



EIN GESETZ FÜR INTAKTE NATUR

Greenpeace Impulspapier

Biodiversitätsschutz, Klimaanpassung und natürlicher Klimaschutz gemeinsam bewältigen: Ein „Intakte Natur Gesetz“ nützt Mensch und Natur

Autorinnen:

Rechtsanwältin Dr. Roda Verheyen

Rechtsanwalt Dr. Johannes Franke

Februar 2025

Kein Geld von Industrie und Staat

Greenpeace arbeitet international und kämpft mit gewaltfreien Aktionen für den Schutz der Lebensgrundlagen. Unser Ziel ist es, Umweltzerstörung zu verhindern, Verhaltensweisen zu ändern und Lösungen durchzusetzen. Greenpeace ist überparteilich und völlig unabhängig von Politik, Parteien und Industrie. Mehr als 630.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt der Völkerverständigung und des Friedens.

Impressum

Greenpeace e.V., Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, Tel. 040/3 06 18 - 0 Pressestelle Tel. 040/3 06 18 - 340, F 040/3 06 18-340, presse@greenpeace.de, www.greenpeace.de [Politische Vertretung Berlin](http://www.greenpeace.de) Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99 - 0 [V.i.S.d.P.](http://www.v.i.s.d.p.de) Jannes Stoppel [Foto](http://www.foto.titel.de) Titel: Michael Kunkel / Greenpeace 2016

Zusammenfassung

Die Bewahrung unserer natürlichen Lebensgrundlagen ist die Basis unseres Wohlstands und Voraussetzung für ein Leben in Sicherheit und Freiheit. Der Staat muss die Natur schützen, um den Menschen zu schützen - das gilt im Hinblick auf den Biodiversitätsschutz, den „natürlichen“ Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel. Die Umsetzung ist eine **gesamtstaatliche Aufgabe**, die nur unter Mitwirkung der Länder und Kommunen bewältigt werden kann.

Der Bund hat dabei eine herausgehobene Stellung, denn ihn treffen ohnehin rechtliche Pflichten in allen drei Bereichen. Er ist Adressat der völker- und unionsrechtlichen Pflichten, an bzw. gegen ihn richten sich tatsächliche oder eventuelle Vertragsverletzungsverfahren (z.B. im FFH-Recht) und **Umsetzungspflichten** (Wiederherstellungsverordnung (WVO)). Auch die Ziele des natürlichen Klimaschutzes adressieren die Ebene der Bundesregierung, ebenso die darauf beruhende Verurteilung durch das OVG Berlin-Brandenburg. Die unionsrechtliche Pflicht zu kontinuierlichen Fortschritten bei der Klimaanpassung trifft ebenfalls den Bund, und das Klimaanpassungsgesetz geht zumindest von einer Gesamtverantwortung des Bundes aus, der eine Gesamtstrategie erarbeiten muss, die neben Maßnahmen des Bundes auch Empfehlungen für Maßnahmen der Länder beinhalten sollte.

Deswegen braucht es einen neuen **Aufbruch durch ein Intakte Natur Gesetz**, das die ohnehin notwendige Umsetzung der WVO aufgreift und die drei Pflichtenbereiche Biodiversitätsschutz, Klimaschutz und Klimaanpassung gleichzeitig, gut koordiniert und flächen- und mittelsparend gebündelt mit den Ländern umsetzt.

Dabei liegt die Herausforderung auf der Hand; nämlich auf Ebene der Planung und Priorisierung von Maßnahmen mit Synergiecharakter, sowie dann die praktische Umsetzung von Renaturierungsmaßnahmen und deren dauerhaften Schutz. Greenpeace schlägt vor, dass **Planung, Priorisierung, Umsetzung, sowie dauerhafter Schutz** für alle Bereiche gemeinsam geregelt werden, um Flächenkonflikten vorzubeugen und notwendige Natur- und Klimaschutzzonen für die Erreichung der staatlichen Verpflichtungen besser und effektiver zu verwalten.

Dafür müssen mehrere Bundesgesetze geändert und ergänzt werden (z.B. BWaldG, BNatSchG), aber – in Ergänzung des in der letzten Legislaturperiode liegen gebliebenen Naturflächenbedarfsgesetzes – auch allen Bundesländern **konkrete Flächenziele** vorgegeben werden. Der **übergreifende Planungsauftrag** muss in das deutsche Planungssystem eingefügt werden, z.B. indem die Landschaftsplanung deutlich gestärkt wird. Es muss auch das Verhältnis zwischen Renaturierungsmaßnahmen und **anderen Instrumenten** des BNatSchG eindeutig geklärt werden (Eingriffsregelung, gesetzlicher Biotopschutz, Artenhilfsprogramme), die ansonsten potentiell ineffektiv nebeneinanderstehen würden. Als ersten Schritt sollten Lebensräume in FFH-Gebieten entsprechend der dreifachen Zielsetzung aufgewertet werden und der gesetzliche Biotopschutz (§ 30 BNatSchG) für Lebensräume der WVO mehr Zähne erhalten, z.B. durch direkte Anwendung der Schutz- und Ausnahmebestimmungen der WVO.

