

Stellungnahme des BUND e.V. zum Gesetzentwurf der Bundesregierung des dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes („Insektenschutzgesetz“) vom 01.04.2021

Einleitung

Mit dem Insektenschutzgesetz will die Bundesregierung die rechtlichen Grundlagen schaffen, um das Aktionsprogramm Insektenschutz weiter umzusetzen und zu verstetigen, um die Lebensbedingungen für Insekten und die biologische Vielfalt in Deutschland zu verbessern, und um dem Insektensterben entgegenzuwirken.

Der BUND begrüßt den Entwurf des Gesetzes. Wir weisen aber darauf hin, dass die weitere Ausgestaltung und Umsetzung des Aktionsprogramms erheblicher Anstrengungen aus allen Ressorts bedarf.

Die Verknüpfung der Maßnahmen des Programms mit der Ackerbaustrategie, der Pestizidreduktion und Maßnahmen zur Unterstützung der Weidetierhaltung, sowie dem Masterplan Stadtnatur müssen sicherstellen, dass sowohl finanziell als auch personell die zu erwartenden zusätzlichen insektenspezifischen Maßnahmen im Rahmen der Gesetzesumsetzung umgesetzt werden können. Der BUND erwartet daher zeitnah von den beteiligten Ministerien ihre Gesetzentwürfe, wie der Insektenschutz sektoral gestärkt werden soll.

Vor diesem Hintergrund reichen die vorgesehenen Änderungen bei weitem nicht aus, um die Erfordernisse zum Schutz der biologischen Vielfalt und der Klimaanpassung in Deutschland für die naturschutzrechtlichen Aspekte zu gewährleisten und dauerhaft sicherzustellen. Die formulierten Zielsetzungen der Bundesregierung für die Zeiträume 2030 und 2050 lassen sich so nicht adäquat erreichen. Daher fordert der BUND weitergehende und ergänzende Bestimmungen, u.a.:

1. Das Verbot von Pestizideinsatz in Schutzgebieten und eine Anpassung des Fachrechts jenseits des BNatSchG zum Erreichen der Ziele der EU-Biodiversitätsstrategie und der Farm-to-Fork-Strategie der EU.
2. Die Konkretisierung der guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft, u.a. mit einer Minimalsicherung der biologischen Vielfalt:
 - Mindestens dreigliedrige Fruchtfolge auf allen Äckern.
 - Mindestanteil von Leguminosen (einschließlich Klee gras und Leguminosen-Gemenge) von 20 Prozent an der Ackerfläche.
 - Vollständiges Verbot des Grünlandumbruchs.
 - Hoftorbilanz und Flächenbindung der Tierhaltung.
 - Kein Anbau von gentechnisch veränderten Pflanzen und keine Haltung von gentechnisch veränderten Nutztieren
 - Kein Einsatz von Betriebsmitteln aus gentechnisch veränderten Pflanzen.
 - Ökologische Vorrangflächen mit einem Flächenanteil an der Betriebsfläche von mindestens 10 Prozent, davon mindestens zur Hälfte dauerhafte, naturnahe Landschaftselemente (vgl. SRU/ WBBGR 2018); bei großen Bewirtschaftungseinheiten von über 5 ha Fläche auch Mindestanteil auf der betreffenden Bewirtschaftungseinheit. Hierfür eignen sich beispielsweise die Öko-Regelungen, die AUKM und die Konditionalität der neuen GAP-Förderperiode.
3. Zudem bedarf es einer Konkretisierung der guten fachlichen Praxis der Forstwirtschaft auf Bundesebene und der ordnungsgemäßen Forstwirtschaft in den Ländern, sowie den Stopp des Pestizideinsatzes im Wald.
4. Unverzichtbar für den Insektenschutz im Rahmen von Eingriffsverwaltung ist das Etablieren einer verbindlichen

Umweltbaubegleitung durch den Vorhabenträger, im Einvernehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde (Naturschutzbezogenen Baubegleitung). Dies dient zur Wahrung und Überwachung der naturschutzrechtlichen Erfordernisse, der Antragsgenehmigung und ihrer Nebenbestimmungen in der Durchführung von Vorhaben mit erheblicher Eingriffswirkung, umfangreichen Kompensationsmaßnahmen und aufgrund von Vorhaben mit einer UVP, SUP und FFH VP sowie artenschutzrechtlicher CEF und FCS Maßnahmen. Gewässerbezogene und bodenbezogene Überwachungsmaßnahmen sollen dabei möglichst gebündelt wahrgenommen werden. Die notwendige Sachkunde und Unabhängigkeit in der Baubegleitung ist rechtlich entsprechend zu regeln.

