

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

**Stellungnahme**  
**zu dem Entwurf eines Dritten Gesetzes zur**  
**Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes (Insektenschutzgesetz),**  
**BT-Drs. 19/28182 vom 1.4.2021**

**ZUSAMMENFASSUNG**

Der Gesetzentwurf zielt durch Änderungen des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG) auf einen verbesserten Schutz von Insekten. Diese Zielsetzung ist angesichts des Rückgangs der Biodiversität, insbesondere von Insekten, sehr zu begrüßen. In erster Linie weitet der Entwurf die Zielsetzungen des BNatSchG aus und fügt Anreize sowie repressive Verbote mit Erlaubnisvorbehalt ein. Ge- und Verbote für die Landwirtschaft enthält der Gesetzentwurf nicht. Mit Ausnahme der Erweiterungen der Liste des § 30 BNatSchG um die Biotope „artenreiches Grünland“, „Streuobstwiesen“, „Steinriegel“ und „Trockensteinmauern“ enthält der Entwurf keine Regelungen mit spezifischem Landwirtschaftsbezug. Die diesbezüglichen Regelungen zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln enthält der Entwurf zur Änderung der Pflanzenschutzanwendungsverordnung. Insofern beseitigen die vorliegenden BNatSchG-Änderungen nur partiell Defizite im Bereich des Insektenschutzes.

### **1. Erweiterung der BNatSchG-Zielsetzungen um Insektenschutz und Freiraumschutz**

Der Gesetzentwurf sieht Ergänzungen und Konkretisierungen der Ziele des BNatSchG vor, die angesichts des gegenwärtigen Biodiversitätsrückgangs und der Bedeutung der Insekten für die Wirtschaft, insbesondere Landwirtschaft, positiv zu bewerten sind. § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG-E hebt den Freiraumschutz hervor, der in § 1 Abs. 6 BNatSchG-E inhaltlich präzisiert und in § 1 Abs. 5 BNatSchG-E durch die Ausnahme vom Vorrang der Innenentwicklung aufgewertet wird. Für die Anwendung in der Praxis wäre eine Präzisierung des Begriffs der „Erforderlichkeit“ eines Freiraums im Innenbereich für die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege (§ 1 Abs. 5 BNatSchG-E) wünschenswert.

Dem Insektenschutz wird durch die Zielkonkretisierung der Funktionen des Naturhaushalts in § 1 Abs. 3 Nr. 5 BNatSchG-E als Erhaltung von Stoffumwandlungs- und Bestäubungsleistungen von Tieren Rechnung getragen.

Die Begrenzung von Lichtverschmutzungen, die einen Schwerpunkt des Gesetzentwurfs bildet, könnte durch die Einfügung des Ziels „*Schutz der Nachtlandschaft*“ unterstützt werden, wodurch die biologische Vielfalt einerseits und das menschliche Erlebnis der Nacht bzw. des Nachthimmels andererseits geschützt würden.

### **2. Stärkung des Konzepts „Natur auf Zeit“**

Die Normierung einer Berücksichtigungspflicht freiwilliger „Natur auf Zeit-Maßnahmen“ in § 2 Abs. 7 BNatSchG-E im Rahmen von Entscheidungen mit Abwägungs- oder Ermessensspielraum ist ein begrüßenswerter, neuartiger Anreiz für Naturschutzmaßnahmen Privater. Die Lenkungswirkung dieser freiwilligen Maßnahmen im Rahmen von Einzelfallentscheidungen sollte – zumindest in der Begründung – präzisiert werden. Dass dieser Anreiz nur Private adressiert, sollte klargestellt werden.

### **3. Inhaltliche Stärkung der Landschaftsplanung**

Die Änderungen in §§ 10, 11 BNatSchG-E stärken die Landschaftsplanung in verfahrens- und materiell-rechtlicher Hinsicht.

#### **a) Überörtliche Landschaftsplanung**

Die Fortschreibungspflicht der überörtlichen Landschaftspläne mindestens alle zehn Jahre gemäß § 10 Abs. 4 BNatSchG-E ist zu begrüßen. Auf die Fortschreibungspflicht zugunsten einer Prüfpflicht zu verzichten, würde dem Anliegen des Gesetzentwurfs, die Landschaftsplanung zu stärken, nicht ausreichend Rechnung tragen. Das Eigenständigkeitsgebot für die Entwicklung von überörtlichen Landschaftsplänen stärkt die Bemühungen, den Natur- und Landschaftschutz in der Planung transparenter zu machen und einem „Wegwägen“ von naturschutzfachlichen Interessen entgegenzuwirken. Die Änderungen stärken das Instrument der Landschaftsplanung und verhelfen ihr zu besserer Durchsetzbarkeit.

## **b) Örtliche Landschaftsplanung**

Für die örtlichen Landschaftspläne normiert § 11 Abs. 4 BNatSchG-E lediglich eine Pflicht, eine Fortschreibung mindestens alle zehn Jahre zu prüfen. Die Prüfpflicht anstatt einer Fortschreibungspflicht trägt den Bedürfnissen der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften Rechnung und ist angemessen.

Die Inhalte von Grünordnungsplänen werden in § 11 Abs. 6 BNatSchG-E erstmals ausdifferenziert: Dies stärkt den Freiraumschutz in Grünordnungsplänen und folglich auch eine umweltverträgliche und -förderliche Innenentwicklung.

