

ANDREAS HECK

Artenschutz zwischen Anspruch und Wirklichkeit – Erkenntnisse aus der Umgestaltung des Bahnhofsareals in Bad Salzungen (Wartburgkreis)

Zusammenfassung

Die Neugestaltung des Bahnhofsareals in Bad Salzungen war und ist ein bedeutendes Ziel der Stadt Bad Salzungen. Anhand zweier dortiger Großprojekte mit insgesamt mehreren Millionen Euro Investitionssumme wird die Vollzugspraxis der für den Natur- und hier speziell den Artenschutz zuständigen unteren Naturschutzbehörde des Wartburgkreises dargestellt.

Fachliche Probleme ergaben sich aus der zunächst mangelhaften Datenlage zu möglichen Vorkommen besonders geschützter Arten auf den Baufeldern, insbesondere zur Zauneidechse *Lacerta agilis*. Der jeweilige Baubeginn für die schließlich genehmigten Vorhaben lag im Spätsommer, was mit den Vorkommen von Zauneidechsen artenschutzrechtlich kollidierte.

Verfahrensrechtliche Probleme bestanden darin, dass es sich um zwei Vorhaben mit unmittelbar angrenzenden Baufeldern handelte, die durch unterschiedliche Projektträger, unterschiedliche Genehmigungsbehörden und unterschiedliche Genehmigungsverfahren mit unterschiedlichen Zeitplänen gekennzeichnet waren.

Die Baufelder erwiesen sich als gute Habitate mit einer beeindruckenden Population von Zauneidechsen. Nach der gutachtlichen Erfassung weniger Einzeltiere wurden am Ende 117 Zauneidechsen in eigens hergerichtete Ersatzhabitate umgesiedelt.

Aus den aufgetretenen Problemen und deren Lösung wurden wichtige Erkenntnisse gewonnen.

Key words

Statutory species protection, German Nature Conservation Legislation, nature conservation authority, Sand lizard, *Lacerta agilis*, reptiles, breeding sites, implementation practice, Thuringia, Germany

Abstract

**Species protection between aspirations and reality
Awareness from the restructuring of the train station area in Bad Salzungen (administrative district "Wartburgkreis", Thuringia, Germany)**

The new-structuring of the train station site in Bad Salzungen was and continues to be a main objective of the town of Bad Salzungen. The two large-scale building projects which were erected on this site with a total investment of several million Euros are used as examples to depict the implementation practice of the minor nature conservation authority whose responsibility it is to protect nature and particularly species of the administrative district "Wartburgkreis".

Technical problems arose from an initial lack of reliable data about the potential occurrence of highly protected species on the building plots, notably the Sand lizard *Lacerta agilis*. Eventually approval for the two building projects was given and the start date set for late summer, this however conflicted with the German Nature Protection Legislation relating to the presence of the Sand lizards.

Procedural issues occurred due to the two projects with adjacent building plots each having independent developers, different regulatory authorities as well as different planning procedures and individual time schedules.

Both building plots proved to be good habitats with an impressive population of *Lacerta agilis*. The detection of a few individuals was finally followed by the re-settlement of 117 Sand lizards into a specially created substitute habitat.

Through the problems encountered and their solution, significant knowledge was gained and valuable lessons learned.

EINLEITUNG

Rückblick: Im Jahr 2014 wurde die untere Naturschutzbehörde (UNB) des Wartburgkreises im Rahmen zweier Genehmigungsverfahren beteiligt, die die Umgestaltung des Bahnhofsareals in der Kreisstadt Bad Salzungen betrafen. Es war klar, dass die Vorhaben im baurechtlichen Innenbereich realisiert werden sollten.

Unklar blieb aber zunächst – und das war das Ausgangsproblem in beiden Verfahren – ein mögliches Vorkommen artenschutzrechtlich besonders bzw.

streng geschützter Arten. Insbesondere die Zauneidechse *Lacerta agilis* war auf den Baufeldern, also im unmittelbaren Bahnhofs- bzw. Bahnsteigumfeld, aufgrund der Habitateignung mit hoher Wahrscheinlichkeit zwar zu vermuten, aber nicht nachgewiesen.

Kernprobleme waren weiterhin die engen Zeitpläne und verfahrensrechtlichen Unterschiede der Vorhaben, die eine Einhaltung der rein artenschutzfachlichen Anforderungen bezüglich Lebens- und Aktivitätszyklen der Art Zauneidechse sehr erschwerten bzw. fast unmöglich machten.

