

Umsetzung des Bayerischen Volksbegehrens „Artenvielfalt und Naturschönheit in Nürnberg“

Antrag der Stadtratsfraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 25.10.2019

Einleitung

Das Gesetz zur Änderung des Bayerischen Naturschutzgesetzes (BayNatSchG) zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit („Rettet die Bienen!“ <https://www.verkuendung-bayern.de/gvbl/2019-405/>) und das zweite Gesetz zugunsten der Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern (Gesamtgesellschaftliches Artenschutzgesetz – Versöhnungsgesetz <https://www.verkuendung-bayern.de/gvbl/2019-408/>) sind zum 01.08.2019 in Kraft getreten. Auf das Informationsblatt des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz und das Anschreiben mit der Anlage zum Rundschreiben Nr. 115/2019 des Bayerischen Städtetages vom 01.08.2019 mit Positionen des Städtetages wird verwiesen.

Welche Auswirkungen die Gesetzesänderungen der Stadt Nürnberg und auf deren Handlungsmöglichkeiten hat, ist im Folgenden dargelegt:

- **Erweiterung und Förderung des Biotopverbundsystems**
- **Ausweisungen von Gewässerrandstreifen**
- **Landwirtschaftliche Nutzung sowie Schutz von Hecken, Feldrainen, Säumen und ähnlichen Elementen in der Feldflur**
- **Reduzierung von Lichtverschmutzung**
- **Klimaneutrale Verwaltung**
- **Stärkung des Landschaftspflegeverbands**

Für das Stadtgebiet Nürnberg gibt es bereits seit langem Handlungsansätze auf konzeptioneller Ebene zur Erweiterung und Förderung des Biotopverbundsystems und der Biodiversität, z.B. ein Biotopverbundkonzept (1991), das Arten- und Biotopschutzprogramm (1996) und zuletzt die umfangreichen aktuellen Arbeiten zum Artenschutzkonzept.

In Anbetracht der Flächenknappheit im Stadtgebiet muss ein integrativer umsetzungsorientierter Ansatz sowohl für rechtlich verpflichtende Artenschutz-/Ausgleichs- als auch für freiwillige Biodiversitätsmaßnahmen verfolgt werden. Für Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand besteht dabei eine besondere Verantwortung und Vorbildfunktion (s. Art. 1 BayNatSchG). Als Vorbild zeigt das kürzlich als UN-Dekade biologische Vielfalt ausgezeichnete Biodiversitätsprojekt Landgang (LPV Mittelfranken), wie effektiv diese verschiedensten Instrumente ineinander greifen können.

<https://www.undekade-biologischevielfalt.de/aktuelle-themen/article/biotopverbundprojekt-landgang-erhaelt-auszeichnung-der-un-de-kade/?cHash=675bd966fa94b128f67e6d7126061f78&L=0>

Synergien ergeben sich durch die multifunktionale Belegung geeigneter Flächen für den naturschutzrechtlichen Eingriff und den Artenschutz („Hochhauseffekt“). Beim Umweltreferat wird derzeit eine zentrale Koordinationsstelle besetzt, die vor allem der Schaffung eines regionalen Angebots an verfügbaren, natur- und artenschutzrechtlich begründeten Ausgleichsflächen dienen soll. Dies ist wesentlich auch für den Erhalt und die Entwicklung der Biodiversität im Stadtgebiet.

Die neue Gesetzlage sieht die Umsetzung vornehmlich im Wege kooperativer Maßnahmen. In Anbetracht des Schwerpunktes auf vertraglichen Naturschutz in der freien Landschaft müssen die staatlichen Naturschutzprogramme (insbesondere Vertragsnaturschutzprogramm, staatlichen Landschaftspflegeprogramm) auch für die Großstadt finanziell attraktiv und möglichst für private Grundstückseigentümer und Pächter unbürokratisch gestaltet werden. Es ist zu for-

dern, dass den Naturschutzbehörden Fördermittel und Personal zur Verfügung gestellt werden. Der Bayerische Städtetag fordert zudem, dass die konkreten Förderprogramme mit den kommunalen Spitzenverbänden abgestimmt werden.

