DFWR
DEUTSCHER FORSTWIRTSCHAFTSRAT

DIE WALD EIGENTÜMER AGDW

Stellungnahme zu dem
Referentenentwurf eines Gesetzes zur Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten
(Bearbeitungsstand des Referentenentwurfs: 18.01.2017)

A. Allgemeiner Teil

Durch die Festlegung von zeitlichen Vorgaben, in Bezug auf die Ergänzung der Unionsliste um invasive gebietsfremde Arten, deren Ausbreitungswege sowie der Erstellung von Aktionsplänen, erhöht sich der Aufwand für die zuständigen Behörden in einem erheblichen Umfang. Auch durch den entsprechenden Erfüllungsaufwand der EU-VO entstehen Kosten.

Die zusätzlichen Kosten, die für die betroffenen Akteure (Bürgerinnen und Bürger, Eigentümer, Wirtschaft, Pflanzengesundheitsdienste, BIMA etc.) entstehen, sollten quantifiziert werden. Darüber hinaus sollte eruiert werden, ob es Möglichkeiten gibt, die Kosten für diese Maßnahmen durch eine andere Stelle zu erstatten, unabhängig davon, ob es sich dabei um EU-Vorgaben handelt oder diese auf dem geänderten BNatSchG beruhen. Eine Quantifizierung der Kosten und des Personalbedarfs ist bisher nur in Bezug auf das BfN erfolgt. Eine Abwägung bezüglich der Kosten und des mit der Maßnahme zu erzielenden Vorteiles ist in der umzusetzenden EU-VO in Artikel 18 und 19 ausdrücklich vorgesehen. Es ist keine staatliche, für Deutschland spezifische Notwendigkeit ersichtlich davon abzuweichen. Die Kosten-Nutzen-Analyse der Artikel 18 und 19 der EU-VO ist in das BNatSchG zu implementieren.

Die Verhältnismäßigkeit nach Artikel 5 „Risikobewertung“ sowie die Kostenerstattung „entsprechend […] dem Verursacherprinzip“ (Artikel 21) müssen in der Umsetzung der EU-VO in das BNatSchG verstärkt implementiert werden (u.a. im Hinblick auf die Erstellung von nationalen Listen, Rechtsverordnungen, alternierende Aktionspläne zu Pfaden von invasiven Arten, Managementmaßnahmen etc.).

Wir weisen nachdrücklich darauf hin, dass zur bezweckten Umsetzung der EU-VO im Gesetzestext durchgängig der Terminus „invasive gebietsfremde Arten der Unionsliste“ Verwendung finden sollte (siehe § 40). Dies sollte in § 7 Nr. 9 definiert werden.

B. Besonderer Teil

<u>Aspekte zur Wald- und Forstwirtschaft</u>

Bei der Umsetzung der EU-Verordnung sollten folgende Zielsetzungen primär stärker zum Tragen kommen:

- 1:1 – Umsetzung europäischer Vorgaben
- Stärkere Betonung, dass es keine Überschneidung mit sachgemäßer Waldbewirtschaftung gibt.

- Die bestehende Privilegierung der Land- und Forstwirtschaft sollte uneingeschränkt beibehalten werden.
- Kosten – Nutzen- Analyse gem. Art. 18, 19 EU-VO Nr. 1143/2014 ist zu implementieren.
- Expertise auf forstfachlicher Forschungs- und Behördenebene ist zu nutzen.

Zu § 40: Die Umbenennung des Paragraphen in „Maßnahmen gegen gebietsfremde Arten" erachten wir als kritisch. Der Genehmigungsvorbehalt gebietsfremder Arten ohne Nachweis der Invasivität ist von der umzusetzenden EU-VO nicht gedeckt; diese setzt die Eigenschaften „invasiv" und „gebietsfremd" voraus. Belastungen und Einschränkungen sind nur durch überwiegende Belange anderer Grundrechte zu rechtfertigen. Sofern aber keine Gefahr im Sinne einer invasiven Ausbreitung von einer fremdländischen Pflanzenart ausgeht, ist selbst ein Genehmigungsvorbehalt nicht zu rechtfertigen.
Die Anpassung an zunehmende klimatische Veränderungen durch Anbau von zuwachsstarken und anpassungsfähigen Baumarten dient grundsätzlich dem Klimaschutz, der Holzversorgung und steigert die Wertschöpfung im ländlichen Raum. In heutigen und zukünftigen Risikogebieten ist ein langfristiger sukzessiver Ersatz bzw. eine Ergänzung durch klimastarke Baumarten sinnvoll, d.h. es wird im Zuge des Klimawandels in Zukunft erforderlich sein, klimaplastische, gebietsfremde Baumarten auch anderer Herkünfte zu pflanzen, deren heutiger Anbau der zukünftigen Risikostreuung und einem stabilen Waldaufbau dienen. Dem Klimawandel geschuldete Anpassungsmaßnahmen werden in der Forstwirtschaft durch veränderte Baumartenwahl aufgrund der langen Produktionszeiträume von bis zu 100 Jahren erst mit erheblicher Verzögerung wirksam[1]. Diese zur Erprobung versuchsweise durchgeführten Anbauten von klimaplastischen Baumarten müssen genehmigungsfrei möglich sein.

