

26.03.21

Stellungnahme des Bundesrates

Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

Der Bundesrat hat in seiner 1002. Sitzung am 26. März 2021 beschlossen, zu dem Gesetzentwurf gemäß Artikel 76 Absatz 2 des Grundgesetzes wie folgt Stellung zu nehmen:

1. Zum Gesetzentwurf allgemein

- a) Der Bundesrat betont, dass Insekten eine zentrale Rolle im Ökosystem zukommt. Sie stellen nicht nur einen wichtigen Teil des Artenreichtums unseres Ökosystems dar, sondern bilden zugleich für viele Arten die Grundlage in der Nahrungskette und erbringen unverzichtbare Ökosystemleistungen. Vom Zustand der Insektenpopulationen und der Vielfalt der Insektenarten sind daher zahlreiche weitere Arten und eine verlässliche Nahrungsmittelerzeugung abhängig. Der Verlust an Insektenarten und der quantitative Rückgang ihrer Populationen haben unmittelbare Auswirkungen auf die Lebensgrundlagen unserer Gesellschaft und die Umwelt. Der dramatische Verlust der Artenvielfalt gilt daher neben dem Klimawandel zurecht als zweite globale Krise existenziellen Ausmaßes. Der Bericht des Weltbiodiversitätsrates aus dem Jahr 2019 sowie die Empfehlungen der „Leopoldina“ unterstreichen die Handlungsnotwendigkeit und zeigen Lösungswege auf.
- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Ursachen des Artensterbens vielfältig sind. Als mitursächlich gelten unter anderem der Verlust von Lebens-

raum und Strukturen in der Landschaft, der Klimawandel, Stoffeinträge aus der Industrie, eine intensive Landnutzung, der Einsatz von Pflanzenschutzmitteln sowie die Verkehrsinfrastrukturen. Die Bekämpfung der Ursachen muss alle relevanten Bereiche umfassen. Daher müssen zusätzlich zu Maßnahmen in der Landwirtschaft auch Maßnahmen im besiedelten Raum, wie die vorgeschlagenen Regelungen zur Lichtverschmutzung, Teil einer bundesgesetzlichen Regelung sein, damit die angestrebte Trendwende tatsächlich gelingt. Alle Teile der Gesellschaft müssen sich dieses Problems bewusstwerden und ihren Teil zur Lösung beitragen. Der öffentlichen Hand kommt dabei eine besondere Verantwortung und Vorbildfunktion zu.

- c) Der Bundesrat betont, dass im Hinblick auf die Umsetzbarkeit und das Ziel, den Landwirtinnen und Landwirten eine verlässliche Zukunftsperspektive zu bieten, bundesgesetzliche Regelungen ambitioniert, aber zugleich in einem angemessenen Zeitrahmen erreichbar sein müssen. Dies ist nicht zuletzt deshalb von besonderer Bedeutung, da der größte Teil unserer Arten abhängig von der über Jahrhunderte geschaffenen und extensiv bewirtschafteten Kulturlandschaft ist. Dem Erhalt bzw. der Wiederbelebung ihrer Vielfalt kommt daher eine herausgehobene Rolle zu. Der Erhalt der Biodiversität ist nur möglich, wenn zugleich die Rahmenbedingungen für die Landwirtschaft darauf abgestimmt sind. Eine Landbewirtschaftung, die dem Wohle der Arten und der Menschen dient, ist möglich.
- d) Der Bundesrat stellt fest, dass es in einigen Ländern bereits gelungen ist, im intensiven Dialog mit sowohl Landnutzer- als auch Naturschutzverbänden gemeinsame Lösungen für eine künftige, naturverträgliche Landbewirtschaftung zu finden. Insbesondere mit Blick auf das geplante Verbot von bestimmten Bioziden und Pflanzenschutzmitteln in Schutzgebieten existieren auf Landesebene bereits in diesen Dialogprozessen entstandene, ambitioniertere Regelungen als sie die Bundesregierung nun vorschlägt. Diese dürfen durch Bundesrecht nicht in Frage gestellt werden. Der Bundesrat bittet daher im weiteren Gesetzgebungsverfahren zu prüfen, ob an den vorgeschlagenen Regelungen Änderungen notwendig sind. Insbesondere sollte der Wortlaut der Unberührtheitsklausel in § 30b mit dem Wortlaut vergleichbarer Regelungen beispielsweise in § 34 Absatz 6 Satz 7 und Absatz 7 Satz 1 oder auch § 30 Absatz 8 oder § 39 Absatz 7 BNatSchG abgeglichen werden.

