

Rechtsgutachten zu
Anforderungen an den Pestizideinsatz in geschützten Teilen von Natur und
Landschaft in Bayern nach dem Volksbegehren „Rettet die Bienen“
und
den Novellierungen im Natur- und Pflanzenschutzrecht des Bundes durch
das 2021er Insektenschutzpaket

von Dr. iur. Stefan Möckel

Auftraggeber:

Gregor Louisoder Umweltstiftung

Februar 2022

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Verbote und Beschränkungen von Pestiziden bei geschützten Teilen von Natur und Landschaft	3
2.1	<i>Naturschutzrecht des Bundes</i>	3
2.2	<i>Pflanzenschutzrecht des Bundes</i>	4
2.3	<i>Bayerisches Naturschutzrecht</i>	6
3	Umfang und Grenzen der Länderöffnungsklauseln im Bereich der Pestizidanwendung sowie bei gesetzlich geschützten Biotopen	6
3.1	<i>Generelle Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach dem Grundgesetz</i>	8
3.2	<i>Länderöffnungsklauseln im Pflanzenschutzrecht des Bundes</i>	9
3.3	<i>Länderöffnungsklauseln im Bundesnaturschutzgesetz</i>	9
4	Bewertung des Insektenschutzpaktes des Bundes hinsichtlich des Volksbegehrens Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern „Rettet die Bienen“	12
	Tabellen	14
	Tabelle 1: Anwendungsregeln und -verbote für Pestizide in geschützten Teilen von Natur und Landschaft nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz nach Umsetzung des Volksbegehrens Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern „Rettet die Bienen“ sowie dem Natur- und Pflanzenschutzrecht des Bundes nach Umsetzung des „Insektenschutzpakets“ der Bundesregierung unter Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel	14
	Tabelle 2: Länderöffnungsklauseln und sonstige Ermächtigungen im Pflanzenschutzrecht	21
	Tabelle 3: Länderöffnungsklauseln und sonstige Ermächtigungen im Bundesnaturschutzgesetz	25
	Literaturverzeichnis	31

1 Einleitung

Das Gutachten stellt die neueren Entwicklungen auf Bundesebene und in Bayern im Natur- und Pflanzenschutzrecht vor und bewertet zum einen die Regulierung des Pestizideinsatzes in geschützten Teilen von Natur und Landschaft sowie zum anderen die verbleibenden Möglichkeiten zu weitergehenden landesrechtlichen Regelungen, insbesondere hinsichtlich des Pestizideinsatzes und bei gesetzlich geschützten Biotopen.

Vor dem Hintergrund des Artenrückgangs in Agrarlandschaften und dem Schrumpfen der Insektenpopulationen selbst in Schutzgebieten¹ rückte ab 2018 speziell der Schutz von Bestäubern und anderen Insekten in den gesellschaftlichen und politischen Fokus. Als Ursachen wurden insbesondere der Verlust an artenreichen Dauergrünland und Streuobstwiesen sowie die allgemeine Degradierung von Habitaten und Populationen durch den Einsatz von Düngemittel- und Pflanzenschutzmitteln sowie anderen Maßnahmen zur Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Bodennutzung (u.a. Entwässerung und Beseitigung von Landschaftselementen) identifiziert.² Düngung und Pestizideinsatz erfolgen in Deutschland weiterhin auf einem hohen Niveau trotz höherer rechtlicher Anforderungen zum Schutz von Natur und Umwelt sowie einem steigenden Anteil von ökologisch bewirtschafteten Flächen.³

Nährstoffe und Pestizide (chemische Pflanzenschutzmittel und Biozidprodukte) gelangen auch in Schutzgebiete und geschützte Habitats. Zum einen durch die Ausbringung auf land- und forstwirtschaftlichen Flächen, die sich in Schutzgebiet befinden, da der Einsatz von Düngemittel und Pestiziden im Rahmen der guten fachlichen Praxis in den meisten Schutzgebieten bundes- und landesrechtlich gestattet ist.⁴ Zum anderen werden Nährstoffe und Pestizide und ihre Abbauprodukte (Metaboliten) durch Ferntransport über Gewässer⁵ und Luft in Schutzgebiete und geschützte Habitats hineingetragen. In Oberflächengewässer gelangen sie durch direkten Eintrag (z.B. beim Übersprühen von Entwässerungsgräben), durch Niederschlagswasser, über Grundwasserleiter und bei Wassererosion von behandelten Böden. In die Luft gelangen sie beim Versprühen aber auch durch Verdunstung und Ausgasung sowie Winderosion. Neuere Untersuchungen zeigen, dass über die Luft sowohl reaktiver Stickstoff in Form von Ammoniak, Lachgas oder Stickoxide großflächig verteilt wird,⁶ als auch Pestizide wesentlich weiter als die in der Zulassung unterstellte Abdrift von 50m durch Luftströmungen verfrachtet werden.⁷

Naturschutzrechtlich verschlechterte sich die Situation 2016 indem das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) in einem Urteil die Grundsätze zur guten fachlichen Praxis in § 5 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) einschließlich des Umbruchverbots bei Grünland auf moorigen, anmoorigen oder erosionsgefährdeten Flächen als unverbindlich einstufte.⁸ Seitdem besteht auf Bundes- und Landesebene dringender Novellierungsbedarf hinsichtlich der Einführung verbindlicher naturschutzrechtlicher Anforderungen an die gute fachliche Praxis in der Land- und Forstwirtschaft. Vertragsverletzungsverfahren der Europäischen Kommission gegen Deutschland wegen zu hoher Nitrateinträge in Oberflächengewässer und Grundwasserkörper sowie wegen unzureichendem Schutz der Natura 2000-Gebiete (alle FFH-Gebiete und ausgewiesenen europäischen Vogelschutzgebiete) erhöhten den politischen Handlungsdruck ebenfalls.⁹ Zumindest hinsichtlich Düngung erfolgten nach der Klageerhebung der Kommission und der anschließenden Verurteilung Deutschlands wegen

¹ U.a. Settele 2019; Sorg/Ssymank/Hörren 2019; Schuch et al. 2019; SRU/WBBGR 2018; BfN 2016; Hallmann et al. 2017; Leuschner et al. 2014; Krause et al. 2014; Hötter et al. 2014; Wesche/Schuch/Bock 2014; Hallmann et al. 2014; Brühl et al. 2021 ff.

² U.a. Röder et al. 2018; UBA 2017; SRU 2016; Heißenhuber/Haber/Krämer 2015; DLG 2016; Deutsche Agrarforschungsallianz 2015; BfN 2014; Riecken et al. 2006; Calvo-Agudo et al. 2020.

³ Vgl. Möckel/Wolf 2020; Neumeister 2020; Möckel et al. 2021.

⁴ Dies zeigt die empirische Auswertung von Schutzgebietsvorschriften in Niedersachsen und Sachsen durch Mühlenberg/Möckel/Sattler 2021.

⁵ Liess et al. 2021; Schäfer et al. 2011; BMUB/BMEL 2020

⁶ Vgl. hierzu UBA 2015; SRU 2015; UBA 2020.

⁷ Hofmann et al. 2020; BVL 2020.

⁸ BVerwG, Urt. v. 1. 9. 2016 – 4 C 4.15. Vorangehend ähnlich OVG Lüneburg, Urt. v. 30. 6. 2015 – 4 LC 285/13.

⁹ Vgl. Europäische Kommission (Generalsekretariat) 2020b; Europäische Kommission 2020a; Europäische Kommission 2016.

Verstoß gegen die Nitrat-Richtlinie durch den Europäischen Gerichtshof (EuGH)¹⁰ ab 2017 mehrfach Novel-
lierungen des Düngerechts auf Bundesebene sowie die Aufnahme von § 38a ins Wasserhaushaltsgesetz
(WHG) des Bundes, die allerdings vorrangig die Reduzierung der Gewässereinträge bezweckten.¹¹

Gemäß Art. 12 und 23 der EU-Richtlinie 2009/128/EG über die nachhaltige Verwendung von Pestiziden müs-
sen alle Mitgliedstaaten der EU in Natura 2000-Gebieten die Verwendung von Pestiziden so weit wie möglich
minimieren oder verbieten. Des Weiteren sind geeignete Risikomanagementmaßnahmen zu treffen und ist der
Verwendung von Pflanzenschutzmitteln mit geringem Risiko im Sinne der EU-Verordnung 1107/2009/EG
sowie biologischen Bekämpfungsmaßnahmen der Vorzug zu geben. Diesen Verpflichtungen ist Deutschland
bis 2021 nicht nachgekommen. Mit der Novellierung der Pflanzenschutzverordnung wurden erstmals Rege-
lungen für FFH-Gebiete ins Pflanzenschutzrecht des Bundes aufgenommen.

Der naturschutzrechtlichen Regulierung des Pestizideinsatzes angenommen hat sich 2015 das Land Baden-
Württemberg unter der von Bündnis90/Die Grünen geführten Landesregierung. Seit 2015 ist hier der Einsatz
von Pestiziden i.S.v. Art. 3 Nr. 10 EU-Richtlinie 2009/128/EG¹² in Naturschutzgebieten, in Kern- und Pflege-
zonen von Biosphärengebieten, in gesetzlich geschützten Biotopen und bei Naturdenkmälern außerhalb von
intensiv genutzten land- und fischereiwirtschaftlichen Flächen naturschutzrechtlich verboten.¹³ Dieses Verbot
wurde 2020 dahingehend ausgeweitet, dass ab 1.1.2022 ihr Einsatz in Naturschutzgebieten auf der ganzen
Fläche verboten ist (§ 34 Abs. 1 Nr. 1 NatSchG-BW).¹⁴

In Bayern fand Anfang 2019 das Volksbegehren Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern „Rettet die Bienen“
statt, initiiert von der Ökologisch-Demokratische Partei mit breiter Unterstützung von Umweltverbänden, öko-
logisch progressiven Agrarverbänden und Bündnis90/Die Grünen, um wie in Baden-Württemberg den Pesti-
zideinsatz einzuschränken sowie wirksamer Dauergrünland, Landschaftsstrukturen und Streuobstbestände
zum Schutz von Bestäubern und anderer wildlebender Arten zu erhalten.¹⁵ Da über 1,7 Millionen Bürger das
Volksbegehren unterstützten, entschied die Landesregierung den Gesetzentwurf 1:1 zu übernehmen, so dass
ein Volksentscheid nicht mehr erforderlich war. Am 24. Juli 2019 verabschiedete der bayerische Landtag da-
raufhin zwei Gesetze. Zum einen zur Umsetzung des Volksbegehrens das Gesetz zur Änderung des Bayeri-
schen Naturschutzgesetzes zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern („Rettet die Bienen!“)¹⁶
und zum anderen ergänzend das offiziell als „Versöhnungsgesetz“ bezeichnete zweite Gesetz zugunsten der
Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern (Gesamtgesellschaftliches Artenschutzgesetz)¹⁷.

Parallel wurde auch die Große Koalition im Bund aus CDU und SPD aktiv und beschloss die Bundesregierung
2019 ein „Aktionsprogramm Insektenschutz“¹⁸, welches im Jahr 2021 in das sogenannte Insektenschutzpaket¹⁹
mündete. Noch kurz vor dem Ende der Legislaturperiode wurden die Regierungsentwürfe zur Ergänzung des
Bundesnaturschutz- und Pflanzenschutzgesetzes²⁰ sowie zur Novellierung der Pflanzenschutzanwendungsver-
ordnung²¹ von Bundestag und Bundesrat angenommen.

In seiner Entschließung zur Novellierung der Pflanzenschutzanwendungsverordnung betonte der Bundesrat:

„Der Bundesrat sieht den Biodiversitätsschutz neben den angezeigten Bemühungen zur Eindämmung der
Klimakrise als die andere große Aufgabe unserer Zeit an, der es gilt sich gesamtgesellschaftlich zu stellen.

¹⁰ EuGH, Urteil vom 21.6.2018 – C-543/16.

¹¹ Zu den verbleibenden Defiziten ausführlich Möckel/Wolf 2020 ff.

¹² Dies sind alle Pflanzenschutzmittel im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 und auch alle Biozid-Produkte im Sinne der
Richtlinie 98/8/EG, auch wenn die Richtlinie 2009/128/EG gemäß Artikel 2 Abs. 1 im Übrigen nur für Pflanzenschutzmittel gilt.

¹³ § 34 Gesetz des Landes Baden-Württemberg zum Schutz der Natur und zur Pflege der Landschaft (Naturschutzgesetz - NatSchG)
vom 23. Juni 2015, GBl. 2015, S. 585.

¹⁴ Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Juli 2020, GBl. 2020, S. 651.

¹⁵ Volksbegehren-Artenvielfalt 2018; Obermeier 2020.

¹⁶ Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 14/2019 vom 31.7.2019, S. 405-407.

¹⁷ Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 14/2019 vom 31.7.2019, S. 408-414.

¹⁸ Bundesregierung 2019.

¹⁹ Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Bundestag-
Drucksache 19/28182 vom 1.4.2021; Verordnung des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft, Fünfte Verordnung
zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung, Bundesrat-Drucksache 305/21 vom 15.4.2021.

²⁰ Gesetz zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften, vom 18. August 2021, BGBl. I
vom 21.8.2021 Nr. 59, S. 3908-3913.

²¹ Fünfte Verordnung zur Änderung der Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung vom 2. September 2021 (BGBl. I vom 7.9.2021 Nr.
62, S. 4111-4113).

Der Erhalt der Artenvielfalt ist nicht nur mit Blick auf die Entfaltungsmöglichkeiten zukünftiger Generationen wichtig, sondern bildet zugleich einen wesentlichen Bestandteil der Lebensgrundlagen der gegenwärtigen Generation.²²

Damit verwies der Bundesrat auf die Grundaussage des Bundesverfassungsgerichts im Beschluss vom 24.3.2021 zum 2019er Klimaschutzgesetz (1 BvR 2656/18 u. a.), wonach die grundrechtlich geschützten Freiheiten von Bürgerinnen und Bürgern sowie Unternehmen und die mit dem Umweltschutz konkurrierenden Belange von Wirtschaft und Gesellschaft nur soweit gehen, wie dadurch die natürlichen Lebensgrundlagen nicht irreversibel gefährdet werden. Das Gericht machte umgekehrt deutlich, dass gemäß Art. 20a Grundgesetz (GG) zu erhaltenden natürlichen Lebensgrundlagen einschließlich der bisherigen Klimabedingungen die grundrechtlich geschützten Freiheitsausübungen erst ermöglichen und entsprechende staatliche Schutzmaßnahmen trotz der damit einhergehenden Grundrechtsbeschränkungen letztlich freiheitssichernd und damit zum Schutz der Grundrechte erforderlich sind.

Die Novellierungen im Natur- und Pflanzenschutzrecht des Bundes sowie die Änderungen im Landesnaturschutzrecht von Baden-Württemberg und Bayern sind wichtige Schritte hin zu einer umwelt- und naturverträglicheren Landwirtschaft, wie sie sowohl nach der Ackerbaustrategie des Bundeslandwirtschaftsministerium²³ als auch von Zukunftskommission Landwirtschaft²⁴ als notwendig angesehen werden. Ob die Novellierungen in Bezug auf den Pestizideinsatz in oder in der Nähe geschützter Teile von Natur und Landschaft ausreichen, soll im Abschnitt 2 untersucht werden. Ob und inwieweit Bayern und andere Bundesländer die rechtlichen Befugnisse haben, mögliche Defizite im Bundesrecht zu beheben, wird anschließend im Abschnitt 3 untersucht. Zusammenfassend erfolgt in Abschnitt 4 eine Bewertung des Insektenschutzpaketes des Bundes im Hinblick auf die vom bayerischen Volksbegehren „Rettet die Bienen“ erreichten Gesetzesänderungen und angestrebten Ziele.

2 Verbote und Beschränkungen von Pestiziden bei geschützten Teilen von Natur und Landschaft

Sowohl mit den Gesetzesnovellierungen im Rahmen des Insektenschutzpaketes der Bundesregierung als auch mit dem bayerischen Gesetz zur Umsetzung des Volksbegehrens „Rettet die Bienen“ wurden die Anforderungen an den Einsatz von Pestiziden (chemische Pflanzenschutzmittel und Biozidprodukte) bei bestimmten Schutzgebietstypen, gesetzlich geschützten Biotopen und Landschaftsbestandteile sowie hinsichtlich des Schutzes von Oberflächengewässern erhöht.²⁵ Die Tabelle 1 gibt einen Überblick, welche natur- und pflanzenschutzrechtlichen Pflichten beim Einsatz von Pestiziden nunmehr zu beachten sind und welche Pestizid-Stoffgruppe ab März 2022 – d.h. nach dem Inkrafttreten aller Änderungen im BNatSchG – in welchem geschützten Teil von Natur und Landschaft verboten oder beschränkt ist und ob, die Durchsetzung der Anforderungen durch Ordnungswidrigkeits- und Straftatbestände unterstützt werden. Das Fehlen von Ordnungswidrigkeits- und Straftatbeständen schwächt den Vollzug deutlich, da erfolgte Verstöße nicht im Nachhinein mit einem Bußgeld geahndet oder gar mit einer Strafe belegt werden können. Allerdings haben die zuständigen Behörden weiterhin die Möglichkeit gemäß § 3 Abs. 2 BNatSchG und § 60 PflSchG zukünftige Verstöße mittels Anordnungen im Einzelfall zu unterbinden, die im Fall ihrer Missachtung mit den Mitteln des Verwaltungszwang (Zwangsgeld, Ersatzvornahme und erforderlichenfalls auch Zwangshaft, vgl. Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Bundes) durchgesetzt werden können.

2.1 Naturschutzrecht des Bundes

Im Naturschutzrecht des Bundes gab es bisher keine spezifischen Regelungen zum Einsatz von Pestiziden, da § 5 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG diesbezüglich auf das Pflanzenschutzrecht des Bundes verweist. Seit 1.3.2022 gelten mit § 30a BNatSchG spezielle Regelungen zum Einsatz von Biozidprodukten in Naturschutzgebieten,

²² Bundesrat-Drucksache 305/21(B) vom 25.6.2021, S. 3.

²³ BMEL 2021.

²⁴ Die Kommission wurden nach Bauernprotesten 2020 von der damaligen Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel eingesetzt und hatte im Juli 2021 ihren Abschlussbericht (ZKL 2021) vorgelegt.

²⁵ Zum bis 2021 geltenden Schutzstandard im Bundesrecht ausführlich Mühlenberg/Möckel/Sattler 2021, S. 72 ff., 101 ff.

