

Stellungnahme

Referentenentwurf des BMUB eines Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes vom 1. Dezember 2016

Berlin, 19. Dezember 2016

1. Einleitung

Grundsätzlich begrüßt der BDEW die vom BMUB vorgelegte Novelle des BNatSchG. Viele der Regelungen werden voraussichtlich in der Praxis hilfreiche Klarstellungen bewirken. Zu einigen der vorgeschlagenen Regelungen möchten wir jedoch auf voraussichtlich auftretende Schwierigkeiten im Vollzug hinweisen.

Für den BDEW ist dabei von besonderer Bedeutung, dass die Regelungen einen angemessenen Ausgleich zwischen den Interessen des Naturschutzes und den Erfordernissen, die sich aus dem Umbau der Energieversorgung in Rahmen der Energiewende ergeben, schaffen.

Daher sollten insbesondere die folgenden Punkte im Rahmen der weiteren Beratungen des Gesetzentwurfs Berücksichtigung finden:

- Für die Planung von Biotopverbänden auf Landesebene sollte eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 25 Absatz 3 VwVfG vorgesehen werden, um die Interessen betroffener Anlagenbetreiber frühzeitig einbeziehen zu können.
- Durch Menschen geschaffene Stollen sollten von den Regelungen des Biotopschutzes grundsätzlich ausgenommen werden.
- Im Rahmen der Anpassung der Regelungen zum artenschutzrechtlichen Tötungsverbot muss klargestellt werden, dass solche Vorhaben, die bereits nach den geltenden Regelungen realisiert wurden, weiterhin artenschutzrechtlichen Bestandsschutz genießen.
- Der Schutz des Klimas sollte als zusätzlicher Ausnahmegrund vom artenschutzrechtlichen Tötungsverbot aufgenommen werden.
- Die Erleichterung der Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen in der ausschließlichen Wirtschaftszone wird begrüßt.
- Erfordernisse des Klimaschutzes sollten auch als Ausnahmemöglichkeit für die Zulassung von Projekten in Natura 2000-Gebieten ergänzt werden.
- Bei der Neufestlegung von Meeresschutzgebieten müssen die Interessen bestehender Windparks berücksichtigt werden.
- Die Möglichkeiten für Kompensationsmaßnahmen für Netzanschlüsse von Windenergieanlagen auf See sollten ausgeweitet werden.

2. Biotopverbund - § 21 BNatSchG

§ 3 Absatz 6 BNatSchG sollte in Bezug auf die Planung von Biotopverbänden auf Landesebene eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 25 Absatz 3 VwVfG zwingend vorschreiben.

In § 21 BNatSchG soll mit der vorliegenden Novelle ein festes Zieldatum zur Bildung von Biotopverbänden eingeführt werden. Vor dem Hintergrund, dass nach § 20 BNatSchG jedes Bundesland mindestens 10 % seiner Landesfläche als Verbundfläche ausweisen soll, sind für

die kommenden Jahre zahlreiche Ausweisungsverfahren zu erwarten. Da aber die Ausweisung der entsprechenden Biotopverbundflächen in vielen Fällen auch die Rechte von Anlagenbetreibern berühren werden – Betroffenheiten ergeben sich etwa bei Betreibern von Störfallbetrieben, Bergbaubetreibenden oder im Bereich der Windenergienutzung – sollte auch für die Ausweisungsverfahren, entsprechend den Vorgaben für andere Großvorhaben, eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne des § 25 Absatz 3 VwVfG vorgesehen werden. Eine solche frühzeitige Beteiligung sollte bereits im Rahmen der Planung durch das Land auf der Fachplanungsebene vorgesehen werden. Im Rahmen dieser Planung werden bereits die wesentlichen Eckpunkte gesetzt, die durch Kreise, Städte und Gemeinden dann planerisch auszufüllen sind.

