

## **Für einen progressiven Schutz von Natur und Biodiversität**

### **Anforderungen an die geplante Neuregelung des Naturschutzrechts im zukünftigen Umweltgesetzbuch: Stellungnahme von Öko-Institut, Deutscher Umwelthilfe und Unabhängigem Institut für Umweltfragen**

*Das geltende Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) aus dem Jahre 2002 soll novelliert und als eigenständiges Buch in das zukünftige Umweltgesetzbuch (UGB) integriert werden (vgl. Eckpunktepapier des BMU vom 5. Juli 2006). Die Novellierung des BNatSchG erfolgt dabei vor dem Hintergrund der durch die Föderalismusreform von 2006 für den Bereich des Naturschutzes geschaffenen neuen Gesetzgebungskompetenzen. Naturschutzrelevanz im Rahmen des UGB-Projektes kommt zudem dem geplanten neuen Anlagenzulassungsrecht eines UGB I zu.*

*Das Öko-Institut, die Deutsche Umwelthilfe (DUH) und das Unabhängige Institut für Umweltfragen (UfU) zeigen mit diesem Papier Kriterien und Anforderungen für einen progressiven Schutz von Natur und Biodiversität<sup>1</sup> auf. Denn Ziel des UGB darf nicht allein eine Verhinderung der Absenkung von Naturschutzstandards sein. In Anbetracht des immer schneller und massiver voranschreitenden Verlustes an Biodiversität sollte es im Sinne eines qualitativen Mehrwertes vielmehr vor allem auch um eine bessere Abbildung des bislang im gegenwärtigen Recht nur unzureichend verankerten Schutzes der biologischen Vielfalt gehen. Außerdem sollte geprüft werden, inwiefern eine entsprechende Ausgestaltung des Bundesnaturschutzrechts dazu beitragen kann, die gerade auch im Bereich des Naturschutzrechts vorhandenen Vollzugsdefizite zu reduzieren .*

#### **1. Biodiversität als Schutzgut**

Der Schutz der biologischen Vielfalt ist bislang lediglich im BNatSchG 2002, nicht aber beispielsweise im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) oder im Wasserhaushaltsgesetz (WHG) als Schutzgut benannt. Das zukünftige UGB insgesamt sollte daher ausdrücklich um das Schutzgut „Biodiversität“ ergänzt werden.

#### **2. Allgemeine Grundsätze des Naturschutzes**

Mit der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Föderalismusreform, Teil 1, hat der Bund auf dem Gebiet des Naturschutzes durch Überführung von der Rahmengesetzgebung (Art. 75 GG a.F.) in die konkurrierende Gesetzgebung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG n.F.) die Ermächtigung zur Vollregelung erhalten. Im Gegenzug

---

<sup>1</sup> Den Verfassern ist bewusst, dass der Begriff der „Natur“ bereits auch die Biodiversität (mit)umfasst. Um gleichwohl die besondere Bedeutung des Schutzes der biologischen Vielfalt zu verdeutlichen, werden beide Begriffe ausdrücklich verwandt.

## Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

wurde den Ländern jedoch die Befugnis eingeräumt, von diesen bundesrechtlichen Regelungen abzuweichen. Ausdrücklich abweichungsfrei sind gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG allerdings – neben dem Arten- und Meeresnaturschutz – auch die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes. Eine aus Gründen der Rechtssicherheit und Klarheit der Abgrenzung der Gesetzgebungszuständigkeiten zwischen Bund und Ländern wünschenswerte Positivdefinition dieser allgemeinen Grundsätze enthält die Begründung der Grundgesetzänderung nicht. Auch der Katalog des § 2 BNatSchG 2002 kann insofern allenfalls Anhaltspunkte liefern. Um aber durch die Ausgestaltung der einfachgesetzlichen Ebene aufwändige (verfassungsrechtliche) Streitigkeiten über die Auslegung des Begriffs der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes zu vermeiden, muss ein novelliertes BNatSchG hinreichend konkrete Aussagen zu den allgemeinen Grundsätzen des Naturschutzes treffen. Dafür ist von Folgendem auszugehen:

Das im Bereich des Naturschutzrechts vorgesehene Recht zur Abweichung ist als Ausnahme konzipiert und deshalb eng zu interpretieren. D.h. umgekehrt müssen die Bereiche, die – wie die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes - dem Bund von vornherein als abweichungsfest verbleiben, eher ausdehnend interpretiert werden (Schulze-Fielitz, Umweltschutz im Föderalismus – Europa, Bund und Länder, Vortrag im Rahmen der Jahrestagung der Gesellschaft für Umweltrecht 2006).