Ein solches ***Intakte Natur Gesetz*** kann Planungsaufwand sparen, behördliche Kapazitäten besser nutzen und dabei helfen, dass bei der Umsetzung auch öffentliche Mittel in Bund, Ländern und Kommunen effektiver genutzt werden. Bei einer guten Ausgestaltung erfüllt dieser Gesetzesvorschlag staatliche Schutzaufträge und sichert letztlich auch der deutschen Wirtschaft essentielle Ökosystemleistungen. Je nach Auslegung kann es auch einen neuen, fairen Rahmen für die Beteiligung und möglicher Förderung privater Waldeigentümer und Landwirte setzen, wenn eine gewisse Ökologiepflichtigkeit für Eigentum angenommen wird – denn ohne sie wird die WVO und alle anderen gesetzlichen Ziele zum Natur- und natürlichen Klimaschutz, sowie zur Anpassung an den Klimawandel zum Schaden des Gemeinwohles nur geduldiges Papier bleiben.

Inhalt

<i>I. Einleitung</i>	<i>6</i>
<i>II. Bestehende rechtliche Verpflichtungen des Bundes</i>	<i>8</i>
1. Biodiversitätsschutz	8
a) Völkerrecht: CBD und GBF	8
b) EU-Recht: Natura 2000 und Wiederherstellungsverordnung	9
c) Verfassungsrecht	13
2. Klimaschutz (natürliche Senken)	13
a) Pariser Übereinkommen	13
b) EU-Recht	14
c) Verfassungsrecht	14
d) Klimaschutzgesetz	14
3. Klimaanpassung	16
a) Völker- und Unionsrecht	16
b) Verfassungsrecht und Klimaanpassungsgesetz	17
<i>III. Übergreifende Herausforderungen und Synergien</i>	<i>17</i>
<i>IV. Umsetzung: Gesamtstaatliche Steuerung durch neues Leitgesetz und Sicherung der Finanzierung</i>	<i>19</i>
1. Umsetzung der WVO für übergreifendes Leitgesetz nutzen	20
a) Umfassender Handlungsauftrag	21
b) Elemente eines Leitgesetzes	23
aa) Identifizierung und Festlegung von Naturflächen durch Bund und Länder	24
bb) Effektive Sicherung von Naturflächen	26
cc) Gesetzliche Mindestschutzstandards	31
2. Finanzierung einschließlich Anreize für Land- und Forstwirtschaft	33

I. Einleitung

In Deutschland gelten seit Jahrhunderten Landschaftsschutz- und Naturschutzgesetze zur Bewahrung unserer natürlichen Lebensgrundlagen. Korrespondierend schaffen bekannte EU-Richtlinien zum Vogel-, Habitat- und Artenschutz einen Rahmen auf der europäischen Ebene. Zentrale Instrumente sind in Deutschland die Ausweisung, Sicherung und Aufwertung von Schutzgebieten, sowie die sogenannte „Eingriffsregelung“, die dafür sorgen soll, dass Eingriffe in Natur und Landschaft an anderer Stelle real kompensiert werden.

Genutzt haben die bisherigen Gesetze (vor allem das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und die Ländergesetze aber wenig. In Deutschland ist die Natur insgesamt in einem schlechten Zustand: Nach einer offiziellen Studie sind ein Drittel aller hier lebenden Tier- und Pflanzenarten bestandsgefährdet, und 60 % der Lebensraumtypen in schlechtem oder unzureichendem Zustand.¹ Die Gründe sind vielfältig, aber gerade der Verlust der Artenvielfalt wird entscheidend dem weiterhin hohen Flächenverbrauch zugerechnet: Selbst das seit 2002 geltende Ziel, den Flächen-Neuverbrauch auf 30 ha *täglich* zu senken, wird weit verfehlt, auch wenn der Trend rückläufig ist.² Dagegen kommt die Eingriffsregelung offenbar nicht an. Auch die Meeresumwelt ist großem Nutzungsdruck ausgesetzt, etwa durch Schiffsverkehr, Fischerei, Rohstoffförderung und Energiegewinnung.

