

# Positionen der Naturschutzverbände zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes

Helmut RÖSCHEISEN

## 1 Warum das Bundesnaturschutzgesetz vordringlich novelliert werden muß

Die schwerwiegenden, sich ständig beschleunigenden Beeinträchtigungen der natürlichen Umwelt werden insbesondere hervorgerufen durch

- intensivierte Flächennutzung (Entwässerung, Düngung, Pestizideinträge),
- anhaltenden Flächenverbrauch (Versiegelung, Zerschneidung),
- Vernichtung oder Gefährdung vieler heimischer Tier- und Pflanzenarten,

die Verringerung des Erholungs- und Erlebniswertes der Landschaft durch Zersiedlung, Zerschneidung und Emissionen.

Die Veränderungen des Naturhaushaltes sind um so besorgniserregender, da

- ausgestorbene Tier- und Pflanzenarten unwiederbringlich verloren sind;
- zerstörte Lebensräume in ihrer natürlichen Eigenart nicht mehr oder nur unter hohem Aufwand und in großen Zeiträumen wiederhergestellt werden können und sich zumeist nicht selbst regenerieren, beeinträchtigte Ökosysteme zum überwiegenden Teil sehr lange Zeiträume von Jahrhunderten oder gar Jahrtausenden zu ihrer Regeneration benötigen;

die mittel- bis langfristigen nachteiligen Auswirkungen dieser Änderungen auf den Naturhaushalt und den Menschen immer noch ignoriert werden, obwohl das Waldsterben, die Belastung von Nord- und Ostsee, anderer Gewässer und von Böden sowie die Veränderungen der Ozonschicht und des Klimas deutliche Warnzeichen sind.

Das Bundesnaturschutzgesetz hat den fortlaufenden Verlust an Arten und Lebensräumen nicht aufhalten können. Insbesondere wegen langer Verfahrensdauer und intensiver Vorarbeiten von behördlichen Unterschutzstellungsmaßnahmen können selbst wertvolle Lebensräume von Tier- und Pflanzenarten nicht vor Zerstörungen bewahrt werden.

## 2 Forderungen der Naturschutzverbände

### 2.1 Ziele und Grundsätze

Im Bundesnaturschutzgesetz muß als Leitbild eine konkrete Zielbestimmung im Sinne eines anzustrebenden Soll-Zustandes von Natur und Land-

schaft festgeschrieben werden. Der "Schutz der Natur um ihrer selbst willen" ist im Gesetz zu verankern und gleichwertig neben die anthropozentrische Erhaltung der Lebensgrundlagen für nachhaltige Nutzungen und für die Sicherung der Lebensqualität zu stellen.

Die deutschen Naturschutzverbände fordern sowohl die Streichung der Landwirtschaftsklausel als auch der Abwägungsklausel. Da eine gerechte Abwägung aller öffentlichen und privaten Belange ein verfassungsrechtliches Prinzip ist, dem die Verwaltung ohnehin verpflichtet ist, stellt der § 1 Abs. 2 BNatSchG ein besonders hervorgehobenes Abwägungsgebot dar, das den Naturschutz als untergeordneten Belang deklassiert. Diese Einschränkung ist nicht länger hinzunehmen.

Standards und Eckwerte für Naturschutzziele und -aufgaben sind vorzugeben, damit eine Erfolgskontrolle möglich ist.

Dazu gehören u.a.

- die Berücksichtigung von Naturschutz auf der Gesamtfläche,
- die Festlegung von 10-15% Flächenanteil für strenge Schutzgebiete nach dem BNatSchG, die Vorgaben für Biotopverbundsysteme
- die Stärkung des Naturschutzes im besiedelten Bereich,
- die Minimierung des Landschaftsverbrauchs,
- die Erstellung von Biotoptypenlisten mit Veränderungsverbot,
- die Sicherung von Lebensräumen bestandsbedrohter Arten,
- die unmittelbare gesetzliche vorläufige Sicherung der verbliebenen naturnahen Substanz.

Eine Jedermannspflicht zum Schutz von Natur und Landschaft, wie sie in einigen Landesgesetzen bereits besteht, ist auf Bundesebene einzuführen.