In diesem Zusammenhang der „Herkünfte" und „Vorkommensgebiete" ist außerdem zu prüfen, inwieweit die Aufnahme der Begriffsdefinition „gebietseigen" oder „gebietsheimisch" für die Umsetzung von § 40 sowie § 54 sinnvoll ist.

Zu § 40 a ff.:
Zu § 40 a Abs. 3 S. 1: Nach der bisherigen Fassung kann die Behörde Maßnahmen gegenüber Privaten anordnen, wenn die Ausbringung, Ausbreitung oder das Entkommen von gebietsfremden invasiven Arten von diesen „verursacht" wurden. Mit dem Blick auf Art. 7 der VO (EU) Nr. 1143/2014, der von einer verschuldensabhängigen Pflicht (Absatz 1 sogar „Vorsatz) ausgeht, sollte der Wortlaut insoweit angepasst werden, z.B. in „vorsätzlich verursacht". Auch die Kostenfolge des § 40 Abs. 4 S. 2 muss von einer vorsätzlichen Verursachung abhängen.

§ 40 a Abs. 3 S. 2: Festgelegt wird hier eine Duldungspflicht für Beseitigungs- oder Verhinderungsmaßnahmen. In der Begründung dazu (S. 21) heißt es, dass die Behörde nach Abschluss der Maßnahmen verpflichtet ist, den ursprünglichen funktionalen Zustand wiederherzustellen. Diese Wiederherstellungspflicht ist im Gesetzesentwurf nicht aufgeführt, sollte aber normativ - auch für die dem Jagdrecht unterliegenden invasiven Arten - festgelegt und verankert werden.

[1] acatech - Deutsche Akademie der Technikwissenschaften (Hrsg.), 2012: „Anpassungsstrategien in der Klimapolitik"

Zu § 40 a Abs. 6: Die geregelte Einschränkung bei der Maßnahmenwahl findet in der EU-VO keine Grundlage. Als Maßnahme sollte konkret nach einer Kosten-Nutzen-Analyse das verhältnismäßig effizienteste Mittel gewählt werden können (z.B. Einsatz von Pflanzenschutzmittel). Der Mehraufwand sowie die Mehrkosten für eine ineffizientere Methode sollten in jedem Fall, also selbst bei vorsätzlicher Handlungsstörung, von der beauftragenden Behörde erstattet werden.

Zu § 40 d: Dass das BMUB die Aktionspläne nach Anhörung der Länder im Einvernehmen mit dem BMVI und dem BMEL beschließt, ist als positiv zu bewerten, da die entsprechenden Zuständigkeiten und Interessen damit gewahrt bleiben. Eine frühzeitige und umfassende Beteiligung der Flächeneigentümer ist hierbei von besonderer Wichtigkeit und ist vorzusehen.

Zu § 40 e: Eine Beteiligung (Stellungnahme) anderer Behörden und der Flächeneigentümer zur Vorbereitung von Maßnahmen gegen gebietsfremde invasive Arten (Managementmaßnahmen) ist nicht nur bei länderübergreifender Betroffenheit zwingend erforderlich. Die Fachbehörden (wie im Wald die Forstverwaltung) und Eigentümer haben oftmals einen besseren Überblick als die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden bzw. das BMUB. Nur so können entsprechende Zuständigkeiten und Interessen gewahrt bleiben.