Nationalparken, Nationalen Naturmonumenten, Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten, Naturdenkmälern sowie in gesetzlich geschützten Biotopen. Weder § 5 Abs. 2 Nr. 6 BNatSchG noch § 30a BNatSchG stellen allerdings den Pestizideinsatz von den übrigen Regelungen des BNatSchG frei. Daher geltend grundsätzlich alle Schutzregelungen auf beim Pestizideinsatz. Dies gilt insbesondere für die Verbote bei Schutzgebieten sowie geschützten Landschaftsbestandteilen und Biotopen (§§ 22-36 BNatSchG), die regelmäßig landesrechtlich in den Rechtsakten zur Ausweisung dieser Teile von Natur und Landschaft näher spezifiziert werden. Nur bei Naturparken i.S.v. § 27 BNatSchG fehlen bundesrechtliche Schutzvorschriften gänzlich.

Demgegenüber bestehen bei Natura 2000-Gebieten besonders hohe Schutzanforderungen gemäß §§ 33-36 BNatSchG und Art. 6 Abs. 2-4 FFH-Richtlinie 92/43/EWG sowie der Rechtsprechung des EuGH.²⁶ Danach ist der Einsatz von Pestiziden in und auch in der Nähe eines Natura 2000-Gebiets unzulässig, wenn hierbei erhebliche Beeinträchtigungen des Gebiets nicht mit Gewissheit ausgeschlossen werden können. Da die allermeisten Pestizide dazu dienen, wildlebende Pflanzen und Tiere abzutöten oder zu vergrämen und regelmäßig nicht nur spezifisch auf Schadorganismen wirken, ist eine Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten nicht pauschal ausschließbar. Daher ist der Einsatz von Pestiziden regelmäßig vorher gemäß § 34 Abs. 6 BNatSchG den zuständigen Naturschutzbehörden anzuzeigen und von diesen auf ihre Verträglichkeit hin zu überprüfen (Screening und gegebenenfalls Hauptprüfung). Die derzeitige analoge Anwendung der freistellenden Regelvermutung von § 14 Abs. 2 BNatSchG ist hingegen nicht mit Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie und der Rechtsprechung des EuGH zu vereinbaren.²⁷

Des Weiteren unterliegt der Pestizideinsatz in ganz Deutschland den besonderen Artenschutzverboten in § 44 Abs. 1 BNatSchG (gleichlautend § 13 Abs. 2 PflSchG). Hierbei hat der Bundesgesetzgeber in Anbetracht des hohen Konfliktpotentials das Schutzniveau bei land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzungen abgesenkt, wenn die Regeln der guten fachlichen Praxis eingehalten werden und sich im Fall einer betroffenen Tier- oder Pflanzenart des Anhangs IV der FFH-Richtlinie, der Anlage 1 Spalte 2 BArtSchV oder einer europäischen Vogelart nicht den Erhaltungszustand der lokalen Population verschlechtert. Ob diese Abweichung vom Individuenschutz sich mit den Anforderungen des Art. 12 FFH-Richtlinie und Art. 5 Vogelschutz-Richtlinie 2009/147/EG und der diesbezüglichen Rechtsprechung des EuGH vereinbaren lässt, ist umstritten.²⁸

Umstritten ist ebenfalls, ob der Einsatz von Pestiziden auch ein Eingriff nach § 14 BNatSchG sein kann.²⁹ Nach herrschender Meinung sind Beeinträchtigungen durch Einträge von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln keine Eingriffe, da sie die Grundflächen nicht verändern und im Übrigen durch die Regelvermutung des § 14 Abs. 2 BNatSchG freigestellt sind. In der Praxis erfolgen daher regelmäßig keine Anzeige nach § 17 Abs. 3 und 4 BNatSchG durch Anwender und auch keine behördlichen Prüfungen der Erheblichkeit des Eingriffs und der Verursacherpflichten nach § 15 BNatSchG. Diese Auffassung negiert allerdings, dass Veränderungen der Gestalt von Grundstücksflächen im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG auch durch stoffliche Einträge eintreten können, wenn der Bewuchs oder die bisherige Zusammensetzung der wildlebenden Arten auf einer Fläche sich durch Dünge- und Pflanzenschutzmittel verändern. Hinzu kommt, dass in Anbetracht der vielfältigen, nachgewiesenen Auswirkungen von Pestiziden auf die biologische Vielfalt sowie den Defiziten im Pflanzenschutzrecht entgegen der gesetzlichen Regelvermutung eine Vereinbarkeit des Pestizideinsatzes mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege nicht ohne nähere Prüfung im Einzelfall behauptet werden kann.

2.2 Pflanzenschutzrecht des Bundes

Im Pflanzenschutzrecht des Bundes gibt es schon seit Jahrzehnten Vorgaben, die auch dem Schutz von Natur und wildlebenden Arten dienen. Biozidprodukte sind allerdings nicht davon umfasst. Für diese gilt das Chemikalienrecht des Bundes. Mit der Novellierung im Jahr 2012 wurde in § 3 Abs. 1 PflSchG die Einhaltung der europäischen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes in Anhang III der EU-Richtlinie 2009/128/EG verbindlich vorgeschrieben. Ab 2023 ist die Einhaltung dieser europäischen Grundsätze eine Cross Compliance-Verpflichtung beim Erhalt von Direktzahlungen, so dass Verstöße dann Kürzungen bei diesen Beihilfen zur

²⁶ Zuletzt EuGH, Urt. v. 7.11.2018 – C-293/17 und C-294/17.

²⁷ Ausführlich hierzu und zu den europarechtlichen Defiziten von § 34 Abs. 6 BNatSchG Möckel 2021; Fischer-Hüftle 2020; Fischer-Hüftle/Gellermann 2018; Möckel in: Schlacke, GK-BNatSchG, 2017, § 34 Rn. 40-45; Fischer-Hüftle 2009.

²⁸ Vgl. Kratsch in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2021, § 44 Rn. 47 ff.; Möckel 2008; Gellermann 2007a.

²⁹ Ausführlich zu den gesetzlichen und praktischen Anwendungsproblemen der Eingriffsregelung bei Düngung und Pestizideinsatz Möckel 2018; Möckel 2012.

Folge haben (Art. 12 i.V.m. Anhang III GAB 7 der EU-Verordnung 2021/2115). Des Weiteren müssen seitdem die Anwender nicht nur die in der Zulassung für jedes Mittel festgelegten Anwendungsbestimmungen einhalten (§ 12 Abs. 1 PflSchG), sondern gemäß § 13 Abs. 1 PflSchG die Anwendung unterlassen, wenn sie damit rechnen müssen, dass die Anwendung schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch oder Tier oder auf das Grundwasser oder sonstige erhebliche schädliche Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt, hat. Auch wurde der Einsatz auf befestigten Freilandflächen und sonstigen Freilandflächen, die weder landwirtschaftlich noch forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzt werden, sowie in oder in unmittelbarer Nähe Gewässern verboten (§ 12 Abs. 2 PflSchG) und der Einsatz bei Haus- und Kleingärten eingeschränkt (§ 12 Abs. 3 PflSchG). Die besonderen Artenschutzverbote wurden wiederholend in § 13 Abs. 2 PflSchG aufgenommen, um die Zuständigkeit der landwirtschaftlichen Behörden für Ausnahmen nach § 13 Abs. 3 und 4 PflSchG zu rechtfertigen. Eine Ausbringung mittels Luftfahrzeuge ist entsprechend Art. 9 EU-Richtlinie 2009/128/EG nur in berechtigten Ausnahmefällen zulässig (§ 18 PflSchG), wobei diese Regelung jedoch nicht für unbemannte Drohnen gilt (vgl. Art. 3 Nr. 5 EU-Richtlinie 2009/128/EG).

Ergänzend hat das Bundeslandwirtschaftsministerium (BMEL) gemäß § 14 PflSchG in der Pflanzenschutzanwendungsverordnung (PflSchAnwV) Anwendungsverbote und -beschränkungen für bestimmte Pflanzenschutzmittel erlassen. Vor der Novellierung durch das Insektenschutzpaket im Jahr 2021 waren in Nationalparks, Naturschutzgebieten und gesetzlichen Biotopen rund 200 der über 280 zugelassenen Wirkstoffe ohne Einschränkungen erlaubt. Dies wurde mit der 2021er Novellierung deutlich eingeschränkt. Nunmehr sind in Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten, Naturdenkmälern und gesetzlich geschützten Biotopen alle Herbizide und alle als bienen- und bestäubergefährlich eingestufte Insektizide verboten. Des Weiteren dürfen alle in Anlage 2 und 3 genannten Wirkstoffe nicht angewendet werden. Bei Natura 2000 Gebieten gelten die Verbote allerdings nur für FFH-Gebiete und auch hier nur für nicht landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzte Flächen. Die Anwendung der Totalherbizide Glyphosat und Glyphosat-Trimesium ist ab 1.1.2024 deutschlandweit nach § 9 PflSchAnwV verboten und unterliegt bis dahin größeren Einschränkungen nach § 3b PflSchAnwV.

Daneben hat das BMEL spezielle Verordnungen über die Anwendung bienengefährlicher Pflanzenschutzmittel (Bienenschutzverordnung), die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in bestimmten Gebieten von Hamburg und Niedersachsen (Altes Land Pflanzenschutzverordnung), das Inverkehrbringen und die Aussaat von mit Clothianidin, Imidacloprid, Thiamethoxam oder Methiocarb behandeltem Maissaatgut (Mais-Pflanzenschutzmittelverordnung) sowie über die Anforderungen an Ausbringungsgeräte (Pflanzenschutz-Geräteverordnung) und den Einsatz von Luftfahrzeugen (Pflanzenschutzmittelanwendung-Luftfahrzeug-Verordnung) erlassen. Nach § 2 der Bienenschutzverordnung ist die Anwendung von als bienengefährlich eingestuften Pflanzenschutzmitteln bei blühenden Pflanzen oder anderen Pflanzen, wenn sie von Bienen befliegen werden, untersagt und eine Abdrift zu diesen Pflanzen zu verhindern.

Die deutliche Erweiterung des Kreises an verbotenen Wirkstoffen bei § 4 PflSchAnwV ist eine Schutzverstärkung für die einbezogenen Teile von Natur und Landschaft, auch wenn hier weiterhin viele Insektizide, Akarizide, Fungizide und andere Pestizide erlaubt sind. Problematisch sind allerdings die behördliche Überwachung der Regelungen und die Durchsetzung im Fall von Verstößen. Zum einen wurde keine der neu aufgenommenen Schutzregelungen in §§ 3b, 4, 4a, 9 PflSchAnwV mit einem Ordnungswidrigkeits- oder Straftatbestand bewehrt (vgl. § 8 PflSchAnwV und §§ 68 f. PflSchG). Zum anderen dürfte die Überwachung in der behördlichen Praxis sehr schwierig werden, da nicht der Pestizideinsatz generell bei den genannten Schutzbereichen verboten wurde, sondern nur ausgewählte Wirkstoffe. Eine effektive Kontrolle ist hier nur durch chemische Beprobung der ausgebrachten Tankmischungen oder der behandelten Flächen möglich. Eine Kontrolle anhand der von beruflichen Verwendern gemäß Art. 67 Abs. 1 EU-Verordnung 1107/2009/EG vorzunehmenden Aufzeichnungen über Mittel und Ort der Anwendung setzt dagegen voraus, dass die Aufzeichnungen auch korrekt erfolgen. Insbesondere bei größeren Betrieben mit Flächen in und außerhalb der geschützten Objekte dürften Falschangaben kaum aufzudecken sein.

Neben diesen schutzgebietsbezogenen Vollzugsdefiziten weisen das Pflanzenschutzrecht und das Chemikalienrecht des Bundes weitere Regelungslücken in Bezug auf den Schutz von Ökosystemen und wildlebende Arten vor Pestiziden auf.³⁰ Hervorzuheben sind:

³⁰ Ausführlich Mühlenberg/Möckel/Sattler 2021, S. 72 ff.

- keine Begrenzung der Gesamtzahl der auf einer Fläche in einem bestimmten Zeitraum eingesetzten Pestiziden;
- unzureichende Berücksichtigung des jeweiligen Erhaltungszustands und der spezifischen Vulnerabilität von Ökosystemen, Gewässern, geschützten Habitaten und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten gegenüber Pestiziden (Ausnahme Bienen und andere Bestäuber);
- keine rechtsverbindliche Konkretisierung der europarechtlichen Grundsätze zum integrierten Pflanzenschutz und demzufolge auch keine effektive Kontrollierbarkeit;
- Einschätzung potenziell schädlicher Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch oder Tier, auf das Grundwasser oder den Naturhaushalt zu erkennen und bezüglich des Naturhaushaltes auf ihre Erheblichkeit obliegt gemäß § 13 Abs. 1 PflSchG allein den Anwendern;
- keine gesetzlichen Regeln zur guten fachlichen Praxis für einen umweltgerechten Einsatz von Biozid-Produkten, da die Bundesregierung bisher keine entsprechende Rechtsverordnung nach § 12h Abs. 2 Chemikaliengesetz (ChemG) des Bundes mit Zustimmung des Bundesrates erlassen hat, weshalb auch die Anordnungsermächtigung in § 23 ChemG aufgrund der fehlenden Rechtsverordnung ins Leere läuft.³¹

2.3 Bayerisches Naturschutzrecht

Das bayerische Volksbegehren und die diesbezüglichen Novellierungen durch den bayerischen Gesetzgeber haben die Defizite nur teilweise behoben. Positiv hervorzuheben ist, dass nach Art. 3 Abs. 4 Nr. 8 BayNatSchG und Art. 23a BayNatSchG jeglicher Einsatz von chemischen Pflanzenschutzmitteln und Biozidprodukten auf Dauergrünlandflächen sowie auf allen Flächen in Naturschutzgebieten, in gesetzlich geschützten Landschaftsbestandteilen und in gesetzlich geschützten Biotopen außerhalb von intensiv genutzten land- und fischereiwirtschaftlichen Flächen verboten und nur aufgrund behördlicher Ausnahmen zulässig ist. Dieses Verbot lässt sich wesentlich einfacher kontrollieren als die wirkstoffspezifischen Verbote in § 4 Abs. 1 PflSchAnwV und § 30a BNatSchG (z.B. mittels Fahrspurenkontrolle per Luft- oder Satellitenbildern). Es gibt allerdings mehrere Defizite, welche die positiven Effekte der bayerischen Regelungen für den Naturschutz wieder schmälern.

Erstens ist negativ zu bewerten, dass intensiv genutzte land- und fischereiwirtschaftliche Flächen in Art. 23a BayNatSchG trotz der bekannten Abdrift von bis zu 50m und der noch weiteren Verfrachtung von Pestiziden ausgenommen sind. Eine ähnliche Freistellung gilt auch in Baden-Württemberg für Kern- und Pflegezonen von Biosphärengebieten, gesetzlich geschützten Biotopen und bei Naturdenkmälern, nicht aber bei Naturschutzgebieten (vgl. § 34 Abs. 1 LNatSchG BW). Die Freistellung schwächt den Schutz erheblich und gefährdet das Erreichen der vom Gesetzgeber mit der Ausweisung als geschütztes Teil von Natur und Landschaft bezweckten Erhaltungs- und Wiederherstellungsziele.

Zweitens wurde wie im Bundesrecht weder das Verbot auf Natura 2000-Gebiete erstreckt noch alternativ eine verpflichtende Anzeige und Verträglichkeitsprüfung (mit Vor- und gegebenenfalls Hauptprüfung) bei einem geplanten Einsatz von Pestiziden in oder in der Nähe von Natura 2000-Gebieten vorgeschrieben.

Drittens sind die in Art. 3 Abs. 4 Nr. 8, 23a BayNatSchG normierten Verbote nicht durch Ordnungswidrigkeits- oder Straftatbestände bewehrt (vgl. Art. 57 BayNatSchG), was ihre Durchsetzung in der Praxis erschwert.

3 Umfang und Grenzen der Länderöffnungsklauseln im Bereich der Pestizidanwendung sowie bei gesetzlich geschützten Biotopen

In Deutschland als föderalem Bundesstaat sind die Kompetenzen zum Erlass von Gesetzen und Verordnungen zwischen Bund und Ländern gemäß Art. 70 bis 74 Grundgesetz (GG) aufgeteilt. Grundsätzlich steht dabei den Ländern gemäß Art. 70 GG das Recht zur Gesetzgebung zu und sind sie gemäß Art. 83 GG verantwortlich für die Ausführung eigener Gesetze und der Gesetze des Bundes. Abweichend von diesen Grundregeln weist das Grundgesetz dem Bund für bestimmte Bereiche eine ausschließliche (Art. 72 GG) oder eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz (Art. 72 bis 74 GG) sowie die Ausführungsverantwortung zu (Art. 87 bis 90 GG). Bis 2006 gab es auch eine Rahmenkompetenz des Bundes (ehemals Art. 75 GG), die u.a. das Naturschutz- und Wasserrecht umfasste. Mit der ersten Föderalismusreform wurde diese jedoch gänzlich abgeschafft und die

³¹ Vgl. Mühlenberg/Möckel/Sattler 2021, S. 102 ff.

diesbezüglichen Kompetenzbereiche der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz zugewiesen. Sowohl das Pflanzenschutzrecht als auch das Naturschutzrecht des Bundes beruht auf seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz.

Wird der Bund im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung tätig, dürfen die Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG keine eigenen Regelungen mehr treffen, um Doppelkompetenzen und Zuständigkeitsüberlagerungen zu verhindern.³² Untersagt ist nicht nur widersprechendes Landesrecht, sondern aufgrund Kompetenzmangel jede landesrechtliche Regelung in dem Bereich.³³ Im Einzelnen gilt nach dem Bundesverfassungsgericht:

„Gemäß Art.72 Abs.1 GG dürfen die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung eigene Gesetze nur erlassen, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Demnach sind landesrechtliche Regelungen grundsätzlich ausgeschlossen, wenn die bundesgesetzliche Regelung dieses Sachbereichs abschließenden Charakter hat (vgl. [...]). Ob eine bundesrechtliche Regelung abschließend ist oder nicht, kann nur einer Gesamtwürdigung des betreffenden Normenkomplexes entnommen werden (vgl. [...]).

Der Erlass eines Bundesgesetzes über einen bestimmten Gegenstand rechtfertigt für sich allein noch nicht die Annahme, dass damit die Länder von einer Gesetzgebung ausgeschlossen sind; es können noch Bereiche übrig bleiben, deren Regelung für die Gesetzgebung der Länder offen ist (vgl. [...]). Maßgeblich ist, ob ein bestimmter Sachbereich umfassend und lückenlos geregelt ist oder jedenfalls nach dem aus Gesetzgebungsgeschichte und Materialien ablesbaren objektivierte Willen des Gesetzgebers abschließend geregelt werden sollte. Für die Frage, ob und inwieweit der Bund von seiner Zuständigkeit Gebrauch gemacht hat, ist in erster Linie auf das Bundesgesetz selbst, sodann auf den hinter dem Gesetz stehenden Regelungszweck, ferner auf die Gesetzgebungsgeschichte und die Gesetzesmaterialien abzustellen (vgl. [...]).

