

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages am 19.04.2021 zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes

Prof. Dr. Beate Jessel, Präsidentin des Bundesamts für Naturschutz

Stellungnahme zum Gesetzentwurf

1. Einordnung des Gesetzentwurfes

In Deutschland kommen ca. 33.000 verschiedene Insektenarten vor. Sie sind damit die artenreichste Tiergruppe an Land und machen einen Großteil der Artenvielfalt aus. Der in Deutschland, Europa und anderen Teilen der Welt zu beklagende quantitative wie qualitative Insektenrückgang innerhalb und außerhalb von Schutzgebieten ist eine Tatsache, die durch zahlreiche wissenschaftliche Studien belegt wird.¹ Die vom BfN herausgegebenen Roten Listen der gefährdeten Tier-, Pflanzen- und Pilzarten in Deutschland dokumentieren diese negative Entwicklung für fast 8.000 Insektenarten anhand von bundesweit repräsentativen Daten.² Hiernach gelten 42 % der in den Roten Listen erfassten Insektenarten als bestandsgefährdet, extrem selten oder bereits ausgestorben. 44 % der bislang in den Roten Listen erfassten Insektenarten sind im langfristigen Trend rückläufig. Ein Rückgang der Bestände einzelner Insektengruppen um die 60 % ist hierbei keine Ausnahme. Diese Verringerung der Insektenbiomasse geht mit gravierenden Verlusten der Abundanz und Artenvielfalt bei bestimmten Insektengruppen einher.³

Der Rückgang sowohl von Insektenbiomasse als auch von Insekten-Artenvielfalt hat weitreichende Konsequenzen für die Umwelt und uns Menschen. Insekten kommen in allen Land- und Süßwasserökosystemen in Deutschland vor und erfüllen eine ebenso große Vielzahl von Ökosystemfunktionen. Elementare Ökosystemleistungen, die von Insekten erbracht werden, sind z.B. der Abbau organischer Masse, die biologische Kontrolle von Schadorganismen, die Gewässerreinigung sowie die Erhaltung der Bodenfruchtbarkeit. Zudem erfüllen Insekten wichtige ökologische Funktionen in Nahrungs- und Stoffkreisläufen. Wesentliche Zweige der Landwirtschaft, etwa der Obst- und Gemüseanbau, aber auch großflächig angebaute Ackerkulturlpflanzen wie Raps, Sonnenblumen oder Ackerbohnen sind von der Blütenbestäubung durch Insekten abhängig. Hierbei wird der Wirtschaftsgewinn, welcher mit Hilfe von

¹ Vgl. etwa Habel et al. (2016); Hallmann et al. (2017); Homburg et al. (2019); Seibold et al. (2019); Haslberger, Segerer (2016); die Belege zeigen, dass entgegen den Ausführungen des FDP-Antrages BT-Drs. 19/26779 kein Wissensdefizit vorliegt, vielmehr besteht ein Handlungsdefizit.

² BfN (2011, 2016), Rote Listen; Ries et al. (2019)

³ Ssymank et al. (2021)

Bestäubungsleistungen in Deutschland erzielt wird, mit einem durchschnittlichen Jahresgesamtwert der Ernte auf ca. 1,13 Milliarden Euro geschätzt.⁴ Diese Leistungen ermöglichen der Landwirtschaft nachhaltige Anbaustrategien und sorgen zudem für gesunde und stabile Ökosysteme, die zur Gesundheitsvorsorge beitragen und Raum für Erholung bieten. Insekten stellen weiterhin eine wichtige Nahrungsgrundlage für andere Gliederfüßer und zahlreiche weitere Tiergruppen dar, wodurch sich der Insektenrückgang unmittelbar auf andere Organismen in Ökosystemen auswirkt.

Die Gründe für den Rückgang der Insektenbiomasse und Insekten-Artenvielfalt sind vielfältig und komplex. Zu den Hauptursachen zählen die Anwendung von Pestiziden, der Verlust und die qualitative Verschlechterung von Lebensräumen, der Mangel an Strukturvielfalt, der Eintrag von Schadstoffen in Böden und Gewässer sowie die Lichtverschmutzung.⁵ Dementsprechend müssen mehrere Ansatzpunkte gleichzeitig verfolgt werden, um dem Insektenrückgang durch konkretes Handeln entgegenzuwirken. In diesem Sinne enthält der vorliegende Gesetzentwurf ein vielfältiges Spektrum an verschiedenen Maßnahmen. Zentrale Bausteine des Entwurfs sind unter anderem die Einschränkung des Biozideinsatzes, die Verringerung der Lichtverschmutzung, die Ausweitung des gesetzlichen Biotopschutzes sowie die Stärkung der Landschaftsplanung und dynamischer Naturschutzkonzepte wie „Natur auf Zeit“.