Als Grundsätze des Naturschutzes gelten, wie schon bisher, die Konkretisierungen der tragenden materiellen Ziele des Naturschutzes (vgl. Gassner, in: Gassner/Bendmir-Kahlo/Schmidt-Räntsch, BNatSchG, 2003, § 2 Rn. 1). Die Kompetenz des Bundes für die Grundsätze des Naturschutzes umfasst dementsprechend beispielsweise die Möglichkeit, bundesweite verbindliche Grundsätze für die Erhaltung der biologischen Vielfalt und die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts festzulegen (BT-Drs. 16/813, S. 11).

Mit dem Zusatz der „allgemeinen“ Grundsätze wird insoweit auf die bundesweite Bedeutung der zu erlassenden Regelungen verwiesen (vgl. Louis, Die Gesetzgebungszuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege nach dem Gesetzentwurf zur Föderalismusreform, ZUR 2006, 340, 342). Maßgeblich für allgemeine Grundsätze des Naturschutzes ist demnach, ob ihre allgemeine, d.h. bundesweite Verbindlichkeit zum Schutz der Natur erforderlich ist. Es muss sich gegenständlich um Grundsatzregelungen handeln, die für alle oder mehrere spezielle Teilbereiche des Naturschutzrechts Geltung beanspruchen können, im Gegensatz zu solchen speziellen Regelungen, die Teilfragen einzelner besonderer Gebiete des Naturschutzrechts auch im Detail verbindlich regeln wollen. Weiter muss es sich um allgemeine Regeln handeln, die keine räumliche Differenzierung zulassen, die also nicht auf besondere örtliche Naturschutzkonflikte Bezug nehmen (Schulze-Fielitz a.a.O.). Daraus ergeben sich als allgemeine Grundsätze des Naturschutzes für die im Rahmen der Novellierung des BNatSchG zu treffenden Vollregelungen insbesondere:

- der Aufbau eines nationalen Biotopverbundsystems mit

## Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

- einheitlich bundesweiter Festschreibung von Mindestschutz- und Managementsstandards sowie
- einem einheitlich bundesweiten System der Schutzgebietskategorisierung,
- einheitliche Maßstäbe für flächendeckende Bestandsaufnahmen sowie
- für ein Umweltmonitoring und
- die Kompensation von Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes, konkretisiert in der Eingriffsregelung mit der strikten Pflichtenfolge Vermeidung - Ausgleich oder Ersatz – Abwägung – Entschädigung sowie einem grundsätzlichen Minimierungsgebot.

Von nationaler Relevanz sind ferner Vorgaben für die Ausweisung und das Management von

- Nationalparks und
- Biosphärenreservaten sowie
- Mindestanforderungen an den Anbau von Pflanzen zur Energiegewinnung.

### a) Aufbau eines nationalen Biotopverbundsystems

Das europäische Recht verpflichtet zum Schutz der biologischen Vielfalt durch Einrichtung eines europaweiten ökologischen Netzes NATURA 2000. Zu diesem europäischen Netz hat jeder Mitgliedstaat seinen Beitrag zu leisten. D.h. Deutschland hat auf seinem Staatsgebiet ein *nationales kohärentes Netz* besonderer Schutzgebiete für die von Vogelschutz- und FFH-Richtlinie genannten Arten und Lebensraumtypen durch Aufbau eines nationalen Biotopverbundes zu gewährleisten.

Da der Biotopverbund der nachhaltigen Sicherung von heimischen Tier- und Pflanzenarten und deren Populationen einschließlich ihrer Lebensräume und Lebensgemeinschaften sowie der Bewahrung, Wiederherstellung und Entwicklung funktionsfähiger ökologischer Wechselbeziehungen dient (§ 3 Abs. 2 BNatSchG 2002), sind gefährdete Arten und Biotoptypen, die zwar nicht in Vogelschutz- und FFH-Richtlinie aufgeführt, aber gleichwohl von nationaler Bedeutung sind, ebenfalls im Rahmen des Aufbaus eines nationalen Biotopverbundsystems zu berücksichtigen (vgl. SRU, Umweltgutachten 2004, Tz. 170). Das ergibt sich auch aus dem Gemeinschaftsrecht. Denn für das Netz NATURA 2000 sind auf nationaler Ebene zusätzlich verbindende Landschaftselemente zu fördern (Art. 10 FFH-Richtlinie).