Hat der Bund einen Sachbereich in Wahrnehmung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz in diesem Sinne abschließend geregelt, so tritt die Sperrwirkung des Art.72 Abs.1 GG für eine Regelung der Länder in diesem Sachbereich unabhängig davon ein, ob die landesrechtlichen Regelungen den bundesrechtlichen Bestimmungen widerstreiten oder sie nur ergänzen, ohne ihnen zu widersprechen (vgl. [...]). Die Länder sind nicht berechtigt, eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz dort in Anspruch zu nehmen, wo sie eine – abschließende – Bundesregelung für unzulänglich und deshalb reformbedürftig halten; das Grundgesetz weist ihnen nicht die Aufgabe zu, kompetenzgemäß getroffene Entscheidungen des Bundesgesetzgebers „nachzubessern“ (vgl. [...]).“³⁴

Landesregelungen sind daher immer dort ausgeschlossen, wo schon eine Bundesregelung besteht oder wenn der Bund eine bestimmte Materie insgesamt erschöpfend regeln und jegliche Landesregelung in dem Bereich ausschließen wollte.³⁵ Allerdings beinhaltet nicht jede Kodifizierung eine erschöpfende Bundesregelung, sondern es kommt auf den jeweiligen Normenkomplex und die Gesetzesbegründung an.³⁶ Eine Doppelkompetenz sieht das Grundgesetz seit der Föderalismusreform ausdrücklich in Art. 72 Abs. 3 GG für ausgewählte Bereiche der ehemaligen Rahmenkompetenz einschließlich dem Naturschutz- und Wasserrecht vor, weshalb die verfassungsrechtliche Zuständigkeitsabgrenzung im Bereich Naturschutz- und Pflanzenschutzrecht in 3.1. näher betrachtet wird. Des Weiteren kann der Bund einfachgesetzlich in seinen Gesetzen den Ländern eine Regelungskompetenz für ausgewählte Bereiche einräumen. Dies hat er im Naturschutz- und Pflanzenschutzrecht an verschiedenen Stellen getan, worauf in den Abschnitten 3.2 und 3.3 näher eingegangen wird.

Zu beachten ist, dass die Gesetzgebungskompetenzen von Bund und Länder durch europäische Rechtsakte gemäß Art. 288 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und Art. 23 Abs. 1 GG eingeschränkt sind. Europäische Verordnungen sind in der EU unmittelbar außenverbindliches Recht, so dass weder Bund noch die Länder hiervon abweichende oder widersprechende Regelungen erlassen können. Dagegen sind europäischen Richtlinien nur hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich und überlassen im Übrigen den Mitgliedstaaten die Wahl der rechtlichen Form und Mittel. werden europäische Richtlinien allerdings nicht vollständig oder nicht rechtzeitig ins nationale Recht implementiert, sind die enthaltenen Regelungen von den Staatsorganen unmittelbar anzuwenden, wenn diese hinreichend bestimmt und unbedingt sind.³⁷

³² BVerfG, Urt. v. 27.07.2005 – 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348 (371); Urt. v. 27.10.1998 – 1 BvR 2306 und weitere, BVerfGE 98, 265 (300).

³³ BVerfG, Urt. v. 27.07.05 – 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348 (372).

³⁴ BVerfG, Urt. v. 10.02.2004 – 2 BvR 834, 1588/02, BVerfGE 109, 190 (229 f.). Ähnlich z.B. BVerfG, Beschl. v. 29.03.2000 – 2 BvL 3/96, BVerfGE 102, 99 (114 f.).

³⁵ BVerfG, Urt. v. 27.07.05 – 1 BvR 668/04, BVerfGE 113, 348 (371 f.); Urt. v. 10.02.2004 – 2 BvR 834, 1588/02, BVerfGE 109, 190 (229 f.); Beschl. v. 29.03.2000 – 2 BvL 3/96, BVerfGE 102, 99 (114 f.).

³⁶ Vgl. Piroth in: Jarass/Piroth, GG-Kommentar, 2020, Art. 72 Rn. 6; Degenhart in Sachs, GG, 2018, Art. 72 Rn. 27 ff.

³⁷ EuGH, Urt. v. 22.6.1989 – 103/88, Rn. 29 ff.; Urt. v. 11.8.1995 – C-431/92, Rn. 24 f., 37 ff.; Urt. v. 7.1.2004 – C-201/02, Rn. 64 f.

Im Fall unzureichender nationaler Gesetze können sie auch gegenüber Bürger und Unternehmen unmittelbar verbindliche Anforderungen enthalten.³⁸

Wegen der Bedeutung des Schutzes des europäischen Naturerbes stellt der EuGH besonders hohe Anforderungen an die mitgliedstaatliche Implementierung der europäischen Naturschutzrichtlinien (FFH-Richtlinie 92/43/EWG und Vogelschutz-Richtlinie 2009/147/EG). Die Mitgliedstaaten müssen nicht nur hinreichend bestimmte nationale Vorschriften normieren, sondern auch eine richtlinienkonforme Durchführung und uneingeschränkte Beachtung der europäischen Anforderungen einschließlich einer wirksamen Kontrolle der Behörden sicherstellen.³⁹ Bundes- oder landesrechtliche Vorschriften, die den Naturschutzrichtlinien widersprechen sind nach dem EuGH unanwendbar und nicht wie bei anderen Richtlinien⁴⁰ nur richtlinienkonform auszulegen.⁴¹

3.1 Generelle Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen nach dem Grundgesetz

Das Pflanzenschutzgesetz (PflSchG) wurde vom Bund bei der 2012er Neufassung auf die konkurrierenden Gesetzgebungskompetenzen in Artikel 74 Absatz 1 Nummer 20 GG („Schutz der Pflanzen gegen Krankheiten und Schädlinge“) und ergänzend wegen der Vorschriften zu Straftaten (§ 69 PflSchG) auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (Strafrecht) gestützt und aufgrund der Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit Deutschlands auch die Erforderlichkeit einer bundeseinheitlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG bejaht.⁴² Das Gesetz regelt sowohl die Zulassung als auch die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln und enthält umfangreiche Verordnungsermächtigungen zur Konkretisierung der diesbezüglichen rechtlichen Anforderungen. Auch wenn die 2012er Neufassung v.a. mit der Umsetzung neuerer europarechtlicher Verpflichtungen begründet worden ist,⁴³ so ist wie bei den vorangegangenen Fassungen des Pflanzenschutzgesetzes (in der BRD erstmals 1966) von einer abschließenden Kodifizierung bezüglich Zulassung und Anwendung von Pestiziden auszugehen (vgl. § 1 PflSchG). Dies gilt auch in Hinblick auf Gefahren, die für Natur und Umwelt aufgrund von Pestiziden entstehen (vgl. §§ 1 und 12 ff. PflSchG). Die Länder können daher Regelungen zum Einsatz von chemischen Pflanzenschutzmitteln im Sinne der europäischen Definition in Art. 2 Abs. 1 EU-Verordnung 1007/2009 nur im Rahmen der vom Bund im Pflanzenschutzgesetz oder anderen Gesetzen und Verordnungen eingeräumten Befugnisse treffen (siehe hierzu 3.2 und 3.3).

Das Bundesnaturschutzgesetz wurde 2009 erstmals als unmittelbar verbindliches Vollgesetz erlassen, welches das vorherige Rahmengesetz ablöste. Das Gesetz wurde dabei v.a. gestützt auf die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG (Naturschutz und die Landschaftspflege) und ergänzend wegen der Vorschriften zur naturschutzrechtliche Verbandsklage und zu Straftaten (§§ 64, 71 f. BNatSchG) auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG (gerichtliches Verfahren und Strafrecht).⁴⁴ Anders als beim Pflanzenschutzrecht des Bundes haben die Länder beim Naturschutzrecht des Bundes gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG die verfassungsrechtliche Kompetenz für abweichende Regelungen. Im Fall einer abweichenden Landesregelung gilt nach Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG, dass im Verhältnis von Bundes- und Landesrecht das jeweils spätere Gesetz vorgeht. Theoretisch ist damit ein dauerhafter Normkrieg zwischen Bund und Ländern möglich. Bisher hat der Bund allerdings die abweichenden Landesregelungen akzeptiert.

Ausgenommen von der Abweichungskompetenz sind die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes sowie das Recht des Artenschutzes und des Meeresnaturschutzes. Der Bundesgesetzgeber hat versucht in §§ 1 Abs. 1, 6 Abs. 1, 8, 13, 20, 30 Abs. 1, 59 Abs. 1 BNatSchG die abweichungsfesten Inhalte selber festzulegen. Allerdings ist in der Rechtswissenschaft umstritten, ob diese einfachgesetzliche Bestimmung verfassungsrechtlich verbindlich und abschließend ist.⁴⁵

³⁸ Z.B. EuGH, Urt. v. 10.4.1984 – 14/83, Rn. 26; Urt. v. 7.1.2004 – C-201/02, Rn. 64 f.; Urt. v. 4.7.2006 – C-212/04, Rn. 115.

³⁹ Vgl. EuGH, Urt. v. 26.1.2012 – C-192/11, Rn. 46; Urt. v. 20.10.2005 – C-6/04, Rn. 21, 25 f., 37 und Ls. 1; Urt. v. 10.1.2006 – C-98/03, Rn. 59; Urt. v. 10.5.2007 – C-508/04, Rn. 58 ff., 73, 79, 98.

⁴⁰ Z.B. EuGH, Urt. 26.9.2000 – C-262/97, Rn. 40; Urt. v. 04.2.1988 – 157/86, Rn. 11.

⁴¹ EuGH, Urt. v. 10.5.2007 – C-508/04, Rn. 79 f.

⁴² Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Pflanzenschutzrechtes“ vom 17.10.2011, Bundestags-Drucksache 17/7317, S. 40.

⁴³ Vgl. Bundestags-Drucksache 17/7317, S. 39.

⁴⁴ Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD „Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Rechts des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ vom 17.3.2009, Bundestags-Drucksache 16/12274, S. 41.

⁴⁵ Vgl. Köck/Wolf 2008.

Die Länder können im Rahmen ihrer Abweichungskompetenz eigene Regelung treffen und zwar u.a. bezüglich der Grundsätze der guten fachlichen Praxis (§ 5 BNatSchG), bei der Definition von Eingriffen und der freistellenden Regelvermutung für land- und forstwirtschaftliche Bodennutzungen im Rahmen der Eingriffsregelung (§ 14 Abs. 1 und 2 BNatSchG), zum Biotopverbund und zu den einzelnen abschließend im BNatSchG normierten Schutzgebieten (§§ 21-36 BNatSchG) und bei den Ordnungswidrigkeiten (§ 69 BNatSchG).⁴⁶

3.2 Länderöffnungsklauseln im Pflanzenschutzrecht des Bundes

Den Ländern obliegt gemäß § 59 PflSchG die Durchführung des Pflanzenschutzrechts und die Überwachung der Einhaltung. Damit hat der Bund auch viele seiner europarechtlichen Verpflichtungen zu Überwachung und Kontrolle nach Art. 68 EU-Verordnung 1107/2009 an die Länder delegiert. Die Landesbehörden können zur Durchsetzung des Bundesrechts gemäß § 60 PflSchG Anordnungen erlassen und im Einzelfall u.a. auch die Anwendung eines Pflanzenschutzmittels zur Verhütung von Verstößen untersagen. Daneben können die zuständigen Landesbehörden auch die Anforderungen an die gute fachliche Praxis und den integrierten Pflanzenschutz gemäß § 3 Abs. 1 Satz 3 PflSchG mittels behördlicher Anordnungen konkretisieren. Behördliche Anordnungen können gemäß dem § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes bzw. des betreffenden Landes auch in Form einer Allgemeinverfügung ergehen, wenn sie sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft. Damit wird vermieden, dass für eine Vielzahl ähnlicher Einzelfälle gleichartige Einzelanordnungen nötig sind.

Darüber hinaus können die Länder auch konkretisierende oder weitergehende pflanzenschutzrechtliche Regelungen aufgrund der in Tabelle 2 aufgelisteten Öffnungsklauseln und Ermächtigungen des Pflanzenschutzrechts erlassen. Hervorzuheben sind in Bezug auf den Pestizideinsatz in Schutzgebieten die weitreichenden Öffnungsklauseln in § 22 Abs. 1 Nr. 1 a) PflSchG und § 4 Abs. 1 Satz 3 PflSchAnwV für Vorschriften zum Pestizideinsatz in naturschutz- und wasserrechtlichen Schutzgebieten. Mit diesen hat der Bund in Anbetracht der sich überschneidenden Regelungsbereiche und den Abweichungskompetenzen der Länder in den Bereichen Naturschutz und Landschaftspflege sowie Wasserhaushalt gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 und 5 GG seine Gesetzgebungskompetenz ausdrücklich zurückgenommen, um Kompetenzabgrenzungskonflikte zu vermeiden. Mit dem Insektenschutzgesetz wurde das BMEL ausdrücklich ermächtigt, in der Pflanzenschutzanwendungsverordnung Länderöffnungsklauseln zur Berücksichtigung landesspezifischer Besonderheiten vorzusehen (§ 14 Abs. 2a PflSchG).

3.3 Länderöffnungsklauseln im Bundesnaturschutzgesetz

Trotz der verfassungsrechtlichen Abweichungskompetenz der Länder beim Naturschutzrecht enthält auch das Bundesnaturschutzgesetz eine Vielzahl von Länderöffnungsklauseln und sonstige Ermächtigungen (siehe Tabelle 3). Dies ist zum einen noch eine Folge der früheren Rahmenkompetenz des Bundes, zum anderen aber auch dem Umstand geschuldet, dass innerhalb Deutschlands große natürliche Unterschiede bestehen. Im Rahmen des Insektenschutzgesetzes vom 18.8.2021 wurden weitere Länderöffnungsklauseln und Ermächtigungen ins BNatSchG aufgenommen (u.a. bezüglich Biotope und Biozide).

Ziemlich weitgehende Regelungsbefugnisse der Länder bestehen bei der Landschaftsplanung in §§ 10, 11 BNatSchG sowie bei Schutzgebieten, geschützten Landschaftselementen und Biotopen in §§ 2 Abs. 8, 22-36 BNatSchG. Daneben ermächtigt der Bundesgesetzgeber auch im abweichungsfesten Artenschutzrecht die Länder zu ergänzenden Regelungen. Hervorzuheben ist hier insbesondere die Ermächtigung der Landesregierungen in § 54 Abs. 10 BNatSchG, zur Sicherstellung der besonderen Artenschutzverbote durch Rechtsverordnung allgemeine Anforderungen an Bewirtschaftungsvorgaben für die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung im Sinne des § 44 Abs. 4 BNatSchG festzulegen.

Landschaftsplanung und Schutzgebiete

Im Rahmen der Landschaftsplanung können die Länder gemäß § 11 Abs. 1 Satz 4 BNatSchG für die kommunalen Landschafts- und Grünordnungspläne sowohl den Inhalt als auch die rechtliche Verbindlichkeit bestimm-

⁴⁶ Vgl. Möckel 2017.

men. Damit könnten die Länder die Landschaftsplanung zu einer kommunalen Bodennutzungsplanung ausbauen, die ergänzend zur Bauleitplanung auch planerische Festsetzungen für land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzungen erlaubt.⁴⁷ Die Mehrzahl der Bundesländer hat es bisher allerdings bei einer Fachplanung ohne eigene Außenverbindlichkeit belassen. Von den Flächenländern sieht nur Nordrhein-Westfalen in § 7 Abs. 3 LNatSchG NRW vor, dass Landschaftspläne als außenverbindliche Satzungen ergehen müssen und auch Festlegungen hinsichtlich Brachflächen sowie land-, forst- und fischereiwirtschaftlich genutzten Flächen enthalten können (vgl. §§ 11-13 LNatSchG NRW).

Beim Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft haben die Länder sehr weitgehende Regelungsbefugnisse, da ihnen nach §§ 22-29, 32 BNatSchG sowohl der Erlass der erforderlichen Rechtsakte zur Unterschutzstellung und Ausweisung als auch die nähere Bestimmung der Schutzvorschriften für die jeweiligen Gebiete und unter Schutz gestellten Landschaftselemente obliegt. Dies gilt gemäß § 32 BNatSchG auch für Natura 2000-Gebiete. Lediglich bei Meeresschutzgebieten ist nach § 57 BNatSchG der Bund zuständig. Hinsichtlich der neuen Regelungen zu Beleuchtungsanlagen in § 30a BNatSchG ist den Ländern allerdings nur eine Schutzverstärkung gestattet.

Nach dem neu eingefügten § 2 Abs. 8 BNatSchG können die Länder für geschützte Teile von Natur und Landschaft auch bei Schutzgebieten mit höheren Schutzniveau einschließlich der FFH-Gebiete und bei gesetzlich geschützten Biotopen den Schutz durch vertragliche Vereinbarungen mit Eigentümern, Bewirtschaftern sowie Verbänden sicherstellen und hierfür trotz der ordnungsrechtlichen Schutzvorschriften des BNatSchG eine finanzielle Honorierung anbieten. Inwieweit dies bei FFH-Gebieten mit den europarechtlich erforderlichen Schutzniveau zu vereinbaren ist, ist allerdings fraglich, da nach Art. 4 und 6 FFH-Richtlinie ein zeitlich unbegrenzter und auch gegenüber Dritten verbindlicher Schutz zu gewährleisten ist.⁴⁸

Gesetzlich geschützte Biotope

Bei gesetzlich geschützten Biotopen sind gemäß § 30 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG alle Handlungen verboten, die zu einer Zerstörung oder einer sonstigen erheblichen Beeinträchtigung folgender Biotope führen können. Dies gilt sowohl für die bundesrechtlich gelisteten Biotoptypen als auch für weitere Biotoptypen, die gemäß § 30 Abs. 2 Satz. 2 BNatSchG von den Ländern landesrechtlich unter Schutz gestellt wurden.⁴⁹ U.a. hatten viele Bundesländern Streuobstwiesen unter Schutz gestellt. In Bayern erfolgte dies 2019 mit dem Gesetz zum Volksbegehren. Nunmehr hat der Bundesgesetzgeber mit dem Insektenschutzgesetz vom 18.8.2021 Streuobstwiesen sowie Steinriegel, Trockenmauern, magere Flachland-Mähwiesen und Berg-Mähwiesen nach Anhang I der Richtlinie 92/143/EWG unter Nr. 7 in den Katalog von § 30 Abs. 2 BNatSchG aufgenommen.