Die transparente Darstellung der artenschutzrechtlichen und -fachlichen Probleme und deren Lösung im Gesamtzusammenhang der beiden Vorhaben ist Ziel des Beitrags. Mit dem Artikel soll die komplexe und schwierige Materie abseits der üblichen, meist vereinfachten Berichterstattungen und Pressemitteilungen erörtert werden. Für Fachkolleginnen und -kollegen soll ein Beitrag als Grundstein des kritischen, gegenseitigen Austauschs geboten werden, der in der Verwaltungspraxis als sehr wichtig erachtet wird. Sicher sind Viele mit ähnlichen Problemen betraut, die im Alltagsgeschäft bewältigt werden müssen.

Gegenstand des Beitrags ist die Berücksichtigung des Zauneidechsen-Vorkommens in den Genehmigungsverfahren. Weitere besonders oder streng geschützte Arten, wie z. B. Fledermäuse, waren bei den Vorhaben zu berücksichtigen, haben aber aufgrund der örtlichen Gegebenheiten eine untergeordnete Rolle gespielt.

Schließlich soll das Bemühen um praktikable, aber dennoch rechtlich tragfähige Kompromisse durch die UNB herausgestellt werden. Damit soll auch die häufig vorzufindende Einschätzung, „der Naturschutz“ sei auf Ver- oder Behinderungen von Projekten ausgerichtet, korrigiert werden.

RECHTSGRUNDLAGEN DES ARTENSCHUTZES

Für besonders bzw. streng geschützte Arten gelten nach Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) flächendeckend, auch im besiedelten Bereich, artenschutzrechtliche Zugriffsverbote gemäß § 44 Abs. 1 BNatSchG i. V. m. § 7 Abs. 2 Nr. 13 bzw. 14 BNatSchG sowie § 1 Abs. 1 S. 1 BNatSchG.

Als sogenannte Anhang-IV-Art der europäischen FFH-Richtlinie („Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie“ 92/43/EWG vom 21.05.1992) ist die Zauneidechse über die genannten Vorschriften streng geschützt. Sie besitzt damit über die rechtlichen Schutzkategorien „allgemein“ oder „besonders geschützt“ hinaus den höchsten Schutzstatus als „streng geschützte Art“.

Davon zu trennen sind die fachlich ermittelten und begründeten, allerdings allein rechtlich nicht bindenden „Gefährdungskategorien“ der sogenannten Roten Listen, wie z. B. „gefährdet“ oder „stark gefährdet“. Hier ist festzustellen, dass die Zauneidechse in Thüringen keiner Gefährdungskategorie zugeordnet ist, also aktuell nicht auf der „Roten Liste“ der Reptilien Thüringens steht (NÖLLERT et al. 2011).

Vorhaben bzw. Handlungen, durch die die o. g. artenschutzrechtlichen Verbote unvermeidbar betroffen werden, sind in der Regel artenschutzrechtlich unzulässig, sofern auch keine arten-

schutzrechtliche Ausnahmegenehmigung gem. § 45 Abs. 7 BNatSchG erteilt werden darf. Die rechtlichen Voraussetzungen dafür liegen hoch: es müssen „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“ gegeben sein und der Erhaltungszustand der Population der betroffenen Art darf sich nicht verschlechtern.

Zudem ist eine umfängliche Rechtsprechung zu berücksichtigen. So wurde etwa im sogenannten „Freiberg-Urteil“ des Bundesverwaltungsgerichts vom 14. Juli 2011 (GELLERMANN 2012; Bundesverwaltungsgericht 2011) festgestellt, dass die im Bundesnaturschutzgesetz enthaltene Freistellung vom Tötungsverbot für unvermeidliche Tötungs- und Verletzungshandlungen, die im Rahmen von genehmigten Vorhaben in Zusammenhang mit der Entnahme, Zerstörung oder Beseitigung von Fortpflanzungs- oder Ruhestätten erfolgen, als unvereinbar mit dem europäischem Recht der FFH-Richtlinie einzuordnen ist. Deren strenges Schutzsystem verbietet alle absichtlichen Formen des Fangs oder der Tötung von aus der Natur entnommenen Exemplaren der Anhang-IV-Arten.

