, Methodik der Eingriffsregelung III, 1996, S. 67, 72; *Gellermann*, in: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht, Bd. 1, 97, EL, § 15 BNatSchG Rdnr. 4. Als Ausgleichsmaßnahme ist eine Grünbrücke jedoch dann einzustufen, wenn sie nachträglich, d. h. nach Vollendung der Bundesfernstraße errichtet wird, aber bei der Planung im Rahmen des Planfeststellungsbeschlusses bereits berücksichtigt wurde. In diesem Fall kann die Grünbrücke die Zerschneidungswirkung nicht von vornherein verhindern bzw. minimieren.

42) BVerwG, Urt. v. 7.3.1997 – 4 C 10.96, BVerwGE 104, 144; BVerwG, Urt. v. 19.3.2003 – 9 A 33/02, NuR 2003, 745, 748f.; *Ekardt/Hennig*, NuR 2013, 694, S. 696; *Hendler/Brockhoff*, NVwZ 2010, 733, S. 734.

43) Abstrakt dazu BfN/BMU, Handreichung zum Vollzug der Bundeskompensationsverordnung, 2021, S. 58.

44) Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) v. 18.3.2021, BGBl. I S. 540.

45) Der EuGH spricht Teilen der UVP einen materiellen Gehalt zu, EuGH, NVwZ 2011, 929, 930 Rdnr. 37ff. Zustimmung *Kahl/Gärditz*, Umweltrecht 12. Aufl. 2021, § 4 Rdnr. 91, 110ff.; Zusammenfassend vgl. *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 5 Rdnr. 499ff.

fassend ermittelt, beschrieben und bewertet werden, § 3 UVPG.⁴⁶

Nach einem mehrstufigen Verfahren⁴⁷ erarbeitet die zuständige Behörde eine zusammenfassende Darstellung nach Maßgabe des § 24 UVPG. Diese Darstellung erfolgt auf der Grundlage des UVP-Berichts des Vorhabenträgers,⁴⁸ der u. a. nach § 16 Abs. 1 S. 1 Nr. 4 UVPG Angaben zu den geplanten Maßnahmen, mit denen das Auftreten erheblicher nachteiliger Umweltauswirkungen des Vorhabens ausgeschlossen, vermindert oder ausgeglichen werden soll, enthält, auf behördlichen Stellungnahmen und Äußerungen der betroffenen Öffentlichkeit sowie der Ergebnisse eigener Ermittlungen.⁴⁹ Die Vorhabenträger müssen bereits in einem frühen Stadium („Scoping“, UVP-Bericht) die möglichen Auswirkungen des Verkehrsprojekts – konkret die Wanderungs- und Vernetzungsbeziehungen der von der Zerschneidungswirkung betroffenen Tierarten – kennen,⁵⁰ um sich mit möglichen Maßnahmen des Umweltschutzes auseinanderzusetzen und wirksame Ausgleichsmaßnahmen betiteln zu können.⁵¹ Da der Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen einen Eingriff nach § 14 BNatSchG darstellt (2.2.1.), können Grünbrücken als Vermeidungsmaßnahme in den UVP-Bericht aufgenommen werden.⁵²

2.4 Zwischenfazit

Bei der Entscheidung über den Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen ist im Hinblick auf die drohende Zerschneidungswirkung eine Reihe von naturschutzrechtlichen Instrumenten zu berücksichtigen. Im Rahmen der ggf. durchzuführenden FFH-Verträglichkeitsprüfung können Grünbrücken zunächst pauschal als Vermeidungsmaßnahmen berücksichtigt werden. Diese Annahme bedarf jedoch im konkreten Einzelfall einer wissenschaftlich fundierten Erkenntnis. Daher muss im Einzelfall festgestellt werden (1.) welche Tierarten von dem konkreten Natura-2000-Gebiet geschützt werden, (2.) ob die konkret geplante Grünbrücke die Beeinträchtigung vermeiden kann und (3.) ob ausreichend wissenschaftliche Erkenntnisse dies bestätigen. Grünbrücken als Vermeidungsmaßnahme können dazu beitragen, dass der Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen nach § 34 BNatSchG zulässig ist.

