



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Deutscher Landkreistag, Postfach 11 02 52, 10832 Berlin

Ulrich-von-Hassell-Haus
Lennéstraße 11
10785 Berlin

Herrn

Referat N II 1 (Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege)
Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Robert-Schuman-Platz 3
53175 Bonn

Tel.: [REDACTED]

Fax: [REDACTED]

E-Mail: [REDACTED]

AZ: II-770-15

Datum: 16.10.2020

Sekretariat: [REDACTED]

Per E-Mail: [REDACTED]

Stellungnahme des Deutschen Landkreistages zum Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland

Sehr geehrter Herr [REDACTED],

wir nehmen Bezug auf Ihr Schreiben vom 25.9.2020 und danken Ihnen für die Übermittlung des Entwurfs eines Gesetzes zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland (Insektenschutzgesetz). Zu dem Gesetzentwurf, der Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) und des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) vorsieht, nehmen wir wie folgt Stellung:

I. Allgemeines

Grundsätzlich spielt der Schutz der Insektenvielfalt in der täglichen Arbeit der Naturschutzbehörden der Landkreise bereits jetzt eine wichtige Rolle. Vereinzelt haben uns Rückmeldungen zu dem Gesetzentwurf erreicht, welche die vorgesehenen Regelungen für unzureichend halten, um eine Trendumkehr beim Rückgang der Insekten und ihrer Artenvielfalt zu bewirken. Auch wird teilweise infrage gestellt, ob der Gesetzentwurf tatsächlich die dringendsten Probleme in diesem Bereich adressiert. Als großes Problem wird die Versiegelung insbesondere durch Neubauten „auf der grünen Wiese“ beschrieben, da die gemeindliche Bauleitplanung vielfach auf eine Ausweisung von Neubaugebieten auf bislang für die Landwirtschaft oder als freies Grünland genutzten Flächen ausgerichtet sei. In Verbindung mit der Neigung der Bauherren, ihre Gärten möglichst pflegeleicht (z. B. kurzer Rasen) oder gar mit Schotter zu gestalten, gehe stetig Landschaft verloren, die früher Insekten als Lebensraum zur Verfügung stand. Zugleich wird von den Landkreisen anerkannt, dass die gesetzgeberische Aufgabe, den Insektenschutz mit den übrigen Interessen der Landnutzer und der Bürger zusammenzubringen, anspruchsvoll ist. Insofern wird der Gesetzentwurf mit den vorgesehenen Änderungen im Naturschutzrecht überwiegend als ein erster wichtiger und sinnvoller Schritt für den Insektenschutz bewertet.

In verschiedenen Bereichen enthält der Gesetzentwurf Anforderungen, die bei den Kreisverwaltungen einen spürbaren Mehraufwand verursachen werden, worauf wir bei den einzelnen Regelungen gesondert eingehen. Generell ist festzuhalten, dass neben den neu hinzukommenden Genehmigungsverfahren bei den kreislichen Naturschutzbehörden

erfahrungsgemäß insbesondere durch Anfragen zu Genehmigungs-/Befreiungsaussichten bzw. durch Versagungen von gestellten Anträgen ein erheblicher Vollzugsaufwand entstehen wird, ohne dass dieser bereits jetzt beziffert werden könnte. Der zu erwartende Mehraufwand bei den betroffenen kommunalen Behörden im Zusammenhang mit der Errichtung oder Änderung von Beleuchtungsanlagen (§ 41a Abs. 2 BNatSchG) wird von dem Gesetzentwurf in der Bewertung von Erfüllungsaufwand und Kosten bislang gar nicht berücksichtigt.

II. Zu den einzelnen Regelungen

Zu § 1 BNatSchG

Die Erweiterung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Hinblick auf die Schutzgüter „Boden“ und „Klima“ wird grundsätzlich begrüßt. Bei den geplanten Änderungen in § 1 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG sollte allerdings der Begriff „innerstädtische Freiräume“ besser durch „Freiräume im Siedlungsbereich“ ersetzt werden, um klarzustellen, dass die beschriebene Problematik nicht nur auf städtische Regionen beschränkt ist.