Dem Themenfeld widmen sich fachlich und rechtlich mittlerweile zahlreiche Fachpublikationen, inklusive teils kontroverser Diskussionen (z. B. LAUFER 2014; PESCHEL et al. 2013a, b; KLUGE et al. 2013; zur behördlichen „Einschätzungsprärogative“ z. B. GELLERMANN 2014; SCHNEEWEISS et al. 2014).

VORHABEN BAHNSTEIGUMBAU

Im ersten Fall ging es um die „Erneuerung der Verkehrsstation Bad Salzungen“ der Bahnstrecke Eisenach – Lichtenfels. Auf einer baulichen Länge von knapp 150 m sollten direkt am Bahnhof Bad Salzungen durch den Vorhabenträger DB Station & Service AG, Regionalbereich Südost, ein Bahnsteig erneuert und ein anderer vollständig zurückgebaut werden (Abb. 1).

Der Zugang zum Personentunnel sollte verändert sowie zwei Personenaufzüge errichtet werden. Letzteres war ein seit mehreren Jahren politisch intensiv verfolgtes und nur mühsam erreichtes Ziel



Abb. 1: Nördlicher Umbaubereich am Bahnsteig im August 2014.
(Aufn. Natur + Text 07.08.2014)

der Stadt Bad Salzungen und einer sehr aktiven und präsenten Bürgerinitiative, um den Zugang zum Bahnsteig behindertengerecht zu gestalten. Während der öffentlich bekundeten Freude über die nahende Umsetzung dieses stadtpolitischen und für jedermann nachvollziehbaren Kernanliegens entwickelten sich weitgehend unbemerkt Probleme, mit denen die Naturschutzbehörde konfrontiert wurde und die von ihr zu bewältigen waren.

Im Zusammenhang mit dem Bahnsteigumbau durch die DB Station & Service AG wurden als weiteres und damit drittes Vorhaben direkt angrenzend Parkflächen durch die Stadt eingerichtet, durch die der Zauneidechsen-Lebensraum maßgeblich überbaut wurde. Da diese Bereiche bereits im Verfahren des Bahnsteigumbaus auf ihre Relevanz für Zauneidechsen mit betrachtet wurden, soll auf die Parkplatzanlage in diesem Beitrag nicht näher eingegangen werden (Abb. 2).

Genehmigungsbehörde für die erforderliche Planfeststellung für den Bahnsteigumbau war gemäß § 18 Allgemeines Eisenbahngesetz (AEG) das Eisenbahnbundesamt, Außenstelle Erfurt.

Ende Juli 2014 bekam die UNB einen Anruf von einem Planungsbüro, das sich zur Erfassung von Zauneidechsen am Bahnhof Bad Salzungen abstimmen wollte. Vom Büro erfuhr die UNB erst- und einmalig von einem zwischenzeitig vorliegenden Planfeststellungsbeschluss des Eisenbahn-Bundesamts vom 14.07.2014. Die hier einschlägige naturschutzrechtliche Nebenbestimmung Nr. A.4.7.4 im Beschluss lautete wie folgt: „Vor Baubeginn ist eine fachkundige, mindestens zweimalige Erfassung eventueller Vorkommen von Zauneidechsen im Plangebiet durch Begehungen im Aktivitätszeitraum der Tiere an warmen, sonnigen Tagen im Abstand von mindestens 14 Tagen vorzunehmen. Die Ergebnisse sind zu dokumentieren und der unteren Naturschutzbehörde vorzulegen. Beim Vorkommen von Zauneidechsen sind der unteren Naturschutzbehörde geeignete Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen vorzuschlagen.“ Der Baubeginn war spätestens ab September geplant. (Was das von vornherein für artenschutzfachliche Probleme im Umgang mit Zauneidechsen bedeutet, möge ein Abgleich mit den z. B. bei SCHNEEWEISS et al. 2014 erläuterten Anforderungen verdeutlichen.)

