

Stellungnahme der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) zum Referentenentwurf eines
„Gesetzes zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland“

14.10.2020

A. Überblick und Bewertung insgesamt

Im September 2019 hat die Bundesregierung in ihrem Aktionsprogramm Insektenschutz das Ziel formuliert, „eine Trendumkehr beim Rückgang der Insekten und ihrer Artenvielfalt“¹ erreichen zu wollen. Der vorliegende Referentenentwurf zum Insektenschutzgesetz soll einen Beitrag dazu leisten.

Durch den Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland in der Form eines Artikelgesetzes sollen Änderungen im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG, Artikel 1) und Wasserhaushaltsgesetz (WHG, Artikel 2) vorgenommen werden, um das Insektensterben in Deutschland umfassend zu bekämpfen. Die geplanten Änderungen des BNatSchG betreffen die allgemeine Zielsetzung des Gesetzes (§ 1 BNatSchG), die Landschaftsplanung (§§ 10 f.), den besonderen Gebietsschutz (§§ 23 f., 30a BNatSchG neu) und den allgemeinen Artenschutz (§ 41a BNatSchG neu). Die Änderungen des WHG betreffen die Pflichten von Eigentümern und Nutzungsberechtigte bezüglich Anwendung von Pflanzenschutzmitteln an oberirdischen Gewässern bzw. Gewässerrandstreifen (Änderung des § 38 WHG, § 38b WHG neu).

Die durch den Gesetzgeber geplanten Änderungen sind als Beitrag zur Verbesserung des Schutzes von Natur und Landschaft zu bewerten, jedoch nicht unmittelbar als Fortschritt im Insektenschutz. Die beabsichtigten Gesetzesänderungen enthalten Verbotsnormen in Bezug auf den Einsatz verschiedener Biozidprodukte „in bestimmten ökologisch besonders schutzbedürftigen Teilen von Natur und Landschaft“² sowie die Neuerrichtung künstlicher Beleuchtungen. Die geplanten Vorschriften zum Schutz vor die biologische Vielfalt beeinträchtigenden Lichtimmissionen können einen nicht unerheblichen Beitrag zum Schutz vor weiterem Insektenchwund sowie zum Schutz von Nachtlandschaften leisten. Nach heutigem Kenntnisstand existieren allerdings weitere Treiber des Insektenverlustes, die ebenfalls erheblichen Einfluss auf die Dynamik von Insektenpopulationen haben und nicht vollumfänglich von dem Gesetzesentwurf adressiert werden. Wesentliche Einflussfaktoren auf Insektenpopulationen sind

¹ Referentenentwurf v. 21.7.2020, S. 1.

² Referentenentwurf v. 21.7.2020, S. 28.

etwa der Einsatz von Insektiziden in Landwirtschaft, Gartenbau und im Privatbereich, die Beseitigung von Rand- und Blühstreifen, oder die Nutzung von Managementstrategien ohne Berücksichtigung des Insektenschutzes (bspw. Mahdtechniken oder Pflanzenbaustrategien). Wenn das geplante Gesetzesvorhaben einen wirklichen positiven Effekt auf den Schutz von Insektenpopulationen haben soll, sollten diese Einflussfaktoren durch den Gesetzentwurf adressiert werden. Viele der derzeit beabsichtigten Gesetzesänderungen haben nämlich nur einen begrenzten direkten Einfluss auf Insektenpopulationen und dienen jedenfalls auch anderen Naturschutzziele. Ein im Gesetzesentwurf gegenwärtig nicht berücksichtigter Aspekt, der möglichst noch aufgenommen werden sollte, ist eine Verankerung von Wissensvermittlung über Arten- und Prozessschutz sowie von insektenfreundlichen landwirtschaftlichen Grundlagen, möglichst mit Praxisbezug, in Schulcurricula.

In den Formulierungen des Gesetzesentwurfs gilt es zu beachten, dass die Terminologien „Pestizid“, „Pflanzenschutz“ und „Biozid“ spezifischer als gegenwärtig eingesetzt werden sollten, um Verwirrungen zu vermeiden.