Die im gegenwärtigen Recht (§ 3 Abs. 1 BNatSchG 2002) vorgesehene Regelung, seitens der Länder zu dem nationalen Biotopverbundsystem durch mindestens 10 % der jeweiligen Landesfläche beizutragen, ist als verbindliche Mindestvorgabe uneingeschränkt aufrecht zu erhalten (und sodann insgesamt auch durchzusetzen).

## **b) Einheitliche bundesweite Mindestschutz- und Managementsstandards sowie Schutzgebietskategorisierung**

In der auf die Meldung von Schutzgebieten nach Vogelschutz- und FFH-Richtlinie folgenden zweiten Phase geht es nun konkret um den Verbundaufbau durch Sicherung der fraglichen Gebiete in Bestand und Wertigkeit. Nationale Kohärenz erfordert dabei bereits per se *einheitliche bundesweite Schutzgebietstypen* und die ebenso *einheitliche bundesweite Festschreibung grundlegender Schutz- bzw. Managementstandards*. Nur mit einer Bundeskompetenz kann die aus der Natur der Sache heraus erforderliche “Kongruenz zwischen Problemraum und Kompetenzraum” verwirklicht werden (vgl. insoweit ausdrücklich Kloepfer, Umwelt-, Naturschutz- und Jagdrecht – Eine kompetenzrechtliche Betrachtung im Lichte der Föderalismusreform, NuR 2006, 1, 6). Ohne zumindest einheitliche bundesweite Mindeststandards etwa im Hinblick auf Art und Weise des Aufbaus von Gebietsmanagementsystemen, kann die notwendige Kohärenz in Deutschland nicht sichergestellt werden (s. auch SRU, Aktuelle Stellungnahme, Der Umweltschutz in der Föderalismusreform, 2006, Tz. 27). Anderenfalls würde ein tragendes materielles Ziel des Naturschutzes verfehlt. Die biologische Vielfalt kann durch einen flächendeckenden und vernetzten Biotopverbund nur dann sicher gestellt werden, wenn hinsichtlich des Schutzstandards der Gebiete gewisse einheitliche Mindeststandards auf nationaler Ebene definiert werden (SRU, 2006, Tz. 27). Nur so können im Übrigen überhaupt auch vergleichbare Aussagen zum Schutzniveau getroffen werden.

Neben der Festlegung der Schutzinhalte auf Bundesebene bedarf es aus den genannten Gründen ebenso eines *einheitlichen Systems der Schutzgebietskategorisierung*. Dabei ist davon auszugehen, dass den fraglichen Gebieten ein verbindlicher und durchsetzbarer Schutzstatus zugewiesen werden muss. Vertragliche Vereinbarungen oder lediglich verwaltungsintern wirkende Regelungen sind hierzu nicht ausreichend (SRU, Umweltgutachten 2004, Tz. 165; Gellermann, in: EUDUR, 2003, Bd. II, 1. Teilband, S. 1231). Der EuGH hat insoweit bereits im Santona-Urteil (Rs. C-355/90) festgestellt, dass die Mitgliedstaaten für einen “juristischen Schutzstatus” von Vogelschutzgebieten Sorge zu tragen haben. Im Seine- (Rs. C-166/97) und weiter im Poitou-Urteil hat der EuGH diese Rechtsprechung gefestigt und vertragliche Vereinbarungen als freiwillige Maßnahmen und damit als nicht ausreichend angesehen.

Als bundesweite Mindestschutz- und Managementstandards im Rahmen des nationalen Biotopverbundsystem sind unter anderem einheitlich festzulegen:

### **aa) Schutz von Flussökosystemen**

Die oberirdischen Gewässer sind nicht nur aus wasserhaushaltsrechtlicher Sicht von Bedeutung. Die oberirdischen Gewässer *einschließlich ihrer Gewässerrandstreifen und Uferzonen* stellen darüber hinaus wichtige Lebensstätten und Lebensräume für

## Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

heimische Tier- und Pflanzenarten dar und erfüllen damit eine herausragende großräumige Vernetzungsfunktion (vgl. § 31 BNatSchG 2002). Der Schutz von Flussökosystemen ist für den Aufbau eines nationalen Biotopverbundsystems essentiell. Soweit es um die Gewässer als solche, d.h. insbesondere um deren chemische und biologische (Durchgängigkeit etc.) Qualität geht, ist mit der Wasserrahmenrichtlinie bereits ein anspruchsvolles Schutzsystem geschaffen worden. Um die Vernetzungsfunktion auch der Gewässerrandstreifen und Uferzonen auf Dauer zu gewährleisten, müssen im Bundesnaturschutzrecht ebenfalls entsprechende Schutzvorkehrungen getroffen werden. D.h. konkret, dass die Uferzonen von Gewässern 1. und 2. Ordnung außerhalb von bebauten Bereichen, Häfen und wasserbaulichen Anlagen zur Erhaltung und Entwicklung von Lebensstätten und Lebensräumen für Tier- und Pflanzenarten künftig in einer Breite von 25 m von der Wasserkante (Mittelwasserlinie) grundsätzlich von Nutzungen freizuhalten sind.

