

Entschließungsantrag

der Abgeordneten Lutz Heilmann, Eva Bulling-Schröter, Hans-Kurt Hill, Dr. Gesine Löttsch, Dr. Dietmar Bartsch, Karin Binder, Heidrun Bluhm, Roland Claus, Katrin Kunert, Michael Leutert, Dorothee Menzner, Dr. Ilja Seifert, Dr. Kirsten Tackmann und der Fraktion DIE LINKE.

**zu der dritten Beratung des Gesetzentwurfs der Bundesregierung
– Drucksachen 16/5100, 16/6780 –**

Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mit dem Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes wird das Urteil des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) vom 10. Januar 2006, das die inadäquate Umsetzung von EU-Recht durch das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) feststellte, nur unzureichend umgesetzt. Der vorgelegte Entwurf verstößt erneut gegen die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-RL: Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie). Durch die vorgesehene Einführung der unbestimmten Rechtsbegriffe „in der Regel“, „lokale Population“ und „ökologische Funktion“ in das Naturschutzrecht würde eine erhebliche Rechtsunsicherheit entstehen und der praktische Vollzug vor große Probleme gestellt. Ferner ist mit dem Gesetzentwurf eine erhebliche Abschwächung des rechtlichen Schutzes der nur national, aber nicht durch EU-Recht geschützten Arten verbunden, da die Prüfkriterien des bisherigen § 62 BNatSchG abgeschwächt werden und die neuen artenschutzrechtlichen Bestimmungen in den §§ 42 und 43 BNatSchG anders als im geltenden Recht ausschließlich für die nach der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie geschützten Arten gelten sollen.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. im Rahmen der Erarbeitung eines Umweltgesetzbuches einen Gesetzentwurf für das nationale Naturschutzrecht vorzulegen, der systematisch die Vorgaben der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie nach Geist und Buchstaben integriert, und dabei alle rechtlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen, dass europarechtlich geschützte Arten und Gebiete in einem günstigen Erhaltungszustand verbleiben bzw. in diesen überführt werden. Zur effektiven Verbesserung des Artenschutzes sind dabei

- die Vorgaben des Artikels 16 FFH-RL zur Gewährung von Ausnahmegenehmigungen von den Verboten nach Artikel 12 FFH-RL für die Störung oder Beeinträchtigung von Arten und deren Fortpflanzungs- und Ruhestätten in Gänze gemäß der FFH-RL und den einschlägigen Urteilen des EuGH als restriktiven Schutzmechanismus für europarechtlich geschützte Arten umzusetzen,
 - Befreiungen wie in Artikel 43 Abs. 8 BNatSchG-E für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft bei Anwendung einer guten fachlichen Praxis an den Artenschutz im Sinne der Richtlinie zu binden,
 - sich eng an den klaren Begriffsbestimmungen der Richtlinien zu orientieren und keine unbestimmten Rechtsbegriffe zu verwenden, um Rechtsunsicherheit und Vollzugsprobleme zu vermeiden,
 - verbindliche und nachvollziehbare Vorgaben für die nur national geschützten Arten zu definieren, wobei die gefährdeten Arten einem strengeren Schutz zu unterwerfen sind, die aus Gründen der Rechtsvereinfachung denen für die europarechtlich geschützten Arten angeglichen werden sollten,
 - die Rechtsgrundlagen für ein umfangreiches staatliches Monitoring im Sinne der FFH-Richtlinie für alle geschützten Arten zu schaffen;
2. in Abstimmung mit den Bundesländern dafür Sorge zu tragen, dass das den Artenschutz unterstützende Monitoring erheblich ausgeweitet wird und gegenüber den Bundesländern darauf zu dringen, dass die Naturschutzbehörden in die Lage versetzt werden, ihre Aufgaben angemessen zu erfüllen.

Berlin, den 22. Oktober 2007

Dr. Gregor Gysi, Oskar Lafontaine und Fraktion

Begründung

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes dient der Umsetzung des EuGH-Urteils vom 10. Januar 2006. Der Europäische Gerichtshof hat darin festgestellt, dass mehrere Bestimmungen des deutschen Rechts gegen Artenschutzbestimmungen der FFH-Richtlinie (Artikel 12 bis 16) verstoßen. Vier der gerügten Bestimmungen betreffen das Bundesnaturschutzgesetz – dies soll mit dem Gesetzentwurf behoben werden.