Mit Blick auf die geplante Einfügung einer neuen Nr. 2 in § 1 Abs. 4 BNatSchG wird aus der Praxis darauf hingewiesen, dass die Begriffe „Ausprägungen von Biotopen, Gewässern und Klimaverhältnissen“ zu unbestimmt sein dürften, um daraus Argumente in fachlichen Diskussionen ableiten zu können.

Zu § 2 BNatSchG

Von der Einfügung des vorgeschlagenen Abs. 7 in § 2 BNatSchG sollte abgesehen werden. Es wird die Befürchtung geäußert, dass die geplante Vorschrift – entgegen der gesetzgeberischen Absicht – zu einer Verkomplizierung der Verfahren führen wird, da die vorgesehene Rechtsfolge („begünstigend zu berücksichtigen“) inhaltlich zu unbestimmt formuliert ist. Es können ohnehin nur solche Entscheidungen betroffen sein, bei denen Ermessensspielräume bestehen. Von zwingenden gesetzlichen Vorgaben kann auf dieser Grundlage nicht abgewichen werden. Es wird darauf hingewiesen, dass § 30 Abs. 5 BNatSchG bereits eine hinreichende Berücksichtigung der Belange der Bewirtschafter ermöglicht.

Zu § 10 BNatSchG:

Die in dem neuen § 10 Abs. 4 BNatSchG vorgesehene Pflicht, Landschaftsrahmenpläne spätestens alle 10 Jahre fortzuschreiben, wird kritisch gesehen. Eine pauschale Fortschreibung des gesamten Landschaftsrahmenplans in vorgegebenen Zeitabschnitten ist in der Planungspraxis regelmäßig nicht zu leisten und zudem auch nicht zielführend. So erfüllt etwa in Nordrhein-Westfalen der Regionalplan die Funktion eines Landschaftsrahmenplans. Er stellt das Ergebnis eines langen und intensiven Abstimmungs- und Abwägungsprozesses dar, in den alle betroffenen Belange einfließen. Die Gültigkeit des Regionalplans beträgt in der Regel 20 Jahre. Eine Fortschreibung bzw. Anpassung bereits nach 10 Jahren ausschließlich aufgrund von Änderungen im Bereich von Natur und Landschaft würde dem Grundprinzip der Gleichbehandlung aller Interessen widersprechen. Allenfalls könnte alle 10 Jahre eine Prüfung der Zielerreichung erfolgen, um den Planungsträger auf mögliche Fehlentwicklungen aufmerksam zu machen.

Zu § 11 BNatSchG

Hinsichtlich des in § 11 Abs. 2 Satz 3 BNatSchG vorgesehenen Verzichts auf eine Aufstellung von Landschaftsplänen für das gesamte Gemeindegebiet, soweit die landschaftsplanerischen Inhalte und räumlichen Bereiche mit hinreichender Genauigkeit aus einem aktuellen Landschaftsrahmenplan abgeleitet werden können, wird aus Brandenburg kritisch auf die unterschiedlichen Maßstabsebenen hingewiesen. Der Gesetzesbegründung sind keine näheren Hinweise zu der „hinreichenden Genauigkeit“ zu entnehmen. Hier wäre eine Präzisierung

notwendig. Gerade hinsichtlich der Aktualisierung der Bestandserfassungsdaten kann der Landschaftsrahmenplan (Abbildungsmaßstab maximal 1:25.000) nur eine fachliche Datenbasis für die örtliche Ebene bilden, ohne den Landschaftsplan in der freien Landschaft ersetzen zu können. Die bedarfsgerechte Bestandserfassung und daraus abgeleitete flächenkonkrete Maßnahmen sind nur im Landschaftsplan (Maßstab in der Regel 1:10.000) abzubilden. Zwar wird durch die Möglichkeit der Übernahme der aktuellen Landschaftsrahmenplanung den kreisangehörigen Gemeinden teilweise eine „abgespeckte“ Landschaftsplanversion in der freien Landschaft ermöglicht. Dies gilt jedoch nur dann, wenn die Landschaftsrahmenpläne mit hinreichender Genauigkeit Vorgaben machen. Das wiederum kann zu Konflikten zwischen den Landkreisen (Landschaftsrahmenplan) und kreisangehörigen Gemeinden (Landschaftsplan) in Bezug auf ihre jeweiligen Planungen führen. Für die Landkreise könnte es bedeuten, dass sie künftig wegen noch detaillierter zu erstellender Rahmenpläne einen höheren Vollzugsaufwand zu tragen haben.