- **Es braucht Flächen, Flächen, Flächen.....**

Große und naturschutzfachlich bedeutsame Flächen liegen vielfach im Eigentum der öffentlichen Hand. Diese sind im Stadtgebiet nicht selten an Infrastruktureinrichtungen gebunden, wie z.B. Bahnlinien, Straßenbegleitflächen und etliche Energietrassen. Die öffentliche Hand - die im Übrigen schon nach Art. 1 BayNatSchG eine besondere Verpflichtung und Vorbildfunktion hat - hat bei diesen Flächen einen großen Einfluss und ein enormes Potential. Als Beispiel, welche Möglichkeiten die öffentliche Hand hat, ist die staatliche Wasser- und Schifffahrtsdirektion zu nennen, die mit ihren Flächen das „Rückgrat“ für das Projekt „Landgang“ (siehe oben) bereitstellt. Ähnliche Leistungen werden in Nürnberg beispielsweise auch durch den staatlichen Forstbetrieb (BaySF) erbracht.

<http://www.baysf.de/de/wald-schuetzen/naturschutzprojekte/forstbetrieb-nuernberg/naturschutzgebiet-kiefernwald.html>

<http://www.baysf.de/de/wald-schuetzen/naturschutzprojekte/forstbetrieb-nuernberg/bio-topverbundprojekt-sandband.html>

Es bietet sich an, auch für die **stadteigenen** Flächen - unter besonderer Berücksichtigung des Ausgleichsbedarfes, ein Vorgehen zu erarbeiten, u.a. mit folgenden Ansatzpunkten:

- weitere aktive Flächenbevorratung durch die Stadt Nürnberg für den Naturschutz
- Naturschutzaufgaben bei Verpachtung von städtischen Flächen
- ein Biodiversitätskonzept für alle städtischen Grünflächen - unter Berücksichtigung der überlagernden Funktionen

- **Gewässerrandstreifen**

Gem. Art 21 Bayerisches Wassergesetz (BayWG) sowie Art. 16 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BayNatSchG besteht seit dem 01.08.2019 ein Verbot der acker- und gartenbaulichen Nutzung an Gewässern erster und zweiter Ordnung beidseits mit je 10 m auf Grundstücken des Freistaats, weiter mit je 5 m entlang aller Gewässer (auch dritter Ordnung) in der freien Natur (Gewässerrandstreifen). Noch unklar ist der konkrete Umgang mit diesem Verbot, nachdem bisher keine rechtlichen Vorgaben für die Umsetzung vorliegen. Erkennbar ist allerdings, dass auch hier Lösungen gesucht werden, die Ziele auf kooperativem Wege zu erreichen. Nach derzeitigem Stand sind die Nutzungen gesetzlich verboten, zudem bußgeldbewährt. Erforderlich erscheint allerdings, dass im Rahmen von Genehmigungs- und Planungsvorhaben die gesetzlichen Zielsetzungen beachtet werden.

In Hinblick auf die Zuständigkeit für die Umsetzung ist die Frage noch offen, ob die staatliche Landwirtschaftsverwaltung oder die jeweiligen Unteren Wasserrechtsbehörden bzw. unteren Naturschutzbehörden initiativ werden sollen. Nach Auffassung der Umweltverwaltung wäre es zielführender, wenn diese Aufgabe möglichst weitgehend in den Geschäftsbereich der Landwirtschaftsverwaltung delegiert würde, da dort auch weitgehend alle anderen Aufgaben der Landwirtschaftsförderung gebündelt sind.

Auf den bereits hierzu bestehenden Internetauftritt wird verwiesen.

<http://www.aelf-eb.bayern.de/cms10/aelf-by/landwirtschaft/pflanzenbau/227859/index.php>

Der Bayerischen Städtetag fordert, dass das (bereits bestehende) Vorkaufsrecht an Gewässern für Freistaat und Gemeinden nach Art. 39 BayNatSchG weiter gestärkt wird. Im Zusammenhang mit dem Erwerb von Grundstücken sind allerdings die engen Spielräume der Kommunen bei Kaufpreisgestaltung. Hier wäre es hilfreich, wenn die zur Umsetzung ökologischer Ziele erforderlichen (und i. d. R. auch für Ausgleichsmaßnahme nutzbaren) Grundstücke höher bewertet werden könnten.

- **Einsatz von Biodiversitätsberatern**

Gem. Art. 5 d BayNatSchG sollen ab 01.01.2020 bei den Unteren Naturschutzbehörden 50 Stellen speziell zur Umsetzung des kooperativen Ansatzes zur Förderung der Biodiversität geschaffen werden. Nach jetzigem Stand gilt dies jedoch nicht für die kreisfreien Städte. Dennoch ist gerade in diesen Bereichen die Artenvielfalt besonders ausgeprägt. Der Bayerische Städtetag fordert daher, dass der Mehraufwand bei den kreisfreien Städten ausgeglichen werden soll.