Ergänzend weisen wir auf die Regelungen des neuen § 40 a in Abs. 5 hin, die darauf abzielt, dass bei der Bewirtschaftung von Grundstücken im Eigentum von Gebietskörperschaften (somit z.B. auch im Staats- und Körperschaftswald) die Managementmaßnahmen gegen gebietsfremde invasive Arten im Besonderen Berücksichtigung finden. Mit Satz 2 des vorgenannten Absatzes werden dieser Regelung auch die privatrechtlich organisierten Unternehmen unterworfen, wenn eine Gebietskörperschaft mehrheitliche Anteile unterhält. Diese Regelung ist den waldrechtlichen Vorschriften einer vorbildlichen Bewirtschaftung ähnlich und wird in den meisten Fällen nicht im Widerspruch stehen. Allerdings ist die waldrechtliche Definition auf das unmittelbare Eigentum, nicht auf das Halten von mehrheitlichen Anteilen, abgestellt. Insoweit möchten wir darauf hinweisen, dass in bestimmten Fällen auch im Privatwald höhere Anforderungen des § 40 a neu gelten können, wenn dieser Privatwald, z.B. Wald einer kommunalen GmbH, mehrheitlich im Eigentum der Gebietskörperschaft liegt. Daher widersprechen wir Satz 2, falls dieser Ansatz verfolgt wird.

Die Änderungen und Erweiterungen der Befugnisse unter § 40 a-f BNatSchG stellen erhebliche Eingriffe in die Eigentums- und Persönlichkeitsrechte dar. Sofern dies begründet ist, muss die Verhältnismäßigkeit der Mittel bei der Bekämpfung von gebietsfremden invasiven Arten ausdrücklich gewahrt bleiben, um die Eigentumsrechte (auch in Bezug zum § 52) zu wahren und die Kosten auch für den Handlungsstörer auf ein Minimum zu begrenzen. Das Vorhandensein entsprechender Sachkunde bei der Beseitigung von invasiven Arten wird, insbesondere in Bezug auf die Einhaltung tierschutzrechtlicher Belange, begrüßt.

Generell muss gelten, dass, wenn der vorsätzliche Handlungsstörer nicht zu ermitteln ist, die zuständige Behörde die Kosten für die zu ergreifenden Managementmaßnahmen zu übernehmen hat. Kosten, die dem Eigentümer aus der Verpflichtung des § 52 entstehen, sind ihm zu erstatten. Dabei ist auf die Wahl der Maßnahmen zu achten. Hier darf, entgegen § 40 a Abs. 6, nicht die Verhältnismäßigkeit der Maß-

nahme außer Acht gelassen werden. Die durch entsprechende Verbote und Beschränkungen entstehenden Mehrkosten und sonstige Nachteile sind von der anordnenden Behörde zu tragen.

Zu § 48 a: Eine reine Zuständigkeit des BMUB sowie des BfN in Bezug auf die Zuständigkeit bei invasiven gebietsfremden Arten ist fachlich nicht zielführend. Hier greift das BMUB unmittelbar in die Fachkompetenz des BMEL ein. Maßnahmen müssen sich an einem ganzheitlichen Ansatz zur Wahrung einer nachhaltigen Entwicklung von Ökosystemen orientieren. Dies erfordert eine gleichberechtigte Abstimmung mit anderen Fachministerien oder -behörden und nicht nur das Einfordern von Amtshilfe, sondern weitere Beteiligungen von fachspezifischen Versuchsanstalten und wissenschaftlichen Institutionen.

Zu § 51 a: Eine Kooperation von tierseuchen- oder pflanzengesundheitsrechtlichen Diensten mit Zollbehörden ist sinnvoll, sofern die Kompetenzen klar geregelt sind.

Zu § 52: Die Einschränkung des Artikels 13 des Grundgesetzes wird widersprochen! Auch hier muss die Verhältnismäßigkeit gewahrt bleiben. Hier wird Privateigentum unter Generalverdacht gestellt und der Willkür der zuständigen Behörden überlassen. Der deutsche Rechtsstaat kann sich in begründeten Ausnahmefällen ausreichender gesetzlicher Mittel bedienen, um sich mit richterlicher Anordnung oder mit Berufung auf Eile berechtigten Zutritt zu Privateigentum zu verschaffen. Für die nach Dringlichkeit und Eile gebotenen Fälle könnten die Länder bei gegebenem Anlass zeitlich befristete Ausnahmen für Tier- und Pflanzenarten erlassen. Zudem steht der Zugang zum Privateigentum, auch bei einer eingeräumten „Möglichkeit“ anwesend zu sein, in keinem Verhältnis zu einer eventuell begangenen Ordnungswidrigkeit nach § 69 BNatSchG.

