©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Laufener Seminarbeitr. 1/96, S. 23-26 • Akad.Natursch.Landschaftspfl. (ANL) - Laufen/Salzach 1996

Überlegungen des BMU zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (Stand: 12. Dezember 1995)

Horst GLATZEL

Zweck der Novellierung ist

das Bundesnaturschutzgesetz von 1976 durch eine Neufassung abzulösen, die den gestiegenen gegenwärtigen und künftigen Anforderungen des Naturschutzes entspricht,
die Umsetzung der Richtlinien 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) sowie 79/409/EWG zur Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (Vogelschutzrichtlinie),
die Anpassung des Artenschutzrechts an die Anforderungen des Binnenmarktes und der Erlaß von Bestimmungen zur Durchführung der für 1997 zu erwartenden neuen EG-Artenschutzverordnung.

1 Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege

Die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege erhalten durch die Hervorhebung der Verantwortung des Menschen für seine natürlichen Lebensgrundlagen eine stärkere ethische Akzentuierung.
Der Katalog der Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege wird konkretisiert und erweitert:

Gewässer sind auch durch die Erhaltung und Anlage natürlicher und naturnaher Uferrandstreifen vor Verunreinigungen zu schützen. Ein rein technischer Ausbau von Gewässern ist durch biologische Wasserbaumaßnahmen zu ersetzen.
Grundwasserabsenkungen, die zu erheblichen oder nachhaltigen Beeinträchtigungen von Biotopen führen können, sind zu vermeiden.
Auf den Schutz und die Verbesserung des Klimas ist auch durch Maßnahmen des Naturschutzes hinzuwirken.
Der Biotopschutz, soll durch Einrichtung von Biotopverbundsystemen verbessert werden.
Auch im besiedelten Bereich sind Naturrelikte und ökologisch bedeutsame Kleinstrukturen zu erhalten.
Bei der Planung baulicher Anlagen und infrastruktureller Vorhaben sind die natürlichen Landschaftsstrukturen zu berücksichtigen. Die Zerschneidung und der Verbrauch von Landschaft sind so gering wie möglich zu halten.
Nicht mehr benötigte überbaute oder versiegelte Flächen sind zu renaturieren oder der natürlichen Entwicklung zu überlassen.
Die Landschaft ist auch als Erlebnis- und Erholungsraum des Menschen zu sichern. Bei der Erholungsvorsorge hat die naturnahe, ruhige und landschaftsverträgliche Erholung Vorrang.
Weiterer wichtiger Grundsatz ist die Förderung der Errichtung und des Zusammenhalts des Europäischen Ökologischen Netzes "Natura 2000" nach der FFH-Richtlinie sowie die Wahrung der besonderen Funktionen der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete innerhalb dieses Netzes.

2 Stärkere Inpflichtnahme von Bürgern, Staat und Gemeinden

Der Gesetzentwurf sieht eine allgemeine Verpflichtung für jedermann vor, nach seinen Möglichkeiten zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege beizutragen und sich so zu verhalten, daß Natur und Landschaft nicht mehr als nach den Umständen unvermeidbar beeinträchtigt werden.
Der Bund wird verpflichtet, bei der Bewirtschaftung seiner Grundflächen die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen. Für den Naturschutz besonders wertvolle Grundflächen sollen in ihrer ökologischen Beschaffenheit nicht nachteilig verändert werden. Entsprechendes sollen die Länder für ihren Bereich regeln.

3 Umweltbeobachtung, Landschaftsplanung

Bund und Länder werden zu einer medienübergreifenden ökologischen Umweltbeobachtung verpflichtet. Damit können ökologisch ungünstige Entwicklungen rechtzeitig erkannt, daraus Prioritäten für praktisches Handeln aufgezeigt und Gefahren für Mensch und Umwelt wirkungsvoller begegnet werden.
Die Neuregelung der Landschaftsplanung dient dem Ziel, das Gewicht der Landschaftsplanung auch gegenüber anderen Raumansprüchen und Planungen zu verstärken.

• Die eigenständige Funktion der Landschaftsplanung als Fachplanung des Naturschutzes und der Landschaftspflege wird hervorgehoben. In dieser Funktion konkretisiert sie nicht nur die Belange von

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Naturschutz und Landschaftspflege für andere Planungen und Verwaltungsverfahren, sondern sie liefert auch Maßstäbe für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit von Maßnahmen im Rahmen anderer Planungen und Verwaltungsverfahren.