Das Umweltamt hat über externe Finanzierung aus Ausgleichsmitteln beim Bayer. Naturschutzfonds Personal für Maßnahmen zur Förderung der Biodiversität finanziert (Storchenprojekt, Biodiversitätsagentur). Die Stadt Nürnberg sollte auch über das Ende der externen Finanzierung die Arbeiten fortführen und ausbauen. Ähnlich wie an den Landkreisen wäre eine Vollzeitstelle angemessen. Den entsprechenden Anträgen der Verwaltung zur Stellenschaffung war jedoch bislang nicht durch den Stadtrat beschlossen worden.

- **Stärkung der Landschaftspflegeverbände**

Gemäß Art. 5 Abs. 3 des neuen BayNatSchG ist das Ziel, flächendeckend Landschaftspflegeverbände sowie eine Koordinierungsstelle einzurichten. Die Stadt Nürnberg hat 1992 den ersten Landschaftspflegeverband (LPV) für eine Großstadt eingerichtet. Der LPV Nürnberg arbeitet zusammen mit den Landwirten neben den operativ tätigen Dienststellen sehr maßgeblich an der Umsetzung von Maßnahmen zur Pflege, Neuanlage, Pflege und Entwicklung von Biotopen, auch im Rahmen von Ausgleichsmaßnahmen. Wichtiges neues Aufgabengebiet ist die Umsetzung von Artenschutzmaßnahmen im Dialog mit den Eigentümern und Flächennutzern. Die Nachfrage nach seinen Leistungen ist groß. Dank seiner engagierten und hochwertigen Arbeit wird der Verein von seinem Erfolg förmlich überrollt. Der Verein sollte deshalb personell weiter gestärkt werden.

- **Pädagogische Aus- und Fortbildung**

Die Ziele und Aufgaben des Naturschutzes und der Landschaftspflege werden gemäß neuem BayNatSchG künftig bei der pädagogischen Aus- und Fortbildung in den Lehr- und Bildungsplänen und bei den Lehr- und Lernmitteln stärker berücksichtigt. Die Stadt Nürnberg kann hier einen maßgeblichen Beitrag leisten mit der Energie- und Umweltstation, die im März 2020 am Wöhrder See die Arbeit aufnehmen wird. Mit dem angrenzenden Naturschutzgebiet Pegnitztal Ost eröffnet sich ein großes Betätigungsfeld für Umweltbildung.

- **Reduzierung der Lichtverschmutzung**

Mit dem Gesetz wurden zum Schutz der Insektenfauna vor vermeidbarer Lichtverschmutzung sowohl das Bayerische Naturschutzgesetz (BayNatSchG) als auch das Bayerische Immissionsschutzgesetz (BayImSchG) um entsprechende Vorschriften ergänzt und Vollzugszuständigkeiten festgelegt.

Unter Lichtverschmutzung wird dabei die Aufhellung des Nachthimmels durch die Streuung des künstlichen Lichts und die direkte Blendung durch helle, künstliche Lichtquellen verstanden. Hierdurch wird unter anderem der natürliche Tag-Nacht-Rhythmus von Mensch, Flora und Fauna negativ beeinflusst bzw. gestört. Um sowohl interessierten Bürgerinnen und Bürgern, als auch den von den gesetzlichen Regelungen zur Lichtverschmutzung adressierten Behörden das Thema zu vermitteln, wurde das beiliegende Merkblatt „Reduzierung von Lichteinwirkungen zum Schutz von Vögeln und Insekten“ herausgegeben und auf der Internetseite des Umweltamtes veröffentlicht: https://www.nuernberg.de/imperia/md/umweltamt/dokumente/tiere_pflanzen/merkblatt_lichtverschmutzung_e.pdf.

Die neuen Vorschriften betreffen überwiegend die Aufstellung von Beleuchtungsanlagen im Außenbereich. Unter Beleuchtungen und Beleuchtungsanlagen werden einheitlich als eigenständige, d.h. nicht als Teil eines Bauwerkes errichtete Beleuchtungsanlagen verstanden, die in die freie Landschaft wirken. Unter dem Begriff Außenbereich ist der planungsrechtliche Außenbereich i.S.d. § 35 BauGB zu verstehen, nicht jedoch die bloße Verortung einer Beleuchtung im Freien.