Zu § 54 Abs. 4 S. 2: Die Herausnahme der „in der Land- und Forstwirtschaft angebauten Pflanzen“ aus der Ermächtigungsgrundlage des § 54 Abs. 4 soll für die in § 54 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 genannten Arten gelten. Aus unserer Sicht muss sich diese Ausnahme auch auf die Arten des § 54 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 erstrecken. Durch die Gesetzessystematik sollte insgesamt sichergestellt sein, dass in der Land- und Forstwirtschaft angebaute Pflanzen so weitgehend wie möglich – d. h. soweit dies bundesrechtlich gesteuert werden kann – nicht unter den Begriff der invasiven Arten fallen.

§ 54 Abs. 4 Nr. 3 ist in der EU-VO nur fakultativ vorgesehen. Die Kriterien des Artikels 4 Abs. 3 für invasive gebietsfremde Arten müssen im Bezug zum § 54 Abs. 4 Nr. 3 bei Ausweisung von Landeslisten sinngemäß vorliegen. Durch den § 54 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 und Nr. 2 sollten aber alle denkbaren Fälle in Deutschland bereits abgedeckt sein, so dass für den § 54 Abs. 4 Nr. 3 kein Erfordernis mehr besteht. Er ist daher zu streichen. Entsprechend besteht für § 7 Nr. 9 Punkt c keine Notwendigkeit, der ebenfalls entfallen kann.

Zu § 7 Abs. 2 Nr. 9: Aus v. g. Gründen wird vorgeschlagen, unter der Definition der invasiven gebietsfremden Arten bereits die Arten, die im Rahmen der sachgemäßen Land- und Forstwirtschaft angebaut werden, von vornherein auszunehmen. Damit können die Bedenken der Waldbesitzenden, dass die Regelung Bewirtschaftungseinschränkungen darstellen könnten, an prominenter Stelle ausgeräumt werden. Der gegenwärtige Vorschlag nimmt lediglich Bezug auf die Ermächtigung, diese in einer Rechtsver-

ordnung nach § 54 zu bestimmen, die wiederum auf die Arten der Land- und Forstwirtschaft nicht anzuwenden ist. Damit verbleibt die Rechtsunsicherheit. Zudem ist der Gesetzesaufbau undurchsichtig und enthält Doppelungen, die mit einer klaren Definition vermieden werden können.

Zu § 54 Abs. 4: Eine Einbeziehung aller betroffenen Ministerien/Behörden, insbesondere des BMEL und der BLE ist zwingend erforderlich, da nur so gewährleistet werden kann, dass alle Interessen gleichermaßen vertreten und umgesetzt werden. Eine Zustimmung des Bundesrates alleine genügt nicht. Hier darf keine gesetzliche Verbriefung zum Erlass von Rechtsverordnungen durch eine Behörde erfolgen. Das Einvernehmen mit den entsprechenden Behörden ist erforderlich und zu ergänzen. Entsprechend sind in Nr. 16 e (aa) in Satz 1 die Worte „und 4 b“ zu streichen. Anschließend ist folgender Satz einzufügen: *„Rechtsverordnungen nach Absatz 4 b bedürfen des Einvernehmens mit dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, dem Bundesministerium für Wirtschaft sowie dem Bundesministerium für Verkehr und digitaler Infrastruktur.“*

Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn es dabei um die Bestimmung von Vorkommensgebieten oder einen Herkunftsnachweis in Bezug auf Gehölze oder Saatgut geht FoVG, da hierfür ordinär das BMEL (bzw. die BLE) zuständig ist. Zudem könnten sonst nach derzeitiger Lesart Vorkommensgebiete zum Beispiel auch für die in der Land- und Forstwirtschaft genutzten Gehölze nach § 40 und § 54 per Rechtverordnung erlassen werden.

Die Definition und Abgrenzung der Vorkommensgebiete sowie die Einführung eines Nachweises nach BNatSchG erfordern eine Abstimmung mit den Vorschriften des FoVG. Es muss ausgeschlossen werden, dass es bei der Beerntung, Produktion und dem Verkauf von Saat- und Pflanzgut von Bäumen und Sträuchern, die dem FoVG unterliegen und solchen, die nicht dem FoVG unterliegen, zu Verwechslungen bei den Baumschulen kommt. Nur bei einer klaren Abgrenzung können die nach FoVG vorgeschriebenen Kontrollen der Forstbaumschulen zielgerecht und effektiv durchgeführt werden. Hierfür werden in den einzelnen Bundesländern spezifische Lösungen erarbeitet, die nicht durch Rechtsverordnungen des BMUB über die Vorkommensgebiete nach BNatSchG infrage gestellt werden sollten.

