

bdla Wilhelmine-Gemberg-Weg 6 10179 Berlin

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Referat N II 1
Herrn MinR Dr. Stefan Lütkes
Referatsleiter
Robert-Schumann-Platz 3
53175 Bonn

Berlin, 15. Oktober 2020
Kahl/Ad

Stellungnahme zum Insektenschutzgesetz

Sehr geehrter Herr Dr. Lütkes,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Referentenentwurf für ein Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland (Insektenschutzgesetz) eine Stellungnahme abgeben zu dürfen. Der bdla beschränkt sich auf einige aus seiner Sicht zentrale Regelungsvorschläge des Entwurfs.

Vorbemerkung

Die Bundesregierung unternimmt mit dem Gesetzentwurf den begrüßenswerten Versuch, einen Beitrag zum Insektenschutz zu leisten. Der bdla stimmt einer Reihe von Regelungsvorschlägen zu. Insbesondere begrüßen wir im Grundsatz die

- Regelungen zur weiteren Eindämmung von Lichtverschmutzung und ihrer schädlichen Auswirkungen auf Insekten,
- Ergänzungen gesetzlich geschützter Biotop nach § 30 BNatSchG sowie
- das konkretisierte Prüferfordernis für die Fortschreibung von Landschaftsplanungen.
Wirksam werden die Regelungen allerdings nur dann, wenn eine Begründungspflicht bei Nichtaufstellung/ Nichtfortschreibung (vgl. Prüfung der UVP/SUP-Pflicht) eingeführt wird. Das gilt insbesondere für Landschaftspläne nach §11 BNatSchG.

Wilhelmine-Gemberg-Weg 6
10179 Berlin
Tel.: 030 27 87 15- 0
Fax: 030 27 87 15-55
info@bdla.de
www.bdla.de
Commerzbank AG
BIC: DRES DE FF 120
IBAN: DE23 1208 0000
4097 1066 00

Als problematisch erachtet der bdla

- fehlende Regelungen zu einer Konkretisierung der guten fachlichen Praxis der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft und daraus resultierende Konsequenzen bei deren Nichteinhaltung. Ein wirksamer Insektenschutz ist unmöglich zu verwirklichen, wenn nicht einmal im Ansatz versucht wird, in Kernbereichen eines notwendigen Insektenschutzes zu Verbesserungen zu kommen. Dies betrifft § 5, Abs. 2 BNatSchG Nr. 1 (standortangepasste Nutzung), Nr. 2 (natürliche Ausstattung der Nutzfläche), Nr. 3 (für den Biotopverbund erforderliche Landschaftselemente), Nr. 4 (ausgewogenes Verhältnis von Tierhaltung zu Pflanzenbau), Nr. 5 (Verzicht auf Grünlandumbruch) sowie die Absätze 3 (Aufbau naturnaher Wälder) und 4 (Förderung naturnaher Gewässer). Ohne eine weitergehende Operationalisierung im BNatSchG bleibt es bei der seit Jahrzehnten festgestellten Wirkungslosigkeit des § 5 BNatSchG. Hier wären qualitative und quantitative Mindestanforderungen bspw. hinsichtlich des Biotopverbundes und der Biotopvernetzung oder eine Landbewirtschaftung nach Grundsätzen des ökologischen Landbaus wünschenswert, wie diese bspw. im BayNatschG und im Bayerischen „Versöhnungsgesetz“ verankert sind.
- fehlende verbindliche Aussagen und Regelungen zur Selbstverpflichtung des Bundes, z.B. Vorgaben zur naturnahen Waldbewirtschaftung auf Flächen des Bundesforstes, Landbewirtschaftung nach den Grundsätzen des ökologischen Landbaus auf landwirtschaftlich genutzten Flächen des Bundes, Vorgaben und Maßnahmen zur Steigerung der Artenvielfalt und zum Insektenschutz auf begrünten Straßenbegleitflächen, Verzicht auf Pestizideinsatz. Der Bund sollte auf eigenen Flächen, bei Bundesvorhaben, Behörden und Einrichtungen des Bundes eine Vorbildfunktion beim Insektenschutz einnehmen.
- die Ausgestaltung des Instruments der Grünordnungsplanung als Kann-Bestimmung. Ein effektiver Insektenschutz (wie auch allgemein ein den Gesichtspunkten der Nachhaltigkeit verpflichteter Naturschutz) im urbanen Raum bedarf einer qualitätsvollen Grünordnungsplanung.

Art. 1, Nr. 6: Änderung von § 11 BNatSchG

Der bdla lehnt die Regelung im neuen § 11 Abs. 7 BNatschG entschieden ab.