Der geplante neue § 11 Abs. 4 BNatSchG wird zwar inhaltlich für nachvollziehbar gehalten, jedoch wird befürchtet, dass die vorgesehene Regelüberprüfung und möglicherweise Fortschreibung der Landschaftspläne nach zehn Jahren mit einem unvermeidbaren Aufwand verbunden wären. Es werden hier ähnliche Bedenken wie bei der o. g. Fortschreibung der Landschaftsrahmenpläne geltend gemacht. Die erforderlichen Tätigkeiten im Rahmen der Landschaftsplanung und Aufbereitung der Geoinformationen würden einen erheblichen zusätzlichen Arbeitsaufwand bei den in Nordrhein-Westfalen für diese Planung zuständigen kreislichen Naturschutzbehörden verursachen. Es wird daher kein Anlass gesehen, von der gegenwärtig verwendeten Formulierung „sobald und soweit“ in § 11 Abs. 2 BNatSchG abzugehen. Diese Zeit- und Sachvoraussetzung entspricht der Regelung des Baugesetzbuchs für Bauleitpläne und hat sich in der Praxis bewährt.

Zu § 23 BNatSchG

Es wird angeregt, in dem neuen § 23 Abs. 4 BNatSchG die Einschränkung „im Außenbereich nach § 35 des Baugesetzbuches“ zu streichen. Zwar liegen Naturschutzgebiete ohnehin bis auf wenige Ausnahmen im Außenbereich, es ist jedoch kein sachlicher Grund erkennbar, die wenigen Naturschutzgebiete im Innenbereich von dieser Bestimmung auszunehmen.

Zu § 30 BNatSchG

Die Erweiterung der gesetzlich geschützten Biotoptypen in § 30 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG um den Typ „artenreiches mesophiles Grünland“ wird aufgrund des bestehenden Drucks auf diesen Biotoptyp aus naturschutzfachlicher Sicht begrüßt.

Zu den ebenfalls im Gesetzentwurf genannten „Streuobstbeständen“ haben uns aus der Praxis unterschiedliche Rückmeldungen erreicht. Einerseits wird zustimmend angemerkt, dass auch lineare Streuobstbestände entlang von Wegen oder an Flurstücksgrenzen zur Förderung des Insektenschutzes geeignet seien. Aus der Neuregelung könne sich die Möglichkeit ergeben, Nachpflanzungen in diesen Bereichen verpflichtend umzusetzen und damit hinreichend große Saum- und Randbiotop zu etablieren. Andererseits gibt es auch den warnenden Hinweis, dass – ungeachtet des vorhandenen ökologischen Wertes von Streuobstwiesen – die geplante Gesetzesänderung dazu führen könne, dass Streuobstwiesen oder Einzelbäume noch im Vorlauf der Gesetzesänderung beseitigt würden. Darüber hinaus biete die Eingriffsregelung sowie die Möglichkeit der besonderen Ausweisung von geschützten Landschaftsbestandteilen auf kommunaler Ebene ein ausreichendes Instrumentarium zum Erhalt und Schutz der Streuobstwiesen, was ebenso für den Begriff der „Trockenmauer“ zutrefte. Hierzu wird angemerkt, dass die Definition der Trockenmauer so klar gefasst werden müsse, dass nicht auch Teile von Hausgärten zu gesetzlich geschützten Biotopen werden.

Kritisch wird zudem darauf hingewiesen, dass die Erweiterung des Kataloges zu den Biotopen in § 30 BNatSchG zu einem erheblichen Mehraufwand bei der Biotopkartierung, der

Veröffentlichung und der digitalen Darstellung führen wird. Solange im Übrigen die zuständige Genehmigungsbehörde nicht über ein aktuelles Kataster zur naturschutzfachlichen Qualität des vorhandenen Grünlands verfügt, werden im Fall von Anträgen auf Grünlandumbruch die Mitarbeiter der kreislichen Landwirtschafts- und Naturschutzverwaltungen die jeweiligen Flächen zunächst aufwändig vor Ort besichtigen müssen.