### **bb) Schutz von Wäldern**

Auch Wäldern kommt eine herausragende Bedeutung für den Aufbau eines ökologischen Verbundnetzes zu. Auch sie bieten zahlreichen besonders zu schützenden Tier- und Pflanzenarten Lebensstätten und Lebensräume. Insbesondere die Laub-Mischwälder im deutschen Flachland leiden indes unter zunehmender Austrocknung mit entsprechenden Auswirkungen auf ihre Qualität und Lebensfähigkeit. Mit der Austrocknung geht zudem eine Veränderung des Artenspektrums einher. Eine wesentliche Ursache der zunehmenden Austrocknungen besteht in der Koppelung vieler Waldgebiete an landwirtschaftlich genutzte Flächen und die dortige Entwässerung. Für die Flachlandwälder ist daher die *Sicherung standortgerechter Grundwasserstände* bundesrechtlich zu verankern. Diesem Aspekt kommt im Übrigen auf Grund der Fähigkeit von Wäldern zur CO<sub>2</sub>-Speicherung auch unter Klimaschutzaspekten maßgebliche Relevanz zu.

### **cc) Schutz von Trockenbiotopen**

Trockenbiotope wie z.B. Trocken- und Magerrasen sind trockenwarme, nährstoffarme Ökosysteme, die sich durch eine vergleichsweise große Artenvielfalt auszeichnen und ebenfalls einen wichtigen Baustein für ein Biotopverbundsystem darstellen. Infolge des Programms zur Entlastung der Agrarproduktion mittels Flächenstilllegung konnte eine Ausweitung dieser schutzwürdigen Flächen erreicht werden. Zur Stilllegung wurden nämlich vor allem schwachwüchsige Böden ausgewählt. Gegenwärtig sind viele solcher Trockenbiotope allerdings (wieder) in ihrem Bestand gefährdet, weil diese Flächen für den Anbau von Pflanzen zur Bioenergiegewinnung, also etwa von Mais, wieder verstärkt einer Nutzung zugeführt werden. Aus Gründen des Artenschutzes und zur notwendigen Schaffung von Regenerationsräumen sollten *Grenzertragsböden* jedoch vorrangig für den Ökosystemschutz gesichert werden. Damit würde ein erster wichtiger Beitrag zur

Beendigung der zurzeit weitgehenden (rechtlichen) Planungslosigkeit im Hinblick auf den Anbau von Pflanzen zur Gewinnung von Bioenergie in Deutschland geleistet werden (zu weiteren Anforderungen betreffend Biomasse s.u. Ziff. 2. f)).

### **c) Einheitliche Maßstäbe für Bestandsaufnahmen und Umweltmonitoring**

Für den Aufbau eines bundesweiten Biotopverbundsystems sind offenkundig naturschutzfachliche Erhebungen und Bewertungen grundlegend. Der Schutz der Biodiversität erfordert nach einheitlichen Maßstäben durchzuführende *flächendeckende Bestandsaufnahmen*. Diese erfolgen gegenwärtig maßgeblich im Rahmen der *Landschaftsplanung*. Dass die Landschaftsplanung der Abweichung durch die Länder offensteht, hindert den Bund im Rahmen der BNatSchG-Novelle nicht daran, auch Mindestregelungen zu Landschaftsplanung zu treffen. Im Gegenteil: Da durch die Landschaftsplanung gerade vielfach erst die Voraussetzungen für den Aufbau von Biotopverbundsystemen geschaffen werden, ist der Bund hier sogar in der Pflicht, meint er den Biodiversitätsschutz ernst.