Im Hinblick auf den gesamten Politikbereich Schutz der Biodiversität³ ist in der Legislaturperiode 2021-2025 nur wenig umgesetzt und wesentlicher Handlungsbedarf (z.B. die Novelle des BWaldG) in die nächste Legislaturperiode weitergereicht worden. Ein strategischer Aufbruch ist daher zwingend notwendig:

Die Biodiversitätskrise ist inzwischen sowohl wissenschaftlich und politisch als auch global anerkannt.⁴ Der Verlust von Biodiversität, Lebensräumen und Arten an Land und im Meer geht ungebremsst weiter. Die planetare Belastungsgrenze ist hier sogar deutlich weiter überschritten als im Hinblick auf die Klimakrise.⁵ Reagiert hat die Weltgemeinschaft bisher 2022 unter anderem mit dem „Global Biodiversity Framework (GBF)“, sowie 2023 mit dem Abkommen zum Schutz der Biodiversität auf Hoher See (BBNJ⁶).

¹ Wirth u.a. (Hrsg.), Faktencheck Artenvielfalt, abrufbar unter https://www.feda.bio/wp-content/uploads/2025/01/Faktencheck-Artenvielfalt-Gesamtbericht_hq.pdf.

² Vgl. <https://www.umweltbundesamt.de/daten/flaeche-boden-land-oekosysteme/flaeche/siedlungs-verkehrsflaeche#anhaltender-flachenverbrauch-fur-siedlungs-und-verkehrszwecke->

³ Die biologische Vielfalt (§ 1 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG) umfasst drei Ebenen: die genetische Variation innerhalb der Arten, den Reichtum der Arten und die Vielfalt der Ökosysteme. Auf diese Ebenen kommt es in diesem Kontext nicht an, sodass im Weiteren nicht differenziert wird.

⁴ Vgl. zum Stand der Analyse: WBGU – Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (2024): Biodiversität: Jetzt dringend handeln für Natur und Mensch; https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/politikpapiere/pp13_2024/pdf_und_ebook/wbgu_pp13.pdf

⁵ Vgl. etwa die Informationen des BMUV, <https://www.bmu.de/themen/nachhaltigkeit/integriertes-umweltprogramm-2030/planetare-belastbarkeitsgrenzen>.

⁶ Das Abkommen über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der marinen biologischen Vielfalt von Gebieten außerhalb der nationalen Gerichtsbarkeit (Biodiversity Beyond National Jurisdiction, BBNJ) ist das dritte Durchführungsabkommen im Rahmen des Seerechtsübereinkommens (UNCLOS). Es wird auch „Hochseeabkommen“ (High Seas Treaty) abgekürzt, ist aber noch nicht in Kraft getreten. Status abrufbar auf: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsq_no=XXI-10&chapter=21&clang=en#EndDec

Die EU hat schon 2020 ihre Biodiversitätsstrategie 2030⁷ vorgelegt – aber die Umsetzung aller dieser Strategien und Zielstellungen steht noch weitgehend aus. Und das, obwohl die Auswirkungen der Biodiversitätskrise für Menschen und Volkswirtschaften verheerend sind. Denn funktionierende Ökosysteme erbringen zahlreiche unersetzbare Leistungen, etwa für die Lebensmittelproduktion, die Nährstoffkreisläufe, die Kohlenstoffspeicherung oder die Regulierung des Wasserhaushalts.⁸

Der Biodiversitätsschutz ist zudem von entscheidender Bedeutung, um den Klimawandel zu bewältigen. Naturnahe Wälder, Moore und Auenlandschaften spielen als „natürliche Senken“ eine zentrale Rolle bei der Speicherung von Kohlenstoff, die ebenfalls gesetzlich festgeschrieben ist (§ 3a Klimaschutzgesetz (KSG), EU-Verordnung zu Landnutzungsänderungen (LULUCF)). Gleichzeitig regulieren vor allem diese Ökosysteme das lokale Klima und erfüllen wichtige Funktionen für die Klimaanpassung, für die die kommende Bundesregierung bis zum 30.09.2025 Strategien vorlegen und dann umsetzen muss (§ 3 Abs. 1 Klimaanpassungsgesetz, KAnG), ebenso Länder und Gemeinden (§ 12 KAnG). Zu nennen sind hier z.B. der Hochwasserschutz durch renaturierte Flussläufe, Erosionsbekämpfung durch naturnahe Land- und Forstwirtschaft oder die Kühlung städtischer Räume durch Grünflächen. Der Erhalt der biologischen Vielfalt stärkt außerdem die Widerstandsfähigkeit der Landwirtschaft gegen Wetterextreme und sichert langfristig die Versorgung mit Lebensmitteln und sauberem Wasser. In einem dicht besiedelten Land wie Deutschland sind derartige „Ökosystemleistungen“ unverzichtbar.

Auch für die neue Bundesregierung in Deutschland muss der Schutz der biologischen Vielfalt also integraler Bestandteil einer umfassenden Umwelt- und Klimastrategie sein und entsprechend im Koalitionsvertrag verankert werden. Die Herausforderungen bei der Umsetzung sowie die rechtlichen Verpflichtungen im Zusammenhang mit dem Schutz der Biodiversität sowie Klimaschutz und Klimaanpassung hängen eng zusammen. Bestehende **Synergien müssen erkannt und genutzt** werden⁹ – nicht zuletzt, um ineffiziente Belastungen für Verwaltung und Wirtschaft zu vermeiden, die bei einer isolierten „Abarbeitung“ als Einzelthemen zwangsläufig entstehen würden.