Ausnahmslos unzulässig und unabhängig vom Ort der Aufstellung sind Himmelstrahler und Einrichtungen mit ähnlicher Wirkung. Darunter werden Beleuchtungsanlagen verstanden, die mit nach oben gerichteten Licht und weitläufiger Sichtbarkeit Aufmerksamkeit erregen sollen, Schmuck- oder Werbefunktion erfüllen und in der freien Landschaft störend in Erscheinung treten. Vom Anwendungsbereich der Norm nicht erfasst sind Straßenbeleuchtungen, die der Straßen- und Wegesicherheit dienen, aber auch andere Beleuchtungsanlagen mit Sicherheitsfunktion, die der individuellen oder öffentlichen Sicherheit dienen.

Das generelle Verbot der Fassadenbeleuchtung ab 23 Uhr gilt für alle öffentlichen Gebäude, nicht aber für die Fassadenbeleuchtung von privaten Gebäuden. Es gibt keinen Bestandschutz für bereits existierende Fassadenbeleuchtungen.

Das Verbot von beleuchteten oder lichtemittierenden Werbeanlagen ist auf den Außenbereich i.S.d. § 35 BauGB beschränkt. Die Werbung muss dabei alleiniger Zweck der Beleuchtung sein. Nicht erfasst sind Beleuchtungen, die zugleich der Sicherheit, z.B. im Straßenverkehr dienen.

Die den Immissionsschutz betreffenden neuen Vorschriften werden zwar grundsätzlich vom Umweltamt, Abt. Technischer Umweltschutz, als örtlich zuständiger Immissionsschutzbehörde vollzogen, betreffen aber auch die Geschäftsbereiche anderer Dienststellen und die dort fachbezogen verortete Expertise für Immissionsschutz, z.B. bei Baugenehmigungsverfahren, städtischen Hochbaumaßnahmen, Genehmigungen von Veranstaltungen und Gaststätten bzw. für die technischen Richtlinien der Straßenbeleuchtung. Naturschutzfachliche Belange von Lichteinwirkungen, insbesondere deren Wirkung auf geschützte Landschaftsbestandteile und Biotope im Außenbereich i.S.d. § 35 BauGB sind bei entsprechenden Vorhaben regelmäßig im Benehmen mit der Unteren Naturschutzbehörde im Umweltamt zu prüfen.

Innerhalb der Stadtverwaltung dürften thematisch neben dem Umweltamt somit auch verschiedene andere Geschäftsbereiche betroffen sein:

- Hochbauamt: Fassadenbeleuchtungen
- Bauordnungsbehörde: Genehmigung von beleuchteten Werbeanlagen
- Servicebetrieb öffentlicher Raum: Straßenbeleuchtung im Außenbereich
- Ordnungsamt: generelles Verbot von Himmelsstrahlern sog. „Sky-Beamer“ bei Veranstaltungen/Discotheken/Volksfesten bzw. beleuchtete Werbeanlagen bei Gaststätten im Außenbereich

Es muss ausdrücklich darauf hingewiesen werden, dass Beschwerden wegen Belästigungen durch Lichteinwirkungen aus Nachbargrundstücken nicht Gegenstand der neuen gesetzlichen Regelungen sind. Bei diesen Beschwerden wird regelmäßig auf den Privatrechtsweg verwiesen.

- **Klimaneutrale Verwaltung**

Mit der Gesetzesnovelle wurde festgelegt, dass die bayerische Verwaltung – im Sinne der unmittelbaren Staatsverwaltung - bis 2030 klimaneutral sein soll. Dabei wird den Gebietskörperschaften empfohlen, vergleichbar vorzugehen. Mit dem Beschluss des Stadtrates vom 24.07.2019 wurde dieses Ziel für die Stadtverwaltung für 2035 festgelegt und somit wäre im weiteren Gang der Umsetzung des Stadtratsbeschlusses zu klären, ob eine Terminharmonisierung möglich ist.