## **4. Anwendungsverbot bestimmter Biozidprodukte**

Das in § 30a BNatSchG-E statuierte grundsätzliche Anwendungsverbot von Insektiziden und Holzschutzmitteln in besonders geschützten Gebieten reduziert eine Regelungslücke zum Schutz von Insekten und ist angesichts des Ziels des Entwurfs zu begrüßen. Allerdings sollten alle besonders geschützten Gebiete von § 30a BNatSchG-E erfasst werden, somit auch Kern- und Pflegezonen sowie Verbindungselemente von Biosphärenreservaten. Zudem ist die Regelung auf Biozide beschränkt; Anwendungsverbote von Pflanzenschutzmitteln werden nicht im BNatSchG, sondern in der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung geregelt. Insoweit tritt insgesamt keine Schutzlücke auf.

## **5. Schutz vor Lichtimmissionen**

Die Regelungen zum Schutz vor nachteiligen Auswirkungen von Lichtimmissionen sind begrüßenswert, schließen sie doch eine wesentliche Lücke im Bereich des Insektenschutzes.

### **a) Verbote und Schutzpflichten im besonderen Gebietsschutz**

Die Verbote in § 23 Abs. 4, § 24 Abs. 3 BNatSchG-E, Straßen- und Wege- sowie Werbebeleuchtungen in Naturschutzgebieten und Nationalparks zu errichten, sind grundsätzlich sehr zu begrüßen. Die Vorschriften sind jedoch lückenhaft: Das Verbot erfasst nicht Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete und gesetzliche Biotop und die Anwendung ist auf den Außenbereich beschränkt. Der Anwendungsbereich der Verbote sollte daher auf die anderen Schutzgebietskategorien sowie auf den Innenbereich erweitert und auf wesentliche Änderungen (insbesondere Umrüstungen) erstreckt werden. Um auch Lichtimmissionen, die durch Beleuchtungsanlagen in der Nähe von Schutzgebieten auf diese nachteilig einwirken, einzudämmen, wäre die Aufnahme einer Abstandsregelung überlegenswert. Ebenso könnte das Verbot auf den Innenbereich erweitert werden, wenn Lichtemissionen die Schutzgebiete zu beeinträchtigen drohen. Schließlich besteht die Gefahr, dass die sehr weit gefassten Ausnahmemöglichkeiten den Schutz verwässern. Es sollte klar gestellt werden, dass die für die Straßen- und Wegebeleuchtung einschlägige DIN EN 13201 nicht als Grundlage herangezogen werden kann, weil sie nicht die naturschutzfachlichen Erfordernisse beachtet.

### **b) Schutzpflichten im allgemeinen Artenschutz**

Die Neuregelung § 41a BNatSchG-E als eigenständige Schutz- und Betreiberpflicht ist ausdrücklich zu begrüßen. Entscheidend wird es hinsichtlich der Schutzwirkung und der konkreten Steuerung auf die noch zu schaffende Rechtsverordnung ankommen. Sie wird konkretisieren, welche Lichtemissionen durch die Anbringung von Beleuchtungen, Leuchtmittelverwendung und Betrieb der Beleuchtungen zu vermeiden sind.

Dass die Regelungen auch Umrüstungen von Lichanlagen, wenn diese wesentlich sind, erfassen, ist ebenfalls positiv zu bewerten, genauso wie die Umrüst- bzw. Nachrüstpflicht für öffentliche Straßen- und Wegebeleuchtungen. § 41a Abs. 1 BNatSchG-E sollte zudem um eine Regelung zum Schutz weitergehender landesrechtlicher Schutzvorschriften ergänzt werden. Die Anordnungen der zuständigen Genehmigungsbehörden sollten statt im Benehmen im Einvernehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde in Abs. 2 S. 3 des § 41a BNatSchG-E erteilt werden. Ferner sollte die in § 41a Abs. 3 BNatSchG-E geregelte Anzeigepflicht eine Präzisierung erfahren, um die Normbefolgung durch den Normadressaten zu verbessern. Die sieben unterbreiteten Vorschläge können auch in der Rechtsverordnung aufgenommen werden.

### **6. Ergänzungen im gesetzlichen Biotopschutz**

Die in § 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG-E vorgesehenen Erweiterungen um artenreiches Grünland, Streuobstwiesen, Steinriegel und Trockenmauern schließen bestehende Schutzlücken und sind als erhebliche Verbesserungen des Schutzes von Natur und Landschaft zu bewerten.

## I. Anliegen, Zielsetzung und Überblick über den Gesetzentwurf

Der Gesetzentwurf modernisiert das Naturschutzrecht, indem bestehende Defizite zum Schutz von Insekten – jedenfalls teilweise – beseitigt werden. Mit Ausnahme der Erweiterungen der Liste des § 30 BNatSchG um die Biotope „artenreiches Grünland“, „Streuobstwiesen“, „Steinriegel“ und „Trockensteinmauern“ enthält der Entwurf keine Regelungen mit spezifischem Landwirtschaftsbezug. Die diesbezügliche Regelung zur Anwendung von Pflanzenschutzmitteln enthält der Entwurf der Pflanzenschutzmittelanwendungsverordnung.