Die Länder dürfen gemäß der Unberührtheitsklausel in § 30 Abs. 8 BNatSchG seit 2009 von § 30 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG abweichende Schutzvorschriften für gesetzlich geschützte Biotope erlassen, wenn in der Gesamtschau (einschließlich der Regelungen zu Ausnahmen und Befreiungen) sich hieraus ein strengeres Schutzniveau ergibt.⁵⁰ Mit dem Insektenschutzgesetz vom 18.8.2021 wurde diese Unberührtheitsklausel für die neu in den Katalog aufgenommenen Biotoptypen um die folgende Formulierung ergänzt: „sowie bestehende landesrechtliche Regelungen, die die in Absatz 2 Satz 1 Nummer 7 genannten Biotope betreffen“. Die Ergänzung bewirkt bezüglich § 30 Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG, dass:

1. entgegen Art. 72 Abs. 3 Satz 3 GG die neue Bundesregelung nicht das bereits bestehende Landesrecht verdrängt (z.B. in Schutzgebietsverordnungen) und
2. entgegen der allgemeinen Unberührtheitsklausel in Absatz 8 auch ein weniger strenges landesrechtliches Schutzniveau Bestand hat.

⁴⁷ Ausführlicher zum ökologischen und rechtlichen Erfordernis einer solchen Bodennutzungsplanung Möckel 2013. Vgl. auch Franßen 2021, S. 158 ff.

⁴⁸ Vgl. EuGH, C-75/01, Slg. 2003, I-1585 Rn. 28, 39, 43 f.; C-177/00, Slg. 2003, I-233 Rn. 15, 20 f.; C-394/00, Slg. 2002, I-581, Rn. 11; C-96/98, Slg. 1999, I-8531 Rn. 26-28; C-159/99, Slg. 2001, I-4007 Rn. 32; C-355/90, Slg. 1993, I-4221 Rn. 31 f.; Czybulka/Kampowski 2009; Epiney/Gammenthaler 2009, S. 27 f.

⁴⁹ Vgl. Kratsch/Czybulka/Schumacher in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2021, § 30 Rn. 16 f.

⁵⁰ Vgl. Kratsch/Czybulka/Schumacher und Fischer-Hüftle in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2021, § 30 Rn. 85 und vor § 13-19 Rn. 7.

Allerdings bezieht sich diese ergänzte Regelung nach dem Wortlaut („bestehende“) nur auf Landesrecht, welches am 1.3.2022 – dem Tag des Inkrafttretens der Änderung in § 30 Abs. 8 BNatSchG⁵¹ – schon existierte und nicht auf zukünftiges Landesrecht. Sofern die Bundesregierung in ihrer Begründung zum Insektenschutzgesetz auch für die Zukunft Konkretisierungen der Länder in Bezug auf die in Nr. 7 neu aufgenommenen Biotoptypen als statthaft ansieht (u.a. aufgrund regionaler Besonderheiten),⁵² so steht dies im Widerspruch zum eindeutigen Wortlaut der ergänzten Klausel. Die Begründung ist daher lediglich als ein allgemeines Zeichen der Offenheit der Bundesregierung gegenüber landesrechtlichen Konkretisierungen bei § 30 Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG zu verstehen, wie sie in der Unberührtheitsklausel des § 30 Abs. 8 BNatSchG zum Ausdruck kommt. Schwächen zukünftige Konkretisierungen und sonstige zukünftige landesrechtliche Abweichungen von der Bundesregel den Schutzstandard ab, sind sie nur im Rahmen der Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG möglich.⁵³

Soweit die Bundesregierung in ihrer Gesetzgebung die Biotoptypen der Nr. 7 näher beschreibt,⁵⁴ so sind diese Beschreibungen keine gesetzliche oder sonst rechtlich verbindliche Definitionen, sondern lediglich bei einer behördlichen oder gerichtlichen Entscheidung als ein Auslegungsaspekt von mehreren zu berücksichtigen. Wenn wie in Bayern mit Art. 23 Abs. 1 Nr. 6 BayNatSchG landesrechtlich eine gesetzliche Definition besteht, dann hat diese gemäß § 30 Abs. 8 BNatSchG weiterhin Bestand und geht insofern der Bundesregelung vor. Wenn wie in Bayern mit Art. 23 Abs. 1 Nr. 7 BayNatSchG⁵⁵ landesrechtlich geschützte Biotoptypen weiter als in § 30 Abs. 2 BNatSchG gefasst sind oder werden, dann schränkt das Bundesrecht gemäß § 30 Abs. 2 S. 2, Abs. 8 BNatSchG diese weitergehende Unterschutzstellung nicht ein.

Regulierung der Anwendung von Biozidprodukten

Schließlich wurde mit dem Insektenschutzgesetz die Anwendung von Biozidprodukten in Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten, Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten, Naturdenkmälern sowie in gesetzlich geschützten Biotopen stark eingeschränkt. Verboten ist nunmehr der flächige Einsatz von Insektiziden, Akariziden und Produkte gegen andere Arthropoden sowie das Spritzen und Sprühen von Holzschutzmitteln, wobei § 30a BNatSchG erst am 1.3.2022 in Kraft getreten ist. Nach § 30a Satz 3 BNatSchG können die Länder in Rechtsakten zur Ausweisung von naturschutzrechtlichen Schutzgebieten für bestimmte Fallgruppen Ausnahmen vorzusehen, soweit dies zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier erforderlich ist. Des Weiteren werden durch § 30a BNatSchG das gegebenenfalls nach § 34 BNatSchG bestehende Erfordernis zur Anzeige und zu behördlichen Verträglichkeitsprüfungen und diesbezügliche weitergehende Schutzvorschriften der Länder in Landesnaturschutzgesetzen oder Schutzgebietsrechtsakten nicht eingeschränkt (§ 30a Satz 4 BNatSchG).

⁵¹ Nach Art. 4 des Gesetzes zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland und zur Änderung weiterer Vorschriften, vom 18.8.2021, BGBl. I vom 30.8.2021 Nr. 59, S. 3908 (3913) tritt Artikel 1 Nr. 11 erst am 1. März 2022 in Kraft.

⁵² Im Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes, Bundestag-Drucksache 19/28182 vom 1.4.2021, S. 21 steht als Begründung zur Änderung des § 30 BNatSchG: „Mit der neu eingefügten Nummer 7 in § 30 Absatz 2 Satz 1 werden artenreiches Grünland, Streuobstwiesen, Steinriegel und Trockenmauern in den Kreis der nach Bundesrecht gesetzlich geschützten Biotope einbezogen. Unter Berücksichtigung von regionalen Besonderheiten können Konkretisierungen hinsichtlich des jeweiligen Begriffsverständnisses, etwa im Hinblick auf Artenreichtum, Artenzusammensetzung und andere Kriterien, von den Ländern in ihren Landesgesetzen oder Kartieranleitungen vorgenommen werden. Maßnahmen, die zur Erhaltung und insektenfreundlichen Bewirtschaftung dieser Biotope erforderlich sind, sowie eine finanzielle Förderung dieser Maßnahmen sind auch weiterhin möglich. Die anthropogen entstandenen Biotope „artenreiches Grünland“ und Streuobstwiesen eignen sich in besonderer Weise für Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes oder die Teilnahme an öffentlichen Förderprogrammen.“

⁵³ Vgl. Kratsch/Czybulka/Schumacher in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2021, § 30 Rn. 18.

⁵⁴ Z.B. für Streuobstwiesen „Erfasst werden flächig angelegte, extensiv genutzte Obstbaumbestände mit mindestens 25 lebenden Bäumen, überwiegend aus Hochstämmen (mindestens 160 cm Stammhöhe), auf Wiesen mit einer Mindestfläche von 1500 qm.“ (Bundestag-Drucksache 19/28182 vom 1.4.2021, S. 22).

⁵⁵ „Arten- und struktureiches Dauergrünland“ geht über „magere Flachland-Mähwiesen und Berg-Mähwiesen nach Anhang I der Richtlinie 92/143/EWG“ hinaus.

4 Bewertung des Insektenschutzpaktes des Bundes hinsichtlich des Volksbegehrens Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern „Rettet die Bienen“

Das Insektenschutzpaket des Bundes vom Sommer 2021 mit den Novellierungen im BNatSchG, PflSchG und der PflSchAnwV schränkt das bayerische Gesetz zur Umsetzung des Volksbegehrens vom 24.6.2019 nicht ein. Zwar wurden sowohl ins BNatSchG als auch in die PflSchAnwV Regelungen aufgenommen, die ähnliche Regelungszwecke wie das Volksbegehren verfolgen (u.a. gesetzlicher Biotopschutz für Streuobstwiesen und arten- und strukturreiches Dauergrünland; Reduzierung Lichtverschmutzung sowie Einschränkung des Pestizideinsatzes in geschützten Teilen von Natur und Landschaft), allerdings enthalten das Naturschutzrecht und das Pflanzenschutzrecht des Bundes vielfältige Öffnungsklauseln und Regelungsermächtigungen zugunsten der Länder.

Dies gilt im Naturschutzrecht insbesondere bei Schutzgebieten sowie auch beim gesetzlichen Biotopschutz gemäß § 30 Abs. 2 Satz 2 und Abs. 8 BNatSchG. Beim Einsatz von Bioziden können die Länder bei Natura 2000-Gebieten weitergehende Schutzregelungen treffen (§ 30a Satz 4 BNatSchG). Hinzu kommt die sehr umfangreiche verfassungsrechtliche Abweichungskompetenz der Länder im Bereich des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie bezüglich des Wasserhaushaltes (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 und 5 GG), die es den Bundesländern erlaubt, auch über die Öffnungsklauseln und Ermächtigungen hinaus von Regelungen des Bundesnaturschutzrechts abzuweichen (hiervon ausgenommen sind die allgemeinen Grundsätze, das Artenschutzrecht und der Meeresnaturschutz).

Im Pflanzenschutzrecht räumen § 22 Abs. 1 Nr. 1 a) PflSchG sowie §§ 4 Abs. 1 Satz 3, 4a Satz 5 PflSchAnwV den Ländern die Befugnis ein, eigene Vorschriften zum Pestizideinsatz in naturschutz- und wasserrechtlichen Schutzgebieten sowie bei Gewässerrandstreifen zu erlassen und mit diesen auch von bundesrechtlichen Vorschriften (z.B. in § 4 PflSchAnwV) abzuweichen. Damit nimmt der Bund auf Abweichungskompetenzen der Länder im Naturschutz- und Wasserrecht sowie gemäß § 14 Abs. 2a PflSchG auch auf landesspezifische Besonderheiten Rücksicht.

In Anbetracht der landesrechtlichen Regelungsbefugnisse bei der Landschaftsplanung und für geschützte Teile von Natur und Landschaft nach dem Naturschutz- und Pflanzenschutzrecht des Bundes können die Ländern und somit auch Bayern umfassend eigene Regelungen zur Anwendung von Pestiziden in und in der Nähe von Schutzgebieten, Landschaftsbestandteilen und gesetzlich geschützten Biotopen sowie Oberflächengewässern normieren. Dies kann zum einen im jeweiligen Landesnaturschutzgesetz und Landeswassergesetz bzw. in den Gesetzen zur Ausweisung von Schutzgebieten erfolgen oder zum anderen indem in einem Landesgesetz die Landesregierung bzw. die Kommunen ermächtigt werden, in ihren Rechtsverordnungen bzw. Satzungen zur Ausweisung von Schutzgebieten entsprechende Regelungen zu treffen.

Sofern die Länder über die Vorschriften des Pflanzenschutz- und Naturschutzrechts des Bundes hinausgehen, müssen sie die verfassungsrechtlichen Anforderungen an Grundrechtsbeschränkungen (u.a. Verhältnismäßigkeit) beachten. Sofern sie weniger strenge Anforderungen normieren, darf dies nicht zu einer europarechtswidrigen Rechtslage führen. Vielmehr sind die Länder in Anbetracht der föderalen Struktur Deutschland europarechtlich verpflichtet, im Rahmen ihrer Gesetzgebungskompetenzen und Ermächtigungen vorhandene Defizite des Bundesrechts bei der Implementierung des europäischen Rechts zu beheben.

Pflicht zur Umsetzung des europäischen Pestizid- und Naturschutzrechts

Derartige Defizite bestehen sowohl im Pflanzenschutz-, Chemikalien und Naturschutzrecht des Bundes.⁵⁶ Im Pflanzenschutzrecht hat der Bund u.a. die gemäß Art. 55 der EU-Verordnung 1107/2009/EG und Art. 14 i. V. m. Anhang III EU-Richtlinie 2009/128/EG verbindlichen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes nicht weiter konkretisiert und daher nicht einer praxistauglichen Umsetzung und Kontrollierbarkeit zugeführt. Des Weiteren stellen weder § 4 PflSchAnwV noch §§ 5 Abs. 2, 34 Abs. 6 BNatSchG wirksam sicher, dass die Verwendung von Pestiziden in Natura 2000-Gebieten so weit wie möglich gemäß Art. 12 EU-Richtlinie 2009/128/EG minimiert oder verboten wird und der verbleibende Pestizideinsatz gemäß Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie in und in der Nähe nur nach einer vorangehenden behördlichen Verträglichkeitsprüfung erfolgt, in der erhebliche Beeinträchtigung des betreffenden Natura 2000-Gebiets objektiv und ohne wissenschaftlich

⁵⁶ Vgl. die ausführlichen Untersuchungen in Mühlberg/Möckel/Sattler 2021, S. 72 ff., 76 ff., 101 ff.

begründete Zweifel ausgeschlossen werden.⁵⁷ Gemäß den Vorgaben zur Gemeinsamen Agrarpolitik ist nicht mehr nur das Verschlechterungsverbot bei Natura 2000-Gebieten (Art. 6 Abs. 2 FFH-Richtlinie) zugleich auch eine Cross Compliance-Verpflichtungen beim Erhalt von Direktzahlungen (vgl. Art. 93 i.V.m. Anhang II GAB 3 EU-Verordnung 1306/2013, sondern haben ab 2023 Verstöße gegen die zur Umsetzung von Art. 12 EU-Richtlinie 2009/128/EG erlassenen nationalen Beschränkungen Beihilfekürzungen zur Folge (Art. 12 i.V.m. Anhang III GAB 4 und 8 der EU-Verordnung 2021/2115).

Art. 22 und 23a BayNatSchG beheben diese Defizite derzeit nicht vollständig, da mit Ausnahme für Dauergrünlandflächen (Art. 3 Abs. 4 Nr. 8 BayNatSchG) der Pestizideinsatz in Natura 2000-Gebieten nicht weiter gegenüber dem Bundesrecht eingeschränkt ist. Es ist zu vermuten, dass ähnlich wie in Niedersachsen oder Sachsen⁵⁸ die bundes- und landesrechtlichen Defizite hinsichtlich Natura 2000-Gebiete auch in Bayern nicht vollständig durch Regelungen in den jeweiligen Rechtsakten zur Ausweisung der Schutzgebiete behoben werden. Insgesamt besteht hinsichtlich des Pestizideinsatzes in und in der Nähe von Natura 2000-Gebieten sowie hinsichtlich des integrierten Pflanzenschutzes ein nicht europarechtskonformer Zustand. Zu Behebung der Umsetzungsdefizite sind sowohl der Bund als auch Bayern verpflichtet.

Bayerisches Naturschutzgesetz

Mit Blick auf das Gesetz zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern („Rettet die Bienen!“), welches das diesbezügliche Volksbegehren 1:1 umsetzte, ist zu konstatieren:

1. Die naturschutz- und pflanzenschutzrechtlichen Novellierungen des Bundes im Rahmen des Insektenschutzpakets heben weder die bayerischen Regelungen von 2019 wieder auf noch schränken sie diese ein (dies gilt insbesondere auch in Bezug auf den Pestizideinsatz in Schutzgebieten als auch hinsichtlich der Festlegung und Definition von gesetzlich geschützten Biotopen).
2. Die Regelungen im Bayerischen Naturschutzgesetz sowie im Bayerischen Wasser-, Wald-, Agrarwirtschaftsgesetz und Land- und forstwirtschaftlichen Zuständigkeits- und Vollzugsgesetzes reichen derzeit nicht aus, die bundesrechtlichen Defizite hinsichtlich der Umsetzung des europäischen Pflanzen- und Naturschutzrechts vollständig zu beheben.
3. Die Regelungen im BayNatSchG gleichen ebenfalls nicht die bundesrechtlichen Defizite hinsichtlich eines ausreichenden Schutzes terrestrischer Habitate vor Pestizideinträgen aus, da anders als bei Gewässern (Art. 21 BayWG, § 4a PflSchAnwV) keine Abstandsflächen zu Schutzgebieten, gesetzlich geschützten Landschaftsbestandteilen und Biotopen sowie anderen für den Erhalt der Biodiversität relevanten Landschaftselementen (z.B. Blühstreifen) gesetzlich vorgeschrieben sind und nach Art. 23a BayNatSchG auf intensiv genutzten land- und fischereiwirtschaftlichen Flächen in Naturschutzgebieten sowie in gesetzlich geschützten Landschaftsbestandteilen und Biotopen der Einsatz von Pestiziden nicht weiter gegenüber § 4 PflSchAnwV eingeschränkt ist.

Insgesamt ist zu empfehlen, bundes- oder landesrechtlich den Einsatz von Pestiziden vollständig in und in der Nähe von Naturschutzgebieten, gesetzlich geschützten Landschaftsbestandteilen und Biotopen sowie in den Kernzonen von Nationalparks, Naturmonumenten und Biosphärenreservaten zu untersagen und im Übrigen den Einsatz in diesen Schutzgebieten sowie in und in der Nähe von Natura 2000-Gebieten einem Genehmigungsvorbehalt mit behördlicher Verträglichkeitsprüfung zu unterwerfen.⁵⁹ Bei der Festlegung der einzubeziehenden Abstandsflächen sollte bei kleineren Schutzobjekten (u.a. Biotope und Landschaftsbestandteile) zumindest die unmittelbare Abdrift und bei den größeren Schutzgebieten auch die weiträumigere Verfrachtung von Pestiziden mit berücksichtigt werden.

⁵⁷ Ausführlich zu den europarechtlichen Anforderungen bei Natura 2000-Gebieten für land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzungen Möckel 2021.

⁵⁸ Vgl. Mühlenberg/Möckel/Sattler 2021, S. 20 ff., 89 ff.

⁵⁹ Vgl. die Vorschläge in Mühlenberg/Möckel/Sattler 2021, S. 124 ff.