Entsprechendes gilt im Hinblick auf das *Umweltmonitoring* (§ 12 BNatSchG 2002) als Evaluierungsgrundlage. Ohne dessen Harmonisierung wird ein bundesweit gemeinsames integrierendes Konzept nicht realisierbar sein (Schulze-Fielitz a.a.O.) Gegenwärtig gibt es keine kontinuierlichen Datenerhebungen und keine bundesweit geltenden Erhebungsstandards, also auch keine flächendeckend befriedigende Datenbasis (SRU, 2006, Tz. 32). Hier sollte im Rahmen der BNatSchG-Novelle unbedingt Abhilfe geschaffen werden. Dies nicht zuletzt auch deswegen, weil auch die Umsetzung der FFH-Richtlinie auf jeden Fall für Arten und Lebensraumtypen in NATURA 2000-Gebieten ein Monitoring fordert, das ohne bundeseinheitliches Vorgehen nicht zu national repräsentativen Ergebnisse führen würde. Im Übrigen sei angemerkt, dass ein Umweltmonitoring nach einheitlichen Maßstäben auch als zwingende Voraussetzung eines richtig verstandenen Wettbewerbs um beste Lösungen anzusehen ist (Koch, Naturschutz und Landschaftspflege in der Reform der bundesstaatlichen Ordnung, 2004, BfN-Skripten 109). Andernfalls ist eine Vergleichbarkeit der Umweltleistungen der Länder schlechterdings nicht möglich.

### **d) Kompensation von Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes sowie Minimierungsgebot**

Dem deutschen Naturschutzrecht liegt der Gedanke der Kompensation von Beeinträchtigungen der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts zugrunde. § 2 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG 2002 benennt das Unterlassungs- und Ausgleichsgebot von Beeinträchtigungen der Natur und Landschaft explizit als einen Grundsatz des Naturschutzes. Wenn ein Rechtssystem für die Beeinträchtigung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes eine Kompensation einführt, liegt darin in der Tat eine Entscheidung von

## Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

grundsätzlicher Bedeutung. Das deutsche Naturschutzrecht geht aber sogar noch über einen allgemeinen Kompensationsgedanken hinaus und hält eine strikte *Pflichtenfolge Vermeidung – Ausgleich oder Ersatz – Abwägung – Entschädigung*, wie sie in der *Eingriffsregelung* (§§ 18 – 21 BNatSchG 2002) konkretisiert wird, für erforderlich. Die Eingriffsregelung dient der Sicherstellung eines “flächendeckenden Mindestschutzes”, so schon der Begründungstext des BNatSchG von 1976.

Die Bundesregierung sieht in der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in ihrer bisherigen rahmenrechtlichen Ausprägung zutreffend eine Konkretisierung des Verursacherprinzips. Sie stelle - so die Bundesregierung ausdrücklich - eine grundlegende Regelung zum Ausgleich und Ersatz von Eingriffen in Natur und Landschaft dar, die auch im Hinblick auf die Rechts- und Wirtschaftseinheit von bundesweiter Bedeutung sei (BT-Drs. 16/606, Antwort zu Frage 10). Die sehr grundsätzliche Kompensationsregel ist als Ausdruck des Verursacherprinzips für das deutsche Naturschutzrecht zentral. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung mit ihrem mehrstufigen Rechtsfolgensystem gehört deshalb offensichtlich ebenfalls zu den allgemeinen Grundsätzen des Naturschutzes (s. auch Schulze-Fielitz a.a.O.; Louis, Die Gesetzgebungszuständigkeit für Naturschutz und Landschaftspflege nach dem Gesetzentwurf zur Föderalismusreform, ZUR 2006, 340, 342; ders., Die Entwicklung der Eingriffsregelung, NuR 2007, 94, 99; Fischer-Hüftle, Gesetzgebungskompetenz nach der Föderalismusreform, NuR 2007, 78, 83). Es besteht dementsprechend eine Bundeskompetenz.

Diese Kompetenz umfasst notwendig auch die Definition des „Eingriffs“. Denn eine Handhabung dieses Begriffs nach einheitlichen Maßstäben ist grundlegend für die praktische Wirksamkeit des Kompensationsgedankens überhaupt. Es sollte daher im Rahmen einer Positivliste festgeschrieben werden, welche Maßnahmen die Voraussetzungen eines Eingriffs in Natur und Landschaft erfüllen. Als Eingriff ist dabei jedenfalls unter anderem eine land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung anzusehen, die den Regeln der guten fachlichen Praxis der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft widerspricht (s. bereits § 18 Abs. 2 BNatSchG 2002). Daraus folgt wiederum, dass der Bund auch Mindestvorgaben für die gute fachliche Praxis treffen kann und muss. Denn ebenso wenig wie in Bezug auf die Landschaftsplanung (s.o.) ist der Bundesgesetzgeber im Hinblick auf die gute fachliche Praxis durch die hier bestehende Abweichungsmöglichkeit an eigenen Regelungen gehindert. Er ist zu eigenen Regelungen vielmehr sogar verpflichtet, um der von der Bundesregierung selbst betonten bundesweiten Bedeutung der Eingriffsregelung zur Durchsetzung zu verhelfen.

