

Öffentliche Anhörung des Unterausschusses des Deutschen Bundestages am 17.05.2017 zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (BT Drs. 18/ 11939)

**Prof. Dr. Beate Jessel,
Präsidentin des Bundesamtes für Naturschutz (BfN)**

Stellungnahme

1. Umsetzung des Biotopverbunds bis 2027

Die Schaffung eines Netzes verbundener Biotope (Biotopverbund), das mindestens 10 Prozent der Fläche eines jeden Landes umfassen soll, ist schon seit 2002 im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) vorgesehen. Der Biotopverbund dient sowohl der dauerhaften Sicherung von Populationen wildlebender Arten und der Funktionsfähigkeit ihrer ökologischen Wechselbeziehungen als auch der Umsetzung der Kohärenzziele im Rahmen von Natura-2000. Er ist außerdem für die notwendige Anpassung von Arten an den Klimawandel essentiell. Obwohl die Nationale Strategie der Bundesregierung zur biologischen Vielfalt die Realisierung des Biotopverbundes bereits für 2010 zum Ziel hatte¹, ist dieses auch heute noch nicht länderübergreifend erreicht. Es ist daher für den Erhalt vernetzter Lebensräume wichtig, eine konkrete Umsetzungsfrist einzuführen, um die Länder dazu zu verpflichten, die notwendigen Umsetzungsmaßnahmen auch tatsächlich zu unternehmen. Die hierzu gesetzte Frist bis 2027 ist angemessen.

2. Bildung für nachhaltige Entwicklung in Naturparks

Naturparke sind großräumige Gebiete mit Erholungs- und Schutzfunktion, die unter Beachtung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege geplant, gegliedert, erschlossen und weiterentwickelt werden sollen (§ 27 Abs.1 BNatSchG). Der neue § 27 Abs. 2 BNatSchG erweitert die Ziele von Naturparks um den Aspekt der „Bildung für nachhaltige Entwicklung“. Auch wenn dies bereits heute eine zentrale Aufgabe vieler Parke ist, ist sehr zu begrüßen, dass Aktivitäten in diesem Bereich durch die explizite Ergänzung dieses Auftrags im Gesetz weiter befördert werden.

3. Schutz von Lebensräumen in Höhlen und Stollen

Mit der Aufnahme der Höhlen und naturnahen Stollen in den gesetzlichen Biotopschutz nach § 30 BNatSchG werden insbesondere bislang unberührte Lebensräume für höhlentypische Fauna vor schädlichen Veränderungen bewahrt. Hierzu zählen neben den Fledermäusen zahlreiche hochspezialisierte Arten wie bestimmte

¹ https://www.bfn.de/0304_biodivstrategie-nationale.html.

Insekten, Krebstiere und Schnecken. Höhlen werden i.d.R. von spezialisierten Tierarten (Trogllobionten) bewohnt, darunter zum Teil Endemiten für bestimmte Höhlensysteme, d.h. Organismen, die nur dort örtlich begrenzt vorkommen. Das zeitlich befristete Betretensverbot in § 39 Abs. 6 BNatSchG ist nicht ausreichend, um diesen Lebensraum als solchen zu schützen.

Auch unter Berücksichtigung der Einschränkungen und Ausnahmen für gewerblich genutzte Höhlen und Verkehrssicherungsmaßnahmen (§ 30 Abs. 2 S. 2 neu BNatSchG) sowie zur Vermeidung von Bergschäden und großräumigen Geländeabsenkungen z.B. im Tiefbau, wird eine bedeutende Verbesserung des Lebensraumschutzes erreicht, indem durch die neue Vorschrift die schon bestehenden Regelungen, insbesondere das jahreszeitliche Betretungsverbot für Fledermaus-Winterquartiere nach § 39 Abs. 6 BNatSchG, sinnvoll ergänzt werden.