Unabhängig davon, ob ein Natura-2000-Gebiet beeinträchtigt wird, muss die (bundes-)naturschutzrechtliche Eingriffsregelung berücksichtigt werden. Weil der Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen einen Eingriff nach § 14 Abs. 1 BNatSchG darstellt, findet das Rechtsfolgenregime des § 15 BNatSchG Anwendung. Grünbrücken sind dabei nicht als Ausgleichs- oder Wiederherstellungsmaßnahme, sondern als Vermeidungsmaßnahme zu klassifizieren. Da das Vermeidungsgebot striktes Recht darstellt, das nicht überwunden werden kann, sind Wiedervernetzungsmaßnahmen bei dem Aus- oder Neubau von Bundesfernstraßen stets rechtlich notwendig. Die Auswahl der verschiedenen Wiedervernetzungsmaßnahmen (bspw. als Grünbrücke, Wildbrücke oder Tiertunnel) und deren konkreter Standort, liegen dabei allerdings grundsätzlich im planerischen Ermessen⁵³ der Planfeststellungsbehörde.

Aus- und Neubauten von Bundesfernstraßen unterliegen außerdem der UVP-Pflicht, in der alle relevanten Umweltauswirkungen zu ermitteln sind. Dabei sind die Rechtsfolgen des § 15 BNatSchG zwingend und die Ergebnisse der FFH-Verträglichkeitsprüfung fakultativ im Rahmen der UVP durchzuführen und mit in den Bericht aufzunehmen. Dies bestätigt zudem ein Blick in § 16 Abs. 6 UVPG: Um Mehrfachprüfungen zu vermeiden, sind die vorhandenen Ergebnisse anderer rechtlich vorgeschriebener Prüfungen in den UVP-Bericht einzubeziehen. Allerdings kann hieraus keine rechtliche Notwendigkeit zum Bau von Grünbrücken hergeleitet werden.

3. Nachträgliche Errichtung von Grünbrücken bei bestehenden Bundesfernstraßen

Auch von bestehenden Bundesfernstraßen geht eine Zerschneidungswirkung aus. Daher ist ein überprüfender Blick auf dieses Netz dergestalt angezeigt, ob es eine naturschutzrechtliche Verpflichtung zu einem nachträglichen Errichten einer Grünbrücke bei bereits bestehenden Bundesfernstraßen besteht oder diese „freiwillig“ gebaut werden (3.1.) und welche planerischen Voraussetzungen eine solche Errichtung bedürfen (3.2.)

3.1 Naturschutzrechtliche Verpflichtung

Bereits bestehende Zerschneidungswirkungen durch Bundesfernstraßen können nicht durch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung gemindert, kompensiert oder ausgeglichen werden: §§ 14 f. BNatSchG ist vielmehr auf Neueingriffe in Natur und Landschaft gerichtet, sodass Alteingriffe nicht erfasst sind.⁵⁴ Auch aus dem Bundesprogramm Wiedervernetzung, wonach „die Bundesregierung zukünftig im Bestand des Bundesverkehrswegeetzes vorrangig Maßnahmen dort anstreben (wird), wo aus bundesweiter Sicht die wichtigsten Wiedervernetzungsabschnitte im Netz der Lebensraumkorridore liegen und zugleich die Verkehrssicherheit erhöht wird“,⁵⁵ oder dem Bundeskonzept Grüne Infrastruktur⁵⁶ kann keine rechtliche Verpflichtung zum nachträglichen Errichten von Grünbrücken hergeleitet werden. Die nachträgliche Errichtung von Grünbrücken stellt vielmehr eine freiwillige Maßnahme des jeweiligen Vorhabenträgers dar.

3.2 Planungsrechtliche Voraussetzungen für die nachträgliche Errichtung

Da Brücken bereits aus der Natur der Sache (*pons pars viae*), aber auch nach § 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG Bestandteile der Bundesfernstraßen sind,⁵⁷ ist der Bau einer Grünbrücke als Neubau und nicht als Änderung von Bundesfernstraßen zu qualifizieren, sodass dessen Errichtung *de lege lata* nach

46) Näheres zum Prüfauftrag s. *Schlacke*, in: Kahl, Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren, S. 335, 341 f.; *Dammert/Brückner*, in: Faßbender/Köck, Querschnittsprobleme des Umwelt- und Planungsrechts – Rechtsschutz und Umweltprüfungen, 2019, S. 125, 126 sehen darin den historischen Ausgangspunkt der Umweltverträglichkeitsprüfung.