Insgesamt wird der Insektenschutz mit den beabsichtigten Gesetzesänderungen durch Änderungen der Zielsetzungen des BNatSchG nur implizit gestärkt. Bei vielen beabsichtigten Änderungen ist zudem nicht absehbar, wie stark von Ausnahmeregelungen Gebrauch gemacht werden könnte. Daher sollte ein umfassendes Monitoring stattfinden, um nachverfolgen zu können, ob die beabsichtigten Gesetzesänderungen zu dem gewünschten Zweck, einer schlussendlichen Erholung lokaler Insektenpopulationen, beitragen.

B. Zu den geplanten Änderungen im Bundesnaturschutzgesetz im Einzelnen

I. Änderungen im Rahmen der Zielsetzungen des § 1 BNatSchG

Zunächst erfahren die Ziele des BNatSchG (Erhaltung und Schutz der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sowie von Natur und Landschaft), die in § 1 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 BNatSchG verankert sind, eine Erweiterung: Sie sollen um die Erhaltung und den Schutz der „Vielfalt von Landschaften und Böden als natürliches und kulturelles Erbe“ ergänzt werden. Darüber hinaus werden zwecks Intensivierung des Schutzes der Böden sowie von Natur und Landschaft Konkretisierungen der Schutzziele in den Abs. 2 bis 4 BNatSchG-E eingefügt. Hierdurch wird explizit der Boden als Teil von Natur und Landschaft festgeschrieben und somit klargestellt, dass Bodenschutz Schutzziel des BNatSchG ist. Zu begrüßen ist die ausdrückliche Einbeziehung der Bodenfunktionen, insbesondere ihrer Regu-

lierungsfunktion für Stoffkreisläufe und den Klimaschutz. Versäumt wird allerdings, die Bedeutung der Tiere für den Boden herauszustellen. Viele Insekten haben Larven- und Puppenstadien im Boden, auf die eine Bodenbearbeitung Rücksicht nehmen sollte.

Durch die vorgeschlagenen Änderungen des § 1 BNatSchG wird erstmalig der Eigenwert diverser Böden im Gesetzeswortlaut anerkannt. Ausdrücklich sind Böden bisher lediglich hinsichtlich ihrer Funktion für die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes (§ 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG) geschützt. Die explizite Einbeziehung von Böden in § 1 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG-E und § 1 Abs. 2 Nr. 4 BNatSchG-E fördert ihren Schutz durch das BNatSchG.

Auf Böden bezieht sich wiederum die geplante Änderung betreffend die zweite Zieldimension, d.h. die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes gem. § 1 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG. Durch die geplante Umformulierung des § 1 Abs. 3 Nr. 2 BNatSchG-E erfährt die Zielkonkretisierung in Bezug auf Böden eine kohärente Gestaltung: Böden sollen nach § 1 Abs. 3 Nr. 2 Hs. 1 BNatSchG-E ausdrücklich in „ihrer Funktion als Lebensraum und als Bestandteil des Naturhaushaltes“ bewahrt werden.

Es ist zu konstatieren: Die Funktion von Böden als Lebensraum wird durch diese Änderungen eigenständig und gleichrangig neben ihre Funktion als Ressource des Naturhaushaltes gestellt. Dadurch wird klargestellt, dass Böden nicht mehr nur Ressource des Naturhaushaltes, sondern auch für sich genommen „als Lebensraum“ zu erhalten sind. Der Gesetzgeber rezipiert insoweit, dass der Erhalt der Naturgüter sich mittelbar positiv auf die Erhaltung der Arten auswirkt. Die Ausweitung der Zielkonkretisierung § 1 Abs. 3 Nr. 3 BNatSchG deutet eine Abkehr vom stark ressourcenorientierten Schutzansatz der zweiten Zieldimension an, indem der Lebensraumschutz als solcher (aufgrund seines Eigenwertes) als Voraussetzung für eine Nutzung der Naturgüter anerkannt wird.

