

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (16. Ausschuss)

**zu dem Antrag der Abgeordneten Angelika Brunkhorst, Michael Kauch, Birgit Homburger, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
- Drucksache 16/3099 -**

Allgemeine Grundsätze für den Naturschutz in Deutschland

A. Problem

Mit dem Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden, im Rahmen des angekündigten Entwurfs für ein Umweltgesetzbuch allgemeine Grundsätze des Naturschutzes im Sinne der im Antrag eingehend dargelegten Erwägungen zu erarbeiten. Die für die Naturschutzpolitik maßgeblichen Zielvorstellungen sollten sich an den Bedürfnissen der Menschen ausrichten und das Miteinander von Naturschützern und Naturnutzern anstreben (anthropozentrische Ausrichtung des Naturschutzes).

B. Lösung

Ablehnung des Antrags mit den Stimmen der Fraktionen der CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP

C. Alternativen

Annahme des Antrags

D. Kosten

Wurden nicht erörtert.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
den Antrag auf Drucksache 16/3099 abzulehnen.

Berlin, den 7. November 2007

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit

Petra Bierwirth
Vorsitzende

Josef Göppel
Berichterstatter

Dirk Becker
Berichterstatter

Angelika Brunkhorst
Berichterstatterin

Lutz Heilmann
Berichterstatter

Undine Kurth (Quedlinburg)
Berichterstatterin

Bericht der Abgeordneten Josef Göppel, Dirk Becker, Angelika Brunkhorst, Lutz Heilmann und Undine Kurth (Quedlinburg)

I.

Der Antrag auf **Drucksache 16/3099** wurde in der 94. Sitzung des Deutschen Bundestages am 26. April 2007 zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und zur Mitberatung an den Ausschuss für Wirtschaft und Technologie und den Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz überwiesen.

II.

Mit dem Antrag soll die Bundesregierung aufgefordert werden, im Rahmen des angekündigten Entwurfs für ein Umweltgesetzbuch allgemeine Grundsätze des Naturschutzes im Sinne der im Antrag eingehend dargelegten Erwägungen zu erarbeiten. Die für die Naturschutzpolitik maßgeblichen Zielvorstellungen sollten sich an den Bedürfnissen der Menschen ausrichten und das Miteinander von Naturschützern und Naturnutzern anstreben (anthropozentrische Ausrichtung des Naturschutzes).

III.

Der **Ausschuss für Wirtschaft und Technologie** hat mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion FDP empfohlen, den Antrag auf Drucksache 16/3099 abzulehnen.

Der **Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz** hat mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion FDP empfohlen, den Antrag auf Drucksache 16/3099 abzulehnen.

IV.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** hat den Antrag auf Drucksache 16/3099 in seiner 49. Sitzung am 7. November 2007 abschließend beraten.

Die **Fraktion der FDP** erinnerte daran, dass im Zuge der Förderalismusreform in Artikel 72 Abs. 3 GG die Zuständigkeiten für den Naturschutz neu geregelt worden seien. Der Bund sei nunmehr nur noch für die abweichungsfesten Regelungsgehalte wie die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes zuständig. Die Auswirkungen auf die Praxis seien noch unklar. Zu den allgemeinen Grundsätzen des Naturschutzes enthalte der Antrag der FDP-Fraktion erste Überlegungen, die auch für die Konzeption eines Umweltgesetzbuches eine entscheidende Rolle spielten. Die abweichungsfesten Bestandteile seien in verschiedenen Entwürfen unpräzise formuliert. Die Bundesregierung habe zunächst die allgemeinen Grundsätze relativ großzügig definiert. Ob dies vorteilhaft sei, bleibe abzuwarten. Jedenfalls sei die Bundesregierung aufgefordert, im Umweltgesetzbuch zu konkretisieren, welche Aufgaben dem Bund zukämen und welche den Ländern oblägen. Dies erfordere die Ausarbeitung von Leitbildern für den Naturschutz, die den Bundesländern auch zur Orientierung für etwaige eigene Regelungen dienen könnten. Naturschutzziele ließen sich aus den Bedürfnissen des Menschen, aus der Natur nutzen zu ziehen, gewinnen. Eine intakte Umwelt und eine intakte Natur seien erforderlich, um auch für nachkommende Generationen noch Handlungsspielräume zu gewährleisten. In verschiedenen Debatten sei hervorgehoben worden, dass es sich bei der Natur um eine von Menschen gemachte Kulturlandschaft handele. Die genutzte Natur unter-