47) Dazu im Überblick *Goldmann*, ZJS 2015, 3, 5 ff.; *Kloepfer*, Umweltrecht, 4. Aufl. 2016, § 5 Rdnr. 643 ff.; *Schlacke*, Umweltrecht, 8. Aufl. 2021, § 5 Rdnr. 66 ff.

48) Näheres dazu *Balla/Borkenhagen/Günnewig*, ZUR 2019, 323 ff.

49) Näheres zur zusammenfassenden Darstellung nach § 24 UVPG s. *Dippel/Kümper*, in: Schink/Reidt/Mitschang, UVPG UmwRG, 2018, § 24 UVPG Rdnr. 1 ff.

50) FGSV, Merkblatt zur Anlage von Querungshilfen für Tiere und zur Vernetzung von Lebensräumen an Straßen, M AQ, 2008, S. 40.

51) *Hofmann*, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. 1, 97, EL, § 16 UVPG Rdnr. 28.

52) Konkret auf Vermeidungsmaßnahmen nach § 15 Abs. 1 BNatSchG bezogen vgl. *Siegel*, in: Frenz/Müggenborg, Kommentar, 3. Aufl. 2020, BNatSchG, § 17 Rdnr. 11; *Häfner*, in: Kerkmann/Fellenberg, Naturschutz in der Praxis, 3. Aufl. 2021, § 3 Rdnr. 68 allerdings in Bezug auf generelle Vermeidungsmaßnahmen.

53) Zum planerischen Ermessen s. *Ziekow*, in: ders., Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, § 7.

54) *Schumacher*, in: Czybulka, 35 Jahre Eingriffsregelung, 10. Warnemünder Naturschutzrechtstagung, 2013, S. 177, 201; i. Erg. zustimmend *Albrecht/Stratmann/Walz*, NuR 2010, S. 832.

55) BMU, Bundesprogramm Wiedervernetzung, Grundlagen – Aktionsfelder – Zusammenarbeit, 2012, S. 14.

56) BfN, Bundeskonzept Grüne Infrastruktur, 2017.

57) *Sauthoff*, in: Müller/Schulz, FStrG, Kommentar, 3. Aufl. 2022, § 1 Rdnr. 24; *Herber*, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, 6. Kap. Rdnr. 3, 29, 31.

§ 17 Abs. 1 S. 2 FStrG i. V. m. §§ 72 ff. Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)⁵⁸ planfeststellungsbedürftig ist.⁵⁹ Daher soll an dieser Stelle nur ein Ausschnitt des Planfeststellungsverfahrens⁶⁰ und ausgewählte Besonderheiten dieses näher beleuchtet werden – stets mit Bezug zum Bau einer Grünbrücke.

3.2.1 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Die nachträgliche Errichtung von Grünbrücken ändert die Gestalt von Grundflächen und dessen Nutzung. Dabei erfordert der Bau Erdbewegungen, Baumaterialbewegungen und -lagerungen, welche zu erheblichen Beeinträchtigungen von Lebensräumen von Flora und Fauna führen kann. Zudem besteht im Rahmen der Baufeldfreimachung die Gefahr der Tötung von Tieren oder der Beschädigung von Pflanzen und des Verlustes an Wald- bzw. Fortbiotopen, Hecken, Grad- und Staudenfluren oder der Überformung von Böden. Insgesamt kann der Bau einer Grünbrücke die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts erheblich beeinträchtigen. Ein Eingriff nach § 15 Abs. 1 BNatSchG ist somit mit der Folge zu bejahen, dass auch bei diesem entsprechende Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu treffen sind, die striktes Recht darstellen, sodass sie im Rahmen der Abwägung nicht überwunden werden können.⁶¹ Als Vermeidungsmaßnahme kommen Umsiedlungen von Tieren und Pflanzen, die Errichtung von Fangzäunen oder Regelung für die Baufeldfreimachung, wie bspw. einer Bauzeit außerhalb der Brutsaison in Betracht. Biotopentsprechende Bepflanzung als Ausgleichs- und Bepflanzungen zur Wiedergewinnung der Bodenfunktion aus Ersatzmaßnahme können ebenfalls ergriffen werden.