Der Regelungsvorschlag ist aus rechtlicher Sicht überflüssig sowie aus fachlicher Perspektive irreführend, inadäquat und kontraproduktiv. Die vorgeschlagene Regelung hat das Potential, die fortschrittliche landschafts-/freiraumplanerische Praxis in vielen Kommunen, die sich derzeit bundesweit sehr erfreulich entwickelt, zu konterkarieren.

Klar zu unterscheiden ist unseres Erachtens zwischen einem dem Bebauungsplan zugeordneten Grünordnungsplan einerseits und einem Freiraumgestaltungsplan

andererseits, anstatt diese zwei Planwerke in einer Norm unangebracht gleichzusetzen. In der planerischen Praxis wird oft auch der Begriff des Freiflächengestaltungsplans an Stelle des Freiraumgestaltungsplans verwendet. Nachfolgend ist daher ausschließlich vom Freiflächengestaltungsplan die Rede.

Im Gegensatz zum Grünordnungsplan wird der Freiflächengestaltungsplan i.d.R. dem zu bebauenden Grundstück und der Baugenehmigung zugeordnet. Der Freiflächengestaltungsplan beinhaltet die Gestaltung und Ausstattung der unbebauten Flächen bebauter Grundstücke und die Begrünung baulicher Anlagen (Dach- und Fassadenbegrünung). Der Freiflächengestaltungsplan als Planungsinstrument ist in einigen Städten lt. kommunaler Satzungen verpflichtender Bestandteil des Bauantrags, bspw. in München.

Die Unterschiede der beiden Instrumente Grünordnungsplan und Freiflächengestaltungsplan drücken sich nicht nur in sich deutlich unterscheidenden Inhalten und Zielsetzungen, sondern allein schon in den unterschiedlichen Maßstäben aus; Grünordnungspläne werden i.d.R. im Maßstab 1:500 bis 1:1000 erstellt, Freiflächengestaltungspläne mit ihrem deutlichen Objektbezug im Maßstab 1:100 oder 1:200. Diese Unterscheidung von Anwendung, Ziel und Maßstäblichkeit dieser beiden klar zu trennenden Planungsinstrumente ist bedeutend und muss erhalten bleiben.

Es stellt sich die Frage, warum das BMU mit dem vorliegenden Vorschlag die Vorteile dieser sich ergänzenden Planungsinstrumente in Abrede stellt, was zur Folge hätte, dass der planerische Natur- und Insektenschutz geschwächt würde. Die Gleichsetzung von Grünordnungsplan und Freiflächengestaltungsplan ist fachlich falsch und wird bezeichnenderweise vom BMU auch nicht begründet. In der Begründung zum Gesetzentwurf wird auch noch der Begriff der „Freiraumflächenplanung“ (vgl. Seite 11) verwendet; dies treibt die terminologische Verwirrung in Folge des neuen § 11 Abs. 7 BNatSchG auf die Spitze.

Die vom BMU vorgeschlagene Regelung steht auch im Widerspruch zur geltenden HOAI. Diese Verordnung wird im Übrigen von der Bundesregierung derzeit parallel zum Insektenschutzgesetz novelliert und die Bundesregierung beabsichtigt ausdrücklich nicht, den Grünordnungsplan in Frage zu stellen. In § 23 HOAI werden dem Grünordnungsplan alternativ „Landschaftsplanerische Fachbeiträge“ zur Seite gestellt, was der Vielfalt insbesondere informeller Planwerke entspricht. Der Vorschlag des BMU hat das Potential, eine eingespielte Praxis von öffentlicher Verwaltung und freischaffenden Planern bei der preisrechtlichen Unterscheidung von Grünordnungsplan (§ 23HOAI) und der Objektplanung gemäß § 38HOAI zu erschweren.

Vorschläge für substantielle Regelungen in einem Insektenschutzgesetz

Die Bundesregierung hatte in ihrem „Aktionsprogramm Insektenschutz – Gemeinsam wirksam gegen das Insektensterben“ den Handlungsbereich B 2 „Lebensräume für Insekten in anderen Landschaftsbereichen wiederherstellen und vernetzen“ definiert. Konkret wollte die Bundesregierung „den Insektenschutz in den Planungsverfahren stärken“ (Maßnahme im Handlungsbereich B 2.4). Substantielle Vorschläge in diesem Handlungsfeld fehlen im Insektenschutzgesetz weitgehend.