Tabellen

Tabelle 1: Anwendungsregeln und -verbote für Pestizide in geschützten Teilen von Natur und Landschaft nach dem Bayerischen Naturschutzgesetz nach Umsetzung des Volksbegehrens Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern „Rettet die Bienen“ sowie dem Natur- und Pflanzenschutzrecht des Bundes nach Umsetzung des „Insektenschutzpakets“ der Bundesregierung unter Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel

Pestizid- Stoffgruppe geschützte Teile von Natur und Landschaft	Herbizide	Fungizide	Insektizide einschließlich Akarizide & Molluskizide	sonstige Pflan- zenschutz- mittel (PSM) wie z.B. Wachstums- regler	Biozidprodukte
flächendeckend in Deutschland	<p>§ 44 Abs. 1 und 4 BNatSchG Geltung der besonderen Artenschutzverbote, wonach der Einsatz von Pestiziden nicht den Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art des Anhangs IV der FFH-Richtlinie, der Anlage 1 Spalte 2 BArtSchV oder einer europäischen Vogelart verschlechtern darf.</p> <p>Ordnungswidrigkeit oder Strafbarkeit § 69 Abs. 2 Nr. 1-4 und Nr. 6 BNatSchG Ordnungswidrigkeit bei Verstößen § 71a Abs. 1 Nr. 1-3, Abs. 3-5 BNatSchG Strafbarkeit, wenn eine Person entgegen § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG eine besonders geschützte Art tötet oder seine Entwicklungsformen aus der Natur entnimmt oder zerstört; entgegen § 44 Abs. 2 Nr. 1 ein Tier oder eine Pflanze in Besitz oder Gewahrsam nimmt oder in Besitz oder Gewahrsam hat oder be- oder verarbeitet oder eine in § 69 Absatz 2 Nummer 1 bis 4, Absatz 3 Nummer 21, Absatz 4 Nummer 1 oder Absatz 5 bezeichnete vorsätzliche Handlung gewerbs- oder gewohnheitsmäßig begeht Ausgenommen: im Fall unerheblicher Mengen und unerheblicher Auswirkungen auf Erhaltungszustand der Art, sofern sowie keine gewerbs- oder gewohnheitsmäßig Begehung</p>				
	<p>§ 3 Abs. 1 PflSchG (Gute fachliche Praxis des Pflanzenschutzes) Pflicht zur Einhaltung der allgemeinen Grundsätze des integrierten Pflanzenschutzes des Anhangs III der Richtlinie 2009/128/EG; Pflicht zur Gesunderhaltung und Qualitätssicherung von Pflanzen und Pflanzenerzeugnissen; Pflicht zu Maßnahmen zum Schutz vor sowie die Abwehr von Gefahren, die durch die Anwendung, das Lagern und den sonstigen Umgang mit Pflanzenschutzmitteln oder durch andere Maßnahmen des Pflanzenschutzes, insbesondere für die Gesundheit von Mensch und Tier und für den Naturhaushalt einschließlich des Grundwassers, entstehen können.</p> <p>Ordnungswidrigkeit oder Strafbarkeit § 68 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 3 PflSchG Ordnungswidrigkeit, wenn gegen vollziehbare Anordnungen nach § 3 Abs. 1 Satz 3 PflSchG zuwidergehandelt wird.</p>				
	<p>§ 12 Abs. 1 PflSchG Pflicht zur Einhaltung der in der Zulassung festgesetzten, jeweils gültigen Anwendungsgebiete und Anwendungsbestimmungen.</p>				

	<p>§ 12 Abs. 2 Satz 1, Satz 3 PflSchG Verbot des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln auf befestigten Freilandflächen und sonstigen Freilandflächen, die weder landwirtschaftlich noch forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzt werden. Behördliche Ausnahmen möglich.</p> <p>§ 12 Abs. 3 Satz 2 PflSchG Verbot des Einsatzes von allen Pflanzenschutzmitteln im Haus- und Kleingartenbereich, die nur für berufliche Anwender zugelassen sind.</p> <p>Ordnungswidrigkeit oder Strafbarkeit § 68 Abs. 1 Nr. 7 und 8, Abs. 3 PflSchG Ordnungswidrigkeit, wenn gegen die Pflichten und Verbote in § 12 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1, Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 und 2 PflSchG verstoßen wird.</p> <p>§ 69 Abs. 1 Nr. 4 PflSchG Strafbarkeit, wenn entgegen § 12 Abs. 3 Satz 2 Nummer 1 oder 2 PflSchG im Haus- und Kleingartenbereich ein Pflanzenschutzmittel vorsätzlich anwendet.</p>	
	<p>§ 13 Abs. 1 und 2 PflSchG Anwendungsverbot, wenn Anwender damit rechnen müssen, dass Pestizideinsatz schädliche Auswirkungen auf die Gesundheit von Mensch oder Tier oder auf das Grundwasser oder sonstige erhebliche schädliche Auswirkungen, insbesondere auf den Naturhaushalt, hat.</p> <p>Geltung der besonderen Artenschutzverbote, wonach der Einsatz von Pestiziden u.a. nicht den Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art des Anhangs IV der FFH-Richtlinie oder einer europäischen Vogelart verschlechtern darf.</p> <p>Ordnungswidrigkeit oder Strafbarkeit § 68 Abs. 1 Nr. 1, 9-12, Abs. 3 PflSchG Ordnungswidrigkeit, wenn gegen vollziehbare Anordnungen nach § 13 Abs. 3 PflSchG zuwidergehandelt wird.</p> <p>Ordnungswidrigkeit, wenn gegen ein Verbot in § 13 Abs. 1 Nr. 1-4 PflSchG verstoßen wird.</p> <p>§ 69 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 4, Abs. 5 PflSchG Strafbarkeit, wenn eine in § 68 Abs. 1 Nr. 9-11 PflSchG bezeichnete Handlung vorsätzlich begangen wird, die sich auf ein Tier oder eine Pflanze einer streng geschützten Art bezieht (Ausnahme: unerhebliche Menge und unerhebliche Auswirkungen auf Erhaltungszustand der Art).</p> <p>§ 68 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 4, Abs. 5 PflSchG Strafbarkeit, wenn entgegen § 13 Abs. 1 Nr. 1 PflSchG eine besonders geschützte Art getötet oder seine Entwicklungsformen aus der Natur entnommen oder zerstört werden (Ausnahme: unerhebliche Menge und unerhebliche Auswirkungen auf Erhaltungszustand der Art).</p>	
	<p>§§ 1-3 PflSchAnwV Verbot oder Beschränkung der Anwendung von Pestiziden der Anlage 1 und 2 der PflSchAnwV</p> <p>Ordnungswidrigkeit oder Strafbarkeit § 8 PflSchG Strafbarkeit von Verstößen gegen § 1 PflSchG</p>	

	<p>§ 3b PflSchAnwV Auflagen und Beschränkungen beim Einsatz von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium</p> <p>§ 9 PflSchAnwV Verbot von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium in Deutschland ab 1.1.2024</p>				
flächendeckend in Bayern	<p>Art. 3 Abs. 4 Nr. 8, Abs. 5 Satz 3 BayNatSchG Verbot des flächenhaften Einsatzes von Pflanzenschutzmittel auf Dauergrünlandflächen ab 1.1.2022; Ausnahmen für punktuellen Einsatz möglich.</p>				
	Herbizide	Fungizide	Insektizide, Akarizide & Molluskizide	sonstige PSM	Biozidprodukte
<p>Natura 2000 Gebiete i.S.v. § 32 BNatSchG Hinweis: Sofern Flächen in Natura 2000-Gebieten in Form einer anderen Schutzkategorie geschützt sind, gilt die jeweils weitergehende Schutzanforderung.</p>	<p>§ 34 Abs. 6 BNatSchG Anzeigepflicht und behördliche Verträglichkeitsprüfung im Fall nicht mit Gewissheit auszuschließender erheblicher Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebiets (Hinweis: eine analoge Anwendung der freistellenden Regelvermutung in § 14 Abs. 2 BNatSchG ist nicht mit Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie zu vereinbaren Möckel 2021).</p>				
	<p>§ 4 Abs. 1 Satz 2 PflSchAnwV Verbot in FFH-Gebieten von Herbiziden (Satz 1 Nr. 2) außerhalb von Flächen zum Gartenbau, Obst- und Weinbau, Anbau von Hopfen und sonstigen Sonderkulturen, zur Vermehrung von Saatgut und Pflanzgut sowie Ackerflächen; Ausnahmen möglich nach § 4 Abs. 2 PflSchAnwV § 4 Abs. 3 PflSchAnwV Unterlassung des Einsatzes von Herbiziden in FFH-Gebieten auf Ackerflächen aufgrund freiwilliger Vereinbarungen und Maßnahmen</p>	<p>§ 4 Abs. 1 Satz 2 PflSchAnwV Verbot in FFH-Gebieten von Pestiziden der Anlage 2 oder 3 der PflSchAnwV (Satz 1 Nr. 1) außerhalb von Flächen zum Gartenbau, Obst- und Weinbau, Anbau von Hopfen und sonstigen Sonderkulturen, zur Vermehrung von Saatgut und Pflanzgut sowie Ackerflächen; Ausnahmen möglich nach § 4 Abs. 2 PflSchAnwV § 4 Abs. 3 PflSchAnwV Unterlassung des Einsatzes der in Absatz 1 Satz 1 Nr. 1 bezeichneten Pestizide in FFH-Gebieten auf Ackerflächen aufgrund freiwilliger Vereinbarungen und Maßnahmen</p>			
			<p>§ 4 Abs. 1 Satz 2 PflSchAnwV Verbot in FFH-Gebieten von als bienengefährlich oder bestäubergefährlich eingestuft Insektiziden (Satz 1 Nr. 3) außerhalb von Flächen zum Gartenbau, Obst- und Weinbau, Anbau von Hopfen und sonstigen Sonderkulturen, zur Vermehrung von Saatgut und Pflanzgut sowie Ackerflächen; Ausnahmen möglich nach § 4 Abs. 2 PflSchAnwV § 4 Abs. 3 PflSchAnwV Unterlassung des Einsatzes der in Absatz 1 Satz 1 Nr. 3 bezeichneten Pestizide in FFH-Gebieten auf Ackerflächen aufgrund freiwilliger Vereinbarungen und Maßnahmen</p>		

	Herbizide	Fungizide	Insektizide, Akarizide & Molluskizide	sonstige PSM	Biozidprodukte
Naturschutzgebiet i.S.v. § 23 BNatSchG	§§ 23 Abs. 2; 24 Abs. 3, 4; 28 Abs. 2 BNatSchG Verbot aller Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Gebietes oder Denkmals, seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können.				
Nationalpark i.S.v. § 24 BNatSchG	Ordnungswidrigkeit oder Strafbarkeit Wenn landesrechtlich normiert: Bayern: Ordnungswidrigkeit bei Verstößen, wenn Schutzvorschriften auf gemäß Art. 57 Abs. 1 Nr. 2 BayNatSchG verweisen, oder gemäß Art. 57 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BayNatSchG gegen vollziehbare Anordnungen verstoßen wird.				
Nationales Naturmonument i.S.v. § 24 BNatSchG	§ 4 Abs. 1 Satz 2 PflSchAnwV Verbot von Herbiziden (Satz 1 Nr. 2); Ausnahmen möglich nach § 4 Abs. 2 PflSchAnwV	§ 4 Abs. 1 Satz 2 PflSchAnwV Verbot von Pestiziden der Anlage 2 oder 3 der PflSchAnwV (Satz 1 Nr. 1); Ausnahmen möglich nach § 4 Abs. 2 PflSchAnwV			§ 30a BNatSchG Verbot des flächigen Einsatzes von Biozidprodukten der Produktart 18 (Insektizide, Akarizide und Produkte gegen andere Arthropoden) und des Spritzens und Sprühens von Holzschutzmitteln der Produktart 8 des Anhangs V EU-Verordnung 528/2012 Ordnungswidrigkeit oder Strafbarkeit § 69 Abs. 3 Nr. 5a BNatSchG Ordnungswidrigkeit bei Verstößen
Naturdenkmal i.S.v. § 28 BNatSchG		§ 4 Abs. 1 Satz 2 PflSchAnwV Verbot von als bienengefährlich oder bestäubergefährlich eingestuft Insektiziden (Satz 1 Nr. 3); Ausnahmen möglich nach § 4 Abs. 2 PflSchAnwV			
Art. 23a BayNatSchG In Naturschutzgebieten ist in Bayern die Anwendung von Pestiziden (Pflanzenschutzmittel und Biozide) außerhalb von intensiv genutzten land- und fischereiwirtschaftlichen Flächen verboten. Naturschutzbehörde kann Ausnahme erteilen, wenn keine Gefährdung des Schutzzwecks zu befürchten ist.					
	Herbizide	Fungizide	Insektizide, Akarizide & Molluskizide	sonstige PSM	Biozidprodukte
Biosphärenreservat i.S.v. § 25 BNatSchG	§§ 25 Abs. 3 i.V.m. 23 Abs. 2 bzw. 26 Abs. 2 BNatSchG Verbot aller Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Gebiets, seiner Bestandteile bzw. seines Charakters, die zu einer nachhaltigen Störung führen können oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen. Ordnungswidrigkeit oder Strafbarkeit Wenn landesrechtlich normiert (in Bayern nicht der Fall gemäß Art. 57 BayNatSchG)				
in Kern- und Pflegezonen	§ 3b Abs. 5 PflSchAnwV Verbot des Einsatzes von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium				§ 30a BNatSchG Verbot des flächigen Einsatzes von Biozidprodukten der Produktart 18 (Insektizide, Akari-

					zide und Produkte gegen andere Arthropoden) und des Spritzens und Sprühens von Holzschutzmitteln der Produktart 8 des Anhangs V EU-Verordnung 528/2012 Ordnungswidrigkeit oder Strafbarkeit § 69 Abs. 3 Nr. 5a BNatSchG Ordnungswidrigkeit bei Verstößen
	Herbizide	Fungizide	Insektizide, Akarizide & Molluskizide	sonstige PSM	Biozidprodukte
Landschaftsschutzgebiet i.S.v. § 26 BNatSchG	<p>§ 26 Abs. 2 BNatSchG Verbot aller Handlungen, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen.</p> <p>Ordnungswidrigkeit oder Strafbarkeit nur wenn landesrechtlich normiert: Bayern: Ordnungswidrigkeit bei Verstößen, wenn Schutzvorschriften auf Art. 57 Abs. 1 Nr. 2 BayNatSchG verweisen oder gemäß Art. 57 Abs. 1 Nr. 4 BayNatSchG gegen vollziehbare Anordnungen verstoßen wird.</p>				
	Herbizide	Fungizide	Insektizide, Akarizide & Molluskizide	sonstige PSM	Biozidprodukte
geschützte Landschaftsbestandteile i.S.v. § 29 BNatSchG	<p>§ 29 Abs. 2 BNatSchG Verbot der Beseitigung eines geschützten Landschaftsbestandteils sowie aller Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des geschützten Landschaftsbestandteils führen können.</p> <p>Ordnungswidrigkeit oder Strafbarkeit wenn landesrechtlich normiert in Bayern: Ordnungswidrigkeit bei Verstößen gegen Einzelanordnungen gemäß Art. 57 Abs. 1 Nr. 3 BayNatSchG</p> <p>Art. 16 BayNatSchG Es ist verboten, nach Art. 16 BayNatSchG unter gesetzlichen Schutz gestellte Landschaftsbestandteile zu beseitigen, beschädigen oder auf sonstige Weise erheblich zu beeinträchtigen. Ordnungswidrigkeit oder Strafbarkeit Art. 57 Abs. 2 Nr. 1, Abs. 3 BayNatSchG</p> <p>Art. 23a BayNatSchG Verbot der Anwendung von Pestiziden (Pflanzenschutzmittel und Biozide) innerhalb der nach Art. 16 BayNatSchG gesetzlich geschützten Landschaftsbestandteilen außerhalb von intensiv genutzten land- und fischereiwirtschaftlichen Flächen. Naturschutzbehörde kann Ausnahme erteilen, wenn keine Gefährdung des Schutzzwecks zu befürchten ist.</p>				

	Herbizide	Fungizide	Insektizide, Akarizide & Molluskizide	sonstige PSM	Biozidprodukte
gesetzliche geschützte Biotop i.S.v. § 30 BNatSchG	<p>§ 30 Abs. 2 BNatSchG Verbot aller Handlungen, die zu einer Zerstörung oder einer sonstigen erheblichen Beeinträchtigung folgender Biotop führen können. Teilweise abweichende Regelungen gemäß Art. 23 Abs. 2-6 BayNatSchG</p> <p>Ordnungswidrigkeit oder Strafbarkeit § 69 Abs. 3 Nr. 5 BNatSchG Ordnungswidrigkeit bei Verstößen Art. 58 Abs. 1 Nr. 5 BayNatSchG Ordnungswidrigkeit bei Verstößen gegen § 30 Abs. 2 BNatSchG bei den landesrechtlich in Art. 23 Abs. 1 Nr. 1-5 BayNatSchG unter Schutz gestellten Biotopen (nicht davon umfasst sind Verstöße im Fall von Nr. 6 Streuobstbestände und Nr. 7. arten- und strukturreiches Dauergrünland)</p>				
	<p>§ 4 Abs. 1 Satz 2 PflSchAnwV Verbot von Herbiziden (Satz 1 Nr. 2) (ausgenommen: Trockenmauern im Weinbau); Ausnahmen möglich nach § 4 Abs. 2 PflSchAnwV.</p>	<p>§ 4 Abs. 1 Satz 2 PflSchAnwV Verbot von Pestiziden der Anlage 2 oder 3 der PflSchAnwV (Satz 1 Nr. 1) (ausgenommen: Trockenmauern im Weinbau); Ausnahmen möglich nach § 4 Abs. 2 PflSchAnwV</p>		<p>§ 30a BNatSchG Verbot des flächigen Einsatzes von Biozidprodukten der Produktart 18 (Insektizide, Akarizide und Produkte gegen andere Arthropoden) und des Spritzens und Sprühens von Holzschutzmitteln der Produktart 8 des Anhangs V EU-Verordnung 528/2012</p> <p>Ordnungswidrigkeit oder Strafbarkeit § 69 Abs. 3 Nr. 5a BNatSchG Ordnungswidrigkeit bei Verstößen</p>	
	<p>Art. 23a BayNatSchG Verbot der Anwendung von Pestiziden (Pflanzenschutzmittel und Biozide) innerhalb der nach Art. 16 BayNatSchG gesetzlich geschützten Biotopen außerhalb von intensiv genutzten land- und fischereiwirtschaftlichen Flächen. Naturschutzbehörde kann Ausnahme erteilen, wenn keine Gefährdung des Schutzzwecks zu befürchten ist.</p>				

	Herbizide	Fungizide	Insektizide, Akarizide & Molluskizide	sonstige PSM	Biozidprodukte
Oberflächengewässer	§ 13 Abs. 2 Satz 2 und 3 PflSchG Anwendungsverbot in oder unmittelbar an oberirdischen Gewässern und Küstengewässern. Behördliche Ausnahmen möglich.				
	§ 4a PflSchAnwV 10m Gewässerrandstreifen mit Totalverbot bei Ackerflächen und 5m Gewässerrandstreifen mit Totalverbot bei Flächen mit dauerhaften Bewuchs; ausgenommen: kleine Gewässer von wasserwirtschaftlich untergeordneter Bedeutung (vgl. § 2 Abs.2 WHG); behördliche Ausnahmen zur Abwendung erheblicher land- und forstwirtschaftlicher oder sonstiger wirtschaftlicher Schäden oder zum Schutz der heimischen Tier- und Pflanzenwelt (insbesondere vor invasiven Arten) sind möglich				
	Art. 21 Abs. 1 und 2 BayWG 10m Gewässerrandstreifen mit Totalverbot bei allen Bodennutzungen (Ausnahme: Wundverschluss- und Wildbisschutzmittel); Befreiungen nach § 38 Abs. 5 WHG möglich; Förderung möglich im Rahmen der zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel				
Wasserschutzgebiete i.S.v. § 51 WHG	§ 3b Abs. 5 PflSchAnwV Verbot des Einsatzes von Glyphosat und Glyphosat-Trimesium				