Ferner werden § 1 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG durch die neue Zielkonkretisierung Nr. 5 des § 1 Abs. 2 BNatSchG neben Natur- und Kulturlandschaften ausdrücklich „sonstige bedeutende Landschaften, Landschaftsteile und Freiräume“ in den Schutz- und Verbesserungsauftrag einbezogen. Die Erweiterung der bisherigen Landschaftstypen (Naturlandschaft und Kulturlandschaft) birgt ein erhebliches Potenzial für eine Erweiterung und Flexibilisierung der naturschutzrechtlichen Schutzregime. So ist denkbar, dass auch der Landschaftstypus der Agrarlandschaft spezifischer Gegenstand naturschutzrechtlicher Maßnahmen sein kann. Die zweite Zieldimension des BNatSchG, die dauerhafte Sicherung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes, bezweckt auch die Erhaltung wildlebender Tiere und Pflanzen, ihrer Lebensgemeinschaften sowie ihrer Biotope und Lebensstätten im Hinblick auf ihre jeweiligen Funktionen im Naturhaushalt (§ 1 Abs. 3 Nr. 5 BNatSchG). Diese Zielkonkretisierung soll durch das Insektenschutzgesetz dahingehend spezifiziert werden, dass als Funktion für den

Naturhaushalt ausdrücklich Stoffumwandlungs- und Bestäubungsleistungen als besonders bedeutsame Funktionen wildlebender Tiere und Pflanzen benannt werden. Angesichts des zunehmenden Verlustes der Zahl und Arten von Bestäubern ist die klarstellende Zielkonkretisierung begrüßenswert. Der Gesetzgeber hat sich damit der drohenden Folgen des Insektensterbens für die Agrarlandschaft zumindest teilweise angenommen. Dies ist als positiv zu bewerten.

Zwischenfazit: Der Gesetzgeber nimmt durch das Insektenschutzgesetz wesentliche Änderungen in den Zielsetzungen des BNatSchG vor. Die erste Zieldimension (Biodiversitätssicherung) wird auf die Sicherung des Bodens mitsamt seinen Funktionen erweitert, und es wird klargestellt, dass Böden als eigenständiger Bestandteil von Natur und Landschaft zu schützen sind. Es wird ferner Bedeutung diverser Böden als Lebensraum hervorgehoben. Dies ist als ein Schritt in die richtige Richtung zu bewerten. Erfreulich ist, dass die Stoffumwandlungs- und Bestäubungsleistungen wildlebender Tiere ausdrücklich als Ziele der Sicherung des Naturhaushalts benannt werden, was angesichts des bedenklichen Rückgangs von insbesondere Insektenarten dringend erforderlich ist. Auch wenn die explizite Nennung von Bodentieren als Schutzgut fehlt, ist die ausdrückliche Einbeziehung von Böden als Schutzgegenstand des BNatSchG insgesamt begrüßenswert. Insofern werden auch Maßnahmen der Naturschutzbehörden möglich, die das Bewirtschaften von Böden betreffen bzw. Verstöße gegen Verbotsstatbestände sanktionieren.

II. Zusatz im § 2 BNatSchG

Das Insektenschutzgesetz sieht eine Ergänzung des § 2 BNatSchG um einen neuen Absatz 7 vor, der das freiwillige Engagement Privater bei der Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes anregen soll. Gemäß § 2 Abs. 7 S. 2 BNatSchG-E ist in behördlichen Entscheidungsverfahren „begünstigend zu berücksichtigen“, soweit sich aufgrund freiwilliger Maßnahmen wie vertraglichen Vereinbarungen oder der Teilnahme an öffentlichen Programmen zur Bewirtschaftungsbeschränkung der Zustand von Biotopen und Arten auf einer Fläche (tatsächlich) verbessert. Die Berücksichtigungspflicht soll nach § 2 Abs. 7 S. 3 BNatSchG-E insbesondere für die Zulässigkeit der Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands sowie der Aufnahme der vorherigen oder einer neuen Nutzung greifen.

Durch wen und in welcher Form eine tatsächliche Zustandsverbesserung zu belegen bzw. nachzuweisen ist, geht aus dem Gesetzesentwurf nicht hervor. Es stellt sich außerdem die Frage, wie die Behörde einer gesetzlich normierten Pflicht zur positiven Berücksichtigung in den Fällen nachkommen kann, in denen keine Ermessens-, sondern eine gebundene Entscheidung getroffen werden muss.

Die vorgeschlagene Änderung dient nur sehr mittelbar bis gar nicht dem Insektenschutz. Insbesondere fehlt eine Umformulierung der Umsetzungsziele in § 2 Abs. 3 BNatSchG. Obwohl dies ein Naturschutzgesetz ist, werde die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege hier weiterhin als nachrangig formuliert.