Grundflächen der öffentlichen Hand, die als "ökologisch wertvoll" einzustufen sind, sollten grundsätzlich Naturschutzzwecken vorbehalten werden.

### 2.2 Neuregelung des Verhältnisses von Naturschutz und Landnutzung

Die Streichung der Landwirtschaftsklauseln in § 1 Abs. 3, § 8 Abs. 7 und § 20 f Abs.3 ist zwingend erforderlich. Damit entfällt auch die Einschränkung des Naturschutzes in § 15 Abs. 2, die nicht durch eine Ersatzregelung neu eingeführt werden darf. In gleicher Weise ist die Unberührbarkeitsklausel für

Vorschriften des Pflanzenschutz-, Forst-, Jagd- und Fischereirechts in § 20 Abs. 2 zu streichen. Statt dessen sind die Anforderungen an eine naturschutzverträgliche Land-, Forst-, Fischerei- und Tourismuswirtschaft einschließlich der Jagd und Sportfischerei durch Aufstellung entsprechender Betreiberpflichten oder zumindest von Bewirtschaftungsgrundsätzen (-richtlinien) festzulegen. Über Betreiberpflichten wird im Sinne eines "sustainable use" festgelegt, wie die Landnutzung beschaffen sein muß, damit die natürlichen Ressourcen dauerhaft gesichert werden.

Ein Erschwernisausgleich sollte dann gewährt werden, wenn aus naturschutzrechtlicher Begründung heraus Anforderungen an die Landnutzer gestellt werden, die über die neudefinierten Betreiberpflichten hinausgehen.

Neben den bestehenden Gemeinschaftsaufgaben ist eine "Gemeinschaftsaufgabe Naturschutz" neu zu schaffen.

Die Landschaftsplanung im Bundesnaturschutzgesetz ist veraltet. Die Neuregelung muß eine Gleichberechtigung der Landschaftsplanung mit anderen Raumansprüchen und Planungen herstellen. Vorzusehen sind eine eigenständige, dreistufige, flächendeckende Landschaftsplanung als Vorgabe für alle Raumplanungen sowie verbindliche Vorgaben für Fachplanungen und für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP). Die Gemeinden müssen ohne Einschränkung zur Aufstellung von Landschaftsplänen für die Bauleitplanung verpflichtet werden.

Die Bundesregierung ist zu verpflichten, ein Bundeslandschaftsprogramm aufzustellen, das die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege in den räumlichen Grundzügen darstellt. Regelmäßig (alle 4 Jahre) erscheinende Berichte (Landschaftsberichte) sollen Aufschluß über den Stand von Naturschutz und Landschaftspflege geben und über den Vollzug dieses Programms informieren.

### 2.3 Zur Verbesserung der Eingriffsregelung

Eine neue Definition muß den Eingriff als "Einwirkungen auf Grundflächen" beschreiben. So wird die notwendige Einbeziehung negativer stofflicher Einflüsse auf Ökosysteme gewährleistet. Die derzeit eingeschränkte Zielbestimmung "Erhaltung der Leistungsfähigkeit" des Naturhaushaltes muß durch die Zielbestimmung "Erhaltung der Funktionsfähigkeit" ersetzt werden. Hiermit wird auch das zwingend notwendige Vorsorge- und Vorbeugeprinzip eingebracht.

Eingriffe sind grundsätzlich einer Genehmigungspflicht zu unterziehen.

Für die notwendigen Verwaltungsentscheidungen im Zusammenhang mit Eingriffen in Natur und Landschaft ist zwingend das Einvernehmen der entscheidenden Fachverwaltung mit der Naturschutzbehörde gleicher Verwaltungsstufe vorzuschreiben. Die derzeit praktizierte Benehmensregelung ist nicht länger hinnehmbar, da sie für eine Vielzahl

krasser Fehlentscheidungen und Verfahrensverstöße der Vergangenheit verantwortlich ist.

Die Vermeidung von Eingriffen muß strikter Leitsatz der Planung sein. Für alle Eingriffe - auch die Vorbereitung von Eingriffen im Rahmen der Bauleitplanung - ist eine Abwägung zwischen Naturschutz- und anderen Belangen hinsichtlich der Vermeidbarkeit, Ausgleichsfähigkeit und Ausgleichbarkeit verbindlich einzuführen.