4. Jahreszeitliches Beseitigungsverbot für Gehölze

Im allgemeinen Artenschutz des § 39 BNatSchG war bisher im Hinblick auf den Schutz von bestimmten Bäumen, Hecken, lebenden Zäunen, Gebüsch und Gehölzen von März bis Ende September lediglich das „Abschneiden“ und das „auf-den-Stock-Setzen“ verboten. Im Gegensatz zum Abschneiden und Zurückschneiden war das völlige Beseitigen der nach § 39 BNatSchG geschützten Pflanzen mit Stamm und Wurzeln nach dem Wortlaut bisher nicht untersagt. Dieser Wertungswiderspruch wird durch die Anpassung richtigerweise aufgehoben.

Eine Verschiebung des Verbotszeitraums aus klimatischen Gründen² ist dagegen nicht sachgerecht. Es liegen keine Hinweise vor, dass sich das Brut- und Fortpflanzungsgeschehen von Vogelarten in der letzten Zeit jahreszeitlich so weit in den Herbst verlagert hätte, dass eine Verschiebung des Verbotszeitraums in den Oktober hinein erforderlich wäre. Die bestehende Regelung bietet hier bereits bundesweit einen angemessenen Rahmen, der beibehalten werden sollte.

5. Anpassung des Artenschutzrechts an die Rechtsprechung

Die im besonderen Artenschutzrecht vorgesehenen Änderungen sind sinnvoll und verankern bewährte Maßstäbe unionsrechtskonform im BNatSchG:

- **Signifikanz-Ansatz**

Der durch den Entwurf in § 44 Abs. 5 BNatSchG eingefügte Satz 2 Nummer 1 nimmt den sog. Signifikanz-Ansatz der Rechtsprechung ins Gesetz auf. Nach dieser für betriebs-, bau- und anlagebedingte Risiken (z.B. bei Tierkollisionen im Zusammenhang mit Straßenbau oder mit Windkraftanlagen) entwickelten Rechtsprechung verstößt nicht jede bei einem Bauvorhaben zu erwartende Tötung und Verletzung geschützter Tierindividuen gegen das artenschutzrechtliche Verbot des § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG. Vielmehr setzt ein Verstoß danach voraus, dass durch das Vorhaben das Risiko der betroffenen Art „signifikant“ erhöht wird. Umstände, die für die Beurteilung der Signifikanz eine Rolle spielen, sind u.a. artspezifische Verhaltensweisen, häufige Frequentierung des durchschnittlichen Raums und die Wirksamkeit vorgesehener Schutzmaßnahmen.³ Der Signifikanz-Ansatz des BVerwG hat das artenschutzrechtli-

² Antrag des Bundesrates zu Artikel 1 Nr. 5 des Gesetzes (§ 39 Abs. 5 S. 3) und Gegenäußerung der Bundesregierung, BT-Drs. 18/11939.

³ BVerwG, Urteil vom 14. Juli 2011 – 9 A 12/10 –, juris Rn. 99.

che Tötungs- und Verletzungsverbot auf zielführende Art und Weise für die mit allen Infrastrukturvorhaben verbundenen unvermeidbaren Tierkollisionen präzisiert.

- **Umsiedlungsmaßnahmen**

Die ebenfalls durch den Entwurf modifizierte Regelung in Nr. 2 betrifft die Freistellung von den Verboten des Fangens und Nachstellens sowie des Verletzens und Zerstörens von Entwicklungsformen bei Umsiedlungsmaßnahmen im Rahmen zugelassener Eingriffe (§ 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 2 des Entwurfs). Die Privilegierung gilt nicht für das Verbot der Tötung. Nachdem bisher juristisch umstritten war, ob Umsiedlungsmaßnahmen den Verboten des § 44 Abs. 1 BNatSchG und dem unionsrechtlich zugrundeliegenden Art. 12 FFH-RL unterfallen, wird durch die Neuregelung Rechtsklarheit geschaffen.