Tabelle 2: Länderöffnungsklauseln und sonstige Ermächtigungen im Pflanzenschutzrecht

Vorschrift	Erläuterungen
<p>betreffend: Pflanzenschutzmaßnahmen § 6 Abs. 3 PflSchG „Die Landesregierungen werden ermächtigt, 1. Rechtsverordnungen nach Absatz 1 zu erlassen, soweit das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz von seiner Befugnis keinen Gebrauch macht, 2. durch Rechtsverordnung, soweit es zur Erfüllung der in § 1 genannten Zwecke erforderlich ist, a) in Gebieten, die für den Anbau bestimmter Pflanzenarten besonders geeignet sind, den Anbau bestimmter Pflanzenarten zu verbieten oder die Verwendung bestimmten Saat- oder Pflanzguts sowie bestimmte Anbaumethoden vorzuschreiben, b) vorzuschreiben, dass Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse nur in bestimmter Art und Weise gelagert werden dürfen. Sie können durch Rechtsverordnung diese Befugnis auf oberste Landesbehörden übertragen und dabei bestimmen, dass diese ihre Befugnis durch Rechtsverordnung auf nachgeordnete oder ihrer Aufsicht unterstehende Behörden weiter übertragen können.“</p>	<p>Die Vorschrift ermächtigt nicht die Landtage zum Erlass von Gesetzen, sondern lediglich die Landesregierungen zum Erlass untergesetzlicher Verordnungen, wobei auch diese wie ein Gesetz außerverbindliche Ge- und Verbote für Anwender enthalten dürfen.</p> <p>Die Ermächtigung in Nr. 1 ist eine subsidiäre Ermächtigung hinsichtlich der in § 6 Abs. 1 PflSchG genannten Anordnungsbefugnisse des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BMEL), die in Nr. 15 a) auch Vorschriften zum Schutz von Tieren, Pflanzen oder Mikroorganismen vor ihrer Gefährdung durch Pflanzenschutzmittel und eingesetzte Pflanzenschutzgeräte gestatten. Allerdings ist die Länderermächtigung weitgehend eingeschränkt, da das BMEL eine Vielzahl von Rechtsverordnungen erlassen hat (u.a. Pflanzenschutzanwendungsverordnung (PflSchAnwV), Bienenschutzverordnung; Verordnung über das Inverkehrbringen und die Aussaat von mit bestimmten Pflanzenschutzmitteln behandeltem Maisaatgut; Pflanzenbeschauverordnung; Anbaumaterialverordnung).⁶⁰</p> <p>Die Ermächtigung in Nr. 2 ist unabhängig vom Tätigwerden des BMEL, bezieht sich allerdings nicht auf Pflanzenschutzmittel, sondern nur auf Pflanz- und Saatgut sowie Anbau- und Lagermethoden.</p>
<p>betreffend: Persönliche Anforderungen § 9 Abs. 7 PflSchG „Die Landesregierungen werden ermächtigt, Rechtsverordnungen nach Absatz 6 zu erlassen, soweit die Bundesregierung von ihrer Befugnis keinen Gebrauch macht. Die Landesregierungen können diese Befugnis durch Rechtsverordnung auf oberste Landesbehörden übertragen.“</p>	<p>Die Vorschrift ermächtigt die Landesregierungen zum Erlass untergesetzlicher Verordnungen und bezieht sich auf die Ermächtigung des BMEL zu ausführenden Regelungen zum nach § 9 Abs. 1 PflSchG erforderlichen Sachkundenachweis. Da das BMEL 2013 eine Pflanzenschutz-Sachkundeverordnung erlassen hat, ist für eine Landesverordnung kein Raum mehr.</p>
<p>betreffend: Anzeige bei Beratung und Anwendung § 10 PflSchG</p>	<p>Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnungen die näheren Vorschriften über die Anzeige und das Anzeigeverfahren zu erlassen.</p>

⁶⁰ Siehe Übersicht auf <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/pflanzenbau/pflanzenschutz/rechtliche-regelungen.html>.

<p>betreffend: Verbote</p> <p>§ 14 PflSchG</p> <p>Abs. 4: „Die Landesregierungen werden ermächtigt, Rechtsverordnungen nach Absatz 1 Nummer 2 zu erlassen, soweit das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz von seiner Befugnis keinen Gebrauch macht. Die Landesregierungen können diese Befugnis durch Rechtsverordnung auf oberste Landesbehörden übertragen.“</p> <p>Abs. 6 „Die Länder können vorsehen, dass Eigentümern und Nutzungsberechtigten, denen auf Grund von Vorschriften einer Rechtsverordnung nach Absatz 1 Nummer 1 die land- oder forstwirtschaftliche Nutzung von Grundstücken wesentlich erschwert wird, ohne dass eine Entschädigung nach § 54 zu leisten ist, auf Antrag ein angemessener Ausgleich nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes gezahlt werden kann.“</p>	<p>§ 14 Abs. 4 PflSchG ermächtigt die Landesregierungen zum Erlass untergesetzlicher Verordnungen und bezieht sich auf die Ermächtigung des BMEL in § 14 Abs. 1 Nr. 2 PflSchG in einer Rechtsverordnung die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln unter Verwendung bestimmter Geräte oder Verfahren zu verbieten, zu beschränken oder von einer Genehmigung oder Anzeige abhängig zu machen. Das BMEL hat mit der Pflanzenschutzanwendungsverordnung, der Pflanzenschutz-Geräteverordnung und der Verordnung über die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln mit Luftfahrzeugen sowohl die Pestizidanwendung als auch die Verwendung von Geräten geregelt. Sofern hier Regelungslücken bestehen (derzeit z.B. bezüglich unbemannter Drohnen und autonom arbeitender Pflanzenschutzgeräte), können die Länder eigene Regelungen treffen.</p> <p>Mit dem neuen § 14 Abs. 6 PflSchG, der durch das Insektenschutzgesetz vom 18.8.2021 eingefügt worden ist, können die Länder einen finanziellen Ausgleich für Einschränkungen beim Pestizideinsatz vorsehen, der über den Ausgleich bei unbilligen Härten im Einzelfall nach § 54 Abs. 2 PflSchG hinausgeht.</p>
<p>betreffend: Gebrauch von Pflanzenschutzgeräten</p> <p>§ 16 Abs. 5 PflSchG</p> <p>„Die Landesregierungen werden ermächtigt, soweit es zur Erfüllung des in § 1 genannten Zweckes erforderlich ist, Rechtsverordnungen nach Absatz 4 Satz 1 Nummer 1 und 3, auch in Verbindung mit Satz 2 zu erlassen, soweit das Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz von seiner Befugnis keinen Gebrauch macht. Dabei können sie auch bestimmen, dass die Prüfung durch eine amtlich anerkannte Kontrollwerkstatt oder sonstige Kontrollperson vorzunehmen ist sowie die Anforderung an die Anerkennung, den Verlust der Anerkennung und das Verfahren zur Anerkennung der Kontrollwerkstätten regeln. Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung diese Befugnis auf oberste Landesbehörden übertragen und dabei bestimmen, dass diese ihre Befugnis durch Rechtsverordnung auf nachgeordnete oder ihrer Aufsicht unterstehende Behörden weiter übertragen können.“</p>	<p>Die Vorschrift ermächtigt die Landesregierungen zum Erlass untergesetzlicher Verordnungen und bezieht sich auf die Ermächtigung des BMEL in § 16 Abs. 4 Nr. 1 und 3 PflSchG in einer Rechtsverordnung gemäß:</p> <p>Nr. 1. Verfügungsberechtigte und Besitzer zu verpflichten, im Gebrauch befindliche Pflanzenschutzgeräte prüfen zu lassen, und</p> <p>Nr. 3. das Verfahren der Prüfung von im Gebrauch befindlichen Pflanzenschutzgeräten zu regeln.</p> <p>Das BMEL hat in seiner Pflanzenschutz-Geräteverordnung sowohl die Pflicht als auch das Verfahren zur Prüfung von im Gebrauch befindlichen Geräten geregelt (§§ 3 - 7 PflSchGerätV), so dass landesrechtlich keine Regelungsbefugnis mehr besteht.</p>

<p>betreffend: Weitergehende Länderbefugnisse § 22 Abs. 1 PflSchG „Befugnisse der Länder, 1. Vorschriften zu erlassen, über a) die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln in Schutzgebieten nach wasserrechtlichen oder naturschutzrechtlichen Bestimmungen, insbesondere unter Berücksichtigung der Zielsetzung von Artikel 12 Buchstabe b der Richtlinie 2009/128/EG, b) Einzelheiten der Anwendung von Pflanzenschutzmitteln an oberirdischen Gewässern oder Küstengewässern oder 2. Vorschriften zu erlassen, um a) die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln unter Verwendung bestimmter Geräte oder Verfahren oder b) den Anbau bestimmter Pflanzenarten auf Grundstücken, deren Böden mit bestimmten Pflanzenschutzmitteln behandelt worden sind, sowie die Verwendung bestimmter dort gewonnener Pflanzen oder Pflanzenerzeugnisse zu verbieten, zu beschränken oder von einer Genehmigung oder Anzeige abhängig zu machen, bleiben unberührt.“</p>	<p>In § 22 Abs. 1 PflSchG hat der Bund ausgeführt, in welchen Bereichen er seine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nicht als abschließend ansieht, so dass hier die Länder gemäß Art. 70 GG tätig werden können. Die Befugnis obliegt hierbei den Landesgesetzgebern (Landtag) und nicht den Landesregierungen. In einem Landesgesetz kann aber die Befugnis weiterdelegiert werden zum einen an die Landesregierung zum Erlass entsprechender Regelungen in einer Landesverordnung oder an die Kommunen zum Erlass entsprechender Regelungen in einer Satzung.</p> <p>Inhaltlich erstreckt sich die vom Bund freigestellte Befugnis bei Nr. 1 auf die Regulierung der Anwendung in wasser- oder naturschutzrechtlichen Schutzgebieten einschließlich der Natura 2000-Gebiete sowie in der Nähe von Oberflächengewässern einschließlich Küstengewässern. Damit nimmt der Bund in Anbetracht der Überschneidung von Kompetenzfeldern (Pflanzenschutz, Wasserhaushalt und Naturschutz) auch im Pflanzenschutzrecht auf die Abweichungsbefugnisse der Länder in Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 und 5 GG Rücksicht. Problematisch ist, dass die Befugnisfreistellung in Nr. 1 a) eine Anwendung in der Nähe von Schutzgebieten nicht mehr umfasst, obwohl Pestizide auch von außen in Schutzgebiete eingetragen werden und nach der Rechtsprechung des EuGH bei Natura 2000-Gebieten auch für Einträge von außen eine Verträglichkeitsprüfung mit Untersagungsvorbehalt gemäß Art. 6 Abs. 3 FFH-Richtlinie erforderlich ist im Fall potenzieller Beeinträchtigungen.</p> <p>Nr. 2 ist eine Ergänzung zu den Ermächtigungen der Landesregierungen in §§ 6 Abs. 3 Nr. 2 a), 14 Abs. 4 PflSchG und betrifft gesetzliche Vorschriften zu Geräten und Ausbringungsverfahren sowie Vorschriften zum Anbau und Gewinnung von Pflanzenarten.</p>
<p>betreffend: Anzeigepflicht bei der Abgabe von Pflanzenschutzmitteln § 24 Abs. 1 PflSchG „Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung die näheren Vorschriften über die Anzeige und das Anzeigeverfahren zu erlassen.“</p>	<p>Die Ermächtigung betrifft die nach § 24 Abs. 1 Satz 1 PflSchG erforderliche Geschäftsanzeige für die Unternehmen, die Pflanzenschutzmittel verkaufen, einführen oder innergemeinschaftlich verbringen wollen. Dies dient u.a. der Ermöglichung einer Kontrolle von Dokumentations-, Melde- und Sachkundeverpflichtungen nach §§ 9, 64 PflSchG und Art. 67 Abs. 1 EU-Verordnung.</p>

<p>betreffend: Inverkehrbringen in besonderen Fällen § 29 Abs. 2 PflSchG</p> <p>„Die Landesregierungen können durch Rechtsverordnung ergänzende Regelungen für die Anwendung eines Pflanzenschutzmittels, für das eine Genehmigung nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 erteilt worden ist, erlassen, um eine bestimmungsgemäße und sachgerechte Anwendung sicherzustellen. Die Landesregierungen können diese Befugnis durch Rechtsverordnung auf oberste Landesbehörden übertragen.“</p>	<p>Die Ermächtigung bezieht sich auf Pflanzenschutzmittel, die in Deutschland nicht zugelassen sind, für die das Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit gemäß § 29 Abs. 1 PflSchG aber eine Notfallzulassung gemäß Art. 53 EU-Verordnung für maximal 120 Tage aufgrund einer pflanzenbaulichen Notsituation erteilt hat.</p>
<p>betreffend: Verbot der Anwendung in Gebieten mit Bedeutung für den Naturschutz § 4 Abs. 1 Satz 3 PflSchAnwV</p> <p>„Die Sätze 1 und 2 gelten nicht, soweit ein Land Vorschriften erlassen hat oder erlässt, mit denen für Schutzgebiete nach wasserrechtlichen oder naturschutzrechtlichen Bestimmungen über das Bundesrecht hinausgehende Vorgaben zum Pflanzenschutzmitteleinsatz einschließlich Ausnahmen und Befreiungen festgelegt werden.“</p>	<p>Mit dieser Zurücknahme der bundesrechtlichen Regelung zu Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten, Naturdenkmälern und gesetzlich geschützten Biotopen und Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (FFH-Gebiete) nimmt die PflSchAnwV Rücksicht auf die Abweichungsbefugnisse der Länder in Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 und 5 GG bezüglich Naturschutz, Landschaftspflege und Wasserhaushalt sowie gemäß § 14 Abs. 2a PflSchG auf landesspezifische Besonderheiten. Die Länder haben daher die Gesetzgebungskompetenz die Anwendung von Pflanzenschutzmitteln für naturschutz- und wasserrechtliche Schutzgebiete eigenständig zu regeln. Sie können dabei über die Verbote des § 4 PflSchAnwV hinausgehen oder weniger strenge Anforderungen normieren. Die Regelung dient lediglich der Klarstellung, da aufgrund § 22 Abs. 1 Nr. 1 a) PflSchG die Länder schon zu abweichenden Regelungen befugt sind.</p>
<p>betreffend: Verbot der Anwendung an Gewässern § 4a Satz 5 PflSchAnwV</p> <p>„Die Sätze 1 bis 4 gelten nicht, soweit ein Land Regelungen nach § 22 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe b des Pflanzenschutzgesetzes getroffen hat oder trifft, mit denen abweichende Gewässerabstände festgelegt werden.“</p>	<p>Mit dieser Zurücknahme der bundesrechtlichen Regelung nimmt die PflSchAnwV Rücksicht auf die Abweichungsbefugnisse der Länder in Art. 72 Abs. 3 Nr. 5 GG bezüglich des Wasserhaushalts sowie gemäß § 14 Abs. 2a PflSchG auf landesspezifische Besonderheiten. Regelung dient lediglich der Klarstellung, da aufgrund § 22 Abs. 1 Nr. 1 b) PflSchG die Länder schon zu abweichenden Regelungen befugt sind.</p>

Tabelle 3: Länderöffnungsklauseln und sonstige Ermächtigungen im Bundesnaturschutzgesetz

Vorschrift	Erläuterungen
<p>betreffend: Verwirklichung der Ziele</p> <p>§ 2 Abs. 8 BNatSchG</p> <p>„(8) Für Naturschutzgebiete, Nationalparke, Nationale Naturmonumente, Naturdenkmaler, Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung im Sinne des § 7 Absatz 1 Nummer 6 und gesetzlich geschützte Biotope im Sinne des § 30 können die Länder freiwillige Vereinbarungen zur Förderung der Biodiversität und zu einer nachhaltigen Bewirtschaftungsweise anbieten. Als freiwillige Vereinbarung nach Satz 1 gelten insbesondere von den Landesregierungen mit den Verbänden der Landwirtschaft und des Naturschutzes geschlossene Grundsatzvereinbarungen und Maßnahmenpakete für den Naturschutz. Bestandteil freiwilliger Vereinbarungen nach Satz 1 können auch finanzielle Anreize durch Forderung oder Ausgleich sein.“</p>	<p>Die Regelung wurde mit dem Insektenschutzgesetz vom 18.8.2021 ins BNatSchG eingefügt und stellt ergänzend zu den schon länger bestehenden Regelungen in §§ 3 Abs. 3, 32 Abs. 4 BNatSchG klar, dass auch bei Schutzgebieten mit höheren Schutzniveau einschließlich der FFH-Gebiete und bei gesetzlich geschützten Biotopen die Länder den Schutz auch durch vertragliche Vereinbarungen mit Eigentümern, Bewirtschaftern sowie Verbänden sicherstellen dürfen und hierfür trotz der ordnungsrechtlichen Schutzvorschriften des BNatSchG auch eine finanzielle Honorierung anbieten dürfen. Allerdings ist europarechtlich zu beachten, dass vertragliche Vereinbarungen zum erforderlichen Schutz von FFH-Gebieten nach Art. 4 und 6 FFH-Richtlinie allein regelmäßig nicht ausreichen, da sie keinen zeitlich unbegrenzten und auch gegenüber Dritten verbindlichen Schutz gewährleisten.⁶¹</p> <p>Die Regelung in Absatz 8 ist des Weiteren eine Abweichung vom Grundsatz, dass es nur für überobligatorische Verpflichtungen eine Honorierungen gibt (vgl. Art. 28 Abs. 3 der EU-ELER-Verordnung 1305/2013 für Agrarumwelt- und Klimazahlungen) und ansonsten nur im Fall einer unverhältnismäßigen, aber gerechtfertigten Einschränkung der Eigentümerbefugnisse eine Entschädigung verfassungsrechtlich nötig ist (vgl. Art. 14 Abs. 3 GG, § 68 BNatSchG). Allerdings gestattet auch schon bisher § 68 Abs. 4 BNatSchG den Ländern, für verhältnismäßige Beschränkungen insbesondere der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung einen finanziellen Ausgleich zu gewähren. Bei wasserrechtlichen Schutzgebieten schreibt das Bundesrecht einen solchen Ausgleich in §§ § 52 Abs. 5, 78a Abs. 5 Satz 4 WHG sogar vor.</p>
<p>betreffend: Landschaftsrahmenpläne, Landschaftsprogramme, Landschaftspläne und Grünordnungspläne</p> <p>§ 10 Abs. 5 BNatSchG</p> <p>„Die landschaftsplanerischen Inhalte werden eigenständig erarbeitet und dargestellt. Im Übrigen richten sich die Zuständigkeit, das Verfahren der Aufstellung und das Verhältnis von Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen zu Raumordnungsplänen nach § 13 des Raumordnungsgesetzes nach Landesrecht.“</p>	<p>§ 10 Absatz 5 BNatSchG wurde mit dem Insektenschutzgesetz vom 18.8.2021 ins BNatSchG eingefügt und betrifft neben verfahrensrechtlichen Aspekten insbesondere die Entscheidung, ob sie integraler Bestandteil der Raumordnungspläne sind oder nicht.</p> <p>Nach § 11 Abs. 1 Satz 4 BNatSchG können die Länder bei kommunalen Landschafts- und Grünordnungsplänen abweichend von Bundesrecht den Inhalt als auch die Verbindlichkeit bestimmen und z.B. wie in Nordrhein-Westfalen (§ 7 Abs. 3 LNatSchG NRW) Landschaftspläne für außenverbindlich erklären.</p>

⁶¹ Vgl. EuGH, Urt. v. 13.2.2003 – C-75/01, Rn. 28, 39, 43 f.; Urt. v. 9.1.2003 – C-177/00, Rn. 15, 20 f.; Urt. v. 17.1.2002 – C-394/00, Rn. 11; Urt. v. 25.11.1999 – C-96/98, Rn. 26–28; Urt. v. 17.5.2001 – C-159/99, Rn. 32; Urt. v. 2.8.1993 – C-355/90, Rn. 31 f.; Czybulka/Kampowski 2009; Epiney/Gammenthaler 2009, S. 27 f.