Ausgleichsmaßnahmen müssen zeitlich und örtlich an den Eingriff gebunden sein. Sie können aber auch bereits am Ort des Eingriffs für diesen vorbereitend zeitlich vorgezogen werden, um für Tier- und Pflanzenpopulationen, die vom Eingriff beeinträchtigt werden, rechtzeitig einen Ausgleichslebensraum zur Verfügung zu stellen.

Ersatzmaßnahmen kommen erst dann in Betracht, wenn die vom Eingriff betroffenen Werte und Funktionen des Naturhaushaltes nicht gleichartig in zeitlicher und räumlicher Nähe wiederhergestellt werden können. Unter diesen Umständen ist eine wertgleiche Ersatzmaßnahme durchzuführen.

Das Bundesnaturschutzgesetz kann den Ländern ermöglichen, eine subsidiäre Abgabe einzuführen. An eine Abgabe sind strenge fachliche Voraussetzungen zu knüpfen, damit sie nicht alternativ anstelle von Ausgleich oder Ersatz in der Landschaft erhoben wird. Die Abgabe darf nur Eingriffe erfassen, bei denen sowohl Ausgleich, wie auch Ersatz nach der Art des Eingriffs unmöglich sind (Abgabe anstelle von Sofortmaßnahmen), oder Ausgleich bzw. Ersatz erst zeitlich versetzt greifen, d.h. wenn trotz Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erhebliche Beeinträchtigungen verbleiben (Restbeeinträchtigungsabgabe).

Der Ertrag einer Abgabe ist ausschließlich für Maßnahmen einzusetzen, die dem erforderlichen Ausgleich für den betreffenden Eingriff entsprechen und in sachlichem und räumlichem Bezug zum betroffenen Eingriffsraum stehen.

Die Eingriffsregelung ist in der Bauleitplanung in gleichem Maße anzuwenden, wie dies bei anderen Vorhaben der Fall ist. Die Begünstigungen des § 8b Abs.1 Bundesnaturschutzgesetz, die es den Bundesländern erlauben, bis zum 30. April 1998 auf die Verursacherhaftung in der Bauleitplanung zu verzichten, sind zu streichen.

Es ist gesetzlich klarzustellen, daß die Pflicht zur Durchführung der Eingriffsregelung im Bauleitplanverfahren einen Planungsleitsatz darstellt. Die Abwägungsvorschrift des § 8 Abs. 3 Bundesnaturschutzgesetz ist auch für die Bauleitplanung zu übernehmen. Schließlich sind Verfahrenshemmnisse zu beseitigen, indem die Kostenumlegung für Verursacher zukünftiger Eingriffe im Rahmen eines Bebauungsplanes parallel zum Erschließungsbeitragsrecht geregelt wird. D.h. die Gemeinde führt die für die Erschließung notwendigen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch und legt die Kosten anschließend wie die Beiträge für einen gemeindlichen

Straßenbau unter Abzug eines geringen Eigenanteils auf die Anwohner bzw. Grundstückseigner um.

## 2.4 Biotop- und Ökosystemsenschutz

Die Schutzbestimmungen über Veränderungsverbote in Naturschutzgebieten sind nach neuen Erkenntnissen zu verbessern. Veränderungen in den Schutzgebieten sind nur zuzulassen, wenn sie mit dem Erhaltungsziel des Gebietes übereinstimmen. Alle Maßnahmen, die in den Schutzgebieten vorgenommen werden oder in diese hineinwirken können, sind auf ihre Verträglichkeit mit dem Erhaltungsziel des Schutzgebietes zu untersuchen. Bei Unverträglichkeit sind die Maßnahmen abzulehnen. Diese Vorschriften sind nach EU-Recht sowohl auf die zukünftig nach der FFH-Richtlinie auszuweisenden Schutzgebiete, wie auch auf bereits bestehende Gebiete der EG-Vogelschutzrichtlinie anzuwenden.