- **Störung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten**

Der § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 des Entwurfs stellt wie bisher die Beeinträchtigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten geschützter Arten frei, soweit die ökologische Funktion der betroffenen Stätten im räumlichen Zusammenhang weiter erfüllt wird. Die Privilegierung umfasst allerdings in Abweichung zum früheren Wortlaut nur noch das Verbot des § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG (Beeinträchtigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten). Die nach geltender Fassung noch erwähnte Freistellung auch vom Tötungs- und Verletzungsverbot hat das Bundesverwaltungsgericht für mit der FFH-Richtlinie unvereinbar erklärt.⁴ Die Korrektur betrifft somit auch in diesem Punkt eine Anpassung an die Rechtsprechung.

6. Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen im Meeresbereich

In das 6. Kapitel des BNatSchG zum Meeresnaturschutz soll ein neuer § 56a eingefügt werden, der erstmals umfassende Regelungen zur Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen aufgrund der Eingriffsregelung (§ 15 BNatSchG) in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) in Nord- und Ostsee trifft.

Die Eingriffsregelung findet auch auf Vorhaben in der AWZ und auf dem Festlandsockel Anwendung, soweit nicht die zeitlich begrenzte Bereichsausnahme für Offshore-Windenergieanlagen eingreift (§ 56 Abs. 3 BNatSchG). Für die AWZ fehlte bislang eine konkretisierende Regelung zur Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen.

Diese Lücke schließt der Gesetzentwurf der Bundesregierung mit § 56a BNatSchG in sinnvoller Anlehnung an analoge Vorschriften aus dem Landesrecht und eröffnet damit auch für den Meeresbereich einen flexiblen Weg zur Erfüllung der bestehenden naturschutzrechtlicher Kompensationspflichten.

- **Ablauf des Bevorratungsverfahrens**

Die Bevorratung von Maßnahmen erfolgt in drei Schritten: Mit der Zustimmung des Bundesamts für Naturschutz (Schritt 1) wird die Anerkennungsfähigkeit, d.h. die naturschutzfachliche und -rechtliche Eignung der Maßnahme als Kompensationsmaßnahme für Eingriffe in der AWZ rechtsverbindlich bestätigt. Die Zustimmung ist auf Antrag zu erteilen, soweit die Maßnahme geeignet ist, die allgemeinen Anerkennungsvoraussetzungen des § 16 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 und 5 BNatSchG zu erfüllen und sie den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht widerspricht. Vor Erteilung der Zustimmung muss sich das BfN „hinsichtlich der Verortung der Maßnahmen“ mit anderen Behörden, deren Zuständigkeit berührt ist, ins Beneh-

⁴ BVerwG, Urt. v. 14.07.2010 – 9 A 12.10, juris Rn. 119.

men setzen. Die Zustimmung des BfN ist dabei allerdings keine Zulässigkeitsvoraussetzung für die Handlung selbst, sondern lediglich Voraussetzung für das Bevorratungsverfahren. Die Durchführung der Maßnahme (Schritt 2) kann nach Art der Kompensation ggf. im Hinblick auf ihre sonstige Zulässigkeit eine zusätzliche Genehmigung anderer Behörden erfordern (z.B. BSH nach Hohe-See-Einbringungs-Gesetz oder Seeanlagenverordnung). Im letzten Schritt zur Bevorratung folgt die verbindliche Feststellung und Gutschrift auf dem Ökokonto durch das Bundesamt für Naturschutz (Schritt 3).

Der Inhaber der Gutschrift kann seinen darin dokumentierten Anerkennungsanspruch für die bevorratete Maßnahme danach entweder selbst zur Erfüllung eigener Kompensationspflichten in späteren Zulassungsverfahren geltend machen oder an Dritte veräußern. Der durch die Handelbarkeit (§ 56a Abs. 2 S. 2 des Entwurfs) bevorrateter Maßnahmen und die Anerkennung juristischer Personen als professionelle Anbieter entstehende Markt für marine Kompensationsmaßnahmen führt zu Flexibilität, besserer wirtschaftlicher Kalkulierbarkeit und Professionalisierung bei der Erfüllung naturschutzrechtlicher Kompensationspflichten. Maßnahmen können somit künftig zunächst eingriffsunabhängig zur späteren Verwendung entwickelt und bevorratet werden. Die anlassbezogene Entwicklung von Maßnahmen im Genehmigungsverfahren bleibt wie bisher möglich.