<p>§ 11 Abs. 1 Satz 4 BNatSchG</p> <p>„Abweichende Vorschriften der Länder zum Inhalt von Landschafts- und Grünordnungsplänen sowie Vorschriften zu deren Rechtsverbindlichkeit bleiben unberührt.“</p> <p>§ 11 Abs. 7 BNatSchG</p> <p>„Die Inhalte der Landschaftspläne und Grünordnungspläne werden eigenständig erarbeitet und dargestellt. Im Übrigen richten sich die Zuständigkeit und das Verfahren zur Aufstellung und Durchführung nach Landesrecht.“</p>	<p>§ 11 Absatz 7 BNatSchG wurde mit dem Insektenschutzgesetz vom 18.8.2021 neu gefasst und ersetzt den früheren § 11 Abs. 5 BNatSchG. Danach können die Länder weiterhin auch bei den kommunalen Landschafts- und Grünordnungsplänen die verfahrensrechtlichen Aspekte regeln.</p>
<p>betreffend: Verursacherpflichten bei Eingriffen</p> <p>§ 15 Abs. 7 Satz. 2 BNatSchG</p> <p>„Solange und soweit das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit von seiner Ermächtigung keinen Gebrauch macht, richtet sich das Nähere zur Kompensation von Eingriffen nach Landesrecht, soweit dieses den vorstehenden Absätzen nicht widerspricht.“</p>	<p>Nach § 15 Abs. 7 BNatSchG ist das Bundesumweltministerium (BMU) ermächtigt die Anforderungen an Inhalt, Art und Umfang von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sowie die Höhe von Ersatzzahlungen durch Rechtsverordnung zu regeln. Davon hat sie mit Bundeskompensationsverordnung⁶² im Jahr 2020 Gebrauch gemacht. Allerdings gilt die Verordnung nach § 1 nur für Eingriffe, die durch die Bundesverwaltung ausgeführt werden (z.B. Autobahnen, Eisenbahnen) oder im Bereich der Küstengewässer oder AWZ erfolgen. Für alle anderen Eingriffe nach § 14 BNatSchG können die Länder daher landesrechtlich weiterhin die Art und Weise der Kompensationspflichten regeln.</p>
<p>betreffend: Erklärung zum geschützten Teil von Natur und Landschaft</p> <p>§ 22 BNatSchG</p> <p>Abs. 2: Soweit in den Absätzen 2a und 2b nichts Näheres bestimmt ist, richten sich Form und Verfahren der Unterschutzstellung, die Beachtlichkeit von Form- und Verfahrensfehlern und die Möglichkeit ihrer Behebung sowie die Fortgeltung bestehender Erklärungen zum geschützten Teil von Natur und Landschaft nach Landesrecht. Die Unterschutzstellung kann auch länderübergreifend erfolgen.“</p> <p>Abs. 2: „Geschützte Teile von Natur und Landschaft sind zu registrieren und zu kennzeichnen. Das Nähere richtet sich nach Landesrecht.“</p>	<p>Für die Erklärung zum geschützten Teil von Natur und Landschaft nach § 22 Abs. 1 BNatSchG sind die Länder zuständig (Ausnahme: Meeresschutzgebiete nach § 57 BNatSchG). Dies gilt gemäß § 32 BNatSchG auch für Natura 2000-Gebiete. Gemäß § 22 Abs. 2 BNatSchG richten sich Form und Verfahren der Unterschutzstellung, die Beachtlichkeit von Form- und Verfahrensfehlern und die Überleitung nach Landesrecht. Allerdings sind im Juni 2021 mit Art. 10 des Gesetz zur Änderung des Gesetzes über Finanzhilfen des Bundes zum Ausbau der Tagesbetreuung für Kinder und zur Änderung weiterer Gesetze (BGBl. 2021 I, S. 2020 (2023)) in § 22 Abs. 2a und 2b BNatSchG Regelungen zur Strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung (SUP) bei Schutzgebietserklärungen und zur Fortgeltung bisheriger Erklärungen ohne SUP aufgenommen wurden, die dem Landesrecht nunmehr vorgehen. Wie geschützte Teile zu registrieren und nach außen zu kennzeichnen sind, obliegt dem Landesrecht.</p>

⁶² Verordnung über die Vermeidung und die Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft im Zuständigkeitsbereich der Bundesverwaltung, BGBl. I vom 2.6.2020 Nr. 25, S. 1088-1157.

<p>betreffend: Naturschutzgebiete, Nationalparke, Nationale Naturmonumente, Biosphärenreservate, Landschaftsschutzgebiete, Naturparke, Naturdenkmäler und geschützte Landschaftsbestandteile</p> <p>§§ 23-29 BNatSchG</p>	<p>Bei allen Schutzgebieten und -objekten (Ausnahme: Naturparke) sind bundesrechtlich alle Handlungen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des geschützten Gebietes oder Landschaftsbestandteils, zu einer Veränderung des Charakters einer Landschaften oder einem besonderen festgelegten Schutzzweck führen können, nach Maßgabe näherer Bestimmungen verboten. Mit den „näheren Bestimmungen“ verweist das Bundesrecht in §§ 22-29 BNatSchG auf das Landesrecht und hier insbesondere auf landesrechtlichen Rechtsakte zur Ausweisung dieser Gebiete bzw. Landschaftsbestandteile. Damit obliegt es dem Landesrecht, die näheren Schutzbestimmungen festzulegen.</p>
<p>betreffend: Naturschutzgebiete und Nationalparke</p> <p>§ 23 Abs. 4 Satz. 3 BNatSchG</p> <p>„Weitergehende Schutzvorschriften, insbesondere solche des § 41 a und einer auf Grund von § 54 Absatz 4d erlassenen Rechtsverordnung sowie solche des Landesrechts, bleiben unberührt.“</p> <p>§ 24 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG</p>	<p>§ 23 Abs. 4 BNatSchG wurde mit dem Insektenschutzgesetz vom 18.8.2021 ins BNatSchG eingefügt und regelt die Neuerrichtung von Beleuchtungen und leuchtenden Werbeanlage in Naturschutzgebieten. Die Länder können strengere Regelungen erlassen („weitergehend“), dürfen aber nicht den bundesrechtlichen Schutzstandard abschwächen.</p> <p>Nach dem ebenfalls neu eingefügten § 24 Abs. 3 Satz 2 BNatSchG gilt § 23 Abs. 4 BNatSchG entsprechend in Nationalparks.</p>
<p>betreffend: gesetzlich geschützte Biotope</p> <p>§ 30 BNatSchG</p> <p>Abs. 2 Satz 2: „Die Verbote des Satzes 1 gelten auch für weitere von den Ländern gesetzlich geschützte Biotope.“</p> <p>Abs. 8: „Weiter gehende Schutzvorschriften einschließlich der Bestimmungen über Ausnahmen und Befreiungen sowie bestehende landesrechtliche Regelungen, die die in Absatz 2 Satz 1 Nummer 7 genannten Biotope betreffen, bleiben unberührt.“</p>	<p>Gemäß § 30 Abs. 2 Satz. 2 BNatSchG können die Länder weitere Biotoptypen als gesetzlich geschützte Biotope landesrechtlich unter Schutz stellen.⁶³ In der Vergangenheit war dies u.a. bei Streuobstwiesen der Fall. Die Länder dürfen gemäß § 30 Abs. 8 BNatSchG abweichende Schutzvorschriften für gesetzlich geschützte Biotope erlassen, wenn sich in der Gesamtschau (einschließlich der Regelungen zu Ausnahmen und Befreiungen) hieraus ein strengeres Schutzniveau ergibt. Diese Ermächtigung wurde durch das Insektenschutzgesetz vom 18.8.2021 bezüglich der neu in Absatz 2 Nr. 7 aufgenommenen Biotypen („magere Flachland-Mähwiesen und Berg-Mähwiesen nach Anhang I der Richtlinie 92143/EWG, Streuobstwiesen, Steinriegel und Trockenmauern“) ergänzt um die Halbsatz „sowie bestehende landesrechtliche Regelungen, die die in Absatz 2 Satz 1 Nummer 7 genannten Biotope betreffen“.</p>
<p>betreffend: Ausbringung von Biozidprodukten</p> <p>§ 30a Satz 3 und 4 BNatSchG</p>	<p>Mit dem Insektenschutzgesetz vom 18.8.2021 wurde § 30a neu ins BNatSchG eingefügt. Nach Satz 1 ist in Naturschutzgebieten, Nationalparks, Nationalen Naturmonumenten, Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten, Naturdenkmälern sowie in gesetzlich geschützten Biotopen der flächige Einsatz von Biozidprodukten der Produktart 18 (Insektizide, Akarizide und Produkte gegen andere Arthropoden) i.S.d. Anhangs V der EU-Verordnung 528/2012 und das Auftragen von Biozidprodukten der Produktart 8 (Holzschutzmittel) mittels Spritzen und Sprühen verboten.</p>

⁶³ Vgl. Kratsch/Czybulka/J.Schumacher in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2021, § 30 Rn. 16 ff.

<p>„Die Länder können unter den Voraussetzungen nach Satz 2 Ausnahmen für bestimmte Fallgruppen auch in der Erklärung im Sinne von § 22 Absatz 1 zulassen. § 34 und weitergehende Schutzvorschriften des Landesrechts sowie Maßnahmen zur Bekämpfung von Gesundheitsschädlingen nach den Vorschriften des Infektionsschutzgesetzes vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 28. Mai 2021 (BGBl. I S. 117 4) geändert worden ist, in der jeweils geltenden Fassung oder nach den auf der Grundlage des Infektionsschutzgesetzes erlassenen Verordnungen der Länder bleiben unberührt.“</p>	<p>Satz 3 ermächtigt die Länder in Rechtsakten zur Ausweisung von naturschutzrechtlichen Schutzgebieten für bestimmte Fallgruppen Ausnahmen vorzusehen, soweit dies zum Schutz der Gesundheit von Mensch und Tier erforderlich ist. Satz 4 stellt klar, dass das gegebenenfalls nach § 34 BNatSchG bei Natura 2000-Gebieten bestehende Erfordernis zur Anzeige und behördlichen Verträglichkeitsprüfung und diesbezügliche weitergehende Schutzvorschriften der Länder (z.B. in Landesnaturschutzgesetzen oder Schutzgebietsrechtsakten) durch § 30a BNatSchG nicht eingeschränkt wird.</p>
<p>betreffend: Schutz von Tieren und Pflanzen vor nachteiligen Auswirkungen von Beleuchtungen</p> <p>§ 41a Abs. 4 BNatSchG</p> <p>„Vorschriften des Landesrechts über den Schutz vor Lichtverschmutzung bleiben unberührt.“</p>	<p>§ 41a BNatSchG wurde mit dem Insektenschutzgesetz vom 18.8.2021 neu ins BNatSchG eingefügt, um die negativen Effekte von Beleuchtungen auf Insekten (u.a. Lichtfalleneffekt) zu verringern. Hierzu wurden u.a. in den Absätzen 1 bis 3 Vorgaben für neu zu errichtende Beleuchtungsanlagen festgelegt, eine Anzeigepflicht für nicht öffentliche Beleuchtungsanlagen eingefügt und auch Regelungen zu bestehenden Beleuchtungsanlagen getroffen. Aufgrund der Unberührtheitsklauseln in Absatz 4 können die Länder gegenüber § 41a BNatSchG sowie auch gegenüber der nach § 41 Abs. 1 BNatSchG vorgesehene Rechtsverordnung des BMU strengere oder weniger strenge Anforderungen normieren.</p>
<p>betreffend: Allgemeiner Artenschutz</p> <p>§ 39 BNatSchG</p> <p>Abs. 5 Satz 3: „Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung bei den Verboten des Satzes 1 Nummer 2 und 3 für den Bereich eines Landes oder für Teile des Landes erweiterte Verbotszeiträume vorzusehen und den Verbotszeitraum aus klimatischen Gründen um bis zu zwei Wochen zu verschieben. Sie können die Ermächtigung nach Satz 3 durch Rechtsverordnung auf andere Landesbehörden übertragen.“</p> <p>Abs. 7: „Weiter gehende Schutzvorschriften insbesondere des Kapitels 4 und des Abschnitts 3 des Kapitels 5 einschließlich der Bestimmungen über Ausnahmen und Befreiungen bleiben unberührt.“</p>	<p>Im Bereich des flächendeckenden Artenschutzes haben die Länder nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG keine Abweichungskompetenz. Sie können daher eigene Regelung nur treffen, soweit ihnen der Bund im Bundesnaturschutzrecht Kompetenzen eingeräumt hat. Dies ist beim allgemeinen Artenschutz in § 39 Abs. 5 Satz 3 BNatSchG erfolgt. Absatz 5 enthält verschiedene Verbote zum allgemeinen Artenschutz und verbietet in Nr. 2 und Nr. 3 (u.a. als Vogelbrutschutz) den Schnitt von Bäumen und Sträuchern sowie Röhrichte zwischen dem 1. März und dem 30. September. Die Länder werden ermächtigt den Verbotszeitraum auszudehnen oder zeitlich zu verschieben.</p> <p>Des Weiteren hat der Bundesgesetzgeber in Absatz 7 klargestellt, dass strengere Schutzvorschriften nicht verdrängt werden, sondern ihre Gültigkeit behalten. Dies betrifft insbesondere den Fall einer räumlichen Überschneidung des Artenschutzes mit dem Gebietschutz (§§ 21-36 BNatSchG) und den diesbezüglichen landesrechtlichen Schutzregelungen in Landesnaturschutzgesetzen sowie Rechtsakten zur Ausweisung von geschützten Teilen von Natur und Landschaft.</p>

betreffend: **Besonderer Artenschutz**

§ 44 Abs. 4 Satz 6 BNatSchG

„Befugnisse nach Landesrecht zur Anordnung oder zum Erlass entsprechender Vorgaben durch Allgemeinverfügung oder Rechtsverordnung bleiben unberührt.“

§ 54 Abs. 10 BNatSchG

„Die Landesregierungen werden ermächtigt, durch Rechtsverordnung allgemeine Anforderungen an Bewirtschaftungsvorgaben für die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung im Sinne des § 44 Absatz 4 festzulegen. Sie können die Ermächtigung nach Satz 1 durch Rechtsverordnung auf andere Landesbehörden übertragen.“

§ 45 Abs. 7 Satz 4 und 5 BNatSchG

„Die Landesregierungen können Ausnahmen auch allgemein durch Rechtsverordnung zulassen. Sie können die Ermächtigung nach Satz 4 durch Rechtsverordnung auf andere Landesbehörden übertragen.“

Der besondere Artenschutz in §§ 44-47 BNatSchG implementiert die europarechtlichen Vorgaben zum Artenschutz bei europäischen Vogelarten gemäß Art. 5-9 Vogelschutz-Richtlinie 2009/147/EG sowie bei wildlebenden Tier- und Pflanzen von gemeinschaftlichen Interesse gemäß Art. 12-16 i.V.m. Anhang IV der FFH-Richtlinie 92/43/EWG. Der Bundesgesetzgeber erstreckt diesen strengeren Schutz gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 13 und Nr. 7 BNatSchG auch auf Tier- und Pflanzenarten, die in Anhang A oder Anhang B der EU-Verordnung 338/97/EG enthalten sind oder gemäß § 54 BNatSchG in der Bundesartenschutzverordnung (BArtSchV) als besonders oder streng geschützte Arten aufgeführt sind.

In § 44 Abs. 4 BNatSchG hat der Bundesgesetzgeber für land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzungen bei Einhaltung der gesetzlichen Regelungen zur guten fachlichen Praxis für bestimmte Tier- und Pflanzenarten eine Freistellung von den besonderen Artenschutzverboten normiert. Bei den europäischen Vogelarten und Anhang IV-Arten gilt dies aber nur, soweit sich der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art durch die Bewirtschaftung nicht verschlechtert. Inwieweit diese Abkehr vom europarechtlich gebotenen Individuenschutz zulässig ist, ist umstritten.⁶⁴ Der Bund räumt den Ländern in § 54 Abs. 10 BNatSchG ein, konkrete Bewirtschaftungsvorgaben zur Sicherstellung des besonderen Artenschutzes auch durch Rechtsverordnung landesweit zu regeln und stellt in § 44 Abs. 4 Satz 6 BNatSchG klar, dass Bewirtschaftungsvorgaben sowohl im Einzelfall als auch für mehrere Bewirtschafter durch Allgemeinverfügung angeordnet werden können.

Des Weiteren können die Landesregierungen nach § 45 Abs. 7 BNatSchG pauschale Ausnahmen von den besonderen Artenschutzverboten in einer Rechtsverordnung festlegen. Auch in diesem Fall, müssen aber die Vorgaben des europäischen Naturschutzrechts bezüglich Ausnahmen (vgl. Art. 16 FFH-Richtlinie, Art. 9 Vogelschutz-Richtlinie) eingehalten und im Einzelfall sichergestellt werden.