liege kulturellen Wertmaßstäben. Das Leben und die Werte veränderten sich. Aus diesem Grund müssten der Naturschutz sowie die Ziele für den Naturschutz flexibel bleiben. Eine dynamische Entwicklung sei zu gewährleisten. In der Vergangenheit habe man das Gefühl gehabt, Naturschutzpolitik sei in erster Linie mit Verboten verbunden. In Zukunft müsse dazu übergegangen werden, die Menschen vor Ort frühzeitig einzubeziehen. Das geschehe teilweise schon in der ökologischen Bauleitplanung usw. Auch bei Deichbaumaßnahmen gebe es konstruktive Ansätze. Das Wissen von Naturschutzverbänden werde verstärkt einbezogen. Der Fraktion der FDP gehe es darum, dass der Naturschutz den gleichen Stellenwert erhalten solle wie auch andere Ziele. Naturschutzmaßnahmen vor Ort müssten mit den Menschen ohne bürokratische Hürden gestaltet werden. Damit sei die Akzeptanz grundsätzlich für Naturschutzmaßnahmen schneller zu gewinnen, als mit formalisierten Verfahren. In Zukunft könne es sinnvoller sein, statt der Ausweisung neuer Ausgleichsflächen bestehende Schutzgebiete besser zu betreuen, in dem man finanzielle Mittel gezielt für vorhandene Naturschutzgebiete einsetze. Mittlerweile gebe es in Kultus- und Bildungsministerien einiger Bundesländer die Konzeption, schon im Vorschulalter in Schulen das Wissen auf dem Gebiet Umwelt und Natur zu stärken. Es gebe z. B. in Niedersachsen ein Projekt namens „Transfer 21“. Dort würden sehr erfolgreich Schülerumweltfirmen mit Umwelt- und Naturbelangen vertraut gemacht. Dieses Programm laufe sehr gut und werde jetzt fortgeführt. Es sei auch ein Programm der UNESCO. Der Antrag der FDP-Fraktion stoße nicht auf ungeteilte Zustimmung, weil er den Wettbewerb von Lösungen zulasse. Die FDP-Fraktion wolle intakte Lebensräume wiederherstellen bzw. schützen. Die Natur solle aber auch gleichzeitig für Tourismus genutzt werden. Ein weiterer Punkt sei die Ermöglichung wirtschaftlicher Tätigkeit. Der Wettbewerb von Lösungen erfordere eine möglichst frühzeitige Abwägung, so dass auch ein Nebeneinander von Schutz und Nutzung möglich sei.

Die **Fraktion der CDU/CSU** vertrat die Auffassung, es sei aner kennenswert, dass sich die Fraktion der FDP Gedanken über das Verhältnis zur Natur gemacht habe. Auffallend sei, dass die Fraktion der FDP den Naturschutz von den Bedürfnissen der Menschen her definiere. Die Fraktion der CDU/CSU habe ein anderes Verständnis. Sie sei der Auffassung, dass in einer zivilisationsgeprägten Landschaft die Mitgeschöpfe des Menschen, nämlich Pflanzen und Tiere, trotzdem ihre Lebenswelt aufrechterhalten können müssten und auch in Wanderungslinien die Population austauschen könnten. Dies seien quasi zwei Welten, nämlich die natürliche Lebenswelt und die Zivilisationswelt der Menschen, auf demselben Raum existieren zu können. Das drücke sich in verschiedenen Gesetzesformulierungen einiger Bundesländer vom Eigenwert der Natur aus. Dahinter stehe das ethische Postulat, zu schützen sei nicht nur das, was nütze. Vielmehr hätten alle Geschöpfe einen Eigenwert. Auf dieser Wertgrundlage gehe die Fraktion der CDU/CSU an die Probleme heran. Hauptgrund für die Ablehnung des Antrages seien die in den Vordergrund gestellten Ersatzgeldzahlungen, so dass bei Eingriffen in die Natur nicht unbedingt neue Ausgleichsflächen zu schaffen seien. Wenn Naturflächen schwänden, nütze es nichts, in verbleibende Naturflächen zusätzliche Gelder zu investieren. Die Fraktion der CDU/CSU bestehe darauf, dass bei Eingriffen in die Natur ein Flächenausgleich erfolge. Dieser Grundsatz müsse auch der Beratung des Umweltgesetzbuchs zugrunde liegen. Neben der Zivilisationswelt müssten die Mitgeschöpfe des Menschen eine eigene Lebenswelt aufrechterhalten können. Das äußere sich z. B. in Grünbrücken über Verkehrslinien, angesichts der vielen Zerschneidungen damit Wanderungslinien wieder neu geschaffen werden könnten. Hinsichtlich der Aussagen zur Einbeziehung der Nutzer der Natur stimme man hingegen voll überein. Bei der freiwilligen Zusammenarbeit mit den Nutzern könnten viele Türen schneller geöffnet werden als mit hoheitlichen Maßnahmen. Dennoch brauche man einen Rechtsrahmen. Ohne diesen lasse sich Freiwilligkeit nicht organisieren. Die Fraktion der CDU/CSU setze weiterhin auf einen konstruktiven Dialog.

Die **Fraktion der SPD** hob hervor, es bestehe Einigkeit, bei der Ausgestaltung des Umweltgesetzbuches eine nachhaltige Weichenstellung über die Zukunft des Naturschutzes und den Stellenwert des Naturschutzes in Deutschland zu treffen. In der Herangehensweise bestehe zwischen der Fraktion der FDP und der Fraktion der SPD ein gewaltiger Unterschied. Dieser offenbare sich bei der Frage, was mit dem Naturschutzrecht in Deutschland geregelt

werden solle. Gehe es um die Zulässigkeit von Eingriffsmaßnahmen und deren Ersatz oder sei die Gewährleistung eines besonderen Stellenwertes des Naturschutzes das oberste Ziel. Für die Fraktion der SPD sei Zielrichtung einer Naturschutzpolitik zu allererst der Schutz und die Bewahrung der Natur in dem Gesamtkontext biologische Vielfalt. Dieser Zielrichtung müsse sich dann alles Weitere unterordnen. Der Fraktion der FDP gehe es nicht darum, Nutzungsverbote durchsetzen, sondern in erster Linie solle der Staat zwar Ziele definieren, nicht aber die Wege der Zielerreichung. Der Naturschutz solle auf freiwillige Maßnahmen und auf den Vertragsnaturschutz setzen. Das Ordnungsrecht solle so zurückhaltend wie möglich eingesetzt werden. Man habe oft genug erfahren müssen, dass Freiwilligkeit und Vertragsnaturschutz nicht immer zielführend seien, wenn es um hohe Schutzgüter gehe. Hierzu zählten der Erhalt der Natur und der biologischen Vielfalt. Der Staat müsse hier konsequent auf das Ordnungsrecht setzen. Unmöglich sei, alles auf Vertragsbasis und auf Freiwilligkeit zu regeln. Auch bei Verträgen bedürfe deren Einhaltung der Kontrolle. Eine „Freifahrt“ für die Marktwirtschaft werde nicht unterstützt. Die Bedeutung des Ordnungsrechtes müsse beim Schutz der Natur viel stärker betont werden. Bei der Frage der Nutzung von Ökokonten auf sei die Fraktion der SPD der Auffassung, dass es Situationen gebe, in denen solche Instrumente angebracht seien. Es dürfe dabei aber kein Verbrauch von Naturschutzflächen in Form eines Ablasshandels Einzug halten. In der Grundausrichtung, wie der Naturschutz in Deutschland ausgestaltet werden solle, lägen die Fraktion der FDP und die Fraktion der SPD weit auseinander. Sie hätten unterschiedliche Zielvorstellungen, so dass der Antrag nicht zustimmungsfähig sei.

Die **Fraktion DIE LINKE**. hob hervor, eine intakte Natur sei Voraussetzung für das menschliche Leben und die Lebensqualität. In diesem einzigen Punkt stimme sie mit der Fraktion der FDP überein. Der übrige Inhalt des Antrags sei als Versuch zu werten, die ungehinderte wirtschaftliche Nutzung der Natur sicherstellen zu wollen. Es gehe der Fraktion der FDP nur insoweit um Naturschutz als dieser für die wirtschaftliche Nutzung förderlich sei. Der Eigenwert der Natur werde offensichtlich nicht erkannt. Ferner beabsichtige die Fraktion der FDP, den Naturschutz weitestgehend zu privatisieren. Kritisch zu sehen sei folgende Passage des Antrags: „Bessere Erfolge für den Naturschutz stehen in Aussicht, wenn ein Netzwerk erstklassiger privater Schutzgebiete mit solchen unter staatlicher Verwaltung konkurriert“. Wie bei Gewinnmaximierung der Naturschutz gewährleistet werden solle, sei fraglich. Mit Blick auf künftige gesetzgeberische Maßnahmen solle mit den Ländern ein geeigneter institutionalisierter und regelmäßiger Dialog gesucht werden. Nach Auffassung der Fraktion DIE LINKE. gehörten zu den allgemeinen Grundsätzen des Naturschutzes zumindest die bestehenden § 1 bis 4 des Bundesnaturschutzgesetzes. Ziele und Grundsätze des Naturschutzes seien als allgemeine Grundsätze des Naturschutzes abweichungsfest festzulegen. Zusätzlich seien die sich aus dem Klimawandel ergebenden Vorgaben für den Schutz, insbesondere der EU-rechtlich geschützten Gebiete und Arten und der Sicherung des Netzes NATURA 2000 aufzunehmen. Weiterhin erforderlich seien bundesweite Standards der Umweltbeobachtung und des Monitorings, der Landschaftsplanung als Instrument eines eigenständigen Landschaftsschutzes und eine umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne der Aarhus-Konvention als Grundlage der Verbandsbeteiligung sowie ein grundsätzliches Verschlechterungsgebot und das Verursacherprinzip mit einem Vorrang der Vermeidung von Eingriffen als Grundlage der Eingriffs- und Ausgleichsregelung, sowie die Verantwortung für nichtzulässige Eingriffe.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** nahm Bezug auf die Ausführungen der FDP-Fraktion, dass man sich über Jahrzehnte für den Schutz der Natur eingesetzt habe. Jahrzehnte lang sei die Fraktion der FDP auch beim gleichen Niveau stehen geblieben. Ihr Antrag enthalte nichts wirklich Neues, sondern es gehe in erster Linie um maximal gute Nutzungsvoraussetzung der Natur. Manko dieses Antrages sei seine anthropozentrische Ausrichtung. Die Erkenntnis, dass die Menschen wieder lernen müssten, sich in das System Natur einzufügen ihres eigenen Vorteils wegen, fehle hier völlig. Keine Zustimmung finde die Haltung, wonach sich Entwicklungsziele für den Naturschutz in Deutschland nicht aus der Natur selbst ableiten ließen. Fraglich sei damit die Aufgabe von Nationalparks. Weiterhin

gehe es nicht um möglichst wirksam durchzusetzende Nutzungsverbote, sondern um die Indienstnahme von Naturnutzungen für den Naturschutz. Wirksamen Naturschutz in Deutschland zu minimalen Kosten durchzusetzen, sei ein auf Unmöglichkeit gerichtetes Unterfangen. Wenn etwas nichts kosten dürfe, könne der Wert, den man dafür definiere auch nicht als so hoch anzusehen sein. Keiner wolle ungerechtfertigte Kosten, aber zum Null- oder Billigtarif sei Naturschutz nicht zu haben. Bislang habe teilweise der Rechtsrahmen für Durchsetzungsmaßnahmen für den Naturschutz gefehlt. Heute beklage man ein Artensterben nie gekanntes Ausmaßes und der Bundesumweltminister stelle eine nationale Biodiversitätsstrategie zum Schutz der nationalen und der internationalen Biodiversität vor. Dies alles sei überflüssig, wenn bisher in der Wirtschaftsweise problemlos mit der Natur umgegangen worden wäre. Als Leitbild für das Umweltgesetzbuch sei der Antrag der FDP-Fraktion unbrauchbar. Sie pflege ein jahrzehntlanges Vorurteil. Naturschutz sei Verhinderung von wirtschaftlicher Betätigung. Bedenklich seien solch völlig veralteten Bilder für eine Liberalisierung des Naturschutzes. Ein Rechtsrahmen bedeute keinen Dirigismus.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP, dem Deutschen Bundestag zu empfehlen, den Antrag auf Drucksache 16/3099 abzulehnen.

Berlin, den 7. November 2007

Josef Göppel
Berichterstatter

Dirk Becker
Berichterstatter

Angelika Brunkhorst
Berichterstatterin

Lutz Heilmann
Berichterstatter

Undine Kurth (Quedlinburg)
Berichterstatterin