Dieser vielseitige Ansatz ist zu begrüßen und stellt einen wichtigen Baustein für die Umsetzung des Aktionsprogramms Insektenschutz dar. Es ist aber zu betonen, dass noch deutlich weiterreichende Schritte notwendig sind, um den Insektenrückgang effektiv zu bekämpfen und die Lebensbedingungen für Insekten in Deutschland langfristig zu verbessern. Besondere Bedeutung kommt hierbei dem Umgang mit solchen Pestiziden zu, die schädliche Auswirkungen auf Insekten haben. Mit der geplanten Änderung und Umsetzung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung unter Federführung und im Verantwortungsbereich des BMEL steht daher eine entscheidende Weichenstellung noch aus. Darüber hinaus werden weitere dynamische Instrumente und Strategien erforderlich sein, um gerade auch in der sog. Normallandschaft Verbesserungen zu erzielen (siehe unter 3).

⁴ Leonhard et al. (2013)

⁵ BfN (2017) Agrar-Report; BfN (2015), Artenschutz-Report; Langevelde et al. (2017); Entgegen den Ausführungen des FDP-Antrages BT-Drs. 19/26779 der Erforschung der Ursachen des Insektenrückgangs keine monokausalen Betrachtung zugrunde liegt. Zur weiteren Forschung betreut das BfN insbesondere die F+E-Vorhaben „Gefährdungsursachenanalyse für Tiere, Pflanzen und Pilze“ sowie „Konzeptentwicklung zum bundesweiten Insektenmonitoring“. Durch das bundesweite Insektenmonitoring sollen zukünftig Daten zum Zustand und zur Entwicklung von Insektenbeständen erhoben werden, um den langfristigen Erfolg von Maßnahmen zu prüfen.

2. Zentrale Regelungen

2.1 Verbote der Anwendung von Bioziden

Durch § 30a BNatSchG-E wird der flächige Einsatz bzw. das Auftragen bestimmter Biozidprodukte außerhalb geschlossener Räume in Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten, Naturdenkmälern sowie in gesetzlich geschützten Biotopen verboten. Die Vorschrift konzentriert sich auf Biozide mit bestimmungsgemäß insektizider Wirkung, namentlich Insektizide, Akarizide sowie Produkte gegen Arthropoden. Für Pflanzenschutzmittel sind – wie auch im Aktionsprogramm Insektenschutz vorgesehen – entsprechende Verbote im Entwurf zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung enthalten (siehe dazu unten unter 3.1). Das BfN begrüßt diese Anwendungsverbote, da die Verwendung von Pestiziden einschließlich von Bioziden eine bedeutende Ursache für den Insektenrückgang darstellt. § 30a BNatSchG-E schützt Insekten mitsamt ihrer Lebensräume in ökologisch besonders erhaltenswerten Bereichen und somit auch die Biodiversität im Allgemeinen. Unterstützt wird auch hier die Forderung des Bundesrates,⁶ diese Anwendungsverbote ebenso auf Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten zu erstrecken. Darüber hinaus sollte eine Erweiterung auf FFH-Gebiete erfolgen.

Flankiert wird der neue § 30a BNatSchG-E sowie die weiteren Verbote des Gesetzesentwurfes durch entsprechende Bußgeldvorschriften im § 69 BNatSchG. So wird für die Verbote der Anwendung von Bioziden ein neuer § 69 Abs. 3 Nr. 5a BNatSchG-E eingefügt, wonach derjenige ordnungswidrig handelt, der entgegen § 30a BNatSchG-E ein dort genanntes Biozidprodukt flächig einsetzt oder aufträgt. Hierbei zielt der Bußgeldrahmen der Tatbestände des § 69 BNatSchG in erster Linie auf die Sanktionierung des Handelns von natürlichen Personen ab. Allerdings können Verstöße gegen das Naturschutzrecht auch durch Unternehmen begangen werden. Dabei sind die maximal möglichen Bußgelder gerade im Kontext größerer Aktivitäten im Vergleich zu den Vorhabenkosten so gering, dass sie bei den Gesamtkosten nicht wesentlich ins Gewicht fallen. Die Bußgeldvorschriften können dadurch in diesem Kontext ihre abschreckende Wirkung nicht entfalten, weshalb es ratsam erscheint, den Bußgeldrahmen für juristische Personen und Personenvereinigungen anzuheben.⁷

2.2 Eindämmung von Lichtverschmutzung

Erstmalig wird in der Bundesgesetzgebung mit dem vorliegenden Gesetzentwurf das Thema Lichtverschmutzung umfassend in den Blick genommen, was ausdrücklich zu begrüßen ist. Zentral ist hierbei die Vorschrift des § 41a BNatSchG-E, die dem Schutz von Tieren und Pflanzen vor nachteiligen Auswirkungen durch Lichtimmissionen dient. So sieht Absatz 1 der Vorschrift vor, dass neu zu errichtende Beleuchtungen an Straßen und Wegen, Außenbeleuchtungen baulicher Anlagen und Grundstücke sowie

⁶ Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, BR-Drs. 150/21(B), 26.03.21, S. 7.