Insektenschutz als Hauptziel, das der Gesetzgeber mit dem vorliegenden Entwurf zur Änderung des BNatSchG verfolgt, ist angesichts des rapiden Rückgangs der Biodiversität<sup>1</sup>, insbesondere im Bereich der Insekten<sup>2</sup>, von großer Bedeutung: nicht nur für den Artenschutz, sondern auch für den Pflanzenschutz und die Landwirtschaft. Insekten erbringen essentielle Ökosystemleistungen, indem sie z.B. Pflanzen bestäuben.<sup>3</sup> Ihr massiver Rückgang führt nicht nur zu erheblichen Beeinträchtigungen der Artenvielfalt und Biodiversität insgesamt, sondern erzeugt auch erhebliche Beeinträchtigungen der Wirtschaft, insbesondere der Landwirtschaft.<sup>4</sup>

Das Gesetzgebungsvorhaben beinhaltet sechs Regelungsschwerpunkte:

1. die **Erweiterung der Schutzziele** des BNatSchG in Bezug auf Insektenschutz und Freiraumschutz in Siedlungsbereichen (§ 1 Abs. 3 Nr. 4 und Nr. 5, Abs. 4 und Abs. 6 BNatSchG-E),

---

<sup>1</sup> Vgl. hierzu ausführlich *IPBES, Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019, Kap. 2.2.5.

<sup>2</sup> *Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina/acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften/Union der deutschen Akademien der Wissenschaften*, Biodiversität und Management von Agrarlandschaften, 2020, S. 11 ff. m.w.N.; *Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina/acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften/Union der deutschen Akademien der Wissenschaften*, Artenrückgang in der Agrarlandschaft, 2018, S. 4 m.w.N.; deutlich warnend *Cardoso et al.*, *Biological Conservation* 2020, DOI: 10.1016/j.biocon.2020.108426.

<sup>3</sup> Bestäubungsleistungen werden als Beitrag der Natur für den Menschen durch den *IPBES, Global Assessment Report on Biodiversity and Ecosystem Services*, 2019, Kap. 2.3.1 und 2.3.5.3, einer eigenen Zustandsbewertung unterzogen. Siehe zur Bedeutung der Bestäubungsleistungen von Insekten auch *Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina/acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften/Union der deutschen Akademien der Wissenschaften*, Biodiversität und Management von Agrarlandschaften, 2020, S. 18 ff.; *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Für einen flächenwirksamen Insektenschutz, 2018, S. 23.

<sup>4</sup> *Leopoldina*, Artenrückgang in der Agrarlandschaft (2018), S. 7 m.w.N. Zu Ursachen für den Rückgang der biologischen Vielfalt in der Agrarlandschaft vgl. ausführlich *Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina/acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften/Union der deutschen Akademien der Wissenschaften*, Biodiversität und Management von Agrarlandschaften, 2020, S. 23 ff.

2. die **Stärkung des Konzepts „Natur auf Zeit“** in § 2 Abs. 7 BNatSchG-E [neu] und durch Konkretisierungsmöglichkeit durch Rechtsverordnungsermächtigung (§ 54 Abs. 10a, 10b BNatSchG-E [neu]),
3. eine **inhaltliche Stärkung der Landschaftsplanung** durch erweiterte Ausgestaltungsmöglichkeiten örtlicher Grünordnungspläne und der Fortschreibungspflicht von Landschaftsrahmenplänen und -programmen sowie Landschaftsplänen (§ 10 Abs. 4, § 11 Abs. 4 und 6, § 10 Abs. 5 BNatSchG-E).
4. ein **Anwendungsverbot bestimmter Biozidprodukte** in besonders geschützten Gebieten (§ 30a BNatSchG-E [neu]),
5. **Regelungen zum Schutz vor nachteiligen Auswirkungen von Lichtimmissionen** (Lichtverschmutzungen, § 23 Abs. 4, § 24 Abs. 3 S. 2 und § 41a BNatSchG-E [neu]),
6. **Erweiterungen des gesetzlichen Biotopschutzes** um artenreiches Grünland, Streuobstwiesen, Steinriegel und Trockenmauern (§ 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG-E [neu]).

## **II. Analyse und Bewertung der BNatSchG-Änderungen im Einzelnen**

Der Entwurf enthält vielversprechende Ansätze, den Schutz von Natur und Landschaft, insbesondere den Biodiversitäts-, insbesondere den Insektenschutz zu verbessern sowie Lücken im bestehenden Recht zu schließen. Hervorzuheben ist der Schutz vor nachteiligen Auswirkungen künstlicher Lichtimmissionen, in dessen Bereich der Gesetzentwurf Neuland betritt. Die auch angestrebte und erforderliche Abstimmung von Agrar- und Naturschutzrecht im Bereich der Pflanzenschutzmittel wird nicht vorliegend, also im Rahmen der BNatSchG-Änderungen, sondern im Entwurf zur Pflanzenschutzanwendungsverordnung, der sich in der Beratung beim Bundesrat befindet, erfolgen.

Eine Analyse und Bewertung der Vorschriften im Einzelnen fördert dennoch Bedarf an Schließung verbleibender Schutzlücken und Präzisierung der Einzelvorschriften hervor, um zukünftige Vollzugsdefizite zu vermeiden und Inkohärenzen auszuschließen.