- **Anerkennung zur Übernahme der Kompensationspflicht**

Nach dem künftigen § 56a Abs. 3 BNatSchG können juristische Personen auf Antrag durch das BfN eine Anerkennung der Berechtigung zur Übernahme von Kompensationspflichten erhalten. Die Anerkennung ermöglicht die befreiende Übernahme der Pflichten durch den Inhaber einer bevorrateten Maßnahme, wenn er die Maßnahme an einen Eingriffsverursacher veräußert. Dadurch kann sich der Urheber des Eingriffs der Haftung für die Kompensation durch Ankauf einer Maßnahme gänzlich entziehen, während er nach der bisherigen Regelung in allen Fällen stets neben dem Rechtsnachfolger verantwortlich blieb, insbesondere hinsichtlich der Pflege und Unterhaltung der Maßnahmen oder ihre Umsetzung über einen längeren Zeitraum. Weil somit eine Person aus der Kompensationshaftung entlassen wird, werden an die Zuverlässigkeit des Übernehmers der Pflichten besondere Anforderungen gestellt, die durch die Anerkennung vom Bundesamt für Naturschutz nach § 56a Abs. 3 BNatSchG nachgewiesen werden müssen.

Bietet eine juristische Person die Gewähr für eine ordnungsgemäße Erfüllung der Kompensationspflichten und liegen keine Tatsachen für eine Unzuverlässigkeit der vertretungsberechtigten Personen vor (§ 56a Abs. 1 und 2 BNatSchG), hat sie einen Anspruch auf Anerkennung. Die Übernahme der Verantwortung erfolgt durch schriftliche Vereinbarung zwischen Übernehmer und Kompensationspflichtigem, die der für die Zulassungsentscheidung zuständigen Behörde zu übermitteln ist. Eine Flexibilisierung ist aus Sicht der Praxis sinnvoll und führt zu einer Entlastung der Wirtschaft.

7. Voraussetzungen für die Erklärung von Meeresschutzgebieten

Durch Änderung des § 57 Abs. 3 BNatSchG soll erreicht werden, dass sich die Ermächtigung des BMUB zur Ausweisung von Schutzgebieten auch auf solche Schutzzwecke beziehen kann, die nicht der Umsetzung der Fauna-Flora-Habitatrichtlinie (FFH-RL) und der Vogelschutzrichtlinie (VRL) dienen, sondern auch auf solche, die andere Ziele verfolgen. Hierzu zählen die Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (MSRL) oder von Verpflichtungen aus internationalen Übereinkommen (z.B. nach OSPAR/HELCOM zu schützende Arten und Lebensräume). Durch

die FFH-RL und damit in den Schutzgebieten der AWZ werden zwar bereits bekannte Artengruppen, wie marine Säugetiere (u.a. Schweinswale und Seehunde) und einige wenige Wanderfische geschützt. Dies gilt jedoch nicht für die große Zahl weiterer wichtiger Repräsentanten der marinen Ökosysteme wie Meeresfische, Muscheln, Schnecken und Großalgen.

Die diesbezügliche Klarstellung und Ausweitung der Schutzziele schafft eine unerlässliche Grundvoraussetzung für die ordnungsgemäße Umsetzung der unions- und völkerrechtlichen Verpflichtungen und ermöglicht einen Mindestschutz im marinen Bereich. Anders als im Küstenmeer und im terrestrischen Naturschutz (nach den allgemeinen Regeln der §§ 20 ff. BNatSchG) können rein nationale Schutzerwägungen hingegen nicht berücksichtigt werden. Die Verordnungsermächtigung wird somit auf eine 1:1-Umsetzung von Völker- und Unionsrecht beschränkt.