III. Änderungen der Vorschriften über die Landschaftsplanung, §§ 9 f. BNatSchG-E

Der Entwurf sieht ferner Änderungen für die Landschaftsplanung vor. Sie betreffen nicht unmittelbar den Insektenschutz. Grundsätzlich dient die Novellierung dazu, die naturschützende Landschaftsplanung zu stärken. Neu ist u.a. die Pflicht, überörtliche Planungen (Raumordnungspläne) alle zehn Jahre auf ihre Aktualität und notwendigen Änderungsbedarf insbesondere im Hinblick auf Änderungen der Landschaftsplanung zu prüfen. Die dadurch erzeugte Transparenz der Raum- und Landschaftsplanung sowie bessere Überprüfbarkeit raumbezogener Naturschutzbelange in der Landschaftsplanung ist angesichts eines mindestens vermuteten „Wegwägens“ von Naturschutzbelangen im Rahmen der Raumordnung begrüßenswert. Positiv ist auch die ausdifferenzierte Aufnahme von Grünordnungsplänen in das BNatSchG mit dem Hinweis ihrer rechtsverbindlichen Festsetzung zu bewerten. Dadurch und mithilfe des neu eingefügten Entwicklungsgebots durch § 11 Abs. 4 S. 4 BNatSchG-E werden die planerischen Instrumente auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung gestärkt.

Ob die Änderungen die gewünschte Steuerungswirkung entfalten, erscheint angesichts der Abweichungsbefugnis der Länder, die – wie die Erfahrung zeigt – von dieser auch Gebrauch machen, mehr als fraglich.

IV. Keine Änderungen der Eingriffsregelung, §§ 13 ff. BNatSchG

Leider sind keine Änderungen in §§ 13 ff. BNatSchG zur Eingriffsregelung beabsichtigt. Hier wären entsprechende Änderungen zur besseren Umsetzung und somit zur Stärkung des Insektenschutzes empfehlenswert. Ohne entsprechende Änderungen führen die bekannten Umsetzungsdefizite auch weiterhin dazu, dass §§ 13 ff. BNatSchG Insekten nicht oder nur sehr unzureichend geschützt sind.

V. Neue Vorschriften zum Insektenschutz in Bezug auf den besonderen Gebietsschutz

Der Entwurf sieht drei wesentliche Änderungen des besonderen Gebietsschutzes vor, die gezielt das Schutzniveau für Insekten erhöhen sollen.

1. Die erste Änderung betrifft gem. §§ 23 f. BNatSchG-E Naturschutzgebiete und Nationalparke. Für diese Schutzgebietstypen soll für den Außenbereich (§ 35 BauGB) ein Verbot

der Neuerrichtung von Beleuchtungen an Straßen und Wegen sowie von beleuchteten oder lichtemittierenden Werbeanlagen normiert werden. Da Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft durch künstliche Lichtemissionen kaum eine Relevanz im Rahmen des Vollzugs des Naturschutzrechts entfaltet haben, sie aber nach jüngsten Erkenntnissen in nicht unerheblichem Maß zum Insektenschwund beitragen, ist diese Änderung zu begrüßen. Allerdings sollte nicht zu viel Hoffnung in die Effektivität dieser Änderung gesetzt werden, da das Verbot nur einen kleinen Teil der Fläche Deutschlands (weniger als 7%) betrifft und somit maximal nur einen geringen Effekt auf Insektenpopulationen hat. Darüber hinaus weisen Schutzgebiete häufig eine nur kleine Fläche auf, ohne dass ausreichende Pufferzonen bestehen, weshalb die Beeinträchtigungen auch von außerhalb eines Schutzgebiets verursacht werden können. Zudem ist ungewiss, inwieweit die Ausnahmeregelung aufgrund von Verkehrssicherheit überhaupt zu einer Einschränkung der Beleuchtung führen wird. Demgegenüber ist das Absehen von unklaren Erheblichkeitsschwellen positiv zu bewerten, da diese bislang zu Auslegungs- und Anwendungsschwierigkeiten und folglich zu einem Vollzugsdefizit geführt haben.³