• Für die Landschaftsplanung auf allen Stufen werden die planerisch notwendigen Verfahrensschritte sowie die inhaltlichen Mindestanforderungen bundeseinheitlich festgelegt.

• Für Landschaftsrahmenpläne ist grundsätzlich die Flächendeckung, für Landschaftspläne zudem die laufende Fortschreibung vorgesehen.

4 Eingriffsregelung

Die Ergänzungen der Eingriffsregelung dienen dem Schutz der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäischer Vogelschutzgebiete:

• Bei Beeinträchtigungen der für die Erhaltungsziele maßgeblichen Bestandteile von Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung oder Europäischer Vogelschutzgebiete dürfen abweichend von der allgemeinen Eingriffsregelung Eingriffe nur zugelassen werden, soweit sie aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig sind. Sind nach der Richtlinie besonders streng zu schützende Lebensräume oder Arten (sog. prioritäre Lebensräume oder prioritäre Arten) betroffen, gelten strengere Maßstäbe: Eingriffe dürfen nur zugelassen werden, soweit sie zum Schutz der menschlichen Gesundheit, zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, aus Gründen der Landesverteidigung, zum Schutz der Zivilbevölkerung oder wegen ihrer im übrigen maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt notwendig sind. Aus sonstigen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses dürfen in diesen Fällen Eingriffe nur nach vorheriger Konsultation der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zugelassen werden. In allen Fällen setzt die Zulässigkeit eines Eingriffs weiter voraus, daß eine zumutbare Alternative, bei der Beeinträchtigungen vermieden oder gemindert werden können, nicht gegeben ist.

• Vor der Entscheidung über die Zulässigkeit eines Eingriffs sind durch die zuständige Behörde die Auswirkungen der Maßnahmen auf Natur und Landschaft bzw. auf Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäische Vogelschutzgebiete sowie die Möglichkeiten zur Vermeidung, zum Ausgleich oder Ersatz zu prüfen. Bei Vorhaben, die nach Rechtsvorschriften über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) einer UVP unterliegen, erfolgt die Prüfung der Auswirkungen auf Natur und Landschaft im Rahmen der UVP.

• Nach der Richtlinie gelten die die Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäischen Vogelschutzgebiete betreffenden Schutzvorschriften nicht nur für Eingriffe, also Beeinträchtigungen unmittelbar durch Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen, sondern für jegliche erhebliche Beeinträchtigungen, die durch "Vorhaben" (bauliche oder sonstige Anlagen und deren Betrieb) herbeigeführt werden können. Um den Umfang dieser nicht näher bestimmten sonstigen Vorhaben sinnvoll einzugrenzen, beschränkt sich die insoweit notwendige Umsetzungsregelung auf die Hauptquellen stofflicher Belastungen, das sind nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz genehmigungsbedürftige Anlagen sowie Gewässerbenutzungen im Sinne des Wasserhaushaltsgesetzes (z.B. Einleitungen in Gewässer).

• Nach der Richtlinie sind die für Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung bzw. Europäische Vogelschutzgebiete geltenden Schutzbestimmungen auch auf "Pläne" anzuwenden, die mittelbar erhebliche Beeinträchtigungen solcher Gebiete auslösen können. Sie sind wie "Vorhaben" auf ihre Verträglichkeit mit den Erhaltungszielen zu prüfen und dürfen Abweichungen davon nur aus den für Vorhaben geltenden besonderen Gründen zulassen, wobei dann Ersatzmaßnahmen zur Wahrung des Zusammenhalts des Europäischen ökologischen Netzes "Natura 2000" vorzusehen sind. Die Umsetzungsvorschrift geht davon aus, daß es sich um "Pläne" handelt, die rechtlich verbindlich oder bedeutsam sind für nachfolgende behördliche Entscheidungen über Eingriffe oder sonstige vorhaben, die ihrerseits erhebliche Beeinträchtigungen solcher Gebiete zur Folge haben können. In Betracht kommen neben Regionalplänen insbesondere Linienbestimmungen für den Verkehrswegebau. Solche "Pläne" müssen den Erhaltungszielen Rechnung tragen.