Die bereits rechtlich verankerte spätere Beteiligung der Träger öffentlicher Belange kommt aber in der Regel zu spät, weil dann die Ausweisung von Schutzgebieten (Naturschutzgebiet, nach Maßgabe des § 24 BNatSchG als Nationalpark oder als Nationales Naturmonument, als Biosphärenreservat, Landschaftsschutzgebiet, Naturpark, Naturdenkmal oder geschützter Landschaftsbestandteil) bereits entscheidender Verbindungsbaustein für einen zusammenhängenden Biotopverbund ist. Daher sollte auch für diese Fälle der Gedanke der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung nutzbar gemacht und auf die naturschutzrechtliche Fachplanung für Biotopsverbünde erweitert werden. Eine entsprechende Regelung könnte etwa in § 3 Absatz 6 BNatSchG verankert werden. Der nach dieser Vorschrift erforderliche frühzeitige Austausch der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden mit Betroffenen und der interessierten Öffentlichkeit über ihre Planungen und Maßnahmen ist vor dem Hintergrund der vielen erheblichen Betroffenheiten vieler Anlagenbetreiber deutlich zu „schwach“.

3. Gesetzlich geschützte Biotope – § 30 Absatz 2 BNatSchG

Die Erstreckung des § 30 Absatz 2 Nr. 5 BNatSchG auf unterirdische Hohlräume sollte auf „natürliche oder naturnahe Höhlen“ beschränkt werden.

Durch Menschen geschaffene Stollen sollten nicht von der Regelung erfasst werden. Solche durch Menschen geschaffene Stollen sind für sich genommen in der Regel nicht als Biotop schützenswert. Nur dann, wenn sie tatsächlich Lebensraum geschützter Arten geworden sind, ergibt sich möglicherweise ein Schutz unmittelbar aus dem Artenschutzrecht, eine zusätzliche Unterschutzstellung als Biotop ist nicht erforderlich. Nur bei einer eindeutigen Klarstellung der Regelung kann zudem die Aussage des Entwurfs zum Erfüllungsaufwand zutreffen, dass für die Wirtschaft kein Erfüllungsaufwand entsteht. Dieser entsteht nämlich jedenfalls dann, wenn vorhabenbedingt Ausnahmen erforderlich sind, die einen Ausgleich voraussetzen. Gleichartiger Ausgleich im Falle einer Höhle ist zudem schwierig.

4. Besonders geschützte Tier- und Pflanzenarten – § 44 Absatz 5 BNatSchG

Die Klarstellungen des § 44 Absatz 5 BNatSchG werden vom BDEW begrüßt.

Ergänzend zu der vorgeschlagenen Regelung muss klargestellt werden, dass solche Vorhaben, die bereits nach der geltenden Regelung realisiert wurden, weiterhin artenschutzrechtlichen Bestandsschutz genießen.

Wie in der Begründung des BMUB festgestellt, stellt der unvermeidbare Verlust einzelner Exemplare durch ein Vorhaben nicht automatisch und immer einen Verstoß gegen das Tötungsverbot dar, z. B. wenn durch das Vorhaben das Tötungsrisiko für Individuen der betroffenen Art nicht signifikant erhöht wird. Der Bedeutungsgehalt von „signifikant“ wird nach der Rechtsprechung in einigen Urteilen auch mit dem Begriff „deutlich“ gleichgesetzt. Diese Einschränkung trägt dem Gebot der Verhältnismäßigkeit Rechnung. Die Begriffe „signifikant“ und „deutlich“ sollten ggf. weiter konkretisiert werden um die Vorschrift in der Praxis handhabbarer zu machen.

Vor Inkrafttreten des BNatSchG 2010 konnte eine Zulassung nach § 17 Absatz 1 oder Absatz 3 BNatSchG nicht erfolgen. Vorhaben, die nach bisher geltenden Regelungen zulässig waren, könnten dann von der Privilegierung ausgeschlossen sein. Auch wenn diese Konsequenz mit dem vom BMUB vorgelegten Vorschlag nicht beabsichtigt ist, sollte eine eindeutige Klarstellung in Form einer Übergangsvorschrift erfolgen, dass solche Vorhaben, die nach den bis zum Inkrafttreten der vorliegenden Novelle geltenden Regelungen zulässig waren, auch nach der Neuregelung nach § 17 Absatz 1 oder 3 BNatSchG als zugelassen gelten.