Konkret heißt das: Der Bundesgesetzgeber sollte bereits im novellierten BNatSchG so ausführlich wie möglich und in weiterer Ausfüllung von § 5 Abs. 4 bis 6 BNatSchG 2002 Grundsätze der guten fachlichen land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Praxis aufstellen. Diese sollten auch Grundsätze im Hinblick auf den Anbau von Bioenergiepflanzen enthalten (zu weiteren Anforderungen betreffend Biomasse s.u. Ziff. 2. f)). Zusätzlich sollte eine Verordnungsermächtigung geschaffen und in zügiger

## Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

Wahrnehmung dieser Ermächtigung sollten weitere Details der guten fachlichen Praxis einheitlich festgelegt werden.

Neben dem „eigentlichen“ Kompensationsgedanken enthalten die Regelungen zur Eingriffsregelung darüber hinaus ein grundsätzliches *Minimierungsgebot*. Denn der Verursacher eines Eingriffs ist ausdrücklich verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen (§ 19 Abs. 1 BNatSchG 2002). Daran ist uneingeschränkt festzuhalten. Da dieses Minimierungsgebot in der Praxis bislang gerne übersehen wird, sollte seine Bedeutung in einem novellierten BNatSchG nochmals hervorgehoben werden.

### e) Nationalparke und Biosphärenreservate

Nationalparke sind großräumige Gebiete von besonderer Eigenart (§ 24 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG 2002). Biosphärenreservate sind großräumige und für bestimmte Landschaftstypen charakteristische Gebiete (§ 25 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG). Beiden Gebietstypen kommt bereits in Anbetracht ihrer Großräumigkeit auch nationale Bedeutung zu.

Im Hinblick auf Nationalparke sollte der Bundesgesetzgeber künftig den Entwicklungsaspekt noch deutlicher als bisher betonen und konkretisieren. Ziel sollte – neben einer Neueinrichtung eines Nationalparks z.B. für das Stechlin-Seen-Gebiet (Klarwasserseen und Buchenwälder) - die Flächenerweiterung bestehender Nationalparke bzw. eine Aufnahme auch von Ökosystemen sein, die in der Vergangenheit starke Veränderungen erfahren, aber ein gutes Entwicklungspotenzial haben. Die gegenwärtige Formulierung der Entwicklungseignung (§ 24 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG 2002) ist in der Praxis bislang weitgehend wirkungslos geblieben.

Die Vorgaben des Bundesnaturschutzrechts für Biosphärenreservate sollten mit denjenigen des UNESCO-Umweltprogramms abgestimmt werden (vgl. Deutsches Nationalkomitee für das UNESCO-Programm „Man and Biosphere“, Kriterien für die Anerkennung und Überprüfung von Biosphärenreservaten der UNESCO in Deutschland, 1996). Das gilt insbesondere im Hinblick auf die Zonierung der Gebiete. Denn gegenwärtig sehen nicht alle in Deutschland ausgewiesenen Biosphärenreservate die von der UNESCO vorgegebenen drei Zonen (Kernzone als Naturentwicklungszone ohne Nutzung und als Naturschutzgebiet auf mindestens 3 % der Fläche; Pufferzone als Pflegezone mit naturschutzorientierter Nutzung und als Natur- oder Landschaftsschutzgebiet; Entwicklungszone als Siedlungszone und Wirtschaftsraum mit Ziel Naturnähe/Umweltschutz) vor. Die Konsequenz sind unterschiedliche Schutzstandards in den einzelnen Biosphärenreservaten z.B. an der Elbe.

## f) Mindestanforderungen an den Anbau von Pflanzen zur Energiegewinnung

Die voranschreitende Entwicklung erneuerbarer Energien wirft auch im Hinblick auf den Naturschutz neue Fragen auf, die vom Gesetzgeber beantwortet werden müssen. Dabei sind neben dem notwendigen Beitrag des Naturschutzes am Klimaschutz als bisheriger Grundsatz gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 6 BNatSchG 2002 vor allem auch die Konflikte angesprochen, die durch den Aufbau einer nachhaltigen Energieversorgung entstehen. Der verstärkte Anbau von Biomasse (Energiepflanzen) als ein wesentlicher Bereich zur Erzeugung erneuerbarer Energien beispielsweise verschärft die Spannungen zwischen Naturschutz und Landwirtschaft. So sinnvoll und wichtig der Ausbau erneuerbarer Energien in Zukunft sein wird, so entscheidend ist es auch, die Balance zwischen Anbauförderung und anderen Belangen, wie dem Naturschutz, herzustellen. Der Ausbau des Anteils der erneuerbaren Energien am Energiemix sollte naturverträglich gestaltet werden. Dafür ist es aus Naturschutzsicht wichtig, Mindeststandards für die Anforderung „Naturverträglichkeit des Biomasseanbaus“ zu erarbeiten und auch gesetzlich festzulegen.