5. Im Kontext des Insektenschutzes hält es der BUND auch für dringend geboten, die bereits in den Grundzügen erarbeitete Verordnung nach § 54 (1) Nr. 2 BNatSchG für die Verantwortungsarten abzuschließen und ins Verfahren zu bringen. Besonders schützenswerte Insektenarten können dabei als Verantwortungsarten den FFH Arten gleichgestellt werden. Unter der Federführung des BfN ist dazu unter Einbeziehung der Fachgesellschaften, der relevanten Forschungsinstitutionen und Verbände eine Expertenkommission einzurichten, die einen Entwurfsvorschlag erarbeitet, der bis 2021 in Kraft treten muss.
- Zudem ist die Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) unabdingbar. Der BUND begrüßt den noch im Referentenentwurf vorgesehenen Vorschlag zur Änderung des WHG, lehnt aber die Ausnahme für kleine Gewässer strikt ab. Ebenso lehnt er die Ausnahme für Pflanzenschutzmittel (PSM) Einsatz bei dauerhaft begrünten Gewässerrandstreifen ab. Wir schlagen vor, lediglich von der Anlagenzulassung erfassten Umgängen mit wassergefährdenden Stoffen zu dulden. Z. B. „erfolgt im Rahmen der Zulassung des Betriebs einer Anlage...“

Kleingewässer haben den größten Anteil am gesamten Gewässernetz und durch die räumliche Nähe zu den Anwendungsflächen von PSM das höchste Eintragsrisiko. Kleingewässer in der Agrarlandschaft verfügen über ein geringeres Fließvolumen, so dass, im Vergleich zu den im Monitoring der Länder zur WRRL erfassten Belastungen in größeren Gewässern, die Belastungen in Kleingewässern mit hoher Wahrscheinlichkeit stärker ausgeprägt sind. Kleingewässer sind zudem ökologisch extrem bedeutsam und bilden gerade in Agrarlandschaften wichtige Refugien für Amphibien, Vögel, Nützlings- und Bestäuberinsekten. In Bezug auf die Rolle der PSM Einträge zeigten zum Beispiel Liess & von der Ohe (2005) sowie Beketov et al. (2013), dass in Kleingewässern in landwirtschaftlich geprägten Regionen ein deutlicher Rückgang an empfindlichen aquatischen Invertebraten-Arten zu verzeichnen ist, der eindeutig mit der PSM Belastung der Gewässer in Zusammenhang gebracht werden kann. PSM Einträge können eine wesentliche Ursache für den Artenrückgang in Gewässern sein, welcher den guten ökologischen Zustand verhindert.

Weiterer Regelungsbedarf ergibt sich aus der Stellungnahme des BUND zum Aktionsprogramm Insektenschutz, auf die an dieser Stelle verwiesen wird.

Im Einzelnen nimmt der BUND zum Entwurf wie folgt Stellung:

- 2. §1 wird wie folgt geändert (...)

Die Änderungen des § 1 BNatSchG werden vom BUND grundsätzlich unterstützt.

- bb) In Nummer 5 werden nach dem Wort „Naturhaushalt“ ein Komma und die Wörter „einschließlich ihrer Stoffumwandlungs- und Bestäubungsleistungen,“ eingefügt.

Die Änderungen des §1 Nr. 5 sollte weitere Konkretisierungen benennen, die auch die Wirkung anderer Ökosystemleistungen umfasst: die Förderung von Antagonisten für biologischen Schutz von land- und forstwirtschaftlichen Kulturen, den Hochwasserschutz, Wasserrückhalts für die Stärkung des Landschaftswasserhaushaltes im Rahmen der Klimawandelanpassung und die Speicherung klimawirksamer Immissionen und Verhinderung weiterer Emissionen (nature based solutions).