3.2.2 FFH-Verträglichkeitsprüfung

Sofern ein Natura-2000-Bezug besteht, wird aufgrund der oben dargestellten Beeinträchtigungen die Vorprüfung nach § 34 Abs. 1 BNatSchG regelmäßig zu dem Ergebnis kommen, dass durch die nachträgliche Errichtung einer Grünbrücke die Natura-2000-Gebiete beeinträchtigt werden könnten, so dass vor einer positiven Zulassungsentcheidung eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen ist. Im Rahmen dieser Prüfung können die oben genannten Vermeidungsmaßnahmen berücksichtigt werden. Auf Grundlage der ermittelten Beeinträchtigungen und der geplanten Vermeidungsmaßnahme, ist eine Entscheidung über die Verträglichkeit zu treffen.

3.2.3 Umweltverträglichkeitsprüfung

Da Grünbrücken keine Verkehrsvorhaben i. S. d. Nr. 14.3 – 14.5 der Anlage 1 des UVPG darstellen, unterliegen sie zwar nicht der allgemeinen UVP-Pflicht gem. § 6 UVPG, jedoch muss die zuständige Behörde im sog. Screening-Verfahren⁶² nach § 7 Abs. 1 S. 1 i. V. m. Nr. 14.6 Anlage 1 UVPG mittels einer summarischen Prüfung feststellen, ob der Bau der Grünbrücke erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann.⁶³ Die Behörde muss dabei den konkreten Standort mit dessen natürlichen Vorkommen, die technische Ausgestaltung der konkreten Grünbrücke und die genaue Baudurchführung betrachten und aufgrund dieser eine Prognoseentscheidung der möglichen Umweltauswirkungen treffen. Allerdings können die Behörden in diesem Stadium bereits etwaige Schutzvorkehrungen des Vorhabenträgers berücksichtigen (vgl. § 7 Abs. 5 S. 1 UVPG) sodass die Prüfung ergeben kann, dass ggf. ermittelte erhebliche Beeinträchtigungen vollständig vermieden, kompensiert bzw. ausgeglichen werden. Zur Milderung oder zum Ausgleich von Beeinträchtigungen durch Grünbrücken können die oben genannten Maßnahmen getroffen werden.

3.2.4 Planrechtfertigung

Die Planungsmaßnahme bedarf angesichts der von ihr ausgehenden Einwirkung auf Rechte Dritter einer besonderen

Rechtfertigung, der sog. Planrechtfertigung.⁶⁴ Sie liegt vor, wenn das Vorhaben vernünftigerweise geboten ist, wobei dies i. d. R. nur über eine Prognose beantwortet werden kann.⁶⁵ Ein Vorhaben ist vernünftigerweise geboten, wenn ein nachweislicher Bedarf besteht, wobei Art. 20a GG zu berücksichtigen ist.⁶⁶ Hinsichtlich der Gebotenheit – insbesondere des Standortes – von Grünbrücken, kommt dem Forschungsvorhaben „Bundesweite Prioritäten zur Wiedervernetzung von Ökosystemen“⁶⁷ eine entsprechende Nachweisfunktion zu, da dieses vordringlich erforderliche Querungshilfen benennt. Sofern also die Errichtung der konkreten Grünbrücke in diesen Forschungsvorhaben aufgelistet wird, kann der Plan als gerechtfertigt angesehen werden.⁶⁸

3.2.5 Plangenehmigung

Um das Planungsverfahren zu beschleunigen, eröffnet § 17b FStrG i. V. m. § 74 Abs. 6 VwVfG die Möglichkeit, anstelle eines Planfeststellungsbeschlusses eine Plangenehmigung in einem formlosen Verwaltungsverfahren nach §§ 9 ff. VwVfG zu erteilen.⁶⁹ Je nach konkreter Eigentumslage können durch die Errichtung von Grünbrücken und die Herstellung von Waldwegen Grundstücke in Anspruch genommen werden, die im Privateigentum stehen. Sofern diese Eigentümer keine schriftliche Zustimmung der Rechtsbeeinträchtigung nach § 74 Abs. 6 Nr. 1 Alt. 2 VwVfG erteilen, liegt eine *Rechtsbetroffenheit anderer* vor, sodass eine Plangenehmigung nicht in Betracht kommt.⁷⁰ In der Rechtspraxis werden Private jedoch nicht aus altruistischen Gründen in die Beeinträchtigung einwilligen. Der Behörde steht es allerdings frei, mit Hilfe von Kompensationsleistungen oder anderen vertraglichen Regelungen,⁷¹

58) Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) in der Fassung der Bekanntmachung v. 23.1.2003, BGBl. I S. 102, zuletzt geändert durch Art. 24 Abs. 3 des Gesetzes v. 25.6.2021, BGBl. I S. 2154.