Zu § 30a BNatSchG

Zu dem neuen § 30a BNatSchG stellt sich zunächst die begriffliche Frage, ob mit „Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung“ nur die FFH-Gebiete gemeint sind. Falls dies der Fall sein sollte, fragt sich, warum die EU-Vogelschutzgebiete ausgenommen sind. Sofern beide europäischen Schutzgebietskategorien angesprochen werden sollen, sollte besser die allgemein gebräuchliche Bezeichnung „Natura 2000-Gebiete“ verwendet werden.

Darüber hinaus werden Bedenken geäußert, dass die geplante Regelung des § 30a BNatSchG die in den letzten Jahren aufgebaute Akzeptanz für solche Gebiete in der Land- und Forstwirtschaft erheblich beeinträchtigen könnte. Die geplante Regelung geht erheblich über das Verschlechterungsverbot in § 33 Abs. 1 BNatSchG hinaus. Es ist in den jeweiligen Unterschutzstellungsverfahren den Betroffenen vermittelt worden, dass mit der Festlegung eines Natura 2000-Gebietes keine Bewirtschaftungsauflagen für die bisherige Nutzung verbunden sind. Die geplante Neuregelung droht daher, die Glaubwürdigkeit der in den Verfahren getroffenen Aussagen nachhaltig zu untergraben. Zudem gibt es mit Blick auf die landwirtschaftliche Nutzung der Flächen erkennbar fachliche Widersprüche. Wird z. B. die chemische Unkrautbekämpfung in Vogelschutzgebieten untersagt, muss auf mechanische Verfahren wie Hacken oder Striegeln zurückgegriffen werden. Dadurch werden jedoch die Gelege von Bodenbrütern im hohen Maße in Mitleidenschaft gezogen bzw. zerstört, was nicht im Sinne des Naturschutzes sein kann. Auch sind bereits jetzt in Vogelschutzgebieten teilweise mechanische Unkrautbekämpfungsverfahren zum Bodenbrüterschutz verboten. Kommt hier noch ein Verbot im Sinne des geplanten § 30a BNatSchG hinzu, ist keine Unkrautbekämpfung und damit kein Ackerbau mehr möglich, was praktisch einer Flächenstilllegung gleichkommt.

Zu § 41a BNatSchG

Der geplante § 41a BNatSchG zum Schutz von Tieren und Pflanzen vor nachteiligen Auswirkungen von Beleuchtung wird im Grundsatz unterstützt. Jedoch sind Zweifel an der Praktikabilität der Regelung in Abs. 2 angezeigt, die in der vorliegenden Form einen erheblichen zusätzlichen Verwaltungsaufwand für die Kreisverwaltungen nach sich ziehen wird, der in dem Gesetzentwurf bislang keine Erwähnung findet. Die vorgeschlagene Regelung betrifft – mit Ausnahme von Innenräumen – die Außenbeleuchtung weitgehender Lebens- und Wirtschaftsbereiche. Die kreislichen Bauaufsichts- und Straßenbehörden müssten künftig zusätzlich zu ihren bisherigen umfangreichen Prüfungen stets auch Fragen der Außenbeleuchtung klären. Zudem wäre regelmäßig das Benehmen mit der kreislichen Naturschutzbehörde herzustellen. In jedem Fall muss die vorgesehene Verordnungsermächtigung in § 54 Abs. 4d BNatSchG möglichst schnell genutzt werden, um den betroffenen Behörden geeignete Kriterien an die Hand zu geben, wie die gesetzliche Konformität der Beleuchtungsanlagen geprüft und überwacht werden kann.