Begründung: Ökosystemleistungen bedürfen insbesondere mit Blick auf die Anpassung an die Klimakrise und den weiteren Klimaschutz einen besonderen gesetzlichen Schutz. Die bisherigen Formulierungen haben bislang keine ausreichende Wirksamkeit entfaltet. Zudem dient die Anpassung der nationalen Konkretisierung der Ziele der EU-Biodiversitätsstrategie.

- d) Die Ergänzungen werden vom BUND ausdrücklich begrüßt!

Begründung: Kleingärten sind wertvolle und schützenswerte Biotop für Insektenarten. Gleichzeitig dienen Kleingärten der Erholung, Umweltbildung, der Selbstversorgung und körperlichen Bewegung. Kleingärten sind teilweise Hotspots für seltene Insektenarten und sollten beim Schutz und der Ausweitung der Flächen besondere Beachtung finden.

- e) Folgender Absatz 7 wird angefügt: „(7) Den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege können auch Maßnahmen dienen, die den Zustand von Biotopen und Arten auf einer Fläche nur für einen begrenzten Zeitraum durch Nutzung, Pflege oder un gelenkte Sukzession verbessern.“

Die Ergänzung wird ohne Konkretisierung und Benennung der relevanten Ziele abgelehnt

Begründung: temporäre Maßnahmen sind nach Verständnis des BUND bereits vom Gesetz umfasst, mit allgemeinen Bestimmungen wird ohne Konkretisierung keine neue Rechtslage konstituiert, die potentielle Anwendungsgebiete hinreichend konkret erfasst.

- 3. § 2 wird folgender Absatz 7 angefügt (...)

Die Anfügung wird ausdrücklich abgelehnt.

Begründung: Die Rechtsanwendung des Naturschutzrechts ist unabhängig davon sicherzustellen, ob die Akteure sich zuvor in anderen oder ähnlichen Fragen kooperativ oder uninteressiert gezeigt haben. Die Anfügung ist zudem rechtssystematisch unnötig: die Berücksichtigung von erbrachten freiwilligen Leistungen ist auf Grundlage des allgemeinen Verwaltungsrechts und der notwendigen Verhältnismäßigkeitsprüfung bei Verwaltungsentscheidungen sowieso vorgesehen. Es besteht die Gefahr, dass der Absatz aufgrund seiner systematischen Stellung als Generalklausel missbraucht wird.

Durch die Formulierung ist zudem eine Rückabwicklung von Naturschutzmaßnahmen erleichtert, was durch den BUND abgelehnt wird (s. auch die bisherigen Stellungnahmen zu Kompensations- und Ersatzmaßnahmen).

Mit dem Blick auf den allgemein schlechten Zustand der Natur insbesondere von Arten die von temporären, projektbasierten Maßnahmen profitieren, ist dies nicht zu rechtfertigen. Zudem rechtfertigen die zum Teil hohen Summen, die u.a. im Rahmen des Bundesprogramms Biologische Vielfalt und anderen öffentlichen Förderprogrammen für freiwillige Maßnahmen investiert werden, eine möglichst dauerhafte Sicherung der erreichten Projektziele. Es ist von allgemeinem Interesse eine wirtschaftliche Verwendung der Mittel, d.h. eine möglichst dauerhafte Wirksamkeit der geförderten Maßnahmen, zu garantieren.

- NEU: In § 5 sind ergänzend die Maßgaben zur guten fachlichen Praxis in Beachtungspflichten umzuformulieren. Dabei sind präzise Zielvorgaben zur Beachtung der biologischen Vielfalt in der landwirtschaftlichen Bodennutzung, in der forstlichen Bewirtschaftung und der fischereilichen Nutzung vorzugeben, die den Erhalt und die Förderung wildlebender Arten auf ganzer Fläche gewährleisten. Dies sollte durch eine Verordnungsermächtigung unterfüttert werden.