5. Ausnahmen – § 45 Absatz 7 BNatSchG

Der vorgeschlagene Ausnahmegrund „Klima“ oder „Schutz des Klimas“ sollte für Ausnahmen nach § 45 Absatz 7 BNatSchG dringend aufgenommen werden.

Im Bereich der Windkraftanlagenerrichtung einschließlich der notwendigen Netzanbindung besteht ein über die Zielsetzung des EEG 2017 vermitteltes öffentliches Interesse an der weiteren nachhaltigen Entwicklung der Energieversorgung und an der Erhöhung des Anteils der erneuerbaren Energien am Stromverbrauch auf 40-45 % im Jahr 2025 und 55-60 % im Jahr 2035. Wie bereits in anderen Bereichen des besonderen Verwaltungsrechts (z. B. im Baugesetzbuch oder im Wasserhaushaltsgesetz) muss diesen Anforderungen der Energiewende auch im Bereich des Naturschutzes Rechnung getragen werden. Die besonderen gesellschaftlichen Anstrengungen, die für den Umbau der Energieversorgung notwendig sind, sollten daher dringend auch im Bereich des Naturschutzrechts Berücksichtigung finden. Nur so

kann ein angemessener Ausgleich zwischen den Zielen der Energiewende und des Klimaschutzes mit dem Naturschutz erreicht werden.

6. Bevorratung von Kompensationsmaßnahmen – § 56a BNatSchG

Die Einführung des § 56a BNatSchG wird begrüßt.

Die Regelung schließt eine Lücke in Anlehnung an bereits bestehendes Landesrecht und schafft einen konkreten gesetzlichen Rahmen für vorgezogene Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch in der AWZ. Damit trägt die vorgeschlagene Regelung zur Flexibilisierung der Eingriffsregel. Die praktische Umsetzung bedarf jedoch weiterer Konkretisierungen, z. B. bezüglich der Führung von Ökokonten.

7. Erweiterung der Möglichkeiten, durch Rechtsverordnung Meeresgebiete zu geschützten Teilen von Natur und Landschaft zu erklären – § 57 i. V. m. § 34 BNatSchG

§ 34 Absatz 3 Nr. 1 BNatSchG sollte dahingehend ergänzt werden, dass auch die Erfordernisse des Klimaschutzes eine Notwendigkeit von Projekten im überwiegenden öffentlichen Interesse auslösen können.

Bei der Neufestlegung von Meeresschutzgebieten nach den erweiterten Kriterien des § 57 BNatSchG müssen die Interessen bestehender Windparks berücksichtigt werden.

Da die Schutzzwecke nicht mehr auf Natura 2000 beschränkt sind, sondern ein Schutz auch nach regionalen völkerrechtlichen Verpflichtungen, wie z. B. Übereinkommen zum Schutz der Meereswelt des Nordost-Atlantiks, angestrebt wird, ist eine Erhöhung der Anzahl von Meeresschutzgebieten potenziell möglich, was unter Umständen die verfügbaren Flächen für die Errichtung von Offshore-WEA einschränkt.

Um zu vermeiden, dass für Flächen, die ggf. zukünftig als Schutzgebiete erklärt werden, jedes Mal die Ausnahmeregelung aus § 45 Absatz 7 BNatSchG bemüht werden muss, wenn WEA oder deren Netzanbindung verwirklicht werden soll, sollte in dem nach dem Verweis in § 57 Absatz 3 Nr. 4 und 5 BNatSchG maßgeblichen § 34 BNatSchG ebenfalls klargestellt werden, dass gem. § 34 Absatz 3 Nr. 1 BNatSchG auch die Erfordernisse des Klimaschutzes eine Notwendigkeit von Projekten im überwiegenden öffentlichen Interesse auslösen können.

Bei der Festlegung von Meeresschutzgebieten nach den neuen erweiterten Gebieten des § 57 BNatSchG müssen solche Windenergieanlagen in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone, die vor dem 1. Januar 2017 genehmigt worden sind oder die auf Grundlage eines Zuschlags nach § 34 des Windenergie-auf-See-Gesetzes zugelassen werden, Bestands-

schutz genießen. Daher sollte eine entsprechende Übergangsvorschrift in den Schutzgebietsverordnungen für die Festlegung neuer Meeresschutzgebiete verpflichtender Bestandteil sein.