Es fehlt in der nationalen Gesetzgebung derzeit noch ein Großraumschutz für Großökosysteme bzw. Naturräume, um die allgemein als notwendig erkannte Abkehr vom kleinflächigen und engräumigen Reservatsdenken (das auch noch für die Kategorie des Biotopverbundes gegeben ist) zum großflächig integrierten Gebietsschutz zu vollziehen.

Biosphärenparke sind als einheitlich zu schützende und einheitlich zu verwaltende großflächige Schutzgebiete im Gesetz zu verankern. Sie sollen insbesondere zur Entwicklung umweltverträglicher Landnutzungsmethoden und der Vermarktung der erzeugten Produkte, zur Förderung eines umwelt- und naturverträglichen Verhaltens durch Erziehung, Bildung und Öffentlichkeitsarbeit sowie als Beispielflächen für die langfristige Umweltbeobachtung dienen.

Mit Entwicklung und Schutz von Biosphärenparken sollen Modellregionen für umweltverträgliche Wirtschaftsformen unter besonderer Berücksichtigung ihrer historisch gewachsenen Arten- und Biotopvielfalt erhalten oder wiederhergestellt werden.

Eine Erweiterung des Biotoptypen-Katalogs des § 20 c Bundesnaturschutzgesetz ist dringend erforderlich. Die Unterschutzstellung muß bundesgesetzlich erfolgen. Der Regelungsbereich von § 4 BNatSchG (unmittelbare Wirkung) ist um § 20 c zu erweitern.

Der Habitatschutz für gefährdete Arten ist gleichrangig wie der bereits bestehende Biotoptypenschutz unmittelbar durch konkrete Regelung im Bundesnaturschutzgesetz selbst auszugestalten. Für bundesweit gefährdete Arten sind auch bundeseinheitliche Regelungen erforderlich. In die Regelung sind aus Gründen eines ökologisch wie rechtlich einheitlichen Schutzes auch dem Jagd- und Fischereirecht unterliegende gefährdete Arten einzubeziehen. Besonders im Zusammenhang mit Artenschutzprogrammen ist es erforderlich, für bestimmte Lebensräume die Möglichkeit zeitlich befristeter Schutzmaßnahmen (z.B. Horstschutz, Schutz von Balzplätzen) einzuführen. In dem entsprechenden Zeitraum sollen dann strenge Schutz-

anforderungen (im Sinne von Naturschutzgebieten) gelten. Dies ist insbesondere für solche Arten erforderlich, zu deren Schutz sich die Bundesregierung durch internationale Naturschutzübereinkommen verpflichtet hat bzw. für die ein Gebietsschutz in der EG-Vogelschutzrichtlinie und FFH-Richtlinie vorgesehen ist.

## 2.5 Verbesserung des Artenschutzes

Das derzeitige Verbotslisten-System für den Artenschutz mit dem Ausschluß von über 90% des Artenbestandes muß auf ein System von "Erlaubnislisten" ("Positivlisten") umgestellt werden. In solchen Erlaubnislisten - wie sie bei uns im Jagd- und Fischereirecht seit Jahrzehnten und auf internationaler Ebene seit über einem Jahrzehnt in der EG-Vogelschutzrichtlinie üblich und vollauf bewährt sind - sind die Arten aufzulisten, die ohne Bestandsgefährdung und tierschutzrechtliche Bedenken einem Zugriff des Menschen (Haltung, Sammeln, Nutzung usw.) unterliegen können. Eine solche Umstellung auf begrenzte Erlaubnislisten würde nicht nur dem besseren Schutz der Tier- und Pflanzenwelt im Sinne einer umfassenden Vorbeugung dienen, sondern auch die Anwendung des Artenschutzes sehr erheblich vereinfachen und effektiver gestalten. Für den internationalen Artenschutz gibt zwar die EU den rechtlichen Rahmen vor, doch die Bundesregierung muß hier über den europaweit gesetzten Mindestrahmen hinausgehen.

## 2.6 Naturverträgliche Erholungsvorsorge

In den Grundsätzen des Naturschutzes (§ 2) ist der Begriff "naturverträgliche Erholung" zu definieren und darzustellen, wie eine naturverträgliche Erholung mit den grundsätzlichen Zielen des Naturschutzes vereinbar ist.