Begründung: Die landwirtschaftliche Produktionsfläche ist entscheidend für den Insektenschutz, die Förderung von Populationen und die Sicherstellung ihrer dauerhaft guten Erhaltungszustände. Es ist inakzeptabel, dass Vorschriften hierzu unterlassen bleiben. Entsprechendes gilt auch für die Forstwirtschaft sowie die Baumartenwahl und Bestandsentwicklung. Verstöße wären durch Ordnungswidrigkeiten zu ahnden.

- NEU: In § 6 ist die Beobachtung durch ein effektives Monitoring repräsentativ für ganz Deutschland zu ergänzen, das die biologische Vielfalt für den Gesamttraum insgesamt ins Visier nimmt, und spezielle Aufgaben im Insektenmonitoring aufweist.

Begründung: Ohne ein effektives Monitoring ist die Auswirkung des Gesetzes nicht verifizierbar. Die Relevanz dazu ergibt sich u.a. aus den Krefelder Studien. Die Zuständigkeit sollte beim Bundesamt für Naturschutz (BfN) angesiedelt werden.

- NEU: Mit Bezug zu § 9 (3) 4.d BNatSchG sollte klargestellt werden: „Der Biotopverbund wird mit seinen Kompartimenten im Rahmen der Landschaftsplanung konkretisiert, dargestellt und dauerhaft gesichert.“

Begründung: der Biotopverbund und seine Bestandteile bedürfen auch für den Insektenschutz einer dauerhaften räumlichen Sicherung und Kulisse, da viele Insektenarten als Reaktion auf die Klimakrise dauerhafte Ausbreitungskorridore benötigen, die im Rahmen der Planung auch überregional gesichert werden müssen.

- 5. § 11 wird wie folgt geändert: (...)

Der BUND dringt auf eine bundeseinheitliche Rechtsverbindlichkeit der Pläne, um Verfahren zu vereinfachen, insbesondere bei der Standardisierung von Verfahren einheitliche Rahmen zu gewährleisten. Dies soll u.a. den naturverträglichen Ausbau erneuerbarer Energien und die verbindliche Sicherung des überregionalen Biotopverbunds bundesweit ermöglichen, sowie auch um den Zielen der EU-Biodiversitätsstrategie für ein einheitliches, dauerhaft gesichertes Netz grüner Infrastruktur, Vorschub leisten.

Begründung: uneinheitliche Rechtsstandards zwischen den Bundesländern gefährden die Wirksamkeit der planerischen Sicherung der Gebietskulisse für die Umsetzung des länderübergreifenden Biotopverbunds im Rahmen der Implementierung des Bundeskonzepts Grüne Infrastruktur. Mit dem Blick auf den notwendigen naturverträglichen Ausbau, insbesondere der Windkraft im Rahmen der Energiewende, ist zudem ein einheitlicher Rechtsrahmen für den Erfolg der Energiewende unverzichtbar.

- b) Nach Absatz 3 wird folgender Absatz 4 eingefügt (...)

Es ist zu begrüßen, dass die Landschaftsplanung im Bundesnaturschutzgesetz gestärkt wird.

Begründung: Es ist für das Erreichen der Ziele der nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt und dem Erreichen der Pflichten aus diesem Gesetz, die Fortschreibungspflicht auf Ebene der Landschaftsrahmenplanung zu konkretisieren und eine regelmäßige Überprüfung des Fortschreibungsbedarfs für die Landschaftsplanung auf kommunaler Ebene durch die Planungsträger durchzuführen.

- d) Der bisherige Absatz 4 wird Absatz 5 und nach diesem werden folgende Absätze 6 und 7 eingefügt: „(6) Grünordnungspläne können aufgestellt werden. (...)

Die Einfügung der Absätze 6 und 7 sind zu begrüßen. Um die Belange von Natur und Umwelt bei Bauvorhaben zu stärken, sind Grünordnungspläne unverzichtbar. Die Grünordnungsplanung muss jedoch verbindlich werden und als Grundlage für eine qualifizierte Bebauungsplanung und Freiflächengestaltung dienen.