Das vorliegende Papier stellt zunächst die bestehenden rechtlichen Verpflichtungen des Bundes zum Schutz der Biodiversität in den genannten Handlungsfeldern dar (II.) und zeigt die resultierenden übergreifenden Herausforderungen und potenziellen Synergien auf (III.).

Ohne Anspruch auf Vollständigkeit werden dann – unter Berücksichtigung der notwendigen Aufgabenteilung von Bund, Ländern und Kommunen – Vorschläge zu möglichen Instrumenten für eine integrierte Umsetzung von Biodiversitätsschutz, natürlichem Klimaschutz und Klimaanpassung (IV.) unterbreitet, die in der kommenden Legislaturperiode umgesetzt werden können und müssen – im Interesse von Mensch und Umwelt gleichermaßen.

⁷ Europäische Kommission COM(2020) 38

⁸ Vgl. dazu nur Europäische Kommission, Bericht über den Zustand der Natur (COM(2020) 635 final).

⁹ So auch die gemeinsame Stellungnahme von SRU, WBBGR und WBW, Renaturierung: Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften, August 2024.

https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2024_04_Renaturierung.html

II. Bestehende rechtliche Verpflichtungen des Bundes

Rechtliche Verpflichtungen zum Schutz der biologischen Vielfalt ergeben sich aus völker- und unionsrechtlichen Vorgaben, die unmittelbar auf den Erhalt der Biodiversität ausgerichtet sind, sowie aus bereits bestehenden Handlungsaufträgen zum natürlichen Klimaschutz und zur Klimaanpassung.

1. Biodiversitätsschutz

Die Bundesrepublik unterliegt verschiedenen, unmittelbar dem Biodiversitätsschutz dienenden Verpflichtungen des Völker- und Unionsrechts.

a) Völkerrecht: CBD und GBF

Auf völkerrechtlicher Ebene ist Deutschland Vertragspartei des Übereinkommens für die biologische Vielfalt (*Convention on Biological Diversity – CBD*). In Art. 1 CBD wird die allgemeine Verpflichtung der Vertragsstaaten zum Erhalt der Biodiversität etabliert. Diese beinhaltet – da seit Inkrafttreten im Jahr 1993 erhebliche Verluste zu verzeichnen sind – auch eine Pflicht zur *Wiederherstellung* biologischer Vielfalt. Weitere, konkretere Verpflichtungen sind in Art. 8 CBD enthalten, die u.a. Pflichten zum Schutz (Art. 8 lit. a) und b) CBD) und zur Wiederherstellung (Art. 8 lit. f) CBD) von Ökosystemen vorsehen.

Die zum Teil recht allgemein gehaltenen Pflichten der CBD werden seit 2022 konkretisiert durch das Globale Biodiversitätsabkommen (*Global Biodiversity Framework – GBF*). Das GBF ist zwar selbst kein völkerrechtlich verbindlicher Vertrag. Es **ergänzt und konkretisiert** aber die Verpflichtungen nach der CBD und ist daher für deren Auslegung heranzuziehen (siehe Art. 31 Abs. 3 lit. a) des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge¹⁰. Völkerrecht gilt selbstverständlich auch nach der Machtübernahme in den USA durch die Trump Administration weiter¹¹ - die USA war nie Vertragspartei der CBD.

Konkretisierungen der allgemeinen Pflichten unter der CBD stellen insbesondere die Ziele der GBF dar, bis 2030 mindestens 30 % der Land- und Binnenwasserflächen sowie der Meeres- und Küstengebiete unter effektiven Schutz zu stellen (Ziel 3 GBF) und mindestens 30 % der Gebiete mit geschädigten Land-, Binnengewässer-, Meeres- und Küstenökosystemen effektiv wiederherzustellen (Ziel 2 GBF). Weiterhin verlangt Ziel 1 GBF, in allen Gebieten eine partizipative, integrierte und die biologische Vielfalt einbeziehende Raumplanung und/oder wirksame Bewirtschaftungsprozesse zur Bewältigung von Land- und Meeresnutzungsänderungen durchzuführen, um den Verlust von Gebieten mit hoher biologischer Vielfalt bis 2030 auf nahezu Null zu reduzieren. Weitere GBF Ziele richten sich auf die Reduzierung von Plastik (Kreislaufwirtschaft), Pestizidreduzierung, Finanzierungsziele sowie die Abschaffung von schädlichen Subventionen.