2. Zu Artikel 1 insgesamt

- a) Der Bundesrat betont die Notwendigkeit des Schutzes von Grünland sowie des Schutzes von Feuchtgebieten. Sie haben eine hohe Bedeutung für den Insektenschutz. Mehr als die Hälfte der Fläche Deutschlands unterliegt der landwirtschaftlichen Nutzung, eine Vielzahl von Lebensräumen geht unmittelbar auf die historische, extensive Landnutzung zurück. Wesentliche Ursache des Rückganges der Vielfalt von Arten, insbesondere auch der Insekten, ist der schleichende Verlust extensiv genutzter Agrarbiotope, insbesondere von Grünland und Streuobstbeständen durch Segregation und Intensivierung der Landnutzung. Gerade auch im Grünland haben zahlreiche Insektenarten in den letzten Jahrzehnten ihre Lebensgrundlage durch Umbruch, Rückgang der Weidetierhaltung, Düngung und erhöhte Bewirtschaftungsintervalle verloren.
- b) Der Bundesrat stellt fest, dass der ökologische Landbau eine besonders ressourcenschonende und umweltfreundliche Form der Landnutzung ist. Unter anderem durch den Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel und mineralische Stickstoffdünger sowie die Nutzung vielfältiger Fruchtfolgen wirkt sich eine ökologische Bewirtschaftung positiv auf die Biodiversität aus. Dies hat die vergleichende Überblicksstudie verschiedener deutscher Forschungseinrichtungen unter Koordinierung des Thünen-Instituts und der Universität Kassel bestätigt. Zahlreiche Studien belegen auch, dass insbesondere in intensiv bewirtschafteten Landschaften auf ökologisch bewirtschafteten Flächen oft eine höhere Artenzahl und eine höhere Häufigkeit des Auftretens von Insekten festzustellen ist.
- c) Der Bundesrat bekräftigt daher, dass der ökologische Landbau aufgrund seiner positiven Biodiversitätswirkung eine wichtige Maßnahme bei der insektenfreundlicheren Gestaltung im Bereich der Landnutzung ist. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung daher auf, den mit der „Zukunftsstrategie ökologischer Landbau (ZöL)“ begonnenen Prozess zur Stärkung und zur Unterstützung der Ausweitung des ökologischen Landbaus, auch mit Blick auf die Zielsetzungen der EU-Kommission zum ökologischen Landbau im Rahmen der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 und der Strategie „Vom Hof auf den Tisch“, zügig fortzusetzen und zielorientiert zu forcieren.

- d) Der Bundesrat bekräftigt, dass die Gemeinsame Europäische Agrarpolitik (GAP) eine zentrale Weichenstellung für eine Stärkung des Biodiversitätsschutzes ist und daher den großen Herausforderungen des Artenschwunds Rechnung tragen muss. Der Bundesrat weist darauf hin, dass der ökologische Landbau ein wichtiges Instrument ist, das langfristig und unter Berücksichtigung eines gesamten Anbausystems die Förderung der Biodiversität unterstützen kann. Der Bundesrat ist daher der Auffassung, dass es einer verlässlichen finanziellen Unterstützung der Umstellung und der Beibehaltung des ökologischen Landbaus bedarf. In diesem Zusammenhang hält er auch eine Stärkung regionaler Verarbeitungs- und Vermarktungsstrukturen sowie zusätzliche Aktivitäten zur Änderung des Verbraucherverhaltens für erforderlich.

3. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 2 Absatz 7 Satz 2 BNatSchG)

In § 2 Absatz 7 ist in Satz 2 das Wort „Entscheidungen“ durch das Wort „Abwägungsentscheidungen“ zu ersetzen.

Begründung:

Gemäß der Begründung zum Gesetzentwurf soll mit dem neuen Absatz 7 eine lenkende Vorgabe für solche behördlichen Entscheidungen gesetzt werden, die nicht als gebundene Entscheidungen mit bindenden Rechtsfolgen anzusehen sind. Um dies zu verdeutlichen, ist im Wortlaut des Absatzes 7 das Wort „Entscheidungen“ durch „Abwägungsentscheidungen“ zu ersetzen, damit aufgrund des Gesetzestextes nicht die falsche Erwartung geweckt wird, mit Maßnahmen im Rahmen eines „Natur auf Zeit“ Projektes könnten bindende rechtliche Anforderungen aus dem Arten- und Biotopschutz oder aus der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung aufgehoben werden.

4. Zu Artikel 1 Nummer 3 (§ 2 Absatz 7 Satz 2 BNatSchG)

In Artikel 1 Nummer 3 sind in § 2 Absatz 7 Satz 2 die Wörter „, auch zur Förderung der zukünftigen und allgemeinen Kooperationsbereitschaft,“ zu streichen.

Begründung:

Ausweislich der Gesetzesbegründung geht in § 2 Absatz 7 darum, bei der Wiederaufnahme der Nutzung einer Fläche, die für eine bestimmte Zeit ökologisch aufgewertet wurde, diesen Beitrag in behördlichen Entscheidungen nach dem

BNatSchG zu berücksichtigen. Es ist völlig unklar, in welcher Weise und vor allem mit welchem Gewicht die „Förderung der zukünftigen und allgemeinen Kooperationsbereitschaft“ in einer Entscheidung berücksichtigt werden soll. Die Nachvollziehbarkeit einer solchen Berücksichtigung bei einer Entscheidung ist nicht rechtssicher gewährleistet. Im Vollzug werfen unklare Formulierungen wie diese große Probleme im Verhältnis zum Vorhabenträger auf. Unklar ist auch, ob der zu streichende Satzteil lediglich die Intention des Satzes 2 insgesamt beschreibt oder einen eigenen in der Entscheidung eigenständig zu berücksichtigenden Belang darstellt.

5. Zu Artikel 1 Nummer 3a – neu – (§ 9 Absatz 3 Satz 1 Nummer 3 Buchstabe h – neu – BNatSchG)

In Artikel 1 ist nach Nummer 3 folgende Nummer 3a einzufügen:

„3a. § 9 Absatz 3 Satz 1 Nummer 4 wird wie folgt geändert:

- a) In Buchstabe g wird der Punkt am Ende durch ein Komma ersetzt.
- b) Folgender Buchstabe h wird angefügt:

„h) zur Sicherung und Förderung der biologischen Vielfalt im Planungsraum.“ ‘

Begründung:

Die Erfordernisse und Maßnahmen zur Umsetzung der konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind als Anforderungskatalog in § 9 Absatz 3 Nummer 4 Buchstaben a bis g BNatSchG aufgeführt. Hier fehlt die ausdrückliche Benennung der Sicherung und Förderung der biologischen Vielfalt, die zentrale Aufgabe der Landschaftsplanung ist.

In der Begründung des Gesetzentwurfs wird ausgeführt (siehe BR-Drucksache 150/21, Seite 21), dass die Stärkung der Landschaftsplanung zur Umsetzung der Biodiversitätsstrategie, somit auch zum Schutz der Insektenvielfalt, aber auch aller anderen wildlebenden Tier- und Pflanzenarten in Deutschland, von Bedeutung ist. Daher sollte diese Aufgabe der Landschaftsplanung im Anforderungskatalog von § 9 Absatz 3 BNatSchG benannt werden.