## **1. Erweiterung der BNatSchG-Zielsetzungen um Insektenschutz und Freiraumschutz**

§ 1 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG-E erweitert den Schutz von Freiräumen im besiedelten Bereich durch Maßnahmen zum Schutz von Luft und Klima als Zielkonkretisierung des § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG. Diese Ergänzung ist wegen der Bedeutung von Freiräumen für den Luft- und Klima-haushalt in Städten sehr begrüßenswert. Flankiert wird die Zielkonkretisierung durch § 1 Abs. 6 BNatSchG-E, wonach Freiräume im besiedelten und siedlungsnahen Bereich zu erhalten und bei Bedarf neu zu schaffen oder in ihrer Qualität zu entwickeln sind. Die durch § 1 Abs. 6 BNatSchG-E erfolgte Neuformulierung führt zu einer Präzisierung und damit besseren Berücksichtigung von Freiräumen im Rahmen des Freiraummanagements.

Durch die Ergänzung des § 1 Abs. 5 BNatSchG-E wird der Freiraumschutz überdies aufgewertet, indem ein Vorrang der Innenentwicklung vor der Siedlungsentwicklung im Außenbereich nicht gilt, wenn die betreffende Fläche als Freiraum für die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorgesehen oder erforderlich ist. Hierdurch wird das Konzept der doppelten Innenentwicklung gesetzlich verankert.<sup>5</sup> Für die Anwendung in der Praxis wäre indes eine Präzisierung des Begriffs der „Erforderlichkeit“ eines Freiraums im Innenbereich für die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege wünschenswert.

Ferner werden die Erhaltung von Stoffumwandlungs- und Bestäubungsleistungen von Tieren (hier: Insekten) als Funktionen des Naturhaushalts in § 1 Abs. 3 Nr. 5 BNatSchG-E und damit als Zielsetzung des Gesetzes verankert, was an dieser exponierten Stelle in den BNatSchG-Zielsetzungen sich auf den Schutz der Insekten positiv auswirken wird und damit der Gesamtzielsetzung des Gesetzentwurfs entspricht.

§ 1 Abs. 4 Nr. 2 BNatSchG-E hebt die Bewahrung und Entwicklung von Vorkommen von Tieren und Pflanzen sowie Ausprägungen von Biotopen und Gewässern für das Natur- und Landschaftserlebnis hervor. Die Wertschätzung der Natur durch den Menschen birgt ein erhebliches Potenzial zu ihrem Schutz. Es ist auch geeignet, die allgemeine Kooperationsbereitschaft im Naturschutz zu steigern.

---

<sup>5</sup> Vgl. BT-Drs. 19/28182, S. 20.

Die Ergänzung des § 1 Abs. 4 Nr. 3 BNatSchG-E zum Schutz von und Zugang zu großflächigen Erholungsräumen stärkt die Erholung in der freien Landschaft. Der Schutz großflächiger Erholungsflächen für die Naturerfahrung fördert die menschliche Wertschätzung der Natur.

Im Hinblick auf Lichtverschmutzungen, die besonders durch den Gesetzentwurf adressiert werden, wäre die **Einfügung des Ziels „Schutz der Nachtlandschaft“ wünschenswert<sup>6</sup>**, das den Schutz der Nachtlandschaft vor nachteiligen Einwirkungen von Lichtemissionen einerseits und das menschliche Erlebnis der durch Lichtemissionen unverschmutzten Nacht bzw. des Nachthimmels andererseits stärken könnte.

## 2. Stärkung des Konzepts „Natur auf Zeit“

Ein besonderes Schutzkonzept stellt der Ansatz „Natur auf Zeit“ dar, wonach für eine beschränkte Zeit eine Fläche der un gelenkten Sukzession überlassen wird, ohne hiervon betroffene Grundeigentümer bei Wiederaufnahme von Nutzungen der Fläche, etwa durch Vorhabenverwirklichungen, den naturschutz-, insbesondere artenschutzrechtlichen, Vorschriften zu unterwerfen.<sup>7</sup> Eine entsprechende Regelung findet sich bereits in § 30 Abs. 5 BNatSchG. Dieser Ansatz soll durch einen neuen Absatz 7 in § 2 BNatSchG-E verstetigt werden. Die Änderung kann etwa als Auslegungshilfe für die artenschutzrechtliche Vorab-Ausnahme gem. § 45 Abs. 7 Nr. 2 oder Nr. 4 BNatSchG dienen, die bislang als Rechtsgrundlage für „Natur auf Zeit“-Maßnahmen genutzt wird. Vorteile des Konzepts der „Natur auf Zeit“ sind Reduzierungen der Flächenkonkurrenz, erhöhte Flächenverfügbarkeit für den Naturschutz sowie Flächen für Eingriffskompensation und -minimierung.

Es ist zu begrüßen, dass das „Natur auf Zeit“-Konzept als dynamisches Schutzkonzept eine rechtlich derart hervorgehobene Bestätigung im BNatSchG gefunden hat. Die Bereitschaft privater Eigentümer zu freiwilligen „Natur auf Zeit“-Maßnahmen wird durch diese Rechtssicherheit grundsätzlich gesteigert und ist daher ebenfalls zu begrüßen.

---

<sup>6</sup> Zu den grundsätzlichen (Forschungs-)Bedürfnissen einer Nachtökologie *Acuto*, Science 2019, 339.

<sup>7</sup> Dazu *Kautz/Bergt*, ZUR 2019, 464.