Im Übrigen fehlt es an einer naturschutzfachlichen Definition des Begriffs „*Gehölz*“. Zur Vermeidung von Verwechslungen mit Baumarten wird angeregt, dies im Rahmen der Änderung vorzunehmen.

Aspekt zur Jagd bzw. zu den dem Jagdrecht unterliegenden Tierarten

Laut Begleitschreiben des BMUB vom 18.01.2017 sind die Regelungen zu den dem Jagdrecht unterliegenden Arten noch nicht abschließend beraten worden und auch eine Gesetzesbegründung liegt noch nicht vor. Eine abschließende Bewertung ist daher zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht möglich.
Wir behalten uns daher eine ergänzende Stellungnahme vor!

Einleitend wird nachdrücklich die Bedeutung der Trennung der Rechtskreise (Jagdrecht / Naturschutzrecht) betont. Die Regelung in der EU-Verordnung zielt auf die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung von invasiven gebietsfremden Arten im Rahmen des Naturschutzrechtes ab. Das Jagdrecht hingegen hat die nachhaltige Nutzung, Sicherung und die Regulierung von Wildbeständen, insbesondere zur Vermeidung von Wildschäden, zum Ziel (Interessensausgleich) und hat damit über die EU-VO hinausgehende Regelungsziele.

Zu § 40 c: Die Erteilung der Genehmigung nach o.g. Paragraphen für die Forschung und Ex-Situ-Erhaltung von invasiven Arten, die dem Jagdrecht unterliegen, sollte von dem Einvernehmen der nach Landesrecht für die Jagd zuständigen Behörden abhängig gemacht werden.

Zu § 48 a Nr. 5: Für die dem Jagdrecht unterliegenden Tierarten sollte in den Fällen, in denen nicht das Einvernehmen mit der nach Landesrecht für die Jagd zuständigen Behörden vorgesehen ist, eine Zuständigkeit der nach Landesrecht für die für Jagd zuständigen Behörden geregelt werden (z B. § 40 a Abs. 1 S. 2, § 40 e).

Zu § 28 Abs. 3 S. 1: Eine Bejagung während der Setz- und Brutzeit kann u. a. aus Sicht der Faunenverfälschung notwendig sein. Die o. g. Schonregelung kann die konsequente Beseitigung von invasiven Tierarten behindern, da eine Unterscheidung der Geschlechter bei mehreren Tierarten in Freiheit kaum möglich ist und teilweise Arten mehrfach im Jahr setzen/brüten können. Es wird daher empfohlen, neben S.1 auch S. 2 des § 22 Abs. 4 S. 2 BJagdG für anwendbar zu erklären. Für die nach Landesrecht dem Jagdrecht unterliegenden Tierarten können somit aus gegebenen Gründen Ausnahmen bestimmt werden.

Zu § 28 a Abs. 1 und Abs. 2: Aus redaktioneller Sicht sollte die Wortwahl „nach Landesrecht zuständigen Behörde“ und „die nach Landesrecht für die Jagd zuständigen Behörde“ dahingehend angeglichen werden, dass in beiden Fällen eine Zuständigkeit der Jagdbehörden gemeint ist.

Zu § 28 a Abs. 1 S. 2: Die Erstattung von Kosten und Auslagen, die bei der Durchführung der Beseitigungs- und Managementmaßnahmen entstehen, können mit einem erheblichen Sach- und Zeitaufwand verbunden sein, die für die Jagdausübung untypisch sind. Eine Erstattung durch den Gesetzgeber von Kosten, Auslagen und Aufwand, die dem Naturschutzrecht zuzuordnen sind, muss gesetzlich verankert werden.

Angesichts der bei der Durchführung der Beseitigungs- und Managementmaßnahmen möglichen Gefährdungen sollte zudem eine Entschädigungsregelung vorgesehen werden.

Eine Übergabe der Management- und Beseitigungsmaßnahmen auf den Jagdausübungsberechtigten oder von diesem auf Dritte sollte möglich sein, jedoch ausschließlich nur mit der Einwilligung bzw. mit dem Einvernehmen des Jagdausübungsberechtigten erfolgen.