Wegen der generellen Abschaffung der Rahmengesetzgebung und der damit verbundenen Überführung des Naturschutzes und der Landschaftspflege in die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz im Zuge der am 1. September 2006 in Kraft getretenen Grundgesetzänderungen (Föderalismusreform I) erarbeitet die Bundesregierung derzeit ein völlig neues Naturschutzgesetzes im Rahmen der Erarbeitung eines Umweltgesetzbuches. Dieses neue Naturschutzrecht kann nun in vielen Bestimmungen über das bestehende Bundesnaturschutzgesetz hinausgehen, indem es Vollregelungen enthält. Von diesen können die Länder außer bei den allgemeinen Grundsätzen des Naturschutzes, dem Recht des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes allerdings durch eigene Gesetze abweichen.

Mit der nach dem Gesetzentwurf erneut nicht EU-rechtskonformen Umsetzung der Artenschutzbestimmungen der FFH-RL provoziert Deutschland ein erneutes Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission. Wenn diese ein Verfahren nach Artikel 228 des EG-Vertrages einleitet, könnte dies erhebliche

Strafzahlungen nach sich ziehen. Der Gesetzentwurf ist deshalb nicht EU-rechtskonform, weil nur ein Teil der beanstandeten Bestimmungen angepasst wurde. Insbesondere wird Artikel 16 FFH-RL, dessen Voraussetzungen für die Zulassung von Ausnahmen der Verbote nach Artikel 12 FFH-RL komplett zu erfüllen sind, in § 42 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG-E nur teilweise berücksichtigt, da dort nur die „erhebliche“ Störung von Arten „während der Fortpflanzungszeiten“ etc. untersagt wird. Damit wird lediglich Buchstabe b des Artikels 12 FFH-RL berücksichtigt, nicht aber Buchstabe d, der „jede Beschädigung oder Vernichtung der Fortpflanzungs- oder Ruhestätten“ untersagt. Der Gesetzentwurf würde also nur einen zeitlich begrenzten Schutz gewährleisten, wohingegen die FFH-RL, bestätigt durch Urteile des EuGH, explizit den ganzjährigen Schutz von Fortpflanzungs- und Ruhestätten vor jeder – und nicht nur erheblicher – Beschädigung und Störung vorschreibt.

Auch die im Gesetzentwurf vorgeschlagene Definition der erheblichen Störung genügt nicht den Anforderungen des EU-Rechts. Durch Bezugnahme auf den Erhaltungszustand lediglich lokaler Populationen einer Art wird das „Aufrechterhalten eines günstigen Erhaltungszustands“ einer Art insgesamt nicht berücksichtigt, das gemäß Artikel 14 Abs. 1 FFH-RL jedoch das maßgebliche Kriterium für die Zulässigkeit von Eingriffen darstellt. Die FFH-RL enthält aber nicht nur ein Verschlechterungsverbot, sondern auch ein Verbesserungsgebot, wenn Arten sich nicht in einem günstigen Erhaltungszustand befinden. In letzterem Fall ist eine restriktive Handhabung von Ausnahmen geboten. Wenn lediglich der lokale Erhaltungszustand einer Art berücksichtigt wird, werden kumulative Wirkungen mehrerer Eingriffe an verschiedenen Orten auf den generellen Erhaltungszustand einer Art nicht angemessen berücksichtigt.

Aus denselben Erwägungen ist auch die Nichtverschlechterung des lokalen Erhaltungszustandes einer Population als einzige Nebenbedingung der gewährten Ausnahme für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft bei Anwendung der guten fachlichen Praxis (§ 42 Abs. 4 BNatSchG-E) nach EU-Recht keine hinreichende Begründung dafür, auf eine Prüfung nach Artikel 16 FFH-RL zu verzichten. Gerade die bestehende, sehr weitgehende Befreiung der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft wurde vom EuGH in seinem Urteil vom 10. Januar 2006 gerügt. Die Anwendung der guten fachlichen Praxis ist nur dann ein zulässiger Freistellungsgrund, wenn diese verbindlich so festgelegt wird, dass dabei der Artenschutz entsprechend Artikel 16 FFH-RL angemessen berücksichtigt wird, was bislang nicht der Fall ist.