⁶⁴ Vgl. Kratsch in: Schumacher/Fischer-Hüftle, BNatSchG, 2021, § 44 Rn. 47 ff.; Möckel 2008; Gellermann 2007a.

<p>betreffend: Duldungspflichten</p> <p>§ 65 Abs. 1 BNatSchG</p> <p>„(1) Eigentümer und sonstige Nutzungsberechtigte von Grundstücken haben Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf Grund von Vorschriften dieses Gesetzes, Rechtsvorschriften, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen worden sind oder fortgelten, oder Naturschutzrecht der Länder zu dulden, soweit dadurch die Nutzung des Grundstücks nicht unzumutbar beeinträchtigt wird. Weiter gehende Regelungen der Länder bleiben unberührt.“</p>	<p>In § 65 BNatSchG hat der Bundesgesetzgeber die Eigentümerbefugnisse dahingehend generell eingeschränkt, dass sie zulässige und verhältnismäßige Naturschutzmaßnahmen dulden müssen (z.B. Beseitigung invasiver Arten, Pflege von Hecken). Nach § 65 Abs. 1 Satz 2 BNatSchG können die Länder über die bundesrechtlichen Duldungspflichten hinausgehende Pflichten festlegen. Sofern sie die bundesrechtlichen Duldungspflichten einschränken, ist dies nur im Rahmen der Abweichungsgesetzgebung nach Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG möglich.</p>
<p>betreffend: Enteignung, Entschädigung und Ausgleich</p> <p>§ 68 BNatSchG</p> <p>Abs. 3: „Die Enteignung von Grundstücken zum Wohl der Allgemeinheit aus Gründen des Naturschutzes und der Landschaftspflege richtet sich nach Landesrecht.“</p> <p>Abs. 4: „Die Länder können vorsehen, dass Eigentümern und Nutzungsberechtigten, denen auf Grund von Vorschriften dieses Gesetzes, Rechtsvorschriften, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen worden sind oder fortgelten, oder Naturschutzrecht der Länder insbesondere die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Nutzung von Grundstücken wesentlich erschwert wird, ohne dass eine Entschädigung nach den Absätzen 1 bis 3 zu leisten ist, auf Antrag ein angemessener Ausgleich nach Maßgabe des jeweiligen Haushaltsgesetzes gezahlt werden kann.“</p>	<p>Für den Fall, dass Anforderungen des Naturschutzrechts im Einzelfall zu verfassungsrechtlich unverhältnismäßigen Beschränkungen der Grundrechte führen (insbesondere des Eigentums Art. 14 GG), sieht § 68 Abs. 1 und 2 BNatSchG eine finanzielle Entschädigung vor. Die Länder werden in § 68 Abs. 4 BNatSchG ermächtigt, auch bei zumutbaren Beschränkungen der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung einen finanziellen Ausgleich vorzusehen. Des Weiteren obliegt es den Ländern gemäß § 68 Abs. 3 BNatSchG die Enteignung von Grundstücken aus Gründen des Naturschutzes zu regeln. Sie müssen dabei die Vorgaben des Art. 14 Abs. 3 GG beachten.</p>

Literaturverzeichnis

- BfN - Bundesamt für Naturschutz (2014), Grünland-Report: Alles im Grünen Bereich?, http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/presse/2014/PK_Gruenlandpapier_30.06.2014_final_layout_barrierefrei.pdf, 35 S.
- BfN - Bundesamt für Naturschutz (2016), Daten zur Natur 2016, Bonn, 162 S.
- BMEL - Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2021), Ackerbaustrategie 2035 - Perspektiven für einen produktiven und vielfältigen Pflanzenbau, Berlin, <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/ackerbaustrategie2035.pdf>, 58 S.
- BMUB/BMEL - Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit / Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2020), Nitratbericht 2020 - Gemeinsamer Bericht der Bundesministerien für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit sowie für Ernährung und Landwirtschaft, Bonn, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Binnengewasser/nitratbericht_2020_bf.pdf, BMU/BMELV, 167 S.
- Brühl, C. A., Bakanov, N., Köthe, S., Eichler, L., Sorg, M., Hörren, T., Mühlethaler, R., Meinel, G., Lehmann, G. U. C. (2021), Direct pesticide exposure of insects in nature conservation areas in Germany, in: Scientific Reports, 10.1038/s41598-021-03366-w: <https://doi.org/10.1038/s41598-021-03366-w>, S. 24144.
- Bundesregierung (2019), Aktionsprogramm Insektenschutz - Gemeinsam wirksam gegen das Insektensterben, https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Downloads/Broschueren/aktionsprogramm_insektenschutz_kabinetversion_bf.pdf, 68 S.
- BVL - Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (2020), Zur Information für die Öffentlichkeit: Machbarkeitsanalyse für ein Monitoring über Rückstände in unbehandelten Flächen und auf unbehandelten Kulturen über die Verfrachtung von Pflanzenschutzmittelwirkstoffen, https://www.bvl.bund.de/SharedDocs/Downloads/04_Pflanzenschutzmittel/00_fachmeldungen/Machbarkeitsanalyse_Luftmonitoring_2020.pdf, 74 S.
- Calvo-Agudo, M., González-Cabrera, J., Sadutto, D., Picó, Y., Urbaneja, A., Dicke, M., Tena, A. (2020), IPM-recommended insecticides harm beneficial insects through contaminated honeydew, in: Environmental Pollution, 10.1016/j.envpol.2020.115581: <https://doi.org/10.1016/j.envpol.2020.115581>, S. 10.
- Czybulka, D., Kampowski, J. (2009), Rechtliche Anforderungen an die Unterschutzstellung von Natura 2000-Gebieten auf "sonstige Weise" und die Umsetzung in den Bundesländern, in: Europäisches Umwelt- und Planungsrecht, S. 180-187.
- Deutsche Agrarforschungsallianz (2015), Grünland innovativ nutzen und Ressourcen schützen - Forschungsstrategie der Deutschen Agrarforschungsallianz, http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn056163.pdf, 56 S.
- DLG - Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft e.V. (2016), Landwirtschaft 2030 - 10 Thesen - Signale erkennen. Weichen stellen. Vertrauen gewinnen., <http://www.dlg.org/landwirtschaft2030.html>, 16 S.
- Epiney, A., Gammenthaler, N. (2009), Das Rechtsregime der Natura-2000-Schutzgebiete: ein Beitrag zur Auslegung des Art. 6 RL 92/43 und seiner Umsetzung in ausgewählten Mitgliedstaaten, Baden-Baden, Nomos, 401 S.
- Europäische Kommission (2020a), Entscheidungen in Vertragsverletzungsverfahren, Vertragsverletzungsverfahren im Oktober: wichtigste Beschlüsse, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/inf_20_1687.
- Europäische Kommission (Generalsekretariat) (2020b), Mit Gründen versehene Stellungnahme – Vertragsverletzung Nr. 2014/2262: C(2020) 261 final vom 22.1.2020, Brüssel, 116 S.
- Europäische Kommission (2016), Pressemitteilung: Wasser - Kommission verklagt Deutschland vor dem Gerichtshof der EU wegen Gewässerverunreinigung durch Nitrat, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1453_de.htm, 1 S.
- Fischer-Hüftle, P. (2009), FFH-Projektzulassung mittels Anzeigepflicht? Zur Europarechtskonformität von § 34 Abs. 1a BNatSchG, in: Natur und Recht, S. 101-104.
- Fischer-Hüftle, P. (2020), Rechtliche Anforderungen an die Forstwirtschaft in Natura 2000-Gebieten, in: Natur und Recht, 10.1007/s10357-020-3638-9: <https://doi.org/10.1007/s10357-020-3638-9>, S. 84-89.
- Fischer-Hüftle, P., Gellermann, M. (2018), Landwirtschaft in Natura 2000-Gebieten, in: Natur und Recht, 10.1007/s10357-018-3398-y: <https://doi.org/10.1007/s10357-018-3398-y>, S. 602-607.
- Franßen, Y. (2021), Über die Erforderlichkeit einer gesamtäumlichen und verbindlichen Bodennutzungsplanung, Juristische Schriftenreihe Band 309, LIT Verlag, 348 S.
- Gellermann, M. (2007a), Artenschutzrecht im Wandel, in: Natur und Recht, S. 165 - 172.
- Hallmann, C. A., Foppen, R. P. B., Turnhout, C. A. M. v., Kroon, H. d., Jongejans, E. (2014), Declines in insectivorous birds are associated with high neonicotinoid concentrations, in: nature, S. 341 - 344.

- Hallmann, C. A., Sorg, M., Jongejans, E., Siepel, H., Hofland, N., Schwan, H., Stenmans, W., Müller, A., Sumser, H., Hörren, T., Goulson, D., Kroon, H. d. (2017), More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas, in: PLOS ONE, 10.1371/journal.pone.0185809: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0185809>, S. 22.
- Heißenhuber, A., Haber, W., Krämer, C. (2015), 30 Jahre SRU - Sondergutachten „Umweltprobleme der Landwirtschaft“ - eine Bilanz, UBA-Texte Band 28/2015, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_28_2015_umweltprobleme_der_landwirtschaft.pdf, Umweltbundesamt, 368 S.
- Hofmann, F., Kruse-Platz, M., Schlechtriemen, U., Wosniok, W. (2020), Pestizid-Belastung der Luft - Eine deutschlandweite Studie zur Ermittlung der Belastung der Luft mit Hilfe von technischen Sammlern, Bienenbrot, Filtern aus Be- und Entlüftungsanlagen und Luftgüte-Rindenmonitoring hinsichtlich des Vorkommens von 500 Pestizid-Wirkstoffen, insbesondere Glyphosat (durchgeführt von TIEM Integrierte Umweltüberwachung, Dortmund), https://www.ackergifte-nein-danke.de/wp-content/uploads/2020/09/Studie_final_niedrig.pdf, Bündnis für eine enkeltaugliche Landwirtschaft e. V. und Umweltinstitut München, 143 S.
- Hötter, H., Dierschke, V., Flade, M., Leuschner, C. (2014), Diversitätsverluste in der Brutvogelwelt des Acker- und Grünlands, in: Natur und Landschaft, S. 410 - 416.
- Jarass, H., Pieroth, B. (2020), GG-Kommentar – Grundgesetz Kommentar, 16. Aufl., München, C. H. Beck, 1434 S.
- Köck, W., Wolf, R. (2008), Grenzen der Abweichungsgesetzgebung im Naturschutz. Sind Eingriffsregelung und Landschaftsplanung allgemeine Grundsätze des Naturschutzes?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 353 - 360.
- Krause, B., Wesche, K., Culmsee, H., Leuschner, C. (2014), Diversitätsverluste und floristischer Wandel im Grünland seit 1950, in: Natur und Landschaft, S. 399 - 404.
- Leuschner, C., Krause, B., Meyer, S., Bartels, M. (2014), Strukturwandel im Acker- und Grünland Niedersachsens und Schleswig-Holsteins seit 1950, in: Natur und Landschaft, S. 386-391.
- Liess, M., Liebmann, L., Vormeier, P., Weisner, O., Altenburger, R., Borchardt, D., Brack, W., Chatzinotas, A., Escher, B., Foit, K., Gunold, R., Henz, S., Hitzfeld, K. L., Schmitt-Jansen, M., Kamjunke, N., Kaske, O., Knillmann, S., Krauss, M., Küster, E., Link, M., Lück, M., Möder, M., Müller, A., Paschke, A., Schäfer, R. B., Schneeweiss, A., Schreiner, V. C., Schulze, T., Schüürmann, G., von Tümpling, W., Weitere, M., Wogram, J., Reemtsma, T. (2021), Pesticides are the dominant stressors for vulnerable insects in lowland streams, in: Water Research, 10.1016/j.watres.2021.117262: <https://doi.org/10.1016/j.watres.2021.117262>, S. 117262.
- Möckel, S. (2008), Die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes zum europäischen Gebiets- und Artenschutz. Darstellung und Bewertung, (Zugleich Anmerkung zu EuGH, U. v. 10.01.2006 - Rs. C-98/03 -), in: Zeitschrift für Umweltrecht, S. 57-64.
- Möckel, S. (2012), Landwirtschaft und naturschutzrechtliche Eingriffsgenehmigung - Anwendungsbereich und Verfassungsmäßigkeit der Regelvermutung sowie Erforderlichkeit pauschaler Kompensationspflichten, in: Natur und Recht, S. 225 - 232.
- Möckel, S. (2013), Erfordernis einer umfassenden außenverbindlichen Bodennutzungsplanung auch für nichtbauliche Bodennutzungen, in: Die öffentliche Verwaltung, S. 424 - 436.
- Möckel, S. (2017), Landesrechtliche Regelungsspielräume für ordnungs- und planungsrechtliche Anforderungen an die landwirtschaftliche Bodennutzung, in: Die öffentliche Verwaltung, S. 192 - 203.
- Möckel, S. (2018), Gute fachliche Praxis, Eingriffsregelung und Landwirtschaft, in: Natur und Recht, 10.1007/s10357-018-3426-y: <https://doi.org/10.1007/s10357-018-3426-y>, S. 742-745.
- Möckel, S. (2021), Natura 2000-Gebiete und land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzungen, in: Agrar- und Umweltrecht, S. 2-9.
- Möckel, S., Gawel, E., Liess, M., Neumeister, L. (2021), Wirkung verschiedener Abgabekonzepte zur Reduktion des Pestizideinsatzes in Deutschland – eine Simulationsanalyse, https://www.gls.de/media/PDF/Presse/Studie_Pestizid-Abgabe_in_Deutschland_2021.pdf, GLS Bank, 136 S.
- Möckel, S., Wolf, A. (2020), Düngung bleibt weiterhin eine ökologische, rechtliche und politische Herausforderung, in: Natur und Recht, 10.1007/s10357-020-3758-2: <https://doi.org/10.1007/s10357-020-3758-2>, S. 736-746.
- Mühlenberg, H., Möckel, S., Sattler, C. (2021), Regelungen zur Anwendung von Pestiziden in Schutzgebieten, UBA-Texte Band 49/2021, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2021-07-12_texte_49-2021_pestizide_schutzgebiete_0.pdf, Umweltbundesamt, 134 S.
- Neumeister, L. (2020), Pestizideinsatz in Deutschland 2005-2017 - Auswertung des wirkstoffspezifischen Inlandsabsatzes und der PAPA Daten des Julius Kühn-Instituts (JKI), https://www.pestizidexperte.de/Publikationen/Pestizideinsatz_DE_2005_2017.pdf, 54 S.
- Obermeier, C. (2020), »Rettet die Bienen!« Bayerns Bürgerinnen und Bürger schreiben mit dem Volksbegehren zur Artenvielfalt Naturschutzgeschichte, in: (Hrsg.), Der kritische Agrarbericht 2020, Hamm, ABL-Bauernblatt-Verl.-GmbH, S. 12-17.
- Riecken, U., Finck, P., Raths, U., Schröder, E., Ssymank, A. e. a. (2006), Rote Liste der gefährdeten Biotoptypen Deutschlands – Zweite fortgeschriebene Fassung, Bonn, Bundesamt für Naturschutz, 318 S.

- Röder, N., Ackermann, A., Baum, S., Rudolph, S. (2018), Status quo und aktuelle Entwicklungen der landwirtschaftlichen Flächennutzung in Deutschland, in: *Natur und Landschaft*, S. 250 - 257.
- Sachs, M. (2018), GG – Grundgesetz - Kommentar, 8. Aufl., München, C.H. Beck, 2820 S.
- Schäfer, R. B., von der Ohe, P. C., Kühne, R., Schüürmann, G., Liess, M. (2011), Occurrence and Toxicity of 331 Organic Pollutants in Large Rivers of North Germany over a Decade (1994 to 2004), in: *Environmental Science & Technology*, 10.1021/es2013006: <https://doi.org/10.1021/es2013006>, S. 6167-6174.
- Schlacke, S. (2017), GK-BNatSchG – Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, 2. Aufl., Köln, Carl Heymann Verlag, 1109 S.
- Schuch, S., Meyer, S., Bock, J., van Klink, R., Wesche, K. (2019), Drastische Biomasseverluste bei Zikaden verschiedener Grasländer in Deutschland innerhalb von sechs Jahrzehnten, in: *Natur und Landschaft*, S. 141 - 145.
- Schumacher, J., Fischer-Hüftle, P. (2021), BNatSchG – Bundesnaturschutzgesetz : Kommentar mit Umweltrechtsbehelfsgesetz und Bundesartenschutzverordnung, 3. Aufl., Stuttgart Kohlhammer, 1635 S.
- Settele, J. (2019), Insektensterben: Beunruhigender Sinkflug, in: *Spektrum der Wissenschaft*, S. 12-21.
- Sorg, M., Ssymank, A., Hörren, T. (2019), Bestandsrückgänge von Insekten in Schutzgebieten – bisherige Erkenntnisse aus einem laufenden Forschungsprogramm, in: *Natur und Landschaft*, S. 255–260.
- SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2015), Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem - Sondergutachten, Berlin, SRU, 564 S.
- SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2016), Umweltgutachten 2016 - Impulse für eine integrative Umweltpolitik, Berlin, 472 S.
- SRU/WBBGR - Sachverständigenrat für Umweltfragen / Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen (2018), Für einen flächenwirksamen Insektenschutz, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2016_2020/2018_10_AS_Insektenschutz.pdf, 54 S.
- UBA - Umweltbundesamt (2015), Reaktiver Stickstoff in Deutschland: Ursachen, Wirkungen, Maßnahmen, Dessau, http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/reaktiver_stickstoff_in_deutschland_0.pdf, 56 S.
- UBA - Umweltbundesamt (2017), Umweltschutz in der Landwirtschaft, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/170405_uba_fb_landwirtschaftumwelt_bf.pdf, 92 S.
- UBA - Umweltbundesamt (2020), Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft und Stickstoffüberschuss, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/naehrstoffeintraege-aus-der-landwirtschaft#novellierung-der-dungegesetzgebung>, 1 S.
- Volksbegehren-Artenvielfalt (2018), Antrag auf Zulassung des Volksbegehrens Artenvielfalt & Naturschönheit in Bayern „Rettet die Bienen!“, <https://volksbegehren-artenvielfalt.de/wp-content/uploads/2018/06/Antrag-auf-Zulassung-des-Volksbegehrens-Artenvielfalt.pdf>, 8 S.
- Wesche, K., Schuch, S., Bock, J. (2014), Diversitätsverluste und faunistischer Wandel in ausgewählten Insektengruppen des Grünlands seit 1950, in: *Natur und Landschaft*, S. 417 - 421.
- ZKL - Zukunftskommission Landwirtschaft (2021), Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe - Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft, https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/abschlussbericht-zukunftskommission-landwirtschaft.pdf, 190 S.