8. Kompensationsplanung für Netzanschlüsse von Windenergieanlagen auf See – § 16a (neu) BNatSchG

Die Möglichkeiten für Kompensationsmaßnahmen für Netzanschlüsse von Windenergieanlagen auf See sollten ausgeweitet werden.

Die Praxis im Rahmen der Kompensationsplanung für Netzanschlüsse von Windenergieanlagen auf See hat gezeigt, dass in dem für eine Realkompensation nach § 15 Absatz 2 BNatSchG in Betracht kommenden Naturraum praktisch keine geeigneten Maßnahmen zur Verfügung stehen. Gem. § 56 Absatz 3 BNatSchG gilt die Eingriffsregelung ab dem 1. Januar 2017 auch für die Errichtung und den Betrieb von WEA in der deutschen ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ), so dass der Bedarf an Kompensationsmaßnahmen im maritimen Bereich zunimmt. Daher wird eine Sonderregelung zum Bundesnaturschutzgesetz vorgeschlagen. Diese könnte etwa in einem zusätzlichen § 16a BNatSchG verankert werden.

Nach diesem Vorschlag wird mit Nr. 1 der für Realkompensationsmaßnahmen in Betracht kommende Bereich auf alle Meeressgewässer und die angrenzenden Naturräume erweitert. Das bedeutet, dass z. B. Eingriffe in der AWZ zukünftig auch in küstennahen Naturräumen kompensiert werden können. Mit Nr. 2 wird die Art der möglichen Maßnahmen erweitert. So können maritime Realkompensationsmaßnahmen dadurch generiert werden, dass qualifizierte Forschungsvorhaben als Realkompensationsmaßnahme anerkannt werden, was nach § 15 Absatz 2 BNatSchG nicht möglich ist. Mit Nr. 3 wird das Risiko von Realkompensationsmaßnahmen für den Vorhabenträger begrenzt. Hierdurch werden Realkompensationsmaßnahmen ermöglicht, die wegen der Kostenrisiken ansonsten an der erforderlichen Zumutbarkeit für den Vorhabenträger scheitern würden. Über § 16 BNatSchG sind ein Pooling oder eine andere Bevorratung der genannten möglich.

Vorschlag (§ 16a BNatSchG):

Die §§ 13 bis 16 des Bundesnaturschutzgesetzes sind im Hinblick auf Eingriffe durch Netzanschlüsse von Windenergieanlagen auf See mit folgenden Maßgaben anzuwenden:

- 1. Ersetzt ist eine Beeinträchtigung, wenn und sobald die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in einem Naturraum oder im ökologischen Zusammenhang zu einem Meeressgewässer i. S. v. § 3 Nr. 2a des Wasserhaushaltsgesetzes in gleichwertiger Weise hergestellt sind.*
- 2. Als Ersatzmaßnahmen gelten auch Forschungsvorhaben, die von einer staatlichen Organisation oder einer staatlich anerkannten Organisation durchgeführt werden, mit dem Ziel,*

Erkenntnisse für Maßnahmen zu erbringen, die einer Herstellung beeinträchtigter Funktionen des Naturhaushalts in einem Naturraum nach Nr. 1 dienen.

3. *Die für Ersatzmaßnahmen aufzuwendenden Kosten sind auf den Betrag begrenzt, der sich ergeben würde, wenn Ersatz in Geld nach § 15 Absatz 6 des Bundesnaturschutzgesetzes zu leisten wäre.*

Der Betrag ist in dem die Einrichtung zulassenden Bescheid festzusetzen. Abweichend von § 15 Absatz 4 des Bundesnaturschutzgesetzes gelten die Voraussetzungen nach Nr. 1 als erfüllt, wenn der Verantwortliche nachweist, dass der nach Satz 2 festgesetzte Betrag für Ersatzmaßnahmen verwendet wurde.

Ansprechpartner:

Thorsten Fritsch

Telefon: +49 30 300199-1519

thorsten.fritsch@bdew.de