## 2.7 Erweiterung der Verbandsmitwirkung

Eine Erweiterung der Mitwirkungsmöglichkeiten der Verbände ist ebenso erforderlich wie Verbesserungen im Anerkennungsverfahren.

Erweiterungen sind notwendig für alle Fälle der

- Vorbereitung der Landschaftsplanung auf allen Verwaltungsebenen,
- Aufstellung von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen,
- Erteilung einer Genehmigung oder Erlaubnis in Verbindung mit der Eingriffsregelung nach § 8 BNatSchG,
- bergrechtlichen Betriebsplanungsverfahren, die mit Eingriffen in Natur und Landschaft nach § 8 verbunden sind,
- Beteiligung an der Erarbeitung von Richtlinien, Planungen usw. der Bundesregierung, der EU sowie bei der Vorbereitung internationaler Übereinkommen zum Naturschutz und zur Landschaftspflege,
- Vorbereitung von Verordnungen und anderer im Rang unter dem Gesetz stehenden Rechts-

vorschriften für geschützte Landschaftsteile ("Vierter Abschnitt" BNatSchG) und besonders geschützte Arten ("Fünfter Abschnitt" BNatSchG) auch durch andere als die für den Naturschutz zuständigen Behörden,

Anlagen, die nach dem Gentechnikgesetz geregelt werden.

Eine Schwerpunktverlagerung der Anerkennungskriterien auf die konkreten Aktivitäten von Verbänden im Naturschutz ist notwendig. Dieses muß bedeuten, daß z.B. die Anforderungskriterien in stärkerem Maße auf die Naturschutzarbeit zu beziehen und so zu konkretisieren sind, daß das Ziel der Anerkennung von "wirklichen" Naturschutzverbänden erreicht und eine sachgerechte Überprüfung dieser Kriterien in regelmäßigen Zeitabständen möglich wird. Weitere Voraussetzungen für die Anerkennung müssen sein, daß ein Verein überwiegend Ziele und Aufgaben des Naturschutzes sowohl der Satzung nach als auch in der Praxis jeweils unmittelbar verfolgt.

### 3 Novellierung von Bundesgesetzen außerhalb des Naturschutzrechts

Die deutschen Naturschutzverbände schlagen hierfür insbesondere die folgend aufgeführten Gesetze vor:

- Gesetz zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes: (1) Einbeziehung von Auflagen des Naturschutzes in die Beurteilungs- und Förderkriterien (2) Verbot der Förderung von neuen Entwässerungs- und anderen wasserwirtschaftlichen Maßnahmen sowie des landwirtschaftlichen Wegebaus. (3) Einbeziehung (oder Mitwirkung) der Naturschutzbehörden und Naturschutzverbände in die Gremien zur Durchsetzung der Gemeinschaftsaufgabe.
- Bundeswasserstraßengesetz: (1) Änderung der Verordnungsermächtigung zur Befahrensregelung von Schutzgebieten in Bundeswasserstraßen. (2) Regelungen innerhalb von Bundeswasserstraßen, die gleichzeitig Schutzgebiete sind (z.B. das Wattenmeer), sind nur einvernehmlich mit dem Naturschutz zu treffen.
- Luftverkehrsgesetz: Bei der Erteilung von Start- und Landegenehmigungen ist das Einvernehmen der Naturschutzbehörden einzuholen,
- Telegraphenwegesgesetz: Abbau der Privilegierungen gegenüber Naturschutz und Landschaftspflege.
- Bundesjagdgesetz: (1) Streichung von § 2 Abs. 2 BJG als nicht vertretbare und begründbare, absolute Vorrangregelung des Jagdrechts gegenüber dem Naturschutzrecht. (2) Reduzierung des Kataloges jagdbarer Tierarten um die Arten, die in der Bundesjagdzeitenverordnung oder in der Mehrzahl der Länderverordnungen keine Jagdzeit haben, auf jeden Fall um die Vogelarten, für die in der EG-Vogelschutzrichtlinie für Deutsch-

land keine Jagdzeiten vorgesehen sind sowie z.B. auch Luchs, Birkhuhn und Fischotter.