⁷ Der Bundesrat hat hierfür einen konkreten Formulierungsvorschlag vorgelegt, siehe BR-Drs.150/21(B), 26.03.21, S. 8 f.

bestimmte Werbeanlagen so anzubringen und zu betreiben sind, dass Tiere und Pflanzen wild lebender Arten vor nachteiligen Auswirkungen durch Lichtimmissionen geschützt sind. Neben der Neuanlage werden hierbei auch wesentliche Änderungen der genannten Beleuchtungen erfasst. Zur Operationalisierung dieser Vorgaben wird das BMU durch § 54 Abs. 4d BNatSchG-E verpflichtet, konkretisierende Festlegungen in Form einer Rechtsverordnung zu treffen. Hierdurch sollen insbesondere technische Anforderungen, wie Grenzwerte für Lichtemissionen sowie konstruktive Vorgaben für Umrüstpfllichten, erarbeitet werden. Das BfN wird diesen Prozess unter anderem durch die Konzeption, Vergabe und Begleitung von Forschungs- und Entwicklungsvorhaben fachlich unterstützen.⁸

Befürwortet wird auch § 23 Abs. 4 BNatSchG-E, der für Naturschutzgebiete ein grundsätzliches Verbot der Neuerrichtung von Beleuchtungen an Straßen und Wegen sowie von beleuchteten oder lichtemittierenden Werbeanlagen vorsieht. Durch § 24 Abs. 3 S. 2 BNatSchG-E wird der Geltungsbereich dieses Verbotes auf Nationalparke erstreckt. Unterstützt wird die Forderung des Bundesrates⁹, den Geltungsbereich auf die Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten zu erweitern, da diese gemäß § 25 Abs. 3 BNatSchG wie Naturschutzgebiete zu schützen sind. Darüber hinaus sollte auch eine Erweiterung auf FFH-Gebiete, für die ein Verschlechterungsgebot gilt, erfolgen.

Weiterhin schafft § 54 Abs. 6b BNatSchG-E für das BMU eine Ermächtigungsgrundlage, um im Einvernehmen mit BMBF den Betrieb von Himmelsstrahlern durch Rechtsverordnung für bestimmte Zeiträume oder ganzjährig zu beschränken oder zu untersagen. Der Erlass einer solchen Rechtsverordnung ist notwendig, da Himmelsstrahler erhebliche nachteilige Auswirkungen auf den Vogelzug und Insekten haben. In diesem Zusammenhang ist zudem auf § 54 Abs. 6a BNatSchG-E hinzuweisen, der das BMU ermächtigt, im Einvernehmen mit BMEL und BMBF Regelungen zur Beschränkung oder zum Verbot von Insektenfallen durch Rechtsverordnung zu treffen, die außerhalb geschlossener Räume verwendet werden. Umfasst sind hierbei ausweislich der Gesetzesbegründung sowohl Lebendfallen, als auch Fallen, durch die Insekten getötet werden.¹⁰ Hier erscheint ein möglichst umfassendes Verbot von Insektenfallen erstrebenswert.

Insgesamt sind die im Gesetzentwurf enthaltenen Vorschriften zur Eindämmung der Lichtverschmutzung sowohl für den Insektenschutz als auch für den allgemeinen Schutz von Ökosystemen von großer Bedeutung. Beeinträchtigungen durch künstliche nächtliche Beleuchtung wurden für viele unterschiedliche Tier- und Pflanzenarten

⁸ Im Ressortforschungsplan 2021 des BMU sind insbesondere folgende Forschungs- und Entwicklungsvorhaben vorgesehen: „Beleuchtungsplanung: Verfahren und Methoden für eine naturschutzfreundliche Beleuchtungsgestaltung“ sowie „Systematische Literaturstudie zu Schwellenwerten als Grundlage zur Vermeidung von Beeinträchtigungen durch künstliche Beleuchtung und als Grundlage für Handlungsempfehlungen zukünftiger Studien und Leitfäden“.

⁹ Stellungnahme des Bundesrates zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, BR-Drs. 150/21(B), 26.03.21, S. 6.

¹⁰ BR-Drs. 150/21, S. 27.

nachgewiesen und reichen von der Beeinflussung von Physiologie und Verhalten einzelner Individuen bis zu nachteiligen Auswirkungen auf die Insektenpopulationen.¹¹ Gerade nachtaktive Insekten werden von künstlichen Lichtquellen angezogen und dadurch in ihrer Orientierung gestört.¹² Zu beachten ist zwar, dass Licht lediglich selektiv wirkt. Vergewenwärtigt man sich, dass über 60 % der Wirbellosen nachtaktiv sind und in vielen Insektengruppen die Zahl der nachtaktiven Arten überwiegt, wird deutlich, dass auch Licht einen nicht zu vernachlässigenden Beeinträchtigungsfaktor darstellt. Diesen macht der sog. „Staubsaugereffekt“ am Beispiel der Wasserinsekten deutlich: Eine einzige Straßenlampe in Bachnähe lockt in einer Nacht so viele Köcherfliegen an, wie am Bachufer über eine Länge von 200m in der gleichen Zeit schlüpfen.¹³ Zudem geht von künstlichen Beleuchtungen eine Fallenwirkung für Insekten aus, namentlich durch direkte Hitzeeinwirkung oder durch Erschöpfung, wenn Insekten wiederholt Lichtquellen anfliegen und damit erheblichen Energieverlust erleiden.¹⁴ Künstliche Beleuchtung stört weiterhin wichtige Ökosystemfunktionen (z.B. nächtliche Bestäubung).¹⁵ Durch den Verlust einzelner Bestäubertypen wird die Stabilität im Gefüge von Pflanzengemeinschaften gefährdet und anderen Insekten gehen wiederum wichtige Nahrungsquellen verloren,¹⁶ wodurch sich kaskadenartige Auswirkungen auf Ökosysteme und die Artenvielfalt ergeben können.