Der bdla schlägt vor, das Insektenschutzgesetz dafür zu nutzen, drei wirksame Regelungen für den Vollzug des Naturschutzrechts bzw. für die praktische Verwirklichung des Insektenschutzes in Planungsverfahren einzuführen.

a) Umweltbaubegleitung

Die Umweltbaubegleitung hat sich zu einem bedeutenden Instrument bei Bauprojekten sowohl in der freien Landschaft als auch im Siedlungsraum entwickelt. Umweltbaubegleitung bezeichnet die möglichst frühzeitige gewerk- und schutzgutübergreifende umweltfachliche Begleitung eines Bauvorhabens im Sinne der Genehmigung.

Mit der Umweltbaubegleitung wird Sorge getragen, dass die Belange des Naturschutzes im Rahmen der Umsetzung eines Bauvorhabens beachtet und Umweltschäden vermieden werden. Die neue Bestimmung zum Schutz von Tieren und Pflanzen vor nachteiligen Auswirkungen von Beleuchtungen in § 41a Abs. 1 BNatSchG-Neu verweist auch darauf, dass ein effizienter Vollzug der naturschutzrechtlichen Bestimmungen überaus bedeutend, aber praktisch oft unzureichend ist. Das Instrument der Umweltbaubegleitung stellt flankierend sicher, dass die Bestimmungen u.a. zum Insektenschutz in der Praxis überhaupt eine angemessene Umsetzung finden.

Aus Gründen eines effizienten Natur-, Umwelt- und Insektenschutzes sollte die Umweltbaubegleitung als wirksames Instrument zur Sicherstellung einer genehmigungskonformen Umsetzung von Bauvorhaben an der Schnittstelle von Insektenschutz und Baugeschehen in das BNatSchG aufgenommen werden.

b) Reduzierung des Vollzugsdefizits

Im Zusammenhang mit einer Reduzierung des Vollzugsdefizits, insbesondere der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (Wirksamkeit von Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen), ist unseres Erachtens die Bestimmung des § 17, Abs. 7 BNatSchG zu konkretisieren. Hier ist insbesondere zu ergänzen, was aus der dort normierten Prüfung einer frist- und sachgerechten Durchführung der Vermeidungs- sowie der festgesetzten Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durch die

zuständige Behörde bei festgestellten Defiziten (u.a. mit Blick auf den Insektenschutz) für den Verursacher an Nachbesserungspflichten resultiert.

c) Freiflächengestaltungsplan im Bau- oder Naturschutzrecht

Im Gegensatz zur kontraproduktiven Gleichstellung von Grünordnungsplan und Freiraum-/Freiflächengestaltungsplan in § 11 Abs. 4 BNatSchG-Neu schlägt der bdla eine reale Stärkung der Planungsinstrumente vor.

Mit dem verstärkten Einsatz des Instruments Freiflächengestaltungsplan wird man dem Schutz und der gewünschten Qualität insbesondere des Stadtgrüns besser gerecht. Der Freiflächengestaltungsplan setzt die Ziele des Grünordnungsplanes um bzw. entwickelt sie weiter. Damit operationalisiert der Freiflächengestaltungsplan im Verbund mit dem Grünordnungsplan die „Versprechen der qualifizierten doppelten Innenentwicklung“ konsequent und ist damit die Voraussetzung für die konkrete Realisierung qualitativ hochwertigen Stadtgrüns und des Insektenschutzes in der urbanen oder periurbanen Kulturlandschaft. Dieses Instrument etabliert sich in fortschrittlichen Kommunen zu einem wichtigen Mittel bei Bauprojekten im Siedlungsraum. Der Freiflächengestaltungsplan wird dabei von diesen Kommunen in ihr Baugeschehen eingeführt und methodisch fortentwickelt. Die Bundesregierung leistet hierzu bisher keinen Beitrag.

Mit dem Insektenschutzgesetz sollte in geeigneter Form der Freiflächengestaltungsplan als verbindliches Planungsinstrument normiert werden. Dieses könnte im Naturschutzrecht und/oder mit einem neuen Artikel zur Änderung des Baurechts geschehen.

Der Freiflächengestaltungsplan wäre als die Konkretisierung der bauleitplanerischen und landschaftsplanerischen Ziele und Maßnahmen etc. zu definieren. In dieser Form würde dieser „qualifizierte Freiflächenplan“ neben den Belangen des Insektenschutzes und der Klimaanpassung weitere umwelt-, wasser- und naturschutzrechtliche Aspekte planerisch integrieren.

Für Rückfragen und einem Austausch zur Stellungnahme stehen wir Ihnen sehr gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen



Mario Kahl
Bundesgeschäftsführer