Begründung: Grünordnungspläne (GOP) setzen auf kommunaler Ebene, also für den Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder Teile dessen, die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege fest. Momentan besitzen GOP in den meisten Ländern keine eigene Rechtswirksamkeit,

lediglich in den Bebauungsplan übernommene Festsetzungen werden verbindlich. Grünordnungspläne stellen ein wichtiges naturschutzfachliches und freiraumplanerisches Instrument für eine integrierte Siedlungsentwicklung und müssen daher verbindlich werden. Sie sollen die ökologische Grundlage für Bebauungspläne bilden, um der flächenverbrauchenden Siedlungsentwicklung (das z.B. der §13b BauGB fördert) entgegenzuwirken.

- f) Folgender Absatz 9 wird angefügt: „(9) Grünordnungspläne können rechtsverbindlich festgesetzt werden.“ (...)

Die Aufstellung von Grünordnungsplänen sollte verpflichtend sein, nicht in Gestalt einer Ermessensentscheidung geregelt werden.

Begründung s.o.

- NEU: Ergänzung §15

Im Rahmen der Eingriffsregelung nach § 15 bedarf es einer ergänzenden und präzisierenden Vorschrift zur Beachtung der vorkommenden wildlebenden Tiere und Pflanzen und ihrer Lebensraumsprüche im Kontext des Vermeidungsgebotes und für die abzuleitende Kompensation unabhängig des besonderen Artenschutzrechts. Maßgeblich wäre dies für einen verbesserten Insektenschutz und bspw. für die Ausgestaltung der Kompensationsmaßnahmen.

- NEU: Ergänzung zu §21

Anknüpfend an die Einführung des §23 Abs. 4 sollte §21 Abs. 7 eingefügt werden: „der Biotopverbund umfasst auch das Schaffen beleuchtungsfreier, regionaler Verbundsysteme zur Unterstützung nachtaktiver Tiere.“

Begründung: die Zerschneidungswirkung von Beleuchtung ist wissenschaftlich unstrittig. Die Funktionsfähigkeit des Biotopverbunds ist auch überregional für nachtaktive Insekten und ihren Prädatoren nur zu gewährleisten, wenn die negativen Auswirkungen von Beleuchtung vermieden und der Biotopverbund nachtaktiv wirksam sein kann.

- 6. § 23 wird folgender Absatz 4 angefügt:

Der BUND begrüßt die Neuregelung und schlägt die Erweiterung auf die Kern- und Pflegezonen der Biosphärengebiete und Naturparke vor: „die Ausnahme vom Verbot ist als Eingriff zu werten und durch das Abschalten von Beleuchtung an geeigneten anderen Stellen auch jenseits der Schutzgebietsgrenzen in räumlicher Nähe zu kompensieren. Dabei ist der räumliche Zusammenhang zwischen unbeleuchteten Flächen zu gewährleisten.“

Begründung: die zerschneidende und populationslenkende Wirkung von Beleuchtung ist hinreichend bekannt, sowohl für Fledermäuse als auch für nachtaktive Insektenarten. In Verbindung mit den Vorgaben für den Biotopverbund und das Ermöglichen von eigenständigen Verlagerungen von Populationen im Rahmen der Anpassung an die Klimakrise, ist das Schaffen eines zusammenhängenden, beleuchtungsfreien regionalen Verbundsystems unverzichtbar.

- 7. § 24 Absatz 3 Satz 2 wird wie folgt gefasst: „§ 23 Absatz 3 und 4 gilt in Nationalparks entsprechend.“

Der BUND begrüßt die Neuregelung und schlägt vor, sie auf Nationale Naturmonumente auszudehnen, sowie die Regelungen des §23 Absatz 3 und 4 auch für Kern- und Entwicklungszonen der nach §25 ausgewiesenen Gebiete sowie §27, 28 und 29 BNatSchG zu übernehmen.

Begründung: Insektenschutz als Teil des Schutzguts der im BNatSchG begründeten Schutzgebietskulisse bedarf der Ergänzung für nachtaktive Insekten.

- 8. § 30 Absatz 2 Satz 1 wird wie folgt geändert (...)