2.3 Erweiterung des gesetzlichen Biotopschutzes

Viele spezielle Insektenbiotope sind bisher nicht ausreichend geschützt. Durch § 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 7 BNatSchG-E wird der Kreis gesetzlich geschützter Biotope erweitert, namentlich um artenreiches Grünland, Streuobstwiesen, Steinriegel und Trockenmauern. Hierdurch werden in diesen Bereichen solche Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung oder einer sonstigen erheblichen Beeinträchtigung der Biotope führen können. Die Ergänzungen sind wichtig, da diese Biotope in der Agrarlandschaft bedeutende Lebensräume vieler Insektenarten darstellen. So ist der schleichende Verlust extensiv genutzter Agrarbiotope, insbesondere von Grünland und Streuobstwiesen eine wesentliche Ursache des Insektenrückgangs. Etwa profitieren vom strukturreichen Grünland Schmetterlinge, Wildbienen, Heuschrecken, Zikaden und Laufkäfer. Darüber hinaus haben gerade Streuobstwiesen eine große Bedeutung für baum- und totholzbewohnende Insekten. Steinriegel und Trockenmauern stellen als wertvolle Ackerbegleitbiotope wichtige Lebens- und Bruträume insbesondere für Wildbienen dar. Mit Blick auf den Rückgang dieser Biotoptypen leistet die Vorschrift damit einen wichtigen Beitrag zur Förderung und Erhaltung eines strukturreichen Landschaftsbildes und einer vielfältigen Kulturlandschaft.

¹¹ Langevelde (2017)

¹² Eisenbeis (2013); Macgregor et al. (2016).

¹³ Scheibe (2000), zit. Nach Eisenbeis (2013)

¹⁴ BfN (2016), Rote Liste; Scheibe (2000)

¹⁵ Schröer et al. (2019)

¹⁶ Fontaine et al. (2006)

Die Gesetzesbegründung stellt zudem klar, dass eine finanzielle Förderung von Maßnahmen, die zur Erhaltung und insektenfreundlichen Bewirtschaftung dieser Biotope erforderlich sind, weiterhin möglich ist.¹⁷ Eine Förderung ist oft notwendig und sinnvoll, da anthropogen entstandene Biotope mit relativ extensiver Nutzung wie artenreiches Grünland und Streuobstwiesen in besonderer Weise durch Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes oder im Rahmen öffentlicher Förderprogrammen gesichert werden können.

2.4 Stärkung der Landschaftsplanung

Durch den Gesetzentwurf wird das naturschutzrechtliche Instrument der Landschaftsplanung gestärkt. Aufgabe der Landschaftsplanung ist es, die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu konkretisieren und die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele darzustellen und zu begründen. Mit den vorgeschlagenen Änderungen soll insbesondere die Aktualität der überörtlichen Planwerke sichergestellt werden. So muss nach § 10 Abs. 4 und 5 BNatSchG-E alle 10 Jahre geprüft werden, ob und in welchem Umfang eine Aufstellung oder Fortschreibung von Landschaftsprogrammen erforderlich ist. Darüber hinaus müssen Landschaftsrahmenpläne verpflichtend nach Ablauf dieses Zeitraumes fortgeschrieben werden. Zudem konkretisiert ein neuer § 11 Abs. 6 BNatSchG-E anhand von Anwendungsbeispielen, in welchen Fällen ein Grünordnungsplan aufgestellt werden kann, wodurch die Praktikabilität dieses planungsrechtlichen Instruments gesteigert wird. Die vorgenommenen Anpassungen sind als sinnvoll einzuschätzen, da hierdurch die Stellung des Naturschutzes und damit auch des Insektenschutzes in Planungsverfahren verbessert wird. Hierbei kann durch regelmäßig aktualisierte Pläne sichergestellt werden, dass aktuelle politische Ziele und Erfordernisse wie z.B. der Insektenschutz und Anpassung an den Klimawandel zeitnah in den Landschaftsplänen Berücksichtigung finden.