6. Zu Artikel 1 Nummer 4 (§ 10 Absatz 4 BNatSchG)

In Artikel 1 Nummer 4 ist § 10 Absatz 4 wie folgt zu fassen:

„(4) Landschaftsrahmenpläne und Landschaftsprogramme sind mindestens alle zehn Jahre daraufhin zu überprüfen, ob und in welchem Umfang eine Aufstellung oder Fortschreibung erforderlich ist.“

Begründung:

Eine feste Fortschreibungsverpflichtung für Landschaftsrahmenpläne wird im Hinblick auf die Primärintegration in einigen Ländern (Regionalplan ist zugleich Landschaftsrahmenplan) als nicht zielführend angesehen und abgelehnt. Regionalpläne sind aus dem landesweiten Raumordnungsplan zu entwickeln. Da der landesweite Raumordnungsplan aufgrund der Primärintegration zugleich Landschaftsprogramm ist, und für dieses nach Absatz 4 Satz 2 des Entwurfs „lediglich“ eine Prüfverpflichtung im Hinblick auf Fortschreibungsbedarf besteht, kann die Situation entstehen, dass der Landschaftsrahmenplan/Regionalplan fortzuschreiben ist, obwohl noch kein fortgeschriebener Landesentwicklungsplan/Landschaftsprogramm vorliegt. Deshalb sollte hier sowohl für Landschaftsprogramme als auch für Landschaftsrahmenpläne eine dokumentierte Prüfpflicht alle zehn Jahre auf Fortschreibungsbedarf vorgesehen werden.

7. Zu Artikel 1 Nummer 6 (§ 23 Absatz 4 Satz 3 BNatSchG)

In Artikel 1 Nummer 6 sind in § 23 Absatz 4 Satz 3 nach den Wörtern „erlassenen Rechtsverordnung“ die Wörter „sowie solche des Landesrechts“ einzufügen.

Begründung:

Neben den bundesrechtlichen Schutzvorschriften müssen auch weitergehende Schutzvorschriften des Landesrechts unberührt bleiben. Da sich das weder aus dem Wortlaut der Vorschrift noch aus der Begründung ergibt, ist eine entsprechende Ergänzung geboten.

8. Zu Artikel 1 Nummer 7 (§ 24 Absatz 3 Satz 2 BNatSchG)

In Artikel 1 Nummer 7 sind in § 24 Absatz 3 Satz 2 nach dem Wort „Nationalparken“ die Wörter „sowie in Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten“ einzufügen.

Begründung:

Das neu in § 23 Absatz 4 geregelte Verbot der Neuerrichtung von Beleuchtungen an Straßen und Wegen sowie von beleuchteten oder lichtemittierenden Werbeanlagen ist ausdrücklich zu begrüßen. Es ist jedoch auf Naturschutzgebiete und gemäß § 24 Absatz 3 Satz 2 in entsprechender Anwendung auf Nationalparke beschränkt. Die Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten nach § 25 BNatSchG sind wie Naturschutzgebiete zu schützen. Deshalb erschließt sich nicht, warum sie nicht in den Anwendungsbereich der Regelung einbezogen worden sind; es bedarf daher einer entsprechenden Ergänzung.

9. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 30a Satz 1 BNatSchG)

In Artikel 1 Nummer 9 sind in § 30a Satz 1 nach dem Wort „Naturmonumenten,“ die Wörter „Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten,“ einzufügen.

Begründung:

Das neu in § 30a geregelte Verbot der Ausbringung von Biozidprodukten ist ausdrücklich zu begrüßen. Es ist jedoch in seinem Anwendungsbereich beschränkt. Die Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten nach § 25 BNatSchG sind wie Naturschutzgebiete zu schützen. Deshalb erschließt sich nicht, warum sie nicht in den Anwendungsbereich der Regelung einbezogen worden sind; es bedarf daher einer entsprechenden Ergänzung.

10. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 30a Satz 2 BNatSchG)

In Artikel 1 Nummer 9 sind in § 30a Satz 2 nach den Wörtern „zum Schutz der Gesundheit“ die Wörter „von Mensch und Tier“ einzufügen.