Der Vorschlag zur Änderung des § 23 Abs. 4 BNatSchG-E sollte daher überarbeitet werden: § 23 Abs. 4 BNatSchG-E verbietet nur die *Neuerrichtung* von Beleuchtungsanlagen. Es ist nicht ersichtlich, warum wesentliche Änderungen, insbesondere Umrüstungen bestehender Anlagen nicht berücksichtigt werden. Es bedarf dringend einer Steuerung der Nachrüstung und des Betriebs von Bestandsanlagen, denn durch – vor allem in kommenden Jahren anstehende – Modernisierungsmaßnahmen droht eine erhebliche Erhöhung der Beleuchtungsniveaus aufgrund kostengünstiger und hellerer Leuchtmittel. Eine solche drohende Zunahme der Beeinträchtigungen im besonderen Gebietsschutz ist nicht mit dem Ziel des Insektenschutzes und den ökologischen Erfordernissen von Nachtlandschaften vereinbar. Ob insoweit ein generelles Verbot für den *Betrieb* bestehender Beleuchtungsanlagen adäquat und verhältnismäßig ist, bedarf der weiteren Diskussion. Jedenfalls bedarf es eines höheren Schutzstandards, der fachlich und rechtlich vertretbar und auch erforderlich ist.⁴ Da die betroffenen Beleuchtungsanlagen nur in wenigen Fällen zulassungsbedürftig sind, dürfte in den überwiegenden Fällen die Legalisierungswirkung von Genehmigungen nicht entgegenstehen. Darüber hinaus ist eine Ausnahme für gebietsverträgliche Beleuchtungen ausweislich des § 23 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 BNatSchG-E vorgesehen.

³ Schroer/Huggins/Azam/Hölker, Sustainability 2020, DOI: 10.3390/su12062551, S. 18 ff.; vgl. Huggins/Schlacke, Schutz von Arten vor Glas und Licht. Rechtliche Anforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten, 2019, S. 248 ff.

⁴ Vgl. Huggins/Schlacke, Schutz von Arten vor Glas und Licht. Rechtliche Anforderungen und Gestaltungsmöglichkeiten, 2019, S. 120 ff., 239 ff.

Schließlich sollte das Verbot auch die übrigen Gebietstypen des besonderen Gebiets-schutzes erfassen. Dies gilt insbesondere für Landschaftsschutzgebiete nach § 26 BNatSchG und für den Biotopschutz. Letzterer weist mit seinen Verbindungselementen und -flächen eine wichtige Funktion für einen raumübergreifenden Naturschutz auf. Für lichtempfindliche Arten sind solche Räume, u.a. für die Migration und Dispersion, notwendig. Dadurch, dass das Verbot nicht für Verbindungselemente und -flächen gilt, droht hier ein wesentlicher Baustein für einen ausreichenden Insektenschutz unbeachtet zu bleiben.

2. Die Änderung des § 30 Abs. 2 S. 1 kommt Insekten der genannten Lebensräume zugute. Unklar bleibt allerdings, was die Änderung für die Praxis bedeutet, da sowohl Grünland als auch Streuobstbestände bewirtschaftet werden.
3. Die dritte Änderung betrifft die Einfügung eines neuen § 30a BNatSchG-E: Er verbietet das Ausbringen von Biozidprodukten außerhalb geschlossener Räume in Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten, Naturdenkmälern und Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung sowie in gesetzlich geschützten Biotopen. Dieses Verbot richtet sich zuvörderst an den landwirtschaftlichen Einsatz von Biozidprodukten und wird zu einem lokalen Erholen von Insektenpopulationen in Schutzgebieten beitragen. Damit wird es dem Zweck von Schutzgebieten gerecht. Es dient als besondere agrarrechtliche Vorschrift der Verzahnung von Agrar- und Naturschutzrecht und ist sehr begrüßenswert. Es wäre wünschenswert, wenn diese Verzahnung auch auf den allgemeinen Gebiets-schutz erweitert würde. Unbeantwortet bleibt allerdings die Frage des Eintrags von Antibiotika und neuen Parasitenmitteln wie bspw. Ivermektin, die über den Kot von Weidetieren und Schafen in Naturschutzgebiete eingetragen werden.

Es sollte nach einigen Jahren geprüft werden, ob das Verbot von Biozidprodukten entsprechend dem neuen § 30a BNatSchG-E tatsächlich auch angewandt wird oder durch Ausnahmen großflächig unterlaufen wird. Dazu sollten entsprechende Daten gesammelt werden, d.h. der entsprechende Einsatz von Bioziden dokumentiert werden. Dies erlaubt zudem Auswertungen zur Effektivität der Schutzmaßnahmen, wenn diese mit Daten zu Insektenpopulationen gekoppelt werden.