2.5 Dynamischer Naturschutz durch „Natur auf Zeit“

Mit dem Gesetzentwurf sollen Regelungen zur Förderung des Konzeptes „Natur auf Zeit“ eingeführt werden. Unter "Natur auf Zeit" versteht man die Möglichkeit, dass sich auf einer vorab bestimmten Fläche durch Nutzung, Pflege oder un gelenkte Sukzession der Zustand von Natur und Landschaft aus Naturschutzperspektive zeitweise positiv verändert und diese Veränderung unter bestimmten Voraussetzungen wieder beseitigt werden darf. Durch solch dynamische Schutzkonzepte können Vergrämuungsmaßnahmen durch Flächeneigentümer*innen vermieden werden, die den Zweck verfolgen, Entstehung von Natur und Ansiedlung von geschützten Arten aus Sorge vor naturschutzrechtlichen Einschränkungen zu verhindern. Überdies können temporäre Naturschutzflächen als wertvolle Flächen für die Minimierung oder Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft herangezogen werden.

Durch die mit dem Gesetzentwurf verfolgte Festlegung einheitlicher rechtlicher und fachlicher Rahmenbedingungen soll die Bereitschaft zur Schaffung von zusätzlichen

¹⁷ BR-Drs. 150/21, S. 23.

temporären Lebensräumen gestärkt werden. Dies ist zu begrüßen, da die bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten im geltenden Rechtsrahmen bislang noch nicht hinreichend genutzt werden.¹⁸ Der neue § 2 Abs. 7 BNatSchG-E hebt daher die Bedeutung des umweltrechtlichen Kooperationsprinzips für die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege hervor. Die Regelung soll den zuständigen Behörden eine entscheidungslenkende Vorgabe für die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe sowie für Abwägungsentscheidungen an die Hand geben.¹⁹ Hierdurch werden Gestaltungsmöglichkeiten für die Erteilung gebiets- und artenschutzrechtlicher Vorabausnahmen betont, soweit es für den Naturschutz sinnvoll erscheint.

Da die Erteilung einer gebiets- und artenschutzrechtlichen Vorabausnahme nur unter Berücksichtigung der europarechtlich determinierten Anforderungen zulässig ist, sind ausdifferenzierte Konkretisierungen dieser Voraussetzungen notwendig. Zum einen muss gewährleistet sein, dass solche Ausnahmen nur in für den Naturschutz sinnvoll erscheinenden Fällen erfolgen. Gleichzeitig bedarf es bei der Bemühung um privates Naturschutzengagement einer hinreichenden Rechtssicherheit, dass auf temporär geschützten Flächen auch wieder eine Zugriffsmöglichkeit besteht. In diesem Sinne werden durch § 54 Abs. 10a und 10b BNatSchG-E zwei Ermächtigungsgrundlagen für das BMU geschaffen, um im Einvernehmen mit BMWi bzw. BMVI nähere Anforderungen für die Umsetzung des Konzepts „Natur auf Zeit“ durch Rechtsverordnung zu regeln. Hierbei beziehen sich die Ermächtigungsgrundlagen auf Flächen mit einer zugelassenen Gewinnung mineralischer Rohstoffe sowie auf Flächen mit einer zugelassenen gewerblichen, verkehrlichen oder baulichen Nutzung. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll zunächst von der Ermächtigungsgrundlage des Absatzes 10a Gebrauch gemacht werden, da sich Flächen des Rohstoffabbaus aus naturschutzfachlicher Sicht aufgrund ihrer Gleichförmigkeit und Großflächigkeit für eine Standardisierung der Vorgaben für „Natur auf Zeit“-Maßnahmen besonders eignen.²⁰ Das BfN wird diesen Prozess fachlich unterstützen; derzeit ist für das Jahr 2022 ein Forschungs- und Entwicklungsvorhaben mit dem Kurztitel "Dynamischer Naturschutz durch Natur auf Zeit beim Rohstoffabbau" geplant, welches rechtliche und fachliche Voraussetzungen für entscheidungslenkende Vorgaben erarbeiten wird.

¹⁸ Hendrichke (2019).

¹⁹ BR-Drs. 150/21, S. 21 f.

²⁰ BR-Drs. 150/21, S. 28 f., wonach von Absatz 10b erst dann Gebrauch gemacht werden soll, wenn eine Evaluierung der Umsetzung des Absatz 10a positiv ausfällt.