§ 2 Abs. 7 BNatSchG-E betont in Satz 1 die besondere Bedeutung der Bereitschaft privater Personen, Unternehmen und Einrichtungen der öffentlichen Hand zur Mitwirkung und Zusammenarbeit im Bereich der Naturschutz- und Landschaftspflege. In Satz 2 werden Behörden verpflichtet, Verbesserungen von Biotop- und Artenschutz gerade durch freiwillige Kooperationsmaßnahmen oder Naturschutzmaßnahmen auf Zeit bei Entscheidungen mit Gestaltungsspielraum lenkend<sup>8</sup> zu berücksichtigen. Wie weit diese entscheidungslenkende Funktion von freiwilligen Maßnahmen reicht und welche Beiträge mit wieviel Gewicht in einer behördlichen Entscheidung mit Gestaltungsspielraum zu berücksichtigen sind, bleibt indes unklar und letztlich dem Normanwender überlassen. Das könnte wiederum zu Verunsicherungen und im schlimmsten Fall zur Nichtanwendung der Norm in der Praxis führen. Präzisiert werden könnte und sollte – zumindest in der Gesetzesbegründung –, wie diese lenkende Berücksichtigung gemeint ist, also inwieweit sie auf eine Abwägungs- oder Ermessensentscheidung Einfluss nehmen kann. Klargestellt werden sollte auch, dass diese Art von Privilegierung nur für Private, nicht aber für die in Satz 1 des § 2 Abs. 7 BNatSchG-E genannten Einrichtungen der öffentlichen Hand gilt. Der Begriff der „Entscheidungen“ umfasst hier auch solche Entscheidungen, bei denen eine Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe erforderlich ist, Abwägungs- und Ermessensentscheidungen, und eröffnet so weitgehende Berücksichtigungsmöglichkeiten der Behörden. Eine Begrenzung auf den Begriff der Abwägungsentscheidung – wie sie der Bundesrat vorschlägt<sup>9</sup> – ist nicht empfehlenswert, um die Privilegierung nicht leer laufen zu lassen bzw. auszuhöhlen.

### **3. Inhaltliche Stärkung der Landschaftsplanung**

Ergänzungen und Erweiterungen sieht der Entwurf auch für die Landschaftsplanung vor. Die Änderungen betreffen die Aufstellung, Änderung und Fortschreibung überörtlicher Pläne sowie Aufstellung, Fortschreibung und Planinhalte der örtlichen Landschaftspläne. Diese Änderungen dienen mittelbar auch dem Insektenschutz.

---

<sup>8</sup> BT-Drs. 19/28182, S. 20.

<sup>9</sup> BR-Drs.150/21 (Beschl.) v. 26.3.21, S. 4.

### **a) Überörtliche Landschaftsplanung**

§ 10 Abs. 4 BNatSchG-E schreibt für die überörtliche Landschaftsplanung (Landschaftsrahmenpläne und Landschaftsprogramme) eine Fortschreibungspflicht mindestens alle zehn Jahre vor. Lediglich eine Prüfpflicht zu verankern – wie sie der Bundesrat vorschlägt<sup>10</sup> –, würde dem Anliegen des Gesetzentwurfs, die Landschaftsplanung zu stärken, nicht ausreichend Rechnung tragen.

§ 10 Abs. 5 BNatSchG-E verpflichtet zur eigenständigen Erarbeitung und Darstellung landschaftsplanerische Inhalte. Das Eigenständigkeitsgebot gilt auch, wenn das Landesrecht eine Primärintegration der Landschaftsplanung in die Regionalplanung vorsieht.<sup>11</sup> Ziel ist es, landschaftspflegerische Erfordernisse sichtbar zu machen und so einem „Wegwägen“ von naturschutzfachlichen Interessen auf der Raumordnungsebene durch einen eigenen Fachbeitrag und dadurch erfolgter Transparenz entgegenzuwirken. Zwar besteht mit Blick auf die Abweichungsbefugnis der Länder gem. Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 GG die Gefahr, dass die Länder hiervon (wie zum Teil in der Vergangenheit) abweichen, jedoch sind die Bemühungen, den Natur- und Landschaftsschutz in der Planung transparenter zu machen und ihm dadurch zur besseren Durchsetzbarkeit zu verhelfen, zu begrüßen.

### **b) Örtliche Landschaftsplanung**

Für die örtlichen Landschaftspläne wird gem. § 11 Abs. 4 BNatSchG-E eine Prüfpflicht mindestens alle zehn Jahre verankert, ob und in welchem Umfang ihre Fortschreibung erforderlich ist. Die Prüfpflicht anstatt einer Fortschreibungspflicht kommt den Bedürfnissen der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften entgegen.

Darüber hinaus werden die kommunalen Gestaltungsmöglichkeiten innerhalb örtlicher Grünordnungspläne erweitert und dadurch gestärkt. Der neu einzufügende § 11 Abs. 6 BNatSchG-E ersetzt den § 11 Abs. 2 S. 2 BNatSchG g.F. und erlaubt, dass

*„Grünordnungspläne [...] insbesondere [...] 1. Freiraumsicherung und -pflege [...] sowie Entwicklung der grünen Infrastruktur in [...] baulich genutzten Gebieten,*

<sup>10</sup> Vgl. Stellungnahme des Bundesrates v. 26.3.21, Drs. 150/21 (Beschl.), S. 6.

<sup>11</sup> Zur Integration *Schlacke*, Umweltrecht, 2019, § 10 Rn. 26.

2. Gestaltung, Pflege und Entwicklung von [...] größeren Freiräumen mit besonderer Bedeutung für die [...] Erholung [...],
3. Gestaltung, Pflege und Entwicklung von Teilräumen bestimmter Kulturlandschaften [...]“ regeln.