Fazit

Für die Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben sind wie dargestellt noch Fragen offen (Stand 10.12.2019). Die neue Gesetzeslage sieht die Umsetzung vornehmlich im Wege kooperativer Maßnahmen auf privaten Flächen vor. Gerade die kleinen und mittleren landwirtschaftlichen Betriebe sind dabei wichtige Partner. Auf Flächen im Eigentum der öffentlichen Hand besteht eine besondere Vorbildfunktion und Verpflichtung. Die Umweltverwaltung hält es daher für erforderlich, gemeinsam mit den betroffenen Dienststellen bzgl. der Flächenbewirtschaftung ein Konzept für die städteigenen Flächen zu entwickeln, unter besonderer Berücksichtigung von Ausgleichs- und Artenschutzmaßnahmen. Die Zielsetzungen für staatliche Flächen (z.B. bzgl. Mähzeitpunkt, Einsatz von Pflanzenschutzmitteln, ökologischen Landbau, Gewässerrandstreifen) sollten dabei in Anlehnung an die Vorgaben für staatliche Flächen erfolgen. Der LPV Nürnberg arbeitet bereits sehr maßgeblich in Zusammenarbeit mit ortsansässigen Landwirten am Erhalt der Biodiversität und sollte zur Unterstützung dieser Zielsetzungen dabei weiter gestärkt werden

Der Bayerische Städtetag bekräftigt die Mitverantwortung von Städten und Gemeinden, Artenvielfalt zu schützen und zu fördern. Er sieht durch die Übertragung neuer Aufgaben und neuer Standards den Bedarf für eine quantitative, wie qualitative Stärkung des Personals in diesen Behörden - insbesondere den Unteren Naturschutzbehörden. Dies gilt gleichfalls für eine Stärkung der Unteren Wasserrechtsbehörden, denen mit der Regelung des Art. 44 Abs. 2 Satz 2 Nr. 4 BayNatSchG die Zuständigkeit zum Vollzug des Art. 16 Abs. 1 Nr. 3 BayNatSchG übertragen wurde, zudem für den Servicebetrieb Öffentlicher Raum/Gruppe Wasserwirtschaft, der für die Umsetzung an den Gewässern 3. Ordnung in Nürnberg verantwortlich ist. Die personelle Stärkung muss finanziell gesichert werden, beispielsweise über eine Ergänzung des Art. 9 Bayerisches Finanzausgleichsgesetz (BayFAG). Er fordert die Vorlage einer Kostenfolgeabschätzung. Die Umweltverwaltung wird in diesem Zusammenhang auch weiteren Stellenbedarf für den Vollzug des Artenschutzes und die weiteren Aufgaben aus der Novellierung des Naturschutzrechtes in Bayern formulieren.

Im Rahmen des Ausgleichsmanagements und bei den anderen genannten Aufgaben und Bereichen (städtische Wasserwirtschaft, Bewirtschaftung öffentlicher Freiflächen, Klimaschutz, Beleuchtung, Hochbau etc.) wird sich weiterer Stellenbedarf ergeben, der auch den Zielen des Bayerischen Volksbegehrens „Artenvielfalt und Naturschönheit in Nürnberg dienen wird.

Siedlungsräume- insbesondere große Städte- sind mit ihrer Lebens- und Strukturvielfalt Hotspots der Biodiversität. Sie haben damit erhebliche Bedeutung und damit Verantwortung zu deren Erhalt. Es besteht dringender Handlungsbedarf zur Sicherung von Natur- und Artenvielfalt im Stadtgebiet. Letztendlich sollte der Schutz der Artenvielfalt konsequentes Ziel und eine Querschnittsaufgabe aller politischen und wirtschaftlichen Entscheidungen sein.

Um die durch das Volksbegehren erreichten Gesetzesänderungen als Querschnittsaufgabe in der Verwaltung zu implementieren, bedarf es weiterer Konkretisierungen in Form von Ausführungsbestimmungen durch den Freistaat, wie auch eine querschnittsorientierte Ausgestaltung in der Stadtverwaltung. Hierzu sind weitere verwaltungsinterne Abstimmungen und Ressourcen erforderlich. Unabhängig davon sollte die Gesetzesnovelle zum Anlass genommen werden die Vorbildfunktion der Stadt Nürnberg in den fraglichen Handlungsfeldern zu schärfen,

freiwillige Kooperationen (z.B. mit Landwirtschaft und Naturschutzverbänden) zu stärken sowie die Zusammenarbeit mit der staatlichen Wasserwirtschafts- und Landwirtschaftsverwaltung weiter zu entwickeln.