3. Ausblick

3.1 Änderungen im Pflanzenschutzrecht

Der vorliegende Gesetzesentwurf stellt einen notwendigen Beitrag für einen effektiveren Insektenschutz dar. Um dem Insektenrückgang nachhaltig entgegenzuwirken und die Lebensbedingungen für Insekten in Deutschland auch außerhalb von Schutzgebieten langfristig zu verbessern, sind allerdings noch sehr viel weitreichendere Anstrengungen erforderlich. Besondere Bedeutung kommt in diesem Prozess der geplanten Änderung und Umsetzung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung (PflSchAnwV) zu, die in einem eigenständigen Verordnungsgebungsverfahren unter Federführung des BMEL herbeigeführt werden soll. Die Häufigkeit und das flächenmäßige Ausmaß der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln ist eine der zentralen Ursachen für den Insektenrückgang²¹. Daher soll mit der Fünften Verordnung zur Änderung der PflSchAnwV unter anderem ein neues Verbot der Anwendung von bestimmten Pflanzenschutzmitteln in ökologisch besonders schutzbedürftigen Gebieten eingeführt werden (§ 4 PflSchAnwV-E). Dieses Verbot ist allerdings nicht geeignet, die flächige Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in Deutschland auf signifikanter Fläche zu verringern. Denn im Rahmen des Anwendungsbereiches des § 4 Abs. 1 S. 1 PflSchAnwV-E machen Naturschutzgebiete, Nationalparks und Nationale Naturmonumente zusammen nur einen Anteil von 2 % der landwirtschaftlichen Nutzfläche Deutschlands aus. Selbst bei Einbeziehung der FFH-Gebiete sowie der Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten ergäbe dies nur einen Anteil von 4,9 % an der landwirtschaftlichen Nutzfläche Deutschlands bzw. 1,3 % der Ackerfläche. Es sollten daher zumindest auch FFH-Gebiete sowie Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten konsequent (und nicht erst ab 2024) in den Anwendungsbereich des Verbotes einbezogen werden.

Für Gewässerrandstreifen visiert der Verordnungsentwurf einen besseren Schutz an, indem für die Anwendung sämtlicher Pflanzenschutzmittel ein größerer Mindestabstand zu Gewässern eingeführt werden soll. Ein besserer Schutz von Gewässerrandstreifen ist notwendig, da sie einer Vielzahl von Insekten als Lebensraum dienen, weitere wichtige ökologische Funktionen im Lebenszyklus vieler Insekten erfüllen und darüber hinaus den Stoff- und Sedimenteintrag in die Gewässer vermindern.²² Darüber hinaus sieht der Änderungsentwurf vor, den Einsatz glyphosathaltiger Pflanzenschutzmittel durch strengere Regelungen deutlich einzuschränken. Schließlich soll spätestens ab 2024 ein vollständiges Verwendungsverbot für Glyphosat gelten.

Diese geplanten Änderungen sind – zusätzlich zu den vorgeschlagenen Änderungen im BNatSchG – notwendige Bausteine zur Umsetzung des Aktionsprogramms Insektenschutz, in dem unter anderem ein schrittweiser Ausstieg aus dem Glyphosateinsatz vereinbart wurde, der bis zum 31. Dezember 2023 abgeschlossen sein soll. Auch im aktuellen Koalitionsvertrag wurde die Absicht formuliert, die Anwendung glyphosathaltiger Pflanzenschutzmittel so schnell wie möglich zu beenden und eine umwelt- und

²¹ BfN (2017), Agrar-Report; BfN (2018), Auswirkungen von Glyphosat auf die Biodiversität.

²² DWA (2020)

naturverträgliche Anwendung von Pflanzenschutzmitteln zu regeln. Darüber hinaus dient die Anpassung der PflSchAnwV der Umsetzung der Glyphosat-Minderungsstrategie, die die Bundesregierung im April 2018 vorgestellt hat.

Die geplanten Anpassungen der PflSchAnwV sind aus fachlicher Sicht unabdingbar, da die biologische Vielfalt auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in Deutschland in den letzten Jahren deutlich zurückgegangen ist.²³ Einen erheblichen Teil dieses Biodiversitäts- und Artenverlustes verursacht die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln.²⁴ Hierbei betreffen die direkten schädlichen Wirkungen von Pestiziden regelmäßig auch solche Insekten, die nicht Ziel der Anwendung sind.²⁵ Hinzu kommen indirekte Wirkungen, die den Insektenrückgang noch weiter verstärken. Denn durch den zunehmenden Pestizid-Einsatz wird die Ackerbegleitflora verknappt und damit die Nahrung für blütenbesuchende und auf Wildkräuter spezialisierte Insekten. Insbesondere Glyphosat beseitigt als Totalherbizid jegliche Ackerbegleitflora unabhängig davon, ob von ihr ein wirtschaftlicher Schaden zu erwarten wäre.²⁶ Zudem entfaltet die Pestizidanwendung eine langfristig subletale Wirkung, indem sich Pestizidrückstände sowie auch deren Abbauprodukte in oberen Bodenschichten sammeln, die in ihrer Kombination schädliche Wirkungen auch auf die Biodiversität der Böden entwickeln.²⁷

3.2 Optionen einer Pestizidabgabe

Im Lichte der alarmierenden Entwicklung der Biodiversität in der Agrarlandschaft wird deutlich, dass die bisher geplanten Änderungen des BNatSchG und der PflSchAnwV nur ein erster Schritt sein können. Zusätzlich zu den im vorliegenden Gesetzentwurf vorgesehenen Maßnahmen für Schutzgebiete, müssen insbesondere auch Strategien im Bereich der sog. Normallandschaft in Angriff genommen werden. In diesem Sinne verfolgt die Europäische Kommission als Teil der „Farm-to-Fork“ Strategie im Rahmen des Green Deal das Ziel, den Einsatz von Pestiziden mit höherem Risiko in der europäischen Landwirtschaft bis 2030 um die Hälfte zu senken.²⁸