Mit dem Änderungsantrag 8 der Fraktionen der CDU/CSU und SPD (Ausschussdrucksache 16(16)240 des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) wird zudem eine pauschale Länderermächtigung eingeführt. Diese sieht vor, dass „Landesregierungen [...] Ausnahmen nach Satz 1 Nr. 1 bis 5 auch allgemein durch Rechtsverordnung zulassen“ können. Anders als im Gesetzentwurf soll dies auch für die streng geschützten Arten gelten. Dies ist einerseits unnötig, da dem Bund eine abweichungsfeste Gesetzgebungskompetenz zusteht und er damit den Ländern einen rechtlich nicht erforderlichen Handlungsspielraum eröffnet. Andererseits ist damit keine Einzelfallprüfung nach Artikel 16 FFH-RL mehr möglich, was einen Verstoß gegen EU-Recht bedeutet. Ferner sind mit der vorgesehenen Möglichkeit von Generalausnahmen für streng geschützte Arten bestehende Managementprogramme wie das Bibermanagement in Bayern gefährdet, bei dem bislang einzelfallweise geprüft wird.

Darüber hinaus verstößt der Gesetzentwurf auch gegen die Vogelschutzrichtlinie, da nach § 43 Abs. 8 Satz 1 Nr. 5 BNatSchG-E Ausnahmen von den Artenschutzerfordernissen „aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses“ zulässig sein sollen. Da dieser Ausnahmetatbestand

auch für geschützte Vogelarten gelten soll, ist dies nicht mit der Vogelschutzrichtlinie vereinbar.

Infolgedessen käme es zu einer Beweislastumkehr. Die Naturschutzbehörden müssten nun nachweisen, dass durch die Vernichtung einer bestimmten Anzahl von Individuen einer Art deren lokale Population gefährdet ist, während bislang jedes Individuum einer Art geschützt war. In Hinblick auf das besorgniserregende Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen „Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen, Strategien, Perspektiven“ vom Februar 2007, das einen Rückgang der personellen und finanziellen Ressourcen von Naturschutzbehörden um ein Drittel zwischen 1994 und 2001 konstatiert, würden mit diesem und weiteren unbestimmten Rechtsbegriffen dem Vollzug Aufgaben auferlegt, die er derzeit nicht in der Lage wäre zu leisten. Zudem liegen zur Beurteilung der lokalen Populationen keine ausreichenden Daten vor, da das naturschutzfachliche Monitoring bislang keine flächendeckenden lokalen Datengrundlagen erbringen konnte. Das Vorhandensein solcher Daten wäre aber unabhängig von der Etablierung des Kriteriums „lokaler Erhaltungszustand“ wünschenswert, weil dies für den Vollzug des gebietsunabhängigen Artenschutzes bislang ohnehin fehlt.

Für den Vollzug wäre auch die Unbestimmtheit des Begriffs „in der Regel“ (§ 10 BNatSchG-E) bei der Definition von Projekten im Sinne der FFH-RL aus zwei Gründen äußerst problematisch. Dies würde für die Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft eine Rechtsunsicherheit bedeuten. Andererseits müssten die Naturschutzbehörden im Einzelfall nachweisen, dass Handlungen eben doch als Projekt anzusehen sind und dann einer Genehmigung bedürften. In § 34 Abs. 1a BNatSchG-E wurde zudem die Regelung eingeführt, dass anzeigepflichtige Projekte dann als genehmigt gelten, wenn binnen eines Monats keine Reaktion der Naturschutzbehörden vorliegt. Angesichts der dramatisch reduzierten personellen Ressourcen der Naturschutzbehörden lässt dies einen schleichenden Abbau des Naturschutzes im Vollzug befürchten. Darüber hinaus ist es rechtlich sehr fraglich, wenn nach dem Ausbleiben einer Entscheidung der Behörde innerhalb eines Monats faktisch eine Vollgenehmigung als erteilt gilt. Dadurch könnten europarechtlich streng geschützte Arten beeinträchtigt werden, ohne dass die zwingend erforderliche Prüfung erfolgt ist. Eine faktische Genehmigung innerhalb einer so kurzen Frist ist nicht sachgerecht und entspricht nicht den Vorgaben der FFH-Richtlinie. Den Behörden muss mindestens eine Frist von 8 Wochen eingeräumt werden, damit sie die Auswirkungen von Projekten angemessen prüfen können.

Zur Gewährleistung des im Vollzug besonders aufwendigen gebietsunabhängigen Artenschutzes ist deshalb neben einem deutlich besseren Monitoring eine personelle und finanzielle Stärkung der Naturschutzbehörden erforderlich. Nur dann wären ausreichende Ressourcen vorhanden, um Konflikte zwischen Arten- und Naturschutz und den Nutzern im Vorfeld zu vermeiden – beispielsweise durch Karten mit den Vorkommen geschützter Arten – und dadurch die Akzeptanz des Naturschutzes erheblich zu verbessern.