Eine neue Regelung bezweckt den Schutz von Gewässern und Gewässerrandstreifen:

Die Länder haben Vorschriften zu erlassen, die sicherstellen, daß durch Gewässerunterhaltungsmaßnahmen die innerhalb und am Rande der Gewässer vorhandenen Tier- und Pflanzenbestände nicht mehr als unvermeidbar beeinträchtigt werden. In regelmäßig überschwemmten Bereichen und an Ufern soll der Umbruch von Wiesen und Weiden für unzulässig erklärt werden.

5 Biotopschutz

Zur Umsetzung der Verpflichtungen aus der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie müssen die Länder Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäische Vogelschutzgebiete zu Schutzgebieten erklären. Angesichts der bereits vorhandenen abgestuften Schutzkategorien wird auf eine neue Kategorie verzichtet. In der Regel werden Naturschutzgebiete, Nationalparke oder geschützte Landschaftsbestandteile in Betracht kommen.

Der Katalog der nach (dem bisherigen) § 20 c geschützten Biotope wird um weitere Gewässer- und Feuchtzonen erweitert. Diese gesetzlich geschützten

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

Biotope unterliegen einem grundsätzlichen Veränderungsverbot. Ausnahmen können u.a. zugelassen werden für den Fall, daß während der Laufzeit eines Vertrages über Nutzungsbeschränkungen ein gesetzlich geschütztes Biotop entstanden ist und die bisherige Flächennutzung wieder aufgenommen werden soll ("Natur auf Zeit").

Als neue großflächige Schutzkategorie sind Biosphärenreservate vorgesehen. Es muß sich um Gebiete handeln, die sich als durch traditionelle Landnutzung harmonisch geprägte Kulturlandschaften darstellen und daneben beispielhaft der Entwicklung naturschonender Wirtschaftsweisen dienen können. Die Kriterien entsprechen den UNESCO-Kriterien für die Aufnehme von Gebieten in das "Internationale Netz der Biosphärenreservate" Biosphärenreservate waren im früheren DDR-Recht vorgesehen. Mit der neuen Schutzkategorie werden Rechtstraditionen der neuen Länder aufgegriffen, die überwiegend eine solche Kategorie in ihre Landesnaturschutzgesetze aufgenommen haben.

6 Artenschutz

Die für alle wildlebenden Tiere und Pflanzen geltenden Schutzbestimmungen werden mit bundesrechtlichen Vorgaben - der Regelung durch die Länder überlassen. Dies gilt auch für den Schutz vor dem menschlichen Zugriff bei den besonders geschützten Arten. Dagegen werden die Besitz- und Vermarktungsverbote für besonders geschützte Arten wie bisher bundesrechtlich geregelt. Während diese Änderungen aus kompetenzrechtlichen Gründen erforderlich sind, ergeben sich weitere Änderungen aus der Durchführung der voraussichtlich 1997 in Kraft tretenden novellierten EG-Artenschutzverordnung sowie der FFH-Richtlinie.

7 Mitwirkung von Vereinen, Vereinsanerkennung

Die Vereinsmitwirkung wird - auf der Ebene landesrechtlich geregelter Verfahren - auf weitere Mitwirkungsfälle ausgedehnt.

Die Mitwirkung bei der Landschaftsplanung erfolgt künftig bei Plänen, die gegenüber dem Bürger selbst keine Rechtsverbindlichkeit haben. Da dies die Regel ist, wird die Beteiligung insoweit intensiver.

Auch die Mitwirkung bei der Befreiung von Verboten zum Schutz von Schutzgebieten wird erweitert. Sie betrifft künftig neben Naturschutzgebieten und Nationalparken zusätzlich auch gesetzlich geschützte Biotope, Biosphärenreservate (als neue Schutzkategorie) sowie zu Schutzgebieten erklärte Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und Europäische Vogelschutzgebiete. Mit letzterem wird auch der FFH-Richtlinie entsprochen, die vor der Zulassung von Ausnahmen eine - wenn auch nicht obligatorische Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht.

Der Umsetzung der FFH-Richtlinie dient auch die neu eingeführte Mitwirkung bei staatlichen Programmen zur Wiederansiedlung von Tieren und Pflanzen verdrängter Arten.

Künftig können nur noch solche Vereine als Naturschutzvereine anerkannt werden, die nicht nur nach ihrer Satzung, sondern auch nach ihrer bisherigen Tätigkeit ideell und nicht nur vorübergehend die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fördern und die im Zeitpunkt der Anerkennung mindestens drei Jahre in diesem Sinne tätig gewesen sind. Zudem müssen die Vereine jedem, der die Naturschutzziele des Vereins unterstützen will, den Beitritt als Mitglied mit vollem Stimmrecht in der Mitgliederversammlung gewähren.
Eine Verbandsklage wird *nicht* eingeführt.