¹⁰ Dazu etwa Ekardt et al., Legally binding and ambitious biodiversity protection under the CBD, the global biodiversity framework, and human rights law *Environmental Sciences Europe* (2023) 35:80, <https://doi.org/10.1186/s12302-023-00786-5>.

¹¹ Zu dem Verhältnis von Trump zum Völkerrecht gab es bereits zur vorherigen Trump Administration rechtliche Reflektionen, siehe etwa: https://openyls.law.yale.edu/bitstream/handle/20.500.13051/4757/56_Washburn_Law_Journal_413__2017_.pdf;jsessionid=32C110D05DB09BE2520D4D05B1E2A066?sequence=2

Das GBF nimmt klar Bezug auf den möglichen doppelten bzw. dreifachen Nutzen zwischen der Bekämpfung des Biodiversitätsverlustes und dem Klimawandel. Target 8 GBF betont, dass die Auswirkungen des Klimawandels durch Klimaschutz unter der Nutzung von naturbasierten Lösungen bekämpft werden sollen, während gleichzeitig die negativen Auswirkungen vom Klimaschutzmaßnahmen minimiert bzw. dessen positive Auswirkungen gefördert werden.

Die CBD und konkretisierend das GBF geben damit den völkerrechtlichen Rahmen für den Biodiversitätsschutz in Deutschland vor, enthalten aber zunächst keine unmittelbar verpflichtenden (bzw. ggf. einklagbaren) Vorgaben.¹² Das gilt auch für die Vorgaben des BBNJ (das u.a. das Ziel enthält, mindestens 30 % der Hochseegebiete, also jenseits der 200 Seemeilen- Grenze, bis 2030 unter Schutz zu stellen).

b) EU-Recht: Natura 2000 und Wiederherstellungsverordnung

Weitere Verpflichtungen ergeben sich vor allem aus europäischem Recht (Unionsrecht).

Natura 2000

Im Bereich des **Gebietsschutzes** und des besonderen **Artenschutzes** sind die FFH-Richtlinie¹³ sowie die Vogelschutz-Richtlinie¹⁴ zentral, deren Schutzgebiete gemeinsam das Natura 2000 Netz bilden. Deren Vorgaben bleiben bisher hinter dem GBF zurück: weder ist das quantitative 30%-Ziel des GBF gesichert, noch gibt es umfassende qualitative Vorgaben für den gebotenen „effektiven“ Schutz.¹⁵

Für den Umfang der Gebietsausweisung und die Definition von Schutzmaßnahmen sind primär die Mitgliedstaaten verantwortlich (z.B. Art. 4, Art. 6 FFH-Richtlinie). In Deutschland sind aktuell 15,5 % der terrestrischen Gesamtfläche als Natura 2000-Schutzgebiete festgelegt, viele dieser Gebiete liefern jedoch kaum einen adäquaten Schutz für die Biodiversität.¹⁶ Bei der Meeresfläche ist der Unterschied zwischen Quantität und Qualität noch erheblicher: 45% der deutschen Meeresfläche stehen formell unter Schutz¹⁷, über den inhaltlichen Schutzstatus sagt dies aber noch nichts aus – insgesamt ist dieser sowohl an Land als auch im Meer unzureichend.¹⁸ Der Grund ist – grob gesagt – neben den allgemeinen Auswirkungen des Klimawandels, dass zwar formal eine Unterschutzstellung erfolgt ist, aber keine bzw. zu wenig konkreten Erhaltungsmaßnahmen umgesetzt und Nutzungen nicht weitgehend eingeschränkt

¹² Dazu Verheyen/Markus, Umweltvölkerrecht, in: Koch (Hrsg) Handbuch Umweltrecht 6. Auflage, 2024, Rdnr. 19 f.

¹³ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen.

¹⁴ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten.

¹⁵ Die EU-Biodiversitätsstrategie sieht allerdings vor, bis 2030 mindestens 30 % der Landfläche, einschließlich der Binnengewässer, und 30 % der Meeresfläche der Union gesetzlich zu schützen; mindestens ein Drittel davon sollte streng geschützt werden, einschließlich aller verbleibenden Primär- und Urwälder. Dies wäre ein wichtiger Beitrag zu den oben genannten GBF-Zielen (konkret Ziel 3), denen sich auch die EU verpflichtet hat.

¹⁶ <https://www.bfn.de/natura-2000-gebiete>

¹⁷ In Deutschland sind etwa 45 % der gesamten Meeresfläche, einschließlich der Küstengewässer und der Ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) als Schutzgebiete ausgewiesen. In der AWZ allein beträgt der Anteil der Natura-2000-Gebiete etwa 32 %.

¹⁸ Dazu umfassend: Ziehm, Trendwende Umweltpolitik - Empfehlungen zum wirksamen Schutz unserer Lebensgrundlagen, Gutachten im Auftrag von Greenpeace e.V., November 2021.

werden.¹⁹ Dieser Zustand war letztlich der Grund für den Erlass der Wiederherstellungsverordnung, dazu sogleich.