VI. Schutz von Natur und Landschaft vor beeinträchtigenden Lichtimmissionen

Zum Schutz von Arten vor künstlichen Lichtimmissionen enthält ein neuer § 41a BNatSchG-E die Pflicht, „neu zu errichtende Beleuchtungen an Straßen und Wegen, Außenbeleuchtungen baulicher Anlagen und Grundstücke sowie beleuchtete oder lichtemittierende Werbeanlagen technisch und konstruktiv so anzubringen, mit Leuchtmitteln zu versehen und so zu betreiben,

dass Tiere und Pflanzen wild lebender Arten vor nachteiligen Auswirkungen durch Lichtemissionen geschützt sind, die nach Maßgabe einer Rechtsverordnung nach § 54 Absatz 4d vermeidbar sind“.

Durch diese Pflichten wird das Beeinträchtigungspotenzial des Umweltmediums Licht explizit und sehr umfassend in das Naturschutzrecht aufgenommen und gesteuert, und damit eine bislang bestehende Regelungslücke geschlossen. Dies ist uneingeschränkt zu begrüßen. Erfasst werden die beiden wichtigsten Fallgruppen: Straßenbeleuchtungen und Lichtwerbeanlagen. Allerdings wird die Pflicht nur ausgelöst, wenn die Lichtimmissionen vermeidbar sind. Was hierunter zu verstehen ist, soll durch eine Rechtsverordnung geklärt werden. Insoweit wird wohl das größte Konfliktpotential dieser Vorschrift auf die untergesetzliche Ebene delegiert. Um ein Vollzugsdefizit zu vermeiden, sollte rasch eine derartige Regelung erlassen werden, die den Anwendungsbereich der unvermeidbaren Lichtimmissionen – möglichst eng – definiert, damit das nunmehr erhöhte Schutzniveau nicht wieder abgesenkt wird.⁵

Der Gesetzesentwurf weist indes zwei weitere Problemkreise auf, die vermeidbar sind und dringend der Beachtung bedürfen: Erstens droht eine Schutzabschwächung: Manche Länder haben weitergehende Schutzvorschriften (bspw. § 21 LNatSchG BW) erlassen. Diese drohen abgeschwächt zu werden, wenn nicht ein Passus in § 41a BNatSchG-E aufgenommen wird, wonach weitergehende Vorschriften unberührt bleiben. Zweitens sieht § 41a Abs. 2 S. 3 BNatSchG-E bei der Anlagenzulassung im Normalfall nur eine Entscheidung im Benehmen mit der zuständigen Naturschutzbehörde vor. Einer Zustimmung der Naturschutzbehörde bedarf es insoweit nicht. Es steht zu befürchten, dass aufgrund des fehlenden Einvernehmens mit der Naturschutzbehörde das Schutzniveau dauerhaft unterminiert wird. Dies gilt insbesondere für Straßenbeleuchtungen. Angesichts der für die Straßenbeleuchtung einschlägigen DIN EN 13201 droht eine erhebliche Steigerung der Beleuchtungsniveaus. Da der Naturschutz auch in der technischen Normierung nicht berücksichtigt wurde, droht das bezweckte Schutzniveau nicht erreicht zu werden. Daher ist dringend zu empfehlen, das Benehmen durch ein Einvernehmen der zuständigen Naturschutzbehörde zu ersetzen.

Bedauerlich ist, dass die Regelung nicht auch den Betrieb von Alt- bzw. Bestandsanlagen erfasst. Sie wäre fachlich erforderlich, da bereits jetzt das Beleuchtungsniveau vielfach über das für Natur und Landschaft verträgliche Maß hinausgeht. Es ist daher zu empfehlen, die Umrüstpflcht des § 41a Abs. 1 S. 3 BNatSchG-E auch auf Lichtwerbeanlagen und andere Außenbeleuchtungen zu erweitern. Hinsichtlich der Lichtwerbeanlagen würde zudem eine Ungleichbehandlung vermieden: Neue Lichtwerbeanlagen mit deutlich geringeren Lichtniveaus

⁵ Zur bis dato unklaren Rechtslage vgl. auch *Huggins*, I+E 2020, 10, 13 ff und Anhang.

erregen in der Nähe leuchtstarker Altanlagen eine deutlich geringere Aufmerksamkeit und werden durch das Verbot benachteiligt. Zum Schutz des Werbetreibenden ist daher eine Gleichbehandlung erforderlich. Der Schutz des Altanlagenbetreibers kann durch eine angemessen gestaltete Umrüstungsfrist berücksichtigt werden.