8 Neuordnung des Verhältnisses von Land- und Forstwirtschaft zum Naturschutz

Das Verhältnis der Land- und Forstwirtschaft zum Naturschutz wird neu geordnet.
Die Land- und Forstwirtschaftsklauseln werden gestrichen, klargestellt oder modifiziert:

Die bisherige gesetzliche Vermutung (§ 1 Abs. 3 BNatSchG), daß die ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft den Zielen des Naturschutzes dient, entfällt. Diese Regelung entspricht insbesondere für den landwirtschaftlichen Sektor in dieser Allgemeinheit nicht mehr den tatsächlichen Belastungen, die von diesem Bereich für den Naturhaushalt und das Landschaftsbild ausgehen. Es wird aber klargestellt, daß die besondere Bedeutung der Land- und Forstwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft bei Naturschutzmaßnahmen besonders zu berücksichtigen ist.

Es bleibt dabei, daß die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung von der Eingriffsregelung freigestellt ist, sofern - wie es in der Neufassung heißt - die Ziele und Grundsätze des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt sind. Diese Bestimmung wird ergänzt um den Hinweis, daß eine der guten fachlichen Praxis entsprechende Bodennutzung i.d.R. den Naturschutzzielen nicht widerspricht. Damit ist jedoch keine materielle Änderung des geltenden Rechts verbunden.

Die Land- und Forstwirtschaftsklausel in § 15 (Landschaftsschutzgebiete) wird lediglich modifiziert. Auch künftig sollen bei der Ausweisung von Landschaftsschutzgebieten die Belange der Land- und Forstwirtschaft berücksichtigt werden, vor allem wegen ihrer Bedeutung für die Erhaltung und Gestaltung der Kultur- und Erholungslandschaft.

Für wirtschaftliche Nachteile, die der Land- und Forstwirtschaft durch naturschutzbedingte Nutzungseinschränkungen entstehen, soll es künftig einen finanziellen Ausgleich geben.

Der Ausgleich bezieht sich auf solche Beschränkungen, die - im Rahmen der Sozialbindung des Eigen-

©Bayerische Akademie für Naturschutz und Landschaftspflege (ANL)

tums - den Schutz bestimmter Standorte bezwecken und dabei über das Maß der Anforderungen hinausgehen, die sich schon aus den allgemein geltenden fachrechtlichen Regelungen für die Bodenbewirtschaftung (z.B. des Düngemittel- und Pflanzenschutzrechts, der Fischereigesetze der Länder) ergeben. Die Beschränkungen müssen ferner auf Schutzgebietsverordnungen oder behördlichen Anordnungen beruhen.

Die Instrumente des Vertragsnaturschutzes werden im Gesetz besonders hervorgehoben.

Die Behörden sollen prüfen, ob notwendige Maßnahmen ohne Gefährdung des Schutzzwecks und ohne zeitliche Verzögerung auch im Wege vertraglicher Vereinbarungen mit den Betroffenen durchgeführt werden können. Vereinbarungen sollen Verwaltungsakten vorgezogen werden, wenn sie dem Zweck in besserer Weise dienen.

Durch die Einbindung betroffener Bewirtschafter in den Entscheidungsprozeß und die Gewährung echter Mitentscheidungsbefugnisse über den Gegenstand des Verwaltungshandelns haben vertragliche Vereinbarungen erhebliche akzeptanz- und konsensfördernde Wirkung, wie die Durchführung der zahlreichen Naturschutzprogramme in den Ländern belegt. Diese positive Tendenz soll durch die bundesrahmenrechtliche Regelung noch verstärkt werden.

Anschrift des Verfassers:

Ministerialdirigent Dr. Horst Glatzel
Bundesministerium für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit
Kennedyallee 5
D-53175 Bonn

ZOBODAT - www.zobodat.at

Zoologisch-Botanische Datenbank/Zoological-Botanical Database

Digitale Literatur/Digital Literature

Zeitschrift/Journal: Laufener Spezialbeiträge und Laufener Seminarbeiträge (LSB)

Jahr/Year: 1996

Band/Volume: 1_1996

Autor(en)/Author(s): Glatzel Horst

Artikel/Article: Überlegungen des BMU zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes 23-26