Ein mögliches Instrument für Mindeststandards beim Biomasseanbau ist die bereits erwähnte gute fachliche Praxis, die bisher unter anderem Regeln für die land- und forstwirtschaftliche Bodennutzung aufstellt. Bestandteil der guten fachlichen Praxis sollten Vorgaben für den Anbau der Pflanzenkulturen enthalten (z.B. Vorgaben für Kulturanteile in Fruchtfolgen, Vorgaben für die Mindestanzahl von Kulturarten auf Ackerflächen), aber auch Vorgaben, die deren spezielle energetische Weiterverarbeitung betreffen, soweit davon naturschützerische Belange betroffen sind (z.B. entsprechende Lagerung des Gärsubstrats zur Verhinderung von Sickerwasseraustritt). Erforderlich ist deshalb eine Verordnungsermächtigung, die es dem Bundesgesetzgeber erlaubt, baldmöglichst die Regeln der guten fachlichen Praxis auch in Bezug auf den Biomasseanbau zu konkretisieren.

### 3. Abbau von Vollzugsdefiziten durch Bundesnaturschutzrecht

Eine gewisse Komplexität des Umweltrechts ist - aus der Natur der Sache heraus - unvermeidlich. Beim Naturschutz handelt es sich nun einmal, wie beim Umweltschutz insgesamt, um eine komplexe regelungsbedürftige Materie. Die bloße Anzahl oder Länge von Vorschriften ist generell kein geeigneter Qualitätsindikator. Denn viele lange und detaillierte Vorschriften des geltenden Umweltrechts werfen gerade deshalb, weil sie lang und detailreich sind, keinerlei Probleme auf (vgl. Koch bei der Präsentation des SRU-Sondergutachtens „Umweltverwaltung unter Reformdruck“ im Februar 2007 in Berlin). Unsicherheiten, deren Klärung Aufwand und Verfahrensverzögerungen verursacht, entstehen vielmehr häufig daraus, dass für sehr allgemein gefasste gesetzliche Vorgaben die erforderlichen konkretisierenden Vorschriften fehlen. Die einheitliche bundesweite Festlegung von Schutzgebietstypen kann daher ebenso wie die einheitliche bundesweite Festschreibung grundlegender Schutz- bzw. Managementstandards im Rahmen des Aufbaus eines nationalen

## Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

kohärenten Biotopverbundsystems zugleich auch zu maßgeblichen Vollzugsvereinfachungen führen. Gleiches gilt in Bezug auf bundesrechtlich einheitliche Vorgaben von Maßstäben zur flächendeckenden Bestandsaufnahme sowie zur Evaluierung. Derartige Vollzugseinfachungen werden in Zeiten knapper Kassen und Personalabbaus noch wichtiger und bedeutsamer, als sie es ohnehin schon sind. Der Bundesgesetzgeber kann daher durch die genannten Regelungen zugleich auch einen Beitrag zu einem effektiveren Vollzug leisten.

In diesem Zusammenhang regen wir zudem an, auf Bundesebene ein untergesetzliches Regelwerk zur weiteren Ausfüllung insbesondere auch der einzelnen Stufen der Eingriffsregelung bereitzustellen. Einige Bundesländer, wie z.B. Sachsen-Anhalt oder Rheinland-Pfalz, haben ausgesprochen hilfreiche und gut ausgestaltete Ökokonto- oder Ersatzgeldverordnungen, die durch "Übernahme" auf die Bundesebene insgesamt zum Vorbild in Deutschland werden könnten und sollten.