Das zeitweilige Verbot des Betriebs von Himmelsstrahlern in § 41a Abs. 3 BNatSchG-E ist grundsätzlich sehr begrüßenswert. Die Vorschrift ist als Schutzmaßnahme für den Vogelzug fachlich gerechtfertigt. Aus Sicht des Insektenschutzes ist allerdings eine Ausdehnung der Zeiten erforderlich, wonach nur im Winter von einem Verbot abzusehen ist. Daneben wird angeregt, die Legaldefinition von Himmelsstrahlern in § 7 Abs. 2 BNatSchG aufzunehmen.

In Bezug auf Maßnahmen zum Insektenschutz, die auf die Regulierung von Beleuchtungen jeglicher Art abzielen, sollte tiefergehend wissenschaftlich geprüft werden, welche Art von Beleuchtung die geringsten Auswirkungen auf die biologische Vielfalt haben. Diese im Ansatz bereits vorhandenen Erkenntnisse müssen bei der Erarbeitung der Rechtsverordnung dringend berücksichtigt werden. So sollten bspw. Insektenvernichter, die mittels UV-Licht speziell für diesen Zweck Insekten anlocken und töten, ebenso nicht an Außenwänden von Häusern angebracht werden dürfen.

VII. Sanktionierung durch Bußgeld

Der Verstoß gegen das Verbot des Ausbringens von Biozidprodukten in bestimmten Gebieten (§ 30a BNatSchG-E) ist nach dem derzeitigen Entwurf nicht mit einem Bußgeld bewehrt. Neben ordnungsrechtlichen Anordnungen zwecks zukünftigen Unterlassens gestützt auf das Naturschutzrecht sanktioniert ein Bußgeld den bereits erfolgten Gesetzesverstoß und wirkt auch präventiv. Eine Verletzung des § 30a BNatSchG-E würde also stärker sanktioniert, was angesichts der erheblichen Beeinträchtigungen, die Biozidprodukte nach derzeitigem Erkenntnisstand für die Biodiversität und den Naturhaushalt auslösen, gerechtfertigt ist. Das Ziel einer Trendumkehr in der Anwendung von Biozidprodukten wird gefördert, wenn fahrlässige oder vorsätzliche Verstöße auch mithilfe des Ordnungswidrigkeitenrechts durchgesetzt werden können. Aus diesen Gründen sollte der fahrlässige oder vorsätzliche Verstoß gegen § 30a BNatSchG-E als Ordnungswidrigkeit in § 69 Abs. 3 BNatSchG aufgenommen werden.

VIII. Geplante Änderungen im Wasserhaushaltsgesetz

Die Änderungen des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) betreffen die Einführung von bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln einzuhaltenen Gewässerabständen. Infolgedessen sollen ein neuer § 38b WHG eingefügt und § 38 Absatz 4 Satz 2 Nummer 3 WHG (aus redaktionellen Gründen) geändert werden.

§ 38b WHG regelt die Abstände, die bei der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zu Gewässern einzuhalten sind. Die Vorschrift sieht hierfür einen Mindestabstand zu Gewässern von zehn Metern vor, der sich auf fünf Meter reduziert, wenn eine geschlossene, ganzjährig begrünte Pflanzendecke vorliegt. Ausgenommen von diesen Mindestabstandsregelungen sind kleine Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung.

Der Gesetzesbegründung ist zu entnehmen, dass sich durch die Einführung des § 38b WHG Vollzugserleichterungen erhofft werden, da „im Falle der Entscheidung für den fünf Meter breiten Gewässerabstand durch Inaugenscheinnahme leicht festgestellt werden kann, ob die Abstandsfläche begrünt und daher der Abstand eingehalten ist. Vorher musste im Einzelfall geprüft werden, ob die Abstände zu den Gewässern beim Pflanzenschutzmitteleinsatz eingehalten wurden.“⁶