Begründung:

In der Ausnahmeregelung muss bereits im Wortlaut der Regelung (und nicht nur in der Gesetzesbegründung) klargestellt werden, dass es sich um Fälle des Schutzes der Gesundheit von Mensch und Tier handelt.

11. Zu Artikel 1 Nummer 9 (§ 30a Satz 4 BNatSchG)

In Artikel 1 Nummer 9 sind in § 30a Satz 4 nach den Wörtern „weitergehende Schutzvorschriften des Landesrechts“ die Wörter „einschließlich der Bestimmungen über Ausnahmen und Befreiungen“ einzufügen.

Begründung:

Es muss eine Unberührtheitsklausel für bestehendes Landesrecht integriert werden, die auch weitergehende, landesrechtlich bestehende Ausnahmetatbestände umfasst. Dies ist erforderlich, um die in einigen Bundesländern bereits erzielten, kooperativen Vereinbarungen zwischen Naturschutz und Landwirtschaft, die sich im Landesrecht niedergeschlagen haben, gerecht zu werden.

12. Zu Artikel 1 Nummer 13 Buchstabe c – neu – (§ 69 Absatz 7 Satz 2 – neu – BNatSchG)

In Artikel 1 ist der Nummer 13 folgender Buchstabe anzufügen:

,c) Dem Absatz 7 wird folgender Satz angefügt:

„§ 30 Absatz 2 Satz 3 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist anzuwenden.“ ‘

Begründung:

Der Bußgeldrahmen der Ordnungswidrigkeitstatbestände des Bundesnaturschutzgesetzes zielt in erster Linie auf die Sanktionierung des Handelns von natürlichen Personen ab.

Gerade bei der Umsetzung größerer Vorhaben werden jedoch in erster Linie juristische Personen (Unternehmen) tätig. Die maximal möglichen Bußgelder bei Verstößen gegen Naturschutzrecht sind in diesen Fällen im Vergleich zu den Vorhabenkosten so gering, dass sie bei den Gesamtkosten teilweise nicht ins Gewicht fallen. Die Ordnungswidrigkeitstatbestände können so ihre abschreckende Wirkung nicht entfalten. Durch den Verweis auf den § 30 Absatz 2 Satz 3 OWiG verzehnfacht sich das Höchstmaß der Geldbuße. Damit kann im Einzelfall ein angemessenes Bußgeld verhängt werden.

13. Zu Artikel 1 Nummer 13 Buchstabe d – neu – (§ 69 Absatz 7 Satz 3 – neu – bis 5 – neu – BNatSchG)

In Artikel 1 ist der Nummer 13 folgender Buchstabe anzufügen:

,d) Dem Absatz 7 werden folgende Sätze angefügt:

„Im Fall einer juristischen Person oder Personenvereinigung kann bei Verstößen nach § 69 über Satz 1 und Satz 2 hinaus eine höhere Geldbuße verhängt werden. Die Geldbuße darf zwei Prozent des in dem der Behördenentscheidung vorausgegangenen Geschäftsjahr erzielten Gesamtumsatzes der juristischen Person oder Personenvereinigung nicht übersteigen. Die Höhe des Gesamtumsatzes kann geschätzt werden.“ ‘

Begründung:

Der Bußgeldrahmen der Ordnungswidrigkeitstatbestände des Bundesnaturschutzgesetzes zielt in erster Linie auf die Sanktionierung des Handelns von natürlichen Personen ab.

Gerade bei der Umsetzung größerer Vorhaben werden jedoch in erster Linie juristische Personen (Unternehmen) tätig. Die maximal möglichen Bußgelder bei Verstößen gegen Naturschutzrecht sind in diesen Fällen im Vergleich zu den Vorhabenkosten so gering, dass sie bei den Gesamtkosten teilweise nicht ins Gewicht fallen. Die Ordnungswidrigkeitstatbestände können so ihre abschreckende Wirkung nicht entfalten. Durch die vorgeschlagene Regelung ist im Einzelfall ein deutlich höheres Bußgeld möglich.