Grünordnungspläne sehen nach dem Gesetzentwurf insbesondere die Freiraumsicherung und -pflege und Entwicklung einer grünen Infrastruktur in Wohn-, Gewerbe- und sonstigen baulich genutzten Gebieten vor. Hiernit werden für die Entwicklung baulich genutzter Gebiete spezifische Umwelt-Qualitätsziele, darunter eine grüne Infrastruktur, Freiraumpflege und -sicherung (zum Schutz von Luft und Klima, vgl. § 1 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG-E), formuliert.<sup>12</sup> Der Fokus in der Grünordnungsplanung wird mithin auf eine umweltverträgliche und -förderliche Innenentwicklung gelegt. Die Formulierung der Inhalte der Grünordnungspläne in § 11 Abs. 6 BNatSchG-E macht die Ziele u.a. für die Zwecke der doppelten Innenentwicklung (s.o.) explizit, was zu einer Stärkung des Instruments führt. Die Änderungen sind mit Blick auf das Ziel des Gesetzentwurfs zu begrüßen.

#### **4. Anwendungsverbot bestimmter Biozidprodukte**

Ein Kernelement des Gesetzentwurfs ist die Einfügung einer neuen Vorschrift in das 4. Kapitel „Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft“ des BNatSchG durch einen neuen „§ 30a Ausbringung von Biozidprodukten“. Die Vorschrift verbietet den flächigen Einsatz und das Auftragen enumerativ abschließend aufgeführter Biozide außerhalb geschlossener Räume in Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten, Naturdenkmälern sowie gesetzlich geschützten Biotopen. Bislang fehlte eine Regelung zur (Nicht-) Anwendung toxischer Stoffe im besonderen Gebietsschutz. Dass diese Regelungslücke reduziert wird, ist sehr zu begrüßen und verspricht einen naturschutzfachlichen Gewinn der schützenswerten Gebiete.

Allerdings ist die Neuregelung des § 30a BNatSchG-E unvollständig. Zunächst fehlt im Anwendungsbereich des S. 1 der Schutz von Biosphärenreservaten, insbesondere von Kern- und Pfl-

---

<sup>12</sup> Zum Begriff und der Funktionen des Freiraums *Hartz*, in: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.), Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, S. 717, 719 ff.

gezonen sowie der für Insekten wichtigen Verbindungselemente (z.B. Gewässerläufe). Der Anwendungsbereich des § 30a BNatSchG-E sollte – wie auch vom Bundesrat vorgeschlagen<sup>13</sup> – erweitert werden.

Es werden im BNatSchG nur Insektizide und ähnliche Stoffe, die gegen Arthropoden wirken, von der Regelung erfasst. Pflanzenschutzmittel wie Herbizide – etwa Glyphosat (2012 auf 30% der Ackerflächen eingesetzt) – fallen nicht in den Anwendungsbereich der Norm, obwohl sie für den Rückgang der Diversität von (Acker-) Pflanzen für den Insektenrückgang ebenso bedeutsam sind wie der Einsatz von Insektiziden. Daneben enthalten Pflanzenschutzmittel häufig Wirkstoffe, die als Biozide einzustufen sind, aber ausweislich der Gesetzesbegründung aufgrund der Subsidiarität der unionsrechtlichen Biozidproduktverordnung als Pflanzenschutzmittel behandelt werden.<sup>14</sup> Beispielhaft fallen Neonicotinoide darunter, deren toxische Wirkung auf Bienen und andere Bestäuber nachgewiesen ist.<sup>15</sup>

Der Schutz von besonders geschützten Gebieten vor den toxischen Wirkungen von Pflanzenschutzmitteln ist durch den Entwurf der Pflanzenschutzanwendungsverordnung (5. Änderungsentwurf v. 10.02.2021, noch nicht in Kraft getreten)<sup>16</sup> geplant, der Anwendungsverbote von bestimmten Pflanzenschutzmitteln (insbesondere Herbiziden und Insektiziden nach Anlage 1 und 2) vorsieht. In der Zusammenschau mit dem neuen § 30a BNatSchG-E ist das Verbot insoweit umfassend und begrüßenswert. Um die Anwendungsfreundlichkeit durch die Vollzugsbehörden zu erleichtern und Vollzugsdefizite zu vermeiden, sollte auf das Anwendungsverbot von Pflanzenschutzmitteln nach Maßgabe der Pflanzenschutzanwendungsverordnung explizit verwiesen werden. Der Verordnungsentwurf selbst enthält bereits einen Verweis in das BNatSchG.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> BR-Drs. 150/21, S. 7.

<sup>14</sup> BT-Drs. 19/28182, S. 23.

<sup>15</sup> *European Food Safety Authority*, Conclusion on Pesticides Peer Review, DOI: 10.2903/j.efsa.2018.5177, S. 3.

<sup>16</sup> Entwurf abrufbar unter <https://www.bmel.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/5-aenderung-pflanzenschutz-anwendungs-vo.html> (Stand 16.4.2021).

<sup>17</sup> Vgl. § 4 PflSchAnwV-E.

## 5. Schutz vor Lichtimmissionen (Lichtverschmutzung)

Ein weiterer Schwerpunkt des Gesetzentwurfs betrifft den Schutz der Biodiversität, indem Insekten und die Funktionen des Naturhaushalts vor Beeinträchtigungen durch künstliche Lichtimmissionen geschützt werden. Bislang fehlte eine ausdrückliche Steuerung künstlicher Lichtemissionen im Naturschutzrecht. Schutzvorschriften sind aus fachlicher Sicht dringend geboten,<sup>18</sup> weshalb der Entwurfsansatz uneingeschränkt positiv zu bewerten ist. Der Gesetzentwurf enthält Verbote für Naturschutzgebiete und Nationalparke (§ 23 Abs. 4 und § 24 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG-E) und Schutzpflichten im allgemeinen Artenschutz (§ 41a BNatSchG-E).