59) S. auch Pokorni, in: Müller/Schulz, FStrG, Kommentar, 3. Aufl. 2022, § 17 Rdnr. 7 allerdings in Bezug auf die Planfeststellung von Nebenanlagen nach § 1 Abs. 4 Nr. 4 FStrG.

60) Überblicksartig zum Planfeststellungsverfahren als solchem s. Kirchberg, in: Ziekow, Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, § 1.

61) BVerwG, NVwZ 1993, 565, Wjysk, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 22. Aufl. 2021, § 74 Rdnr. 85.

62) Näheres zum Maßstab der Vorprüfung Schink, NuR 2018, 21, 25 und zur dessen Wiederholung Hilbert, VerwArch 108 (2017), 115 ff.

63) Pokorni, in: Müller/Schulz, FStrG, Kommentar, 3. Aufl. 2022, § 17 Rdnr. 21; Springe, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, 32. Kap., Rdnr. 48.

64) BVerwG, Urt. v. 14.2.1975, BVerwGE 48, 56, 60; BVerwG, Urt. v. 7.7.1978 – 4 C 79/76 u. a., BVerwGE 56, 110, 118; Ziekow, in: der., Handbuch des Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 2014, § 5 Rdnr. 1. Zum positivrechtlichen Ausfluss der Planrechtfertigung in der Bauleitplanung s. § 1 Abs. 3 BauGB.

65) BVerwG, Urt. v. 8.7.1998 – 11 A 53/97, BVerwGE 107, 142, 146; Wjysk, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 22. Aufl. 2021, § 74 Rdnr. 43.

66) Ludwig, in: UBA: Das Instrument der Bedarfsplanung – Rechtliche Möglichkeiten für und verfahrensrechtliche Anforderungen an ein Instrument für mehr Umweltschutz, Abschlussbericht, 2017, S. 82, 86.

67) BfN, Bundesweite Prioritäten zur Wiedervernetzung von Ökosystemen, Überwindung straßenbedingter Barrieren, 2010.

68) So bspw. die Planrechtfertigung des Planfeststellungsbeschlusses für den Neubau einer Grünbrücke – BW18Ü1 – in der Gemeinde Willin im Landkreis Potsdam-Mittelmark, S. 20.

69) Wjysk, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 22. Aufl. 2021, § 74 Rdnr. 203.

70) Näheres zu den Anforderungen der Rechtsbetroffenheit Dritter Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 9. Aufl. 2018, § 74 Rdnr. 227 ff.

71) Für Zulässigkeit, Abschluss und Wirksamkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gelten die §§ 54 ff. VwVfG.

das schriftliche Einverständnis herbeizuführen. Sofern eine solche Einigung nicht zu erzielen ist, scheidet eine Plan genehmigung aus, sodass das Planfeststellungsverfahren durchgeführt werden muss.

3.2.6 Entfall von Planfeststellung und Plangenehmigung

Ipsa iure entfallen Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren, wenn das Vorhaben von unwesentlicher Bedeutung ist.⁷² So darf das Vorhaben nach § 74 Abs. 7 S. 2 Nr. 1 VwVfG keine anderen öffentliche Belange berühren. Da die Errichtung einer Grünbrücke einen Eingriff nach § 14 Abs. 1 BNatSchG darstellt, berührt es andere öffentliche Belange, sodass ein Entfall kraft Gesetzes stets ausscheidet.⁷³

3.2.7 Planungs erleichterungen für Grünbrücken de lege ferenda

Das Planfeststellungsverfahren dient insbesondere der Zulassung großer raumbedeutsamer Vorhaben, die eine gewissen Komplexität aufweisen.⁷⁴ Sinn und Zweck dieses besonderen Verwaltungsverfahrens ist die Bündelung verschiedener Verfahren in einem, sodass eine einheitliche Sachentscheidung mit umfassender Rechtswirkung und Problembewältigung getroffen werden kann.⁷⁵ Das nachträgliche Errichten von Grünbrücken berührt i. d. R. keine vielfältigen und zahlreichen Belange, sodass einer Anwendung der Sinn und Zweck des Planfeststellungsverfahrens zuwiderläuft. Daher wäre es *de lege ferenda* wünschenswert, wenn für die nachträgliche Errichtung von Grünbrücken, aber auch sonstigen Querungshilfen, eine Privilegierung (wie z. B. in § 18 Abs. 1a Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG)⁷⁶ für gewisse Einzelmaßnahmen) im FStrG getroffen werden und eine Planfeststellungspflicht nicht mehr vorliegen würde. Dies würde einen beschleunigten Ausbau – gerade auch im Hinblick auf Art. 20a GG – ermöglichen.⁷⁷ Eine Planerleichterung für Grünbrücken hätte auch nicht zur Folge, dass die oben genannten naturschutzrechtlichen Instrumente keine Beachtung finden.