Bereits am 06.03.2014 war eine Erfassung der Zauneidechsen zur Planung des Projekts durch die UNB gefordert worden. Die Stellungnahme ging an das zuständige Eisenbahn-Bundesamt, das diese entsprechend berücksichtigt hatte – allerdings nur eingeschränkt: Der geforderte Erfassungszeitraum zwischen Mai und Juli war im Planfeststellungsbeschluss nicht wiederzufinden, da in diesem Zeitraum auch nicht mehr umsetzbar, zumindest nicht im Jahr 2014 (zur Beschränkung von Umsiedlungen auf bestimmte Jahreszeiten als artenschutzrechtliche Vorabmaßnahme vgl. Bundesverwaltungsgericht 2012). Der Zeitplan für den Bauablauf war hingegen in Stein gemeißelt, da z. B. Teilstreckensperrungen und Umleitungen der betroffenen Südthüringen-Bahn auf Monate im Vorfeld angemeldet worden waren.

Ein Verschieben des Projekts aus Artenschutzgründen hätte einen kommunalpolitischen Sturm ausgelöst, verbunden mit öffentlichem Entsetzen und mangelndem Verständnis sowie mangelnder



Abb. 2: Bauarbeiten am Bahnsteig inklusive angrenzendem Parkplatzbau, Stand Februar 2015. (Aufn. A. HECK 26.02.2015)

Akzeptanz von Artenschutz, wo doch nach Jahren des Bemühens endlich der dringend benötigte behindertengerechte Zugang zum Bahnhof hergestellt werden konnte. Für die UNB bestanden hier genehmigungsrechtlich keine Spielräume, da das Vorhaben durch den vorliegenden Planfeststellungsbeschluss durch das zuständige Eisenbahn-Bundesamt bereits genehmigt worden war – freilich ohne dass die veränderte Nebenbestimmung mit der UNB abgestimmt worden wäre.

In der erwähnten Stellungnahme der UNB vom März 2014 wurde darauf hingewiesen, dass die Stadt Bad Salzungen unmittelbar benachbart einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufstellte. Es böte sich daher an, eine gemeinsame Erfassung aller durch beide Vorhaben betroffenen Bereiche durch einen fachkundigen Gutachter zu beauftragen und die Ergebnisse für beide Projekte zu verwenden.

VORHABEN KAUF LAND

Der zweite Fall betraf den „Neubau eines SB-Warenhauses mit Shops und Parkdeck“ auf einem direkt südlich der Gleise und westlich des Bahnhofsgebäudes angrenzenden Bereich. Vorhabenträger war die Kaufland-Gruppe (Abb. 3).

Auch dieses Vorhaben stand und steht im Fokus der Stadtpolitik. Es war teils sehr umstritten und wurde über mehrere Jahre diskutiert. Befürchtet wurde insbesondere eine mögliche Konkurrenzwirkung für innerstädtische Gewerbetreibende sowie eine Aberkennung des Kurstadtstatus durch erhöhtes Verkehrsaufkommen, wenn die Luftschadstoffgrenzwerte überschritten werden würden. Außerdem lag und liegt die Neu- und Umgestaltung des Bahnhofsgeländes insgesamt im Fokus der Stadtpolitik.

Für das Plangebiet trat am 25.07.2014 der entsprechende vorhabenbezogene Bebauungsplan in Kraft, damit also die Genehmigungsgrundlage für das Vorhaben. Im Zuge der Aufstellung war die UNB beteiligt und hatte dem Vorhaben u. a. unter der Voraussetzung zugestimmt, „dass eine fachkundige Erfassung von Zauneidechsen im Plangebiet zwischen Mai und Juli an warmen, sonnigen Tagen im Abstand von mindestens 14 Tagen vorzunehmen und zu dokumentieren ist. Beim Vorkommen von Zauneidechsen sind geeignete Vermeidungs- und Kompensationsmaßnahmen vorzuschlagen, die mit der UNB im Vorfeld abzustimmen sind“.

Zum Verhältnis Baurecht – Naturschutzrecht wird auf § 18 BNatSchG verwiesen. Danach ist – vereinfacht dargestellt

– über Eingriffe in Natur und Landschaft im Zusammenhang mit Bauleitplänen und Satzungen nach den Vorschriften des Baugesetzbuches zu entscheiden. Auf Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen und im Innenbereich ist die Eingriffsregelung der §§ 14 ff. BNatSchG nicht anzuwenden.