Trotz der eher weichen unionsrechtlichen Vorgaben wurde Deutschland in jüngster Zeit gleich zweimal durch den EuGH wegen unzureichenden Gebietsschutzes und Verletzung der FFH-Richtlinie **verurteilt**:

- Im September 2023 stellte der EuGH fest, dass Deutschland 88 von 4.606 Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung nicht als besondere Schutzgebiete mit konkreten Erhaltungszielen ausgewiesen und für 737 dieser Gebiete keine erforderlichen Erhaltungsmaßnahmen festgelegt hat.²⁰
- Im November 2024 entschied der EuGH, dass Deutschland systematisch gegen die FFH-Richtlinie verstoßen hat, indem es versäumte, geeignete Maßnahmen zum Schutz von Mähwiesen (Lebensraumtypen 6510 und 6520) zu ergreifen.²¹ Es wurde ein erheblicher Flächenverlust dieser Lebensraumtypen festgestellt und dass es insgesamt an hinreichenden Überwachungs- und Durchsetzungsmaßnahmen fehle.²²

Im Zusammenhang mit einer unzureichenden Umsetzung der Vogelschutzrichtlinie hat die EU-Kommission zudem ein weiteres **Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet** und im März 2024 ein Aufforderungsschreiben an die Bundesregierung versendet.²³ EuGH-Urteile dieser Art sind je nach Einzelfall mit erheblichen pauschalen Strafgeldern und Zwangsgeldern (bis zur Befolgung des Urteils verbunden) verbunden,²⁴ vgl. dazu Artikel 260 Absatz 2 und 3 AEUV²⁵.

In der letzten Legislaturperiode ist der Schutz durch Natura 2000 vor allem für die Entwicklung von erneuerbaren Energien abgeschwächt worden (Umsetzung der Erneuerbaren Energien Richtlinie 2018/2001 im BauGB, ROG, Wind-auf See Gesetz und WindBG)²⁶.

Wiederherstellungsverordnung (Nature Restoration Law) 2024

Trotz dieser lange gültigen EU-Richtlinien befinden sich nach offiziellen Daten 80 % Prozent der Lebensräume in der Europäischen Union in einem schlechten Zustand. Mit dem Ziel der

¹⁹ Dazu: Gering/Schütte, Naturschutzrecht, in Koch et. al. Al. Handbuch Umweltrecht, 2024, Rdnr. 92 ff.

²⁰ EuGH, Urteil vom 21.09.2023 – C-116/22.

²¹ EuGH, Urteil vom 14.11.2024 – C-47/23.

²² EuGH, a.a.O., Rn. 109 ff.

²³ https://germany.representation.ec.europa.eu/news/vertragsverletzungsverfahren-entscheidungen-zu-deutschland-2024-03-13_de

²⁴ Im Kontext der Verurteilung Deutschlands wegen Verstoß war die Rede von einer pauschale Strafe von mindestens 17 Millionen Euro sowie täglichen Zwangsgeldern von bis zu rund 1,1 Millionen Euro die Rede, die aber durch schnelle Rechtsanpassung vermieden wurde.

²⁵ Zu Kriterien und Höhe von Straf- und Zwangsgeldern Mitteilung der Kommission zur Anwendung von Art. 260 AEUV, SEK (2010) 923/3. Der Mindestpauschalbetrag liegt derzeit für Deutschland bei 11 982 000 Euro

²⁶ In Einzelnen: Baumeister/Ramsauer: Reform der Erneuerbare-Energien-Richtlinie – Der Durchbruch für die Windenergie an Land? ZUR 2024, 664.

Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme hat die EU daher 2024 die Wiederherstellungsverordnung (WVO)²⁷ erlassen, die als Verordnung in den Mitgliedstaaten unmittelbar verbindlich ist.

Die Renaturierung oder Wiederherstellung ist im deutschen Recht bekannt, insbesondere aus dem Bergrecht. Dort knüpft sie aber immer konkret an ein Vorhaben oder Projekt, so dass die Ziele und Zeiträume, sowie Maßnahmen Gegenstand eines formalen Genehmigungsverfahrens sind. Das ist in der Fläche nicht der Fall, weswegen ein planerisches Instrument mit differenzierten Zielen geschaffen wurde.

Die WVO gibt nicht nur für die Gesamtfläche der EU (bis 2030 min. 20 % der gesamten Land- und Meeresfläche), sondern auch für die einzelnen Mitgliedstaaten verbindliche **quantitative Gesamtziele** für die Wiederherstellung bestimmter Ökosysteme vor, die sich nicht in gutem Zustand befinden (bis 2030: 30 %; bis 2040: 60 %; bis 2050: 90 %). Das 30 %-Ziel bis 2030 aus Art 4 orientiert sich am GBF, wenn auch auf die in Anhang I WVO genannten Ökosysteme begrenzt. Aus Art 5 (Meeresökosysteme) ergibt sich das Ziel, 30% der konkreten Biotoptypen des Anhang II durch Wiederherstellungsmaßnahmen in einen guten Zustand zu versetzen.