Eine solche Vollzugserleichterung ist zu begrüßen, da es im Umweltrecht häufig nicht an gesetzlichen Vorgaben, sondern vielmehr an der konsequenten Durchsetzung derselben mangelt. Auch wird eine positive Auswirkung des Regelungsvorhabens auf die Umweltverträglichkeit der Landbewirtschaftung erwartet, durch die zugleich ein Beitrag zur Sicherung der Gewässerqualität geleistet werden soll.⁷ Ob sich diese Hoffnung erfüllt, ist freilich wiederum vom Vollzug der neuen Regelungen abhängig. Daher ist durch ein geeignetes Monitoring vorzuschreiben, um nachvollziehen zu können, ob und inwieweit durch die Gesetzesänderung die Nutzung von Pflanzenschutzmitteln in Gewässerrandstreifen tatsächlich zurückgeht.

Eine Schutzlücke wird ebenfalls nicht beseitigt: Der Schutz stehender und fließender Gewässer vor Lichtimmissionen. Eine Erweiterung des Schutzes wurde weder im Wasserhaushaltsgesetz aufgenommen noch im Rahmen von § 41a BNatSchG-E berücksichtigt. Es ist unklar, ob an solchen Gewässern nicht auch Beleuchtungen errichtet und betrieben werden, die nicht in den Anwendungsbereich des § 41a BNatSchG-E fallen. Zur Klarstellung wäre daher dringend zu empfehlen, entweder den Schutz von stehenden und fließenden Gewässern vor Lichtimmissionen in das WHG aufzunehmen *oder* § 41a Abs. 1 S. 1 BNatSchG-E auf Beleuchtungen an „stehenden und fließenden Gewässern“ zu erweitern.

C. Fazit und Ausblick

Insgesamt sind die geplanten Gesetzesänderungen zu begrüßen. Sie beinhalten einige rechtliche Vorgaben, die als Schritte in die richtige Richtung hin zu einem besseren Schutz von biologischer Vielfalt gewertet werden können. Zu kritisieren ist, dass diese Schritte teilweise noch sehr inkrementell sind und nur in geringem Maße auf den Insektenschutz direkt abzielen.

⁶ Referentenentwurf des BMU, S. 12.

⁷ Referentenentwurf des BMU, S. 13.

So wird das Insektenschutzgesetz in der vorliegenden Fassung das gesetzte Ziel einer Trendumkehr beim Insektenverlust unserer wissenschaftlichen Bewertung nach nicht erreichen und ist somit aller Wahrscheinlichkeit nach unzureichend. Die positiven Regelungsansätze werden aktuell bestehende Schutzlücken weiter, aber leider nicht vollständig schließen, da sie räumlich zu stark auf wenige Schutzgebiete bezogen und sachlich zumeist nur auf Neuanlagen beschränkt sind. Die bereits im Ansatz vorhandene Verzahnung von Agrar- und Umweltrecht sollte ausgedehnt werden. Hier sollte der nationale Gesetzgeber auch nicht auf die Neufassung von Regelungen seitens der EU (bspw. im Rahmen der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik) warten. Vielmehr hätte der Gesetzgeber auch jetzt schon einen noch breiteren Regelungsansatz wählen können, der die Landwirtschaft insgesamt miteinbezieht, bspw. in Form eines Landwirtschaftsgesetzes bzw. einer grundlegenden Novellierung des auf Ernährungssicherung zielenden bestehenden Landwirtschaftsgesetzes aus den 1950er Jahren.

* * *

Die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) dient der Wissenschaft in allen ihren Zweigen durch die finanzielle Unterstützung von Forschungsaufgaben. Sie ist die Selbstverwaltungsorganisation der Wissenschaft in Deutschland. Ihre Mitglieder sind forschungsintensive Hochschulen, außeruniversitäre Forschungseinrichtungen, wissenschaftliche Verbände sowie die Akademien der Wissenschaften.

Die Stellungnahme wurde von der Ständigen Senatskommission für Grundsatzfragen der biologischen Vielfalt erstellt. Die Senatskommission ist ein interdisziplinär aufgestelltes, unabhängiges Expertengremium der biologischen Grundlagenforschung, das ausgewählte Themen auf Basis wissenschaftlicher Erkenntnisse hinsichtlich ihrer gesellschaftlichen und politischen Bedeutung aufbereitet und verschiedene Gremien aus der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG) sowie der nationalen und internationalen Politik berät.