### a) Verbote und Schutzpflichten im besonderen Gebietsschutz

§ 23 Abs. 4 BNatSchG-E enthält ein Verbot für die Neuerrichtung von Beleuchtungen an Straßen und Wegen sowie von beleuchteten oder lichtemittierenden Werbeanlagen im Außenbereich in Naturschutzgebieten. Grundsätzlich schließt die Verbotsnorm eine Schutzlücke.<sup>19</sup>

Allerdings ist nicht ersichtlich, warum weitere besonders sensible Gebiete – wie Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete und gesetzliche Biotop – nicht in den Anwendungsbereich der Verbotsnorm einbezogen werden. Zudem werden Beleuchtungsanlagen, die außerhalb der oftmals nur kleinflächigen geschützten Gebiete errichtet werden,<sup>20</sup> aber durch Aufhellung Lichtimmissionen innerhalb des Schutzgebiets verursachen, nicht erfasst. In diesem Sinne ist eine Abstandsregelung überlegenswert. Ebenso könnte das Verbot auf den Innenbereich erweitert werden, wenn Lichtemissionen die Schutzgebiete zu beeinträchtigen drohen.<sup>21</sup>

Darüber hinaus sieht § 23 Abs. 4 Satz 2 BNatSchG-E weitreichende Ausnahmemöglichkeiten vor. Allein die Ausnahme (Nr. 2) zugunsten der Verkehrssicherheit oder anderen Interessen der öffentlichen Sicherheit ist sehr weit gefasst und entspricht nicht dem Schutzansatz des besonderen Gebietsschutzes. Welche Interessen der „öffentlichen Sicherheit“ gemeint sind, bleibt

---

<sup>18</sup> *Schroer et al.*, Analyse der Auswirkungen künstlichen Lichts auf die Biodiversität, S. 134 ff.; *Schroer/Huggins/Azam/Hölker*, Sustainability, DOI: 10.3390/su12062551, S. 18 ff.; zum Insektenschutz *Knop et al.*, Nature 2017, DOI: 10.1038/nature23288, S. 206; zum Rückgang der Insekten allgemein *Hallmann et al.*, PloS one 2017, DOI: 10.1371/journal.pone.0185809.

<sup>19</sup> Vgl. *Wissenschaftliche Dienste des Bundestages*, Lichtverschmutzung, WD 7-3000-009/19, S. 4.

<sup>20</sup> Ca. 60% aller Naturschutzgebiete sind kleiner als 50 ha, vgl. <https://www.bfn.de/themen/gebietsschutz-grossschutzgebiete/naturschutzgebiete.html> (Stand 15.04.2021).

<sup>21</sup> Vgl. *Samway et al.*, Biological Conservation 2020, DOI: 10.1016/j.biocon.2020.108427, S. 10.

unklar. In Bezug auf die Verkehrssicherheitsgründe droht ein Rückgriff auf die Beleuchtungsvorgaben der DIN EN 13201, die aber naturschutzfachliche Erfordernisse nicht berücksichtigen.<sup>22</sup> Zudem kann bereits von dem Errichtungsverbot abgewichen werden, solange keine Beeinträchtigungen eintreten können.

Es ist daher erforderlich, die Ausnahmeregelung des Satzes 2 enger zu fassen.

**Die Ausnahmeregelung könnte wie folgt gefasst werden:**

*„[...] Ausnahme [...], soweit*

- 1. die Schutzzwecke des Gebietes nicht beeinträchtigt werden können und*
- 2. dies aus Gründen der Verkehrssicherheit erforderlich ist.“*

Dieser Vorschlag verpflichtet zu einer gebietsverträglichen Beleuchtung: Straßen- und Wegebeleuchtungen bleiben aus Gründen der Verkehrssicherheit möglich, während andere Interessen, die bislang als „öffentliche Sicherheit“ umschrieben sind, nur noch im Rahmen einer Befreiung gemäß § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG Berücksichtigung finden können. Da eine gebietsverträgliche Beleuchtung grundsätzlich möglich ist,<sup>23</sup> wird die Verkehrssicherheit nicht gefährdet.

**b) Schutzpflichten im allgemeinen Artenschutz**

Der Entwurf sieht ferner eine umfassende Schutzvorschrift in § 41a BNatSchG-E vor. Zentral ist insoweit die in Abs. 1 S. 1 geregelte Schutzpflicht:

*„Neu zu errichtende Beleuchtungen an Straßen und Wegen, Außenbeleuchtungen baulicher Anlagen und Grundstücke sowie beleuchtete oder lichtemittierende Werbeanlagen sind technisch und konstruktiv so anzubringen, mit Leuchtmitteln zu versehen und so zu betreiben, dass Tiere und Pflanzen wild lebender Arten vor nachteiligen Auswirkungen durch Lichtimmissionen geschützt sind, die nach Maßgabe einer Rechtsverordnung nach § 54 Absatz 4d Nummer 1 und 2 zu vermeiden sind.“*

---

<sup>22</sup> Vgl. Huggins/Schlacke, Schutz von Arten vor Glas und Licht, 2019, S. 195 f.