Die WVO hebt die **Synergien mit Klimaschutz und Klimaanpassung** hervor: Nach Art. 1 lit. b) dient sie unter anderem der Verwirklichung der übergeordneten Ziele der EU in Bezug auf den natürlichen Klimaschutz (Stichwort LULUCF²⁸), die Anpassung an den Klimawandel und die Landdegradationsneutralität.

Die wissenschaftlichen Beratungsgremien SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen), WBBGR (Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen) und WBW (Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik) heben dies in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zur Renaturierung unmissverständlich hervor:

„Renaturierung hat das Ziel, die Biodiversität und die Resilienz von Ökosystemen zu erhalten oder zu erhöhen und dient darüber hinaus auch der nachhaltigen Landnutzung, dem Klimaschutz und der Klimaanpassung.“²⁹

Neben übergreifenden quantitativen Zielen enthalten Art. 8 ff. WVO weitergehende **spezifische Ziele zur Wiederherstellung einzelner Ökosysteme** (konkret städtische Ökosysteme, Flüsse, landwirtschaftliche Ökosysteme und Waldökosysteme). Das zentrale Instrument der WVO ist die Pflicht zur Erstellung von Wiederherstellungsplänen (Art. 14 ff. WVO) – sie ist insoweit lose vergleichbar mit der Wasserrahmenrichtlinie aus dem Jahr 2000 die die Pflicht zur Aufstellung von Bewirtschaftungsplänen und Maßnahmenprogrammen, aber auch konkrete Umweltziele (allerdings mit Ausnahmeoptionen) vorgibt.

Der erste Planentwurf nach der WVO ist der EU-Kommission zum **1. September 2026** vorzulegen (Art. 16 WVO), die Vorbereitungen dazu laufen in Deutschland – da die Länder bis

²⁷ Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869.

²⁸ Dazu sogleich, unter 2.

²⁹ SRU, WBBGR und WBW (Fn. 4), S. 11 Rn. 1.

auf die AWZ maßgeblich zuständig sind, agiert der Bund letztlich als Koordination. Die instrumentelle Umsetzung der gebotenen Wiederherstellungsmaßnahmen bleibt den Mitgliedstaaten überlassen. Zur Umsetzung der WVO ist die tatsächliche Umsetzung von Maßnahmen aber (selbstverständlich) ebenfalls zwingend erforderlich, sodass hier insgesamt legislativer Handlungsbedarf besteht.³⁰

Diese Verpflichtung erscheint klar genug, um den Anspruch auch im Klagewege nach § 1 Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) durchzusetzen – ähnlich wie bislang bereits für wasserrechtliche Maßnahmenprogramme, Luftreinhalteprogramme und Klimaschutzprogramme (§ 9 KSG) sowie die bisherigen Sofortprogrammen nach § 8 KSG aF. geregelt bzw. gerichtlich anerkannt.

Die WVO ist kein Umsetzungsinstrument für alle Ziele des GBF oder der EU-Biodiversitätsstrategie. Sie etabliert ein planerisches System, das darauf ausgerichtet ist, Ressourcen zur Restauration der Natur möglichst effektiv und effizient zum Einsatz zu bringen, um das Naturkapital der Union zu schützen, zu bewahren und zu verbessern (Erwägungsgrund 2). Dabei soll ein gerechter und gesamtgesellschaftlicher Ansatz gefunden werden, der alle maßgeblichen Stakeholder einbezieht (Erwägungsgrund 83).

Für den Zeitraum bis 2030 haben Wiederherstellungsmaßnahmen auf Flächen in Natura-2000-Gebieten Vorrang (Art. 4 Abs. 1 UAbs. 2 WVO).

Wichtig ist: Die WVO etabliert mit dem nationalen Wiederherstellungsplan *de facto* eine Art Querschnitts- oder „Umweltleitplan“³¹, denn nach Art. 14 Abs. 14 sind viele andere bestehende Pläne nach EU-Recht (FFH-, Wasserrahmenrichtlinie, Luftqualität, aber auch Gemeinsame Fischereipolitik und Gemeinsame Agrarpolitik) bei der Aufstellung zu berücksichtigen. Das eröffnet auch eine Chance, siehe unten.