Die Ergänzung wird durch den BUND ausdrücklich begrüßt. Es sollten zusätzlich weitere geschützte Biotope aufgenommen werden:

- die im Ausweisungsprozess befindlichen Wildnisgebiete (für die in einigen Bundesländern kein eigener Schutzstatus vorgesehen ist)
- artenreiche Steilhänge und Bachschluchten
- Hecken und Knicks als Verbundstrukturen

Begründung: wenn und soweit Biotoptypen in mehr als einem Bundesland bereits als geschützte Biotope auf Landesebene gesichert sind oder Veränderungen des Schutzregimes geboten sind (vgl. Rote Liste der bedrohten Biotoptypen Deutschlands), sollten diese mit in die bundesweite Liste übernommen werden. Insbesondere den genannten Biotopen kommt im Rahmen des Insektenschutzes besondere Bedeutung als Verbindungselemente zwischen Populationen und als Futter- und Lebensstätten, insbesondere von Wildbienen, zu.

- NEU: Die bereits erfolgte Veränderung des § 30 Abs. 2 BNatSchG durch die Aufnahme von nicht genutzten Höhlen und naturnahen Stollen bedarf aufgrund der fehlerhaften Definition einer erneuten Anpassung. Die Ergänzung zur Ausnahme für genutzte Höhlen und Stollen bedarf weiterhin der Präzisierung durch das Einfügen einer Schranke der Anwendung: „wenn und soweit damit die ökologische Wirksamkeit der Bereiche durch die Maßnahmen nicht gefährdet wird“.

Begründung: in aktueller Form ist die Regelung kaum geeignet besonders wertvolle, ungestörte Bereiche zu schützen und ihre ökologische Funktion dauerhaft zu erhalten. Zudem wird die Bedeutung von Höhlen und Stollen für den Schutz von Pflanzen und Pilzen weitestgehend ignoriert. Besonders unverständlich bleibt, das vollständig unangestastete Höhlen, ohne erkennbaren Zugang zur Oberfläche, nicht geschützt werden. Für die Einführung der Begrenzung

- 9. Nach § 30 wird folgender § 30a eingefügt: „§ 30a Ausbringung von Biozidprodukten

Die Einfügung wird begrüßt und bedarf der Ergänzung auch für die Kern- und Pflegezonen der Biosphärenreservate und –Gebiete sowie einer tierhaltungsspezifischen Ergänzung an anderem Ort, die den Einsatz von Antiparasitika während der Beweidungszeit einschränken und die Verwendung insektenfreundlicher Mittel vorschreibt.

Begründung: Ein Problem bei der Beweidung ist, dass in zunehmenden Maße für Insekten giftige Entwurmungsmittel bei Pferden und Rindern und anderen Tieren eingesetzt werden, oftmals auch nur prophylaktisch. Einige Mittel sind so giftig, dass sie dazu führen, dass sich keine Dunginsekten mehr in den Kuhfladen entwickeln können. Die hohen Gaben der Entwurmungsmittel führt außerdem zu Resistenzen der Würmer, die Kühe und Pferde befallen. Hier muss dringend geregelt werden, dass nur Entwurmungsmittel (wie aktuell auf Biohöfen) verwendet werden dürfen, die den Insekten nicht schaden, die sich in den Kuhfladen entwickeln. Wichtig wäre auch, wenn in der Praxis möglich, dass die Tiere während der Stallhaltung behandelt werden.

- 10. Nach § 39 Absatz 4 wird folgender Absatz 4a eingefügt

Die Änderung wird begrüßt und sollte auf Länderebene durch qualitative Bestimmung „des notwendigen Umfangs“

- 11. Nach § 41 wird folgender §41a eingefügt

Der BUND begrüßt die Ergänzungen und bittet jedoch um ein vollständiges Verbot von Himmelsstrahlern.

Begründung: der Schutz der Tier- und Pflanzenwelt vor Lichtverschmutzung ist ein dringend notwendiger Schritt. Mit dem Blick auf Energieverbrauch, Störung von Mensch und Natur und fehlender Plausibilität des erlaubten Zeitraums für die Nutzung, insbesondere in den Sommermonaten, schlagen wir ein vollständiges Verbot von Himmelsstrahlern vor.

Kontakt/ Ansprechpartner:

Magnus J. K. Wessel
Leiter Naturschutzpolitik
BUND Bundesgeschäftsstelle
Kaiserin-Augusta-Allee 5
10553 Berlin, Germany
Fon: +49 - (0)30 -275 86 - 543
Mail: Magnus.Wessel@bund.net