<sup>23</sup> Schroer/Huggins/Böttcher/Hölker, Leitfaden zur Neugestaltung und Umrüstung von Außenbeleuchtungsanlagen, BfN Skripte Bd. 543, 2019, S. 59 ff.

Durch diese Anbringungs-, Leuchtmittelverwendungs- und Betreiberpflichten wird das Beeinträchtigungspotenzial des Umweltmediums Licht in das Naturschutzrecht aufgenommen und gesteuert und damit eine bislang bestehende Regelungslücke geschlossen.<sup>24</sup> Dies ist uneingeschränkt zu begrüßen.

Sätze 2 und 3 stellen klar, dass diese Pflichten nicht nur für Neuerrichtungen von Beleuchtungen, sondern auch für wesentliche Änderungen von Bestandsanlagen gelten. Erfreulich ist die noch ausdifferenzierende Umrüstpflcht von Straßen- und Wegebeleuchtungen in § 41a Abs. 1 S. 3 BNatSchG-E. Entscheidend wird es hinsichtlich der Schutzwirkung und der konkreten Steuerung auf die noch zu schaffende Rechtsverordnung ankommen. Sie wird konkretisieren, welche Lichtemissionen durch die Anbringung von Beleuchtungen, Leuchtmittelverwendung und Betrieb der Beleuchtungen zu vermeiden sind.

Bislang noch nicht berücksichtigt ist, dass manche Länder weitergehende Regelungen erlassen haben, beispielsweise das Verbot der Fassadenbeleuchtung der öffentlichen Hand oder das erforderliche Einvernehmen der Naturschutzbehörden bei Ausnahmeentscheidungen gem. § 21 Abs. 1 u. 2 LNatSchG BW,<sup>25</sup> deren Schutzniveau nicht durch § 41a BNatSchG-E abgesenkt werden sollte. Daher ist § 41a Abs. 1 BNatSchG-E um einen S. 4 zu ergänzen: „*Weitergehende landesrechtliche Schutzvorschriften bleiben unberührt.*“

Anzumerken ist, dass § 41a BNatSchG-E keine Härtefallklausel enthält. Sofern eine entsprechende Regelung in der Rechtsverordnung nach § 54 Abs. 4d BNatSchG-E aufgenommen wird, ist dies auch nicht erforderlich. Alternativ kann § 67 Abs. 1 S. 2 BNatSchG um „, 41a“ ergänzt werden.

Die Regelung des § 41a Abs. 2 BNatSchG-E verlangt von der jeweils zuständigen Behörde die Anordnung der erforderlichen Schutzmaßnahmen, wenn eine Genehmigungspflicht für die Errichtung oder Änderung von Straßen, Wegen, baulichen Anlagen oder Werbeanlagen besteht. Die für die Zulassung zuständige Behörde wird im Regelfall keine besondere Sachkunde aufweisen. Daher sollte statt des Benehmens ein Einvernehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde in Abs. 2 S. 3 des § 41a BNatSchG-E aufgenommen werden.<sup>26</sup> Diese Modifikation ist

---

<sup>24</sup> Explizit zur Schutzlücke in Bezug auf Insekten *Huggins/Schlacke*, Schutz von Arten vor Glas und Licht, 2019, S. 242.

<sup>25</sup> Vgl. auch Art. 11a BayNatSchG.

<sup>26</sup> Vgl. die ähnlichen landesrechtlichen Regelungen, § 21 Abs. 1 S. 2 LNatSchG BW, Art. 11a S. 4 BayNatSchG.

auch durch die Gefahr begründet, dass Straßen- und Wegebeleuchtung betreffende Anordnungen anhand der DIN EN 13201 getroffen werden, die Naturschutzgesichtspunkte nicht berücksichtigt und deren Zugrundelegung zu einer deutlichen Steigerung des Beleuchtungsniveaus führen würde.

§ 41a Abs. 3 BNatSchG-E sieht darüber hinaus eine Anzeigepflicht des Vorhabenträgers vor, wenn kein Anzeige- oder Zulassungsverfahren für die Errichtung oder wesentliche Änderung von Beleuchtungen vorgeschrieben ist und wenn die Lichtemissionen geeignet sind, erhebliche nachteilige Auswirkungen hervorzurufen. Da ein Vorhabenträger kaum abschließend prüfen kann, ob es sich um Lichtemissionen handelt, die erhebliche nachteilige Auswirkungen haben werden, handelt es sich hier um eine generelle Anzeigepflicht für Vorhaben, die nicht durch andere Vorschriften anzeige- oder zulassungspflichtig sind. Ggf. sollte dieses klargestellt werden. Es ist deshalb umso mehr erforderlich, dass die zuständigen Behörden über die Anzeigepflicht informieren. Zumindest eine solche Pflicht sollte in die Rechtsverordnungsermächtigung aufgenommen werden.

## **6. Ergänzungen im gesetzlichen Biotopschutz**

§ 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG-E enthält Erweiterungen des gesetzlichen Biotopschutzes um artenreiches Grünland, Streuobstwiesen, Steinriegel, Trockenmauern. Die Erweiterungen sind wegen ihrer typischen Kleinstrukturierung und aufgrund der Konflikträchtigkeit mit Bau- und Landwirtschaft uneingeschränkt zu begrüßen und als erhebliche Verbesserung des Schutzes von Natur und Landschaft zu bewerten.