In diesem Zusammenhang zeigt eine aktuelle Studie des Helmholtz-Zentrums für Umweltforschung, auf welche Weise sich mit einer Pestizidabgabe dieses Ziel in Deutschland erreichen lässt.²⁹ Die Studie untersucht, wie eine solche Abgabe zu konzipieren ist, um eine effektive Reduzierung der ausgebrachten Menge zu erreichen. Hierbei wird begründet, dass eine Pestizidabgabe verfassungs- und europarechtlich durch die hochrangigen Allgemeinwohlbelange des Umwelt- und Gesundheitsschutzes gerechtfertigt wäre. Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Abgabe auf Pestizide

²³ BMU (2014), Indikatorenbericht; BMU (2017), Rechenschaftsbericht

²⁴ BfN (2017), Agrar-Report; BfN (2018), Auswirkungen von Glyphosat auf die Biodiversität.

²⁵ Calvo-Aguda et al. (2019)

²⁶ BfN (2018), Auswirkungen von Glyphosat auf die Biodiversität.

²⁷ BfN (2021), Bodenreport.

²⁸ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, COM (2020) 381, 20.05.2020.

²⁹ Möckel et al. (2021)

insbesondere als Verkehrssteuer oder als Sonderabgabe eingeführt werden könnte. Darüber hinaus erarbeitete bereits im Jahre 2015 ein im Auftrag des Landes Schleswig-Holstein erstelltes Gutachten ein Modell für eine Pestizidabgabe in Deutschland, die ausgehend von den Erfahrungen in Norwegen und Dänemark eine nach Risikoklassen differenzierte Abgabe vorsieht.³⁰ Die Autor*innen schätzen auf Grundlage von Berechnungen, dass das Aufkommen aus der Abgabe ca. 1 Mrd. Euro pro Jahr betragen würde. Die so erzielten Einnahmen der öffentlichen Haushalte könnten bspw. für die Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen, etwa im Bereich des ökologischen Umbaus der Landwirtschaft, genutzt werden.

Untersuchungen des BfN attestieren dem Konzept einer Pestizidabgabe eine hohe Wirksamkeit und einen großen Nutzen für den Naturschutz.³¹ So würde die Abgabe das Eigeninteresse der Betroffenen stimulieren, eine höhere Informationsnachfrage nach naturverträglichen Alternativen auslösen und dadurch zu einem stärkeren Umweltbewusstsein führen. Der Pestizideinsatz kann damit über rechtliche Mindeststandards hinaus weiter gesenkt werden, ermöglicht den Adressaten aber auch, flexibel zu reagieren. Insgesamt stellen Abgaben auf naturschädigende Aktivitäten effiziente Instrumente dar, mit denen ein großes Maß an Synergien mit Naturschutzziele erreicht werden kann.

Literaturverzeichnis

BfN / Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2011), Rote Listen der gefährdeten Tiere, Pflanzen und Pilze Deutschlands. Band 3: Wirbellose Tiere (Teil 1). Naturschutz und Biologische Vielfalt 70 (3).

BfN / Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2015), Artenschutz-Report 2015 - Tiere und Pflanzen in Deutschland. Bonn: 63 S. (https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/presse/2015/Dokumente/Artenschutzreport_Download.pdf).

BfN / Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2016), Rote Listen der gefährdeten Tiere, Pflanzen und Pilze Deutschlands, Band 4: Wirbellose Tiere (Teil 2). Naturschutz und Biologische Vielfalt 70 (4).

BfN / Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2017), Agrar-Report 2017 - Biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft. Bonn: 68 S. (https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/BfN-Agrar-Report_2017.pdf)

BfN / Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2018), Auswirkungen von Glyphosat auf die Biodiversität. Bonn: 13 S. (https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/20180131_BfN-Papier_Glyphosat.pdf)

BfN / Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2019), Abbau naturschädigender Subventionen und Kompensationszahlungen auf stoffliche Belastungen – Ökonomische Instrumente zum Schutz der biologischen Vielfalt. Bonn: 61 S. (https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/oekonomie/Dokumente/Abbau_naturschaedigender_Subventionen.pdf)

³⁰ Möckel et al. (2015)

³¹ BfN (2019), Abbau naturschädigender Subventionen und Kompensationszahlungen auf stoffliche Belastungen.