### **4. Anlagenzulassungsrecht und Naturschutz**

Für Natur und Biodiversität vermitteln die immissionsschutzrechtlichen Grundpflichten bislang lediglich einen indirekten Schutz über den Schutz von Wasser, Boden und Luft. Eine eigenständige unmittelbare Grundpflicht in Bezug auf Natur und Biodiversität existiert nicht. Sie ist auch in den jetzt vom BMU vorgelegten Regelungsüberlegungen zur integrierten Vorhabengenehmigung nicht vorgesehen. Zwar soll die Definition des Begriffs Umwelt (§ A 4 Nr. 1) ausdrücklich und zutreffend auch die "biologische Vielfalt" umfassen. Zum einen ist damit aber die „Natur“ insgesamt nicht umfasst. Zum anderen fehlt sodann bei der Definition der "Umweltveränderungen" (§ A 4 Nr. 2) ein entsprechender Verweis, weder Natur noch allein der Biodiversität wird hier eine eigenständige Bedeutung zuerkannt. Relevant ist das vor allem deshalb, weil im Rahmen der Grundpflichten wiederum auf den Begriff der "Umweltveränderungen" verwiesen werden soll (§ B 3). Dann aber ist mindestens fraglich, ob überhaupt und wenn ja, welcher Stellenwert Beeinträchtigungen von Natur und Biodiversität durch die Grundpflichten eines UGB I noch zukommt. Zumindest in die Definition der "Umweltveränderungen" sollte daher insoweit eine Klarstellung durch eine direkte Bezugnahme auf Natur und Biodiversität erfolgen.

Weiterer Handlungsbedarf besteht bei der Reduzierung des anhaltenden Flächenverbrauchs. Von dem ursprünglichen Ziel, die zusätzliche Flächeninanspruchnahme bis zum Jahre 2020 auf 30 ha pro Tag zu begrenzen, ist die Situation in Deutschland weit entfernt (vgl. SRU, Umweltgutachten 2004, Tz. 202 ff.). Eine Grundpflicht im Anlagenzulassungsrecht in Bezug auf eine Minimierung der Flächeninanspruchnahme existiert bislang nicht. Primäre Anknüpfungspunkte für eine Steuerung des Flächenverbrauchs ergeben sich zwar zunächst aus den planungsrechtlichen Regelungen auf übergeordneter (Raumordnungsgesetz - ROG, Landesplanungsgesetze der Länder) und kommunaler Ebene (Baugesetzbuch –

## Anspruchsvolle Umweltstandards, modernes Umweltrecht – für ein progressives Umweltgesetzbuch

BauGB). Diskutiert werden auch innovative Modelle wie beispielsweise ein Handelssystem mit Flächenausweisungsrechten (z.B. Bovet, Flächenausweisungsrechte als Steuerungsinstrument, NuR 2006, 473, 474). Um der Problematik aber das notwendige Gewicht auch bei der Anlagenzulassung zu verleihen und um damit einen wirklich integrativen Ansatz zu verfolgen, sollte das Minimierungsgebot zur Flächeninanspruchnahme als Grundpflicht bei der Errichtung und Erweiterung von Anlagen im UGB eingeführt werden. Dabei sollte die Grundpflicht ein wirkliches Vermeidungs- und/oder Minimierungsgebot enthalten und sich insoweit vom gegenwärtig bestehenden Abwägungsgebot im Bauplanungsrecht (§ 1a Abs. 2 BauGB) abheben. Eine Verankerung im UGB hätte dann auch eine Signalwirkung für die Regelungen zur Raumordnung, deren Regelungsbereich in Zukunft den Abweichungsrechten der Länder unterliegen wird.

### **5. Stärkung der Mitwirkung von Umweltverbänden und von ehrenamtlichem Naturschutz**

Der Vollzug des Naturschutzrechts ist auf die aktive Mitwirkung von Umweltverbänden und Privatpersonen angewiesen. Dies betrifft die Mitwirkung anerkannter Umwelt- und Naturschutzverbände an umweltrechtlichen Verfahren ebenso wie die Mitarbeit in Beiräten oder sonstigen ehrenamtlichen naturschutzfachlichen Gremien. Deshalb ist die Beteiligung in diesem Bereich ebenso rechtlich zu stärken wie die effektiven Sanktionsinstrumente (Verbandsklage). Insbesondere ist darauf zu achten, dass die Länder die Tätigkeit der anerkannten Umweltverbände würdigen. Insofern sind Tendenzen einiger Bundesländer, bisher gewährte Zuschüsse für anerkannte Verbände im Rahmen der Stellungnahmementätigkeit stark zurückzuführen oder gar zu streichen (so etwa in Niedersachsen), eine Mißachtung des Mitwirkungsengagements. Die Bundesregierung sollte auch dafür Sorge tragen, dass Umweltverbände, die immer umfangreichere Pflege- und Betreuungsaufgaben für geschützte Gebiete übernehmen, über Fondslösungen entsprechend ausgestattet werden.

Berlin, im Mai 2007