- **Einvernehmensefordernis**

Zu Recht wird nicht die Bundesregierung als Kollegialorgan, sondern das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) als federführendes Fachressort als Ordnungsgeber ermächtigt. Bedenken bestehen dagegen im Hinblick auf die Ausgestaltung des Beteiligungsverfahrens. Während in der geltenden Fassung des § 57 Abs. 3 BNatSchG die Erklärung der Schutzgebiete durch das Bundesumweltministerium lediglich unter Beteiligung der fachlich betroffenen Bundesministerien erfolgt, ist nach dem Entwurf nunmehr das Einvernehmen der Bundesministerien für Wirtschaft und Energie, für Ernährung und Landwirtschaft, für Verkehr und digitale Infrastruktur und des Bundesministeriums für Bildung und Forschung erforderlich. Dies bedeutet, dass der gesamte Inhalt der Schutzverordnung der Zustimmung jeweils aller genannten Ressorts bedarf, obwohl die Ermächtigung sich auf eine Umsetzung internationaler und europäischer Verpflichtungen beschränkt. Eine derart umfassende Einvernehmensposition von vier weiteren Bundesressorts ist ungewöhnlich und wird auch im Landesrecht bei naturschutzrechtlichen Unterschutzstellungen nicht eingeräumt.

Um den Sachverstand und die Erfahrung der Fachressorts zu nutzen, genügt die als Regelfall nach § 45 in Verbindung mit § 62 Abs. 2 S. 1 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO) vorgesehene einfache Beteiligung, wie sie auch in der geltenden Fassung des § 57 Abs. 2 BNatSchG enthalten ist. Auch das BMUB, sowie das BfN als zuständige Vollzugsbehörde, sind bereits nach § 3 Abs. 2 BNatSchG verpflichtet, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege so zu verwirklichen, wie dies im Einzelfall unter Abwägung mit sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit einschließlich wirtschaftlicher Belange angemessen ist.

8. Fazit

Das Gesetz zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes sieht keine umfassende Novellierung des Naturschutzrechts vor. Vielmehr werden anlässlich der Ergänzung der Regelungen zum Meeresnaturschutz weitere dringende Anpassungen vorgenommen, die insgesamt zu begrüßen sind. So werden insbesondere Verbesserungen im gesetzlichen Biotopschutz (Höhlen und naturnahe Stollen) umgesetzt, eine verbindliche Frist für die noch immer nicht länderübergreifend erreichten Ziele des Biotopverbunds geschaffen und dringende Anpassungen des Gesetzes an die Rechtsprechung im Artenschutz umgesetzt. Insbesondere der durch den Entwurf übernommene sog. Signifikanz-Ansatz des Bundesverwaltungsgerichts ist eine sinnvolle Konkretisierung der artenschutzrechtlichen Verbote, die sowohl lebensraum- und artenspezifisch differenziert als auch bei der Vorhabenplanung praxisgerechte

Lösungen ermöglicht. Die Anpassungen und Neuregelungen in den Vorschriften zum Meeresnaturschutz sind bis auf einen Aspekt zu begrüßen und auch unerlässlich für die Umsetzung internationaler und unionsrechtlicher Schutzverpflichtungen, wie zum Beispiel aufgrund der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie.

Das derzeit vorgesehene Einvernehmen von insgesamt vier Bundesressorts bei der Erklärung von Meeresschutzgebieten ist allerdings unüblich und dazu geeignet, die Ausweisung von Meeresschutzgebieten und die seit Monaten diskutierte notwendige Erweiterung des Schutzgüter-Kanons in den bestehenden Schutzgebieten jenseits der 12-Seemeilen-Zone zumindest zu erschweren.