- BfN / Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2021), Bodenreport, Vielfältiges Bodenleben - Grundlage für Naturschutz und nachhaltige Landwirtschaft. Bonn: 54 S. (https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/landwirtschaft/Dokumente/210108_BodenBioDiv-Report.pdf)
- BMU / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2014), Indikatorenbericht 2014 zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin: 112 S. (https://biologischevielfalt.bfn.de/fileadmin/NBS/documents/Veroeffentlichungen/indikatorenbericht_biologische_vielfalt_2014_bf.pdf)
- BMU / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2017), Rechenschaftsbericht 2017 der Bundesregierung zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin: 123 S. (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/nationale_strategie_rechenschaftsbericht_2017_bf.pdf)
- Calvo-Aguda, Gonzáles-Cabrera, Picó, Calatayud-Vernich, Urbaneja, Dicke, Tena (2019), Neonicotinoids in excretion product of phloem-feeding insects kill beneficial insects. PNAS 116 (34): 16817-16822.
- DWA / Deutsche Vereinigung für Wasserwirtschaft, Abwasser und Abfall e.V. (Hrsg.) (2020): Gewässerrandstreifen - Uferstreifen - Gewässerentwicklungskorridore: Grundlagen und Funktionen, Hinweise zur Gestaltung, Beispiele. Merkblatt DWA-M 612. Hefen.
- Eisenbeis (2013), Lichtverschmutzung und die Folgen für nachtaktive Insekten. In: Held, Höcker; Jessel (Hrsg.): Schutz der Nacht - Lichtverschmutzung, Biodiversität und Nachtlandschaft. BfN-Skripten 336: 53 – 56.
- Fontaine, Dajoz, Meriguet, Loreau (2006), Functional diversity of plant-pollinator interaction webs enhances the persistence of plant communities. PLoS Biology 4(1): 129 - 135.
- Habel, Segerer, Ulrich, Tochyk, Weisser, Schmitt (2016), Butterfly community shifts over 2 centuries. Conservation Biology 30 (4): 754-762.
- Hallmann, Sorg, Jongejans, Siepel, Hofland, Schwan, Stenmans, Müller, Sumser, Hörrn, Goulson, Kroon (2017), More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. PLOS ONE 12 (10): 1-21.
- Haslberger, Segerer (2016), Systematische, revidierte und kommentierte Checkliste der Schmetterlinge Bayerns (Insecta: Lepidoptera). Beiheft der Mitteilungen der Münchner Entomologischen Gesellschaft, Band 106.
- Hendrichske (2019), „Natur auf Zeit“: Dynamische Schutzkonzepte kooperativ gestalten und rechtssicher umsetzen. Natur und Landschaft 94: S. 365-366.
- Homburg, Drees, Boutaud, Nolte (2019), Where have all the beetles gone? Long-term study reveals carabid species decline in a nature reserve in Northern Germany. Insect Conservation and Diversity 12 (4): 268-277.
- Langevelde, Braamburg-Annegarn, Huigens, Groendijk (2017), Declines in moth populations stress the need for conserving dark nights. Global Change Biology 24 (3): 925-932.
- Leonhard, Gallai, Garibaldi, Kuhlmann, Klein (2013), Economic gain, stability of pollination and bee diversity decrease from southern to northern Europe. Basic and Applied Ecology 14 (6): 461-471.
- Macgregor, Evans, Fox, Pocock (2016), The dark side of street lighting: impacts on moths and evidence for the disruption of nocturnal pollen transport. Global Change Biology, 23 (2): 697-707.

- Möckel, Gawel, Kästner, Knillmann, Liess, Bretschneider (2015), Einführung einer Abgabe auf Pflanzenschutzmittel in Deutschland. Studien zu Umweltökonomie und Umweltpolitik Band 10.
- Möckel, Gawel, Liess, Neumeister (2021), Wirkung verschiedener Abgabekonzepte zur Reduktion des Pestizideinsatzes in Deutschland – eine Simulationsanalyse: 136 S. (https://www.gls.de/media/PDF/Presse/Studie_Pestizid-Abgabe_in_Deutschland_2021.pdf)
- Ries, Reinhardt, Nigmann, Balzer (2019), Analyse der bundesweiten Roten Listen zum Rückgang der Insekten in Deutschland. Natur und Landschaft 94: 236-244.
- Scheibe (2000), Quantitative Aspekte der Anziehungskraft von Straßenbeleuchtungen auf die Emergenz aus nahegelegenen Gewässern. Johannes Gutenberg-Universität Mainz: 314 S. (http://www.ephemeroptera-galactica.com/pubs/pub_s/pubscheibem2000p1.pdf)
- Schroer, Huggins, Böttcher, Hölker (2019), Leitfaden zur Neugestaltung und Umrüstung von Außenbeleuchtungsanlagen. BfN-Skripten 543: 97 S.
- Seibold, Gossner, Simons, Blüthgen, Müller, Ambarli, Ammer, Bauhus, Fischer, Habel, Linsenmair, Nauss, Penone, Prati, Schall, Schulze, Vogt, Wöllauer, Weisser (2019), Arthropod decline in grasslands and forests is associated with landscape-level drivers. Nature 574 (7780): 671-674.
- Ssymanik, Hallmann, Sorg, Kroon, Jongejans (2021), Insect biomass decline scaled to species diversity: General patterns derived from a hoverfly community. PNAS 118 (2), e2002554117.

Die Stellungnahme wurde erstellt mit Unterstützung von den BfN Fachgebieten I 2.1, I 2.4, I 1.2, II 1.1, II 1.3, II 2.1, II 2.2, II 4.1, II 4.2.