- Bundesberggesetz: Streichung der Vorrangklauseln für den Bergbau.
- Bundeswaldgesetz: (1) Aufnahme von Genehmigungsverfahren für den Waldwegebau, die Erweiterung von Waldwegen, die Aufforstung oder andere Formen der Beseitigung von Waldwiesen. (2) Relativierung des Bewirtschaftungsgebotes unter Berücksichtigung ökologischer Gründe. (3) Natürliche Sukzessionen sind als Methoden der Wiederbewaldung und Naturverjüngung vorzuschreiben.
- Pflanzenschutzgesetz: Beschränkung der Pflanzenschutzmittel-Anwendung im Erwerbsgartenbau und in Kleingärten.
- Gentechnikgesetz: Intensivere Berücksichtigung des Naturschutzes bei Freisetzung von gentechnisch veränderten Organismen.
- Wasserhaushaltsgesetz: (1) Zum Schutz und zur Wiederherstellung besonders gefährdeter Fließgewässerökosysteme sind bundeseinheitlich Gewässerrandstreifen freizuhalten. Ihre Nutzung darf nur unter bestimmten Einschränkungen erfolgen. (2) Für die Unterhaltung von Fließgewässern ist eine Abstimmung mit der Naturschutzverwaltung erforderlich.
- Gesetz zur Errichtung einer Stiftung "Deutsche Bundesstiftung Umwelt": Ergänzung der Aufgabenbeschreibung um (1) Berücksichtigung insbesondere auch von Projekten des Naturschutzes und der Landschaftspflege, (2) zusätzlich auch Berücksichtigung von Projekten naturverträglicher Landnutzung, (3) Einbeziehung internationaler Kooperationsprojekte, insbesondere in den Entwicklungsländern.
- Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz: Konsequente Anwendung des Gesetzes, Abschwächungen sind nicht hinnehmbar.
- Energiewirtschaftsgesetz: Einführung eines Zulassungsverfahrens.

### Schlußfolgerungen für die Arbeit der Naturschutzverbände

Der Naturschutz hat es bisher im Gegensatz zum Umweltschutz nicht geschafft, einen Bezug zum persönlichen Lebensbereich der Menschen und damit zu ihrer Betroffenheit herzustellen.

- a) Der Naturschutz muß verstärkt zukünftige Entwicklungen bei seinen Leitbildern berücksichtigen, wie Auswirkungen der Klimaveränderungen auf Natur und Landschaft und Entwicklung der Landwirtschaft (Gentechnik).
- b) Naturschutzstrategien und die zu ihrer Umsetzung erforderlichen Maßnahmen bedürfen einer breiten öffentlichen Diskussion.
- c) Der Naturschutz sollte Entwürfe von Nachhaltigkeitsmodellen für verschiedene Nutzungsbereiche vorlegen und gemeinsam mit Nutzergruppen erörtern.

- d) Der Naturschutz muß versuchen, Begriffe zu besetzen und mit neuem Inhalt zu füllen. Ein gutes Beispiel hierfür ist der Wertbegriff "Heimat", da lokale Naturgüter direkt erlebbar sind und mit der Sicherung der räumlichen und kulturellen Identität begründet werden können.
- e) Amtlicher und privater Naturschutz müssen einen Konsens bei der Bestimmung von Leitbildern, der Festlegung von Arbeitsschwerpunkten und einer Arbeitsteilung erreichen.
- f) Der Hauptgegner besteht für Naturschutzverbände nicht innerhalb des amtlichen Naturschutzes, sondern bei den Eingreifern.
- g) Der Naturschutz muß seine Rolle als wichtiger Wirtschaftsfaktor bei der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft, dem Tourismus, der Stadt- und Siedlungspolitik usw. herausstellen.

**Anschrift des Verfassers:**

Helmut Röscheisen  
Deutscher Naturschutzring  
Bundesverband für Umweltschutz (DNR) e.V.  
Am Michaelshof 8-10  
D-53177 Bonn

# ZOBODAT - [www.zobodat.at](http://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): Röscheisen Helmut

Artikel/Article: [Positionen der Naturschutzverbände zur Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes 69-73](#)