Es wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass die artenschutzrechtlichen Verbote zwingendes Recht darstellen und einer Abwägung nicht zugänglich sind. Im folgenden Entwurf des vorhabenbezogenen Bebauungsplans war dann die fachliche Einschätzung der Stadt als Planungsträger im Umweltbericht zum Schutzgut Tiere zu finden, dass für mögliche Zauneidechsen die anschließenden Bahnflächen geeignete Alternativstandorte darstellten und den Artenschutzbelangen damit genüge getan sei. Dem Entwurf des B-Plans wurde daraufhin von Seiten der UNB die Zustimmung verweigert, ein entsprechendes aktuelles Urteil eines Verwaltungsgerichts zum Verhältnis Bau- und Artenschutzrecht beigelegt (VG COTTBUS v. 07.03.2013, VG 4 K 6/10). Auf das oben dargestellte parallele Vorhaben der Deutschen Bahn und mögliche Synergieeffekte bei den erforderlichen Artenschutzmaßnahmen wurde auch hier hingewiesen. Daraufhin erbat sich der Projektinvestor einen persönlichen Termin mit dem zuständigen Sachbearbeiter, zu dem er gemeinsam mit seinem Rechtsanwalt auch erschien. Überzeugend war schließlich der Hinweis, dass die UNB aufgrund mangelnder Datenlage ein Vorkommen der Zauneidechse nicht nachweisen könne. Beim Auffinden entsprechender Tiere während der Bauarbeiten sei sie aber zum Handeln und dann ggf. zur Verhängung eines Baustopps aus Artenschutzgründen verpflichtet. Widerstände gegen das Vorhaben wären auch durchaus zu erwarten gewesen, wenn entsprechend engagierte Dritte während des Baus Zauneidechsen entdeckten, um sie gegen das Vorhaben geltend zu machen. Hilfreich und nicht zu unterschätzen waren bei der Einigung die überraschenden persönlichen Kenntnisse des Investors über Zauneidechsen und seine individuellen Erfahrungen mit ihnen aus seiner Jugendzeit! Das förderte ganz wesentlich die grundsätzliche Bereitschaft, an einer konstruktiven Lösung mitzuwirken.



Abb. 3: Blick vom Kaufland-Gelände Richtung Westen im Mai 2014. (Aufn. M. WALLOCH 19.05.2014)

BEDEUTUNG DER BAUFELDER FÜR BESONDERS GESCHÜTZTE ARTEN

Ausgangslage für die UNB war die Feststellung, dass für die geplanten Baufelder keine Fundpunkte besonders oder streng geschützter Arten im elektronischen Fachinformationssystem (FIS) Naturschutz vorlagen. Auch zur Ortsbegehung der UNB konnten keine Nachweise erbracht werden. Aus anderen Projekten oder Untersuchungen waren keine direkt nutzbaren Erkenntnisse vorhanden. Wenige Jahre zuvor war in mehr als 10 km Entfernung vom Bahnhof Bad Salzungen an den Bahngleisen bei Dorndorf bereits mit artenschutzrechtlicher Genehmigung der UNB eine kleine Zauneidechsenpopulation abgefangen und kleinräumig umgesiedelt worden. Das Vorhandensein einer Zauneidechsenpopulation konnte nicht ausgeschlossen werden, da sie regelmäßig an Bahndämmen und -höfen mit den vorhandenen Ruderalstrukturen und teils angrenzendem Gehölzsaum leben (vgl. Abb. 1, 3) und in Thüringen weit verbreitet sind.

ERGEBNISSE DER UNTERSUCHUNGEN

Die Zauneidechsen-Erfassungen wurden vor Baubeginn noch für beide Verfahren und Baufelder getrennt durch zwei verschiedene Büros durchgeführt. Die frühzeitigen Hinweise der UNB, die Artenschutzmaßnahmen beider Vorhaben abzustimmen, wurden schließlich berücksichtigt. Die Maßnahmen zur Umsiedlung wurden durch ein Büro koordiniert und erfolgten für beide Baufelder zusammen (Abb. 4).

a) Bahnsteigumbau

Das Gutachten zur Erfassung der Zauneidechsen für den Bahnsteigumbau (KROWIORZ 2014a) wurde am 10. September 2014 vorgelegt. Bei drei Erfassungstagen im August konnten insgesamt 14 Zauneidechsen festgestellt werden, die aufgrund ungünstiger Witterung an zwei Tagen alle nur am letzten Tag der Erfassungen Ende August beobachtet wurden! Die Erfassungen entsprechen dabei nicht den fachlichen Anforderungen, wonach mindestens