Die in § 41a Abs. 3 BNatSchG vorgesehene Regelung zu sog. Himmelstrahlern wird begrüßt, da sie den Umgang mit Anfragen zum Einsatz solcher Scheinwerfer in der Vogelzugzeit vereinfacht. Wir regen darüber hinaus eine Prüfung an, ob ergänzend eine vergleichbare Regelung für Veranstaltungs- und Privatfeuerwerke während der Brut- und der Vogelzugzeit in den Gesetzentwurf aufgenommen werden kann. Dieses Thema beschäftigt vermehrt die Naturschutzbehörden in den Landkreisen.

Zu § 69 BNatSchG

Die in § 30a und § 41a BNatSchG neu geplanten Verbote können nur dann ihre Wirkung entfalten, wenn der Verstoß gegen sie mit einem Bußgeld geahndet werden kann. Der § 69 Abs. 3 BNatSchG sollte daher um die entsprechenden Bestimmungen ergänzt werden.

Zudem wird angeregt, im Zuge der ohnehin anstehenden Änderungen in § 69 BNatSchG folgende Widersprüchlichkeit aufzulösen: Im Falle eines Verstoßes gegen § 44 Abs. 1 BNatSchG, der sich ausschließlich auf besonders geschützte Arten bezieht, kann ein Bußgeldbescheid bisher nur bei Vorliegen einer vorsätzlichen rechtswidrigen Handlung erlassen werden (§ 69 Abs. 2 BNatSchG). Ein Verstoß gegen die Bestimmungen des § 39 BNatSchG, der sich auf nicht-geschützte Arten bezieht, kann dagegen mit einem Bußgeldbescheid geahndet werden, wenn die verbotswidrige Handlung vorsätzlich oder fahrlässig begangen wurde (§ 69 Abs. 3 BNatSchG). Somit können Verstöße gegen Verbote bezüglich nicht-geschützter Arten bisher leichter geahndet werden als Verstöße gegen Verbote bezüglich besonders geschützter oder streng geschützter Arten. Dies ist rechtssystematisch nicht nachvollziehbar. § 69 Abs. 2 BNatSchG sollte dahingehend geändert werden, dass Verstöße gegen die Verbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG zukünftig auch dann mit einem Bußgeld geahndet werden können, wenn die verbotswidrige Handlung (nur) fahrlässig begangen wurde.

Zu § 38b WHG

Die geplante Regelung des § 38b WHG wird in den Rückmeldungen aus der Praxis unterschiedlich bewertet.

Aus naturschutzfachlicher Sicht erscheint es sinnvoll, wie vorgeschlagen die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln innerhalb eines Abstandes von zehn Metern bzw. bei geschlossener Pflanzendecke von fünf Metern an Gewässern zu verbieten. Dies würde nicht nur dem Schutz der Insekten, sondern ebenso dem Gewässerschutz dienen. Insofern wird auch die Frage gestellt, warum das Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln nach § 38b Satz 4 WHG nicht für „kleine Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung“ gelten soll. Wenn es bei der Regelung darum gehen soll, Gewässer und ihre biologische, chemische und ökologische Güte zu schützen, kann auch ein kleines Gewässer ohne wasserwirtschaftliche Bedeutung von einer hohen Wertigkeit bezüglich der genannten Parameter und damit schützenswert sein. Insofern wird angeregt, dass sich eine entsprechende Ausnahme besser auf Gewässer von geringer ökologischer Wertigkeit beziehen sollte.

Allerdings wird aus den Landkreisen auch darauf hingewiesen, dass das Einsatzverbot für Pflanzenschutzmitteln in einem Abstand von zehn Metern an Gewässerrändern mit erheblichen finanziellen Verlusten für die Landwirtschaft verbunden wäre, da dieser Schutzstreifen kaum noch produktiv nutzbar sein wird. Dies gilt insbesondere in Regionen mit einem dichten Netz an Fließgewässern, in denen die ordnungsgemäße Bewirtschaftung stark eingeschränkt würde. Um hier die Akzeptanz der Landwirtschaft für derartige Bewirtschaftungseinschränkungen nicht zu gefährden, sollten keine zu weitgehenden Vorgaben gemacht werden, sondern Regelungen gefunden werden, welche die Interessen von Naturschutz und Landwirtschaft in Einklang bringen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Anmerkungen im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens berücksichtigen könnten.

Mit freundlichen Grüßen
Im Auftrag