4. Grünbrücken als unverhältnismäßige Maßnahme?

Angesichts der enormen Kosten,⁷⁸ die für die Errichtung einer Grünbrücke anfallen können, ist die Frage aufzuwerfen, ob solche Maßnahmen allein aus diesen finanziellen Gründen noch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechen.

4.1 Neu- und Ausbauvorhaben von Bundesfernstraßen

Die Verpflichtung zum Ergreifen von Vermeidungsmaßnahmen wird durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt.⁷⁹ Grundsätzlich genügt es, dass die Vermeidungsmaßnahme technisch realisierbar und wirksam ist; gleichwohl muss sie nicht nur geeignet und erforderlich, sondern auch hinsichtlich der Zweck-Mittel-Relation angemessen sein.⁸⁰ Zwar können Kostenaspekte dabei eine Rolle spielen,⁸¹ allerdings sind auf der Ebene der Angemessenheit nur objektive Kriterien einzustellen, sodass eine individuelle wirtschaftliche Leistungsunfähigkeit des Verursachers für sich betrachtet nicht entscheidend sein kann.⁸² Begründet wird dies richtigerweise mit der *Ratio* der Eingriffsregelung: §§ 14 f. BNatSchG stellt gerade ein Mindestschutz von Natur und Landschaft auf, das nicht durch die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Verursachers konterkariert werden darf.⁸³

Gerade im Hinblick auf die Staatszielbestimmung des Art. 20a GG können dem Vorhabenträger durchaus bedeutende Vermeidungsanstrengungen abverlangt werden, wenn sich hierdurch Belastungen schutzwürdiger Ökosysteme verhindern lassen.⁸⁴ Sofern eine Grünbrücke im Einzelfall allerdings doch als finanziell unangemessen angesehen wird, müssten Kompensationen in Form von Ausgleichs- und/oder Ersatzmaßnahmen getroffen werden.⁸⁵

4.2 Bestehende Bundesfernstraßen

Da keine rechtliche Verpflichtung zur Errichtung von Grünbrücken über bereits bestehende Bundesfernstraßen existiert, stellt die Errichtung dieser eine freiwillige Maßnahme dar. Weil für Grünbrücken ein Bedürfnis besteht, ist der dazu notwendige Plan grundsätzlich gerechtfertigt (vgl. 3.2.4.), sodass hohe Kosten alleine die Planrechtfertigung nicht in Zweifel stellen.⁸⁶ Sollten aber finanzielle Finanzierungsprobleme im Raum stehen, fehlt es nur dann an einer Planrechtfertigung, wenn dem Vorhaben unüberwindliche finanzielle Schranken entgegenstehen; dann ist die Planung vernünftigerweise nicht (mehr) geboten.⁸⁷

5. Fazit

Die freiwillige nachträgliche Errichtung von Grünbrücken ist planfeststellungsbedürftig. Angesichts der Bedeutung des Planfeststellungsverfahrens für komplexe und raumbe-