Aufgrund der ehrgeizigen Ziele und der Funktionen der WVO für den „Leitplan“ in Sachen Erreichung von Fachzielen ist eine **unverzügliche nationale Umsetzung erforderlich**, auch wenn die Wiederherstellungspläne erst im September 2026 vorzulegen sind. Die WVO ergänzt und konkretisiert Zielsetzungen der vorhandenen FFH- und Richtlinien durch gestaffelte Fristen in zeitlicher Hinsicht (vgl. Art. 4 I UAbs. 1, II UAbs. 2, IV 2, V 3, IX W-VO und Erwgr. 27), dies kann und muss auch in die entsprechenden bisher national umsetzenden Gesetze (in Deutschland: BNatSchG) aufgenommen werden.

Maßnahmen nach der WVO sind zudem **tätigkeitsbezogen**, nicht allein **erfolgsbezogen**, denn nach Art. 3 Nr. 3 WVO ist mit Wiederherstellung nicht nur die Erreichung eines bestimmten (günstigen) Erhaltungszustandes gemeint ist, sondern ein „Prozess der aktiven oder passiven Unterstützung der Erholung eines Ökosystems zur Verbesserung seiner Struktur und Funktionen (...)“. Die Mitgliedstaaten werden also nicht nur zu einem bestimmten Erfolg verpflichtet, sondern müssen Maßnahmen ergreifen, die grundsätzlich geeignet sind, das

³⁰ Köck, Deutschland braucht ein Durchführungsgesetz zur EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur, ZUR 2025, 1 ff.

³¹ Köck, Deutschland braucht ein Durchführungsgesetz zur EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur, ZUR 2025, 1.

angestrebte Ziel herbeizuführen. Das geht – gerade in den Natura 2000 Gebieten auch heute ohne Verzug – ansonsten ist eine relevante Verbesserung bis 2030 kaum zu realisieren.

Zudem kann Deutschland bei schneller Umsetzung **Synergien mit nationalem Recht** gut nutzen: Denn vielfach werden schon jetzt Renaturierungsmaßnahmen (auf Kosten von Vorhabenträgern) umgesetzt, wenn Eingriffe durch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen kompensiert werden (§ 15 BNatSchG). Zwar zielt die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung darauf ab, Verschlechterungen des Naturhaushaltes und des Landschaftsbildes auszugleichen während die WVO eine Verbesserung gegenüber dem Status quo anstrebt³² - eine Verknüpfung verspricht aber Effektivität bei Ressourceneinsatz und Umsetzung.

Außerdem diskutiert die Rechtswissenschaft bereits jetzt über die Reichweite der Pflichten, insbesondere der Verschlechterungsverbote und des Verbesserungsgebots³³. Eine - ggf. auch auf Zeit angelegte - gesetzliche Festlegung könnte hier Klarheit schaffen.

c) Verfassungsrecht

Unstreitig ist der Schutz der Biodiversität auch verfassungsrechtlich von Art. 20a GG erfasst. Der Klimabeschluss von 2021 hat diese Staatszielbestimmung zuletzt gerichtlich scharf gestellt – „Art. 20a GG ist eine justiziable Rechtsnorm“.³⁴ Zugleich ist der Biodiversitätsschutz für die Verwirklichung zahlreicher grundrechtlicher Gewährleistungen (z.B. Leben, Gesundheit, Eigentum) von zentraler Bedeutung und es greift der im Klimabeschluss entwickelte Gedanke der intertemporalen Freiheitssicherung, da ein weiteres Aufschieben von Schutzmaßnahmen in Zukunft umso drastischere Grundrechtseingriffe zum Schutz der Biodiversität nach sich ziehen wird. Derzeit ist vor dem Bundesverfassungsgericht eine **Verfassungsbeschwerde** des BUND anhängig,³⁵ mit der das Fehlen eines umfassenden Schutzkonzepts für die Biodiversität (und das lückenhafte Instrumentarium des BNatSchG) gerügt wird.

2. Klimaschutz (natürliche Senken)

Klimaschutzrechtlich unterliegt die Bundesrepublik zudem verschiedenen Rechtspflichten zum Schutz und Aufbau natürlicher Senken.

a) Pariser Übereinkommen

Das Pariser Übereinkommen (ParisÜ) behandelt Treibhausgasenken spezifisch. Senken können schon nach der Präambel einen Teil der nationalen festzulegenden Beiträge (*nationally determined contributions, NDC*) darstellen. Nach Art. 4 Abs. 2 ParisÜ sollen die Vertragsstaaten „darauf hinwirken“, ab 2050 eine Balance zwischen den menschenverursachten Emissionen und Senken herzustellen. Damit wird indirekt auch eine

³² SRU, Renaturierung: Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften, 2024, S. 25. Ausdrücklich sollen aber Flächen, auf denen Realkompensationsmaßnahmen durchgeführt werden, „nicht auf Ziele der EU-Wiederherstellungsverordnung angerechnet werden können.“

³³ Vgl. nur Fellenberg: Anwendungsfragen rund um die Europäische Wiederherstellungsverordnung, NVwZ 2025, 124 mