Stellungnahme

BBS Bundesverband Baustoffe Steine und Erden

Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Natürlichen Infrastruktur und zur Fortentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung

A. Allgemeines

Auf Grundlage des vorliegenden Entwurfs muss der Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V. (BBS) davon ausgehen, dass die im Referentenentwurf enthaltenen Anpassungen die Versorgung der Volkswirtschaft mit Baurohstoffen in der Praxis gefährden wird, und zwar nicht durch ein ausdrückliches Verbot, sondern durch mehrere strukturelle Verschärfungen im Naturschutzrecht.

Aus diesem Grund lehnt der BBS den Gesetzentwurf in der vorliegenden Fassung ab.

Besonders zu kritisieren sind die Aufwertung für Bereiche des Naturschutzes als überragendes öffentliches Interesse (§ 1 Abs. 1a BNatSchG-E), die Einführung einer neuen Kategorie „natürliche Infrastruktur" (§ 20a BNatSchG-E) und die geplante Kostensteigerung bei Kompensationsmaßnahmen (§ 15 BNatSchG-E). Weder der Koalitionsvertrag noch geltendes EU-Recht sehen eine Anerkennung von Naturschutzgütern als überragendes öffentliches Interesse vor. Sollte der Entwurf in der vorliegenden Form umgesetzt werden, wäre die Konsequenz ein faktischer Genehmigungsausschluss für die Rohstoffgewinnung in Gebieten, die bereits gut 16 Prozent der terrestrischen Gesamtfläche Deutschlands umfassen. In Relation dazu beträgt die gesamte aktuell zur Rohstoffgewinnung eingesetzte Fläche 0,4% der terrestrischen Gesamtfläche[1].

Auch liefert der Gesetzentwurf keine sachliche Begründung anhand von konkreten Beispielen und Listen von Naturschutzgütern, welche die vorliegende rechtliche Grundlage, die sich pauschal gegen wirtschaftliche Aktivitäten richtet, rechtfertigen. Anstelle von Verfahrenserleichterungen wird durch die Einführung der neuen Kategorie „natürliche Infrastruktur" die gezielt geschützt und ausgebaut werden soll, die Flächenkonkurrenz zu Rohstofflagerstätten weiter verschärft, da diese Infrastrukturen Schutzgebiete, Biotope, Moore und somit schlichtweg ökologisch wertvolle Landschaften umfassen.

Eigentlich sieht der Koalitionsvertrag eine Stärkung der heimischen Rohstoffgewinnung pragmatisch unter Wahrung von Umwelt- und Sozialstandards vor (Z. 306 f.). Dieses Ziel wird mit dem vorliegenden Entwurf konterkariert, sodass mindestens eine grundlegende Überarbeitung erforderlich ist.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Verbände- und Länderanhörung wie bei dem Gesetz zur Stärkung eines modernen, digitalen und wirksamen Umweltschutzes ohne erkennbaren Zeitdruck mit einer außergewöhnlich kurzen Frist durchgeführt wurde. Wer den Sachverstand von Industrie und Vollzugsbehörden nutzen will, wie es eigentlich § 47 Abs. 3 GGO vorsieht, setzt keine Anhörungsfrist, die eine fundierte Prüfung faktisch unmöglich macht.

Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V. | Reinhardtstr. 14 | 10117 Berlin | Telefon: 030 / 7261999-0
E-Mail: info@bvbaustoffe.de | www.baustoffindustrie.de | Lobbyregister R000810

B. Zum Referentenentwurf im Einzelnen

1. Überragendes öffentliches Interesse nach § 1 Abs. 1a

In dem neuen § 1 Absatz 1 a) BNatSchG wird zugunsten bestimmter Schutzkategorien das überragende öffentliche Interesse eingeräumt, nämlich gegenüber Nationalparken, Naturschutzgebieten, Kernzonen von Biosphärenreservaten, natürlichen, nicht entwässerten Mooren und Moorböden, die wieder vernässt werden sollen.

Gleichzeitig wird im Sinne einer Kollisionsregel das überragende öffentliche Interesse wieder zurückgenommen, soweit es um Vorhaben geht, denen bereits bisher das überragende öffentliche Interesse zugeordnet wurde. Allerdings ist das in der Regel bei Vorhaben der nichtenergetischen Rohstoffgewinnung nicht der Fall. D.h. dies führt nur zu einer Entlastung der Energienetze, bestimmter Infrastrukturvorhaben der Energiewende, der erneuerbaren Energien und von bestimmten Vorhaben aus dem Bereich der Bahn und Straße, denen schon bislang das überragende öffentliche Interesse zugeteilt wurde oder wird.

Die gesamte sonstige, nicht privilegierte Wirtschaft bleibt weiterhin betroffen und wird in der Abwägung gegenüber dem überragenden öffentlichen Interesse zugunsten der eben zitierten Schutzgebietskategorien das Nachsehen haben. Es bleibt insoweit also bei einer kaum zu überwindenden, neuen materiell-rechtlichen Zulassungshürde für die sonstige, nicht privilegierte Wirtschaft.

Auch diese Betroffenheit wurde zwar gemindert gegenüber dem ersten Gesetzentwurf, der im Vergleich noch eine riesige Schutzgebietskulisse in das überragende öffentliche Interesse gestellt hat. Jedoch stellen die verbleibenden Schutzkategorien, insbesondere aufgrund der Berücksichtigung von Naturschutzgebieten, eine große Kulisse (von in Summe geschätzt mindestens 10 % der Fläche des Bundesgebiets) dar.

Die genannten Schutzkategorien sind i.W. bereits heute gesetzlich geschützt. Es bedarf in der Regel der Befreiung von Verboten für die Beeinträchtigung dieser gesetzlich geschützten Bestandteile. Im Rahmen dieser Befreiungsverfahren findet eine offene Interessenabwägung statt. Es ist nicht ersichtlich, dass es hier zum Schutz dieser Bestandteile ein Defizit gibt. Die Schutzverstärkung geht zudem vollständig über europarechtliche Anforderungen hinaus.

Daher lehnen wir die mit dem § 1 Abs. 1a BNatSchG-E beabsichtigte Einführung des überragenden öffentlichen Interesses, welches dem Naturschutz ein gesetzlich hervorgehobenes Gewicht in der Abwägung verleiht, ab. Für die Gewinnung und Aufbereitung mineralischer Rohstoffe ist dies aus mehreren Gründen von besonderer Relevanz:

- Die Rohstoffgewinnung ist für eine verlässliche regionale Versorgung kontinuierlich auf neue Flächen und Genehmigungen angewiesen.
- Mineralische Rohstoffgewinnung kann nur dort erfolgen, wo Lagerstätten vorhanden sind. Es kann nicht auf alternative Standorte auswichen werden.
- Der Transport ist bei der Größe dieses Stoffstromes einer der ökologischen und ökonomischen Faktoren der Rohstoffgewinnung – kurze Wege sind sowohl aus Klimaschutz- als auch aus Kostenperspektive zentral. Sand, Kies und Naturstein werden durchschnittlich nur 30 km weit gefahren.

Eine rechtliche Weiterentwicklung des Bundesnaturschutzgesetzes, wie durch den Referentenentwurf angedacht, berücksichtigt nicht, dass es weitere verfassungsrechtliche Belange wie z.B. die Daseinsvorsorge gibt, die gesetzlichen Schutz genießen. In der vorliegenden Form erfüllt der Entwurf diese Anforderungen nicht. Die Kombination aus einem gesetzlich hervorgehobenen überragenden öffentlichen Interesse und einer weitreichenden Ausweitung der naturschutzrechtlichen Kulissen ist für die heimische Rohstoffe gewinnende Industrie einschneidend.

Wir regen an, § 1 Abs. 1a zu streichen.

2. Erweiterte Naturschutzkulisse nach § 20a BNatSchG-E

Die im § 20a aufgeführte „Natürliche Infrastruktur" erweitert den räumlichen Geltungsbereich der Vorrangstellung erheblich. Neben klassischen Schutzgebieten werden auch alle geschützten Biotoptypen, Landschaftselemente wie Hecken („sonstige Bestandteile des Biotopverbundes"), natürliche oberirdischen Gewässer inklusiver ihrer Uferzonen und sogar großräumige Landschaften einbezogen ("Landschaften von hervorragender Bedeutung"). Zudem können über die Landschaftsplanung weitere Flächen als relevant definiert werden. Der erhöhte Kompensationsbedarf (+ 20 Prozent) für Eingriffe in Bereichen der Natürlichen Infrastruktur erhöht den Bedarf an Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen deutlich und konterkariert sogleich die marginalen Erleichterungen des Gesetzentwurfs.

Die Weite und Unbestimmtheit dieses Begriffs entfaltet erhebliche Folgewirkungen, da an mehreren Stellen des Gesetzes auf die Natürliche Infrastruktur Bezug genommen wird, insbesondere im Zusammenhang mit erhöhten Kompensationsanforderungen. Es wird eine Schutzkategorie mit der höchsten denkbaren Abwägungspriorität eingeführt - dessen Datenbasis hinsichtlich Lage, Maßnahmen und Zielen unzureichend aktuell ist -, ohne dass ihre Notwendigkeit, Abgrenzung und ihr Mehrwert gegenüber bestehenden Schutzsystemen nachvollziehbar begründet werden.

Besonders problematisch ist in diesem Zusammenhang die implizite Gleichsetzung von forstlich genutzten Flächen mit ökologisch defizitären Räumen. Nachhaltig bewirtschaftete Wälder sind bereits heute leistungsfähige Ökosysteme und leisten substanzielle Beiträge zum Biodiversitäts-, Klima- und Ressourcenschutz. Ein pauschaler Nutzungsverzicht führt nicht automatisch zu ökologischen Verbesserungen, sondern kann Pflege- und Steuerungsmöglichkeiten einschränken und Risiken wie Schädlingskalamitäten, Waldbrand-gefahren oder Stabilitätsverluste erhöhen. Der im Entwurf angelegte Ansatz steht damit im Widerspruch zu dem seit Jahren anerkannten Prinzip „Schutz durch Nutzung".

Zudem bleibt unklar, welche Folgen dies für die Finanzierbarkeit und Förderfähigkeit von Infrastruktur- und Industrievorhaben hat. Es besteht das Risiko, dass fachliche Planungsentscheidungen künftig unter finanzierungsrechtlichen Gesichtspunkten überprüft werden oder Vorhaben nur noch dann realisierbar sind, wenn Kompensationsmaßnahmen zwingend innerhalb dieser Kulisse erfolgen – selbst, wenn diese fachlichen Gründe oder Rechte Dritter entgegenstehen.

Insgesamt ist die angedachte Ausweitung unverständlich und läuft allen Versprechen zum

Bürokratieabbau diametral entgegen, neben den bereits bestehenden Gebietsschutzarten (LSG, NSG, FFH, VSG, Verbundflächen, Biotopschutz, BSN) eine weitere Kategorie einzuführen, die auch noch erfasst, gemonitort und berichtet werden muss.

Der BBS spricht sich deshalb gegen die Ausweitung naturschutzrechtlicher Kulissen durch die Einführung der neuen Schutzkategorie Natürliche Infrastruktur aus. Ebenso abzulehnen ist die pauschale und signifikante Erhöhung der Kompensationsleistung in § 20a BNatSchG-E.

Als Branche sind wir in Bezug auf gesetzlich geschützte Biotope besonders gefährdet. Bei großflächigen Betrieben kommt es immer wieder zu Konstellationen, in denen Teilflächen Merkmale von gesetzlich zu schützenden Biotopen aufweisen. Die tatsächliche Ausweisung erfolgt oft durch die unteren Naturschutzbehörden hinter den Kulissen durch Eintragung in die jeweiligen Kartensysteme. D.h. das Risiko ist nicht unerheblich, dass Teile von Steinbrüchen und Tagebauen per einseitiger Ausweisung zur Natürlichen Infrastruktur werden und gesetzlich entsprechend Berücksichtigung finden müssen. Aus Sicht des BBS wäre es deshalb wichtig, dass bei "§ 20a (2) 1b gesetzlich geschützte Biotope im Sinne des § 30" eine geeignete Rohstoffergänzung mit Bezug auf bestandskräftig genehmigte Vorhaben erfolgt. Das Ziel wäre, dass durch einen laufenden und genehmigten Rohstoffbetrieb entstandene Biotope bis zur Beendigung des Betriebes (Abschluss Rekultivierung/Herrichtung) nicht als Natürliche Infrastruktur eingeordnet werden. Solche Biotope sind in Raum und Zeit sehr volatil und praktisch nicht dauerhaft zu schützen bzw. zu entwickeln (§ 54 Abs. 10a BNatSchG, "Natur auf Zeit").

3. Erhöhte Kompensationsanforderungen und Kosten nach § 15 BNatSchG-E

Ein weiterer zentraler Aspekt betrifft die erheblichen ökonomischen Auswirkungen der vorgesehenen Änderungen in § 15 BNatSchG-E. Der Entwurf modifiziert mehrere Grundlagen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung, deren kombinierte Wirkung zu einer deutlichen Kostensteigerung führt:

- In der Kulisse der „Natürlichen Infrastruktur" wird der Kompensationsbedarf pauschal um 20 % erhöht (§ 15 Abs. 3b BNatSchG-E).
- Realmaßnahmen werden faktisch verpflichtender, da sie erst dann als unmöglich gelten, wenn im betroffenen und sämtlichen angrenzenden Naturräumen keine geeigneten Flächen mehr vorhanden sind (§ 15 Abs. 6a BNatSchG-E). D.h. hier ist die Flächenkonkurrenz schon vorprogrammiert.
- Ersatzzahlungen steigen bundesweit um 20 % (§ 15 Abs. 6b BNatSchG-E).

Diese Regelungsverschärfungen wirken nicht isoliert, sondern kumulativ. Für Betriebe der mineralischen Rohstoffgewinnung – die bereits heute strenge und kostenintensive Umwelt- und Kompensationsstandards gebunden sind – entsteht dadurch eine zusätzliche Belastung in erheblichem Umfang. Die Branche kann den Kostensteigerungen nicht durch Standortverlagerungen ausweichen, da Rohstoffe ausschließlich dort gewonnen werden können, wo Lagerstätten geologisch vorliegen. Zudem sind lange Transportwege aufgrund erheblicher ökologischer und ökonomischer Auswirkungen keine tragfähige Alternative.

Die deutliche Ausweitung der Kompensationspflichten würde daher nicht nur die Wirtschaftlichkeit heimischer Rohstoffgewinnung gefährden, sondern auch die Resilienz regionaler Versorgungsketten schwächen. Steigende Kosten und Einschränkungen bei der Genehmigungsfähigkeit wirken sich direkt auf Baupreise, Infrastrukturprojekte, die Energiewende sowie auf die gesamtwirtschaftliche Entwicklung aus. In dem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass die öffentlichen Hände einer der größten Nachfrager nach Bauleistungen sind und somit direkt von Preissteigerungen betroffen wären.

Daher lehnt der BBS eine Erhöhung und Ausweitung der Kompensationsanforderungen und der Ersatzzahlung ab, da ihnen keine Lenkungswirkung zukommt und nur die Rohstoffproduktion verteuert wird.

4. § 4 Funktionssicherung bei Flächen für öffentliche Zwecke

   Wir regen an § 4 wie folgt zu ändern:

   „a) Nach Nr. 7 wird die folgende Nr. 8 eingefügt:

   8. der Bodenschatzgewinnung“

5. § 14 Eingriffe in Natur und Landschaft

   Wir regen an §14 wie folgt zu ändern:

   „Nach dem Absatz 3 werden folgende Absätze 4 und 5 eingefügt:

   (4) Bei regelmäßig durchgeführten Maßnahmen zur ordnungsgemäßen Unterhaltung von Verkehrs- *und Betriebs*wegen und zugehörigen Betriebsanlagen handelt es sich nicht um einen Eingriff; dies gilt auch im Falle eines ökologischen Trassenmanagements an Schienenwegen.
   (5) Nicht als Eingriff gilt die Durchführung von Maßnahmen zur ökologischen Verbesserung sowie zur Verbesserung der Leistungs- und Funktionsfähigkeit oberirdischer Gewässer, soweit sie
   1. überwiegend der Wiederherstellung, Entwicklung oder Verbesserung der Gewässerstruktur, der Auenfunktionen oder der gewässertypischen Lebensgemeinschaften dienen,
   2. keine über die unmittelbar mit der Maßnahme verbundenen Auswirkungen hinausgehenden erheblichen zusätzlichen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft verursachen.“

6. Ersatzzahlungen bei der Bodenschatzgewinnung § 15 Abs. 6 BNatSchG-E

   Der BBS regt an bei Ersatzzahlungen bei der Bodenschatzgewinnung analog zur bayerischen Kompensationsverordnung zu berücksichtigen, dass Ersatzzahlungen nur für die belebte Bodenschicht anfallen können.

7. § 16a Naturgutschriften; Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen

Wir begrüßen die Einführung von Naturgutschriften als neues Instrument zur Finanzierung des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die Schaffung eines verlässlichen Rahmens für freiwillige Investitionen in den Erhalt und die Aufwertung von Natur ist ein wichtiger Schritt, um zusätzliche private Finanzmittel für den Naturschutz zu mobilisieren. Kritisch sehen wir jedoch die in § 16a Absatz 2 vorgesehene Regelung, wonach eine Veräußerung erworbener Naturgutschriften ausgeschlossen ist. **Aus unserer Sicht sollte der Gesetzgeber stattdessen ein offenes und handelbares System schaffen, das den Erwerb und die Weiterveräußerung von Naturgutschriften unter klaren und transparenten Rahmenbedingungen ermöglicht.** Ein funktionierender Markt erhöht die Liquidität und Attraktivität des Instruments, schafft Investitionsanreize für Projektträger und Flächeneigentümer und erleichtert Unternehmen den Zugang zu hochwertigen Naturgutschriften. Zugleich können durch geeignete regulatorische Vorgaben – etwa zur Transparenz, Rückverfolgbarkeit, Vermeidung von Doppelzählungen und Sicherung der ökologischen Integrität – Missbrauch und Fehlanreize wirksam verhindert werden. Die Handelbarkeit von Naturgutschriften steht nicht im Widerspruch zu den Zielen des Naturschutzes, sondern kann deren Finanzierung und langfristige Wirksamkeit maßgeblich stärken.

8. § 20 Allgemeine Grundsätze

Die vorgesehene bundeseinheitliche Erweiterung des Biotopverbunds auf 15 Prozent der Landesfläche bis 2030 wird im Gesetzentwurf nicht fachlich begründet und ist daher abzulehnen. In Kombination mit den Flächen der Natürlichen Infrastruktur führt diese Zielvorgabe zu einer erheblichen Ausweitung der Flächenkulisse mit überlagernden Schutzansprüchen.

Vor diesem Hintergrund ist die Zielvorgabe, 15 Prozent der Landesfläche unter den Biotopverbund zu stellen, kritisch zu bewerten. Da Wälder rund 30 Prozent der Landesfläche einnehmen und absehbar einen Schwerpunkt dieser Flächenkulisse bilden, würde dies faktisch dazu führen, dass etwa 50 Prozent der bislang wirtschaftlich genutzten Waldflächen erheblichen Nutzungseinschränkungen unterliegen. Diese weitreichenden Auswirkungen auf Land- und Forststrukturen werden im Gesetzentwurf nicht transparent gemacht und stehen in keinem nachvollziehbaren Verhältnis zum angestrebten ökologischen Mehrwert.

Insgesamt wird die Flächenkonkurrenz zulasten von Industrie, Infrastruktur, Rohstoffgewinnung sowie Land- und Forstwirtschaft verschärft, ohne dass eine Abstimmung mit bestehenden Raum- und Fachplanungen erkennbar ist.

Wir regen an § 20 Abs. 1 nicht zu ändern.

9. § 20a Natürliche Infrastruktur

Wir regen an § 20a Abs. 5 wie folgt zu fassen:

„(5) Flächen gemäß § 4 Satz 1 Nummer 1 und Flächen, die für die dort genannten Zwecke ausgewiesen werden sollen und bei denen ein Verfahren nach § 1 Absatz 2 des Gesetzes über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung eingeleitet ist, *sowie Flächen gemäß § 4 Satz 1 Nummer 8 und Flächen, die für die dort genannten Zwecke ausgewiesen werden sollen oder die in der Raumplanung auch erst in späteren Plänen hierfür vorgesehen sind,* bleiben von den Rechtsfolgen des Absatz 1 und 3 sowie § 15 Absatz 3b unberührt."

Über uns: Der BBS vertritt als Dachverband die wirtschaftspolitischen Interessen von rund 4.000 Unternehmen mit 145.000 direkt Beschäftigten und einem Jahresumsatz von rund 38 Mrd. Euro in Deutschland. Unter unserem Dach sind 25 Verbände organisiert, darunter beispielsweise die Sektoren Zement, Ziegel, Transportbeton, Betonfertigteile, Fliese, Gips, Kalk, Kalksandstein, Keramische Rohstoffe und Industrieminerale, Kies, Sand und Naturstein, Mineralwolle und Recycling-Baustoffe. Der BBS ist Mitglied im BDI sowie in zahlreichen Netzwerken aktiv, darunter die Energieintensiven Industrien in Deutschland (EID) sowie Impulse für den Wohnungsbau.