- 72) Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 9. Aufl. 2018, § 74 Rdnr. 258; Kupfer, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwVfG, 1. EL, § 74 Rdnr. 176 f.
- 73) So zu Unrecht angenommen im Fall des Baus einer Grünbrücke über die B 27 zwischen Göttingen und Waake, Az. 6166/642–32.
- 74) Erbguth/Guckelberger, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 2020, § 14 Rdnr. 16.
- 75) Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 9. Aufl. 2018, § 72 Rdnr. 5.
- 76) Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) v. 27.12.1993, BGBl. I S. 2378, 2396, zuletzt geändert durch Art. 10 des Gesetzes v. 10.9.2021, BGBl. I S. 4147.
- 77) So die Gesetzesbegründung zu § 18 Abs. 1a AEG, BT-Drs. 19/22139, S. 22.
- 78) Als Beispiele sind die Baukosten der Grünbrücke Colbitz-Letzlinger Heide über die A 14 in Höhe von 8,62 Mio. Euro und der Grünbrücke Dergenthin über die A 14 in Höhe von 9,5 Mio. Euro zu nennen. Näheres dazu vgl. BT-Drs. 19/9409, S. 1 ff.
- 79) BVerwG, Beschl. v. 29.10.2014 – 7 VR 4/13, Rdnr. 26, juris; BVerwG, Urt. v. 19.3.2003 – 9 A 33/02, NVwZ 2003, 1120, 1124; Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip, 1999, S. 139; Kuchler, Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Bauplanungsrecht, 1989, S. 165; Hendl/Brockhoff, NVwZ 2010, 733, S. 734; Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, Kommentar, 3. Aufl. 2020, BNatSchG, § 15 Rdnr. 30.
- 80) De Witt, in: Hoppenberg/ders., Handbuch des öffentlichen Baurechts, 59. EL, Kap. E Rdnr. 668.
- 81) Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. 1, 97, EL, § 15 BNatSchG Rdnr. 5; de Witt/Geismann, Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, 2. Aufl. 2015, Rdnr. 35; Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip, 1999, S. 139.
- 82) Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, Kommentar, 3. Aufl. 2020, BNatSchG, § 15 Rdnr. 30; Meßerschmidt, BNatSchG, Kommentar, 158. Akt., § 15 Rdnr. 42. Zur großzügigen Handhabe des Vermeidungsverbot in der Praxis s. Voßkuhle, Das Kompensationsprinzip, 1999, S. 140 unter Verweis auf die empirische Untersuchung von Burnmeister, Der Schutz von Natur und Landschaft vor Zerstörung, 1988, S. 84 ff., 150 und Uebersohn, NuR 1989, 114, 116.
- 83) Guckelberger, in: Frenz/Müggenborg, Kommentar, 3. Aufl. 2020, BNatSchG, § 15 Rdnr. 30.
- 84) Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. 1, 97, EL, § 15 BNatSchG Rdnr. 5.
- 85) Kuchler, Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Bauplanungsrecht, 1989, S. 166.
- 86) Eine andere Frage ist es allerdings, ob Grünbrücken dem Gebot der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit nach § 7 BHO bzw. § 7 Abs. 3 InfrGG (speziell für die Autobahn GmbH als Vorhabenträgerin) entsprechen. Zu dieser Frage (allerdings zu einem Vorhaben, das im Bedarfsplan des Schienenwegeausbaugesetzes aufgeführt war) BVerwG, Urt. v. 5.11.1997 – 11 A 54.96, NuR 1998, 604, 605.
- 87) Riese, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, VwGO, 42. EL, § 114 Rdnr. 118; BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – 4 A 1075/04, BVerwGE 125, 116 Rdnr. 200; BVerwG, Urt. v. 6.11.2013 – 9 A 14/12, NuR 2014, 262, 263 Rdnr. 27.

deutene Vorhaben, erscheint eine Planfeststellungsbedürftigkeit im Hinblick auf die nachträgliche Errichtung von Grünbrücken nicht angemessen. Vielmehr sollte im Lichte von Art. 20a GG *de lege ferenda* eine zu § 18 Abs. 1a AEG vergleichbare Privilegierung von Grünbrücken geschaffen werden. Da der Bau negative Auswirkungen auf die Natur und Landschaft und – sofern im konkreten Fall festgestellt – auf ein Natura 2000-Gebiet hat, sind in diesen Konstellationen auch die naturschutzrechtlichen Instrumente (§§ 14f.; § 34 BNatSchG), unabhängig von einem Planfeststellungsverfahren, zu beachten. Je nach den konkreten Beschaffenheiten sind Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu treffen.

Grünbrücken stellen im Hinblick auf den Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen eine taugliche Vermeidungsmaßnahme für den durch die Errichtung von Bundesfernstraßen auslösenden Eingriff in Natur und Landschaft (§ 14 Abs. 1 BNatSchG) dar. Sofern eine Zerschneidungswirkung vorliegt, müssen Wiedervernetzungsmaßnahmen als Vermeidungsmaßnahmen ergriffen werden (§ 15 Abs. 1 BNatSchG), wobei die konkrete Auswahl der Maßnahmen im planerischen Ermessen der Planfeststellungsbehörde liegt. Im Rahmen der FFH-Verträglichkeitsprüfung (§ 34 BNatSchG) können Grünbrücken als Vermeidungsmaßnahme rechtlich erforderlich sein, damit eine Änderung bzw. Neubau von Bundesfernstraßen nach § 34 Abs. 1

BNatSchG zulässig ist. Allerdings nur dann, wenn zusätzlich eine individuelle Wirksamkeit der Grünbrücke basierend auf naturwissenschaftlichen Daten festgestellt wurde. Aus der UVP-Pflicht lässt sich hingegen keine Pflicht zur Errichtung von Grünbrücken herleiten, da diese ein reines Verfahrensinstrument darstellt, das lediglich die Umweltauswirkungen frühzeitig erfassen soll.

Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht, welche die Nutzung, Vervielfältigung, Bearbeitung, Verbreitung und Wiedergabe in jeglichem Medium und Format erlaubt, sofern Sie den/die ursprünglichen Autor(en) und die Quelle ordnungsgemäß nennen, einen Link zur Creative Commons Lizenz beifügen und angeben, ob Änderungen vorgenommen wurden.

Die in diesem Artikel enthaltenen Bilder und sonstiges Drittmaterial unterliegen ebenfalls der genannten Creative Commons Lizenz, sofern sich aus der Abbildungslegende nichts anderes ergibt. Sofern das betreffende Material nicht unter der genannten Creative Commons Lizenz steht und die betreffende Handlung nicht nach gesetzlichen Vorschriften erlaubt ist, ist für die oben aufgeführten Weiterverwendungen des Materials die Einwilligung des jeweiligen Rechteinhabers einzuholen. Weitere Details zur Lizenz entnehmen Sie bitte der Lizenzinformation auf <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>.

Open Access funding enabled and organized by Projekt DEAL.

Zukunftsfähige Agrarlandschaften in Deutschland – Ziele und Anforderungen aus ökologischer, ökonomischer und rechtlicher Sicht*

Stefan Möckel/Marieke Baake/Bartosz Bartkowski/Elisabeth Veronika Henn/
Michael Strauch/Jessica Stubenrauch

© Der/die Autor(en) 2022. Dieser Artikel ist eine Open-Access-Publikation.

Die global steigenden Treibhausgase verändern in zunehmenden Maße auch in Deutschland die klimatischen Verhältnisse. Betroffen sind insbesondere hiesige Agrarlandschaften, die weite Teile Deutschlands umfassen und schon gegenwärtig vielfältige ökologische Probleme aufweisen. Auch wenn die landwirtschaftlichen Nutzungen prägend für Agrarlandschaften sind, so hängt ihre Zukunftsfähigkeit nicht allein von einer Veränderung der Bewirtschaftungsmethoden ab. Die Gestaltung zukunftsfähiger Agrarlandschaften bedarf einer

über den einzelnen Schlag hinausgehenden Betrachtung und ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, die deutlich über die Verantwortung und Möglichkeiten der einzelnen GrundstückseigentümerInnen und -bewirtschafterInnen hinausreicht. Ausgehend von den bekannten ökologischen Problemen und den im Beitrag ausführlicher dargestellten besonderen Herausforderungen des Klimawandels untersuchen wir daher, was Zukunftsfähigkeit bedeutet und welche gesellschaftlichen Ziele und Anforderungen sich hieraus für Agrarlandschaften identifizieren lassen. Der Beitrag will damit eine Grundlage für die Ausarbeitung praktischer Maßnahmenkonzepte und entsprechender staatlicher Lenkung und Förderung schaffen.

Stefan Möckel, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig, Deutschland

Marieke Baake, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig, Deutschland

Bartosz Bartkowski, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig, Deutschland

Elisabeth Veronika Henn, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig, Deutschland

Michael Strauch, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig, Deutschland

Jessica Stubenrauch, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, Leipzig, Deutschland

1. Einleitung

Deutschland besteht zu überwiegenden Teilen aus Landschaften, in denen flächenmäßig der Anteil landwirtschaftlicher Nutzungen (Acker, Grünland und Sonderkulturen) mehr als 50 Prozent beträgt. Diese im Folgenden als Agrarlandschaften bezeichneten Landschaften umfassen

* *Förderhinweis:* Die Arbeit wurde mitfinanziert vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) im Rahmen der Förderinitiative „Boden als nachhaltige Ressource für die Bioökonomie – BonaRes“ (Förderkennzeichen 031B0511A) sowie durch das EU-Rahmenprogramm Horizon 2020 für Forschung und Innovation gefördert (Projekt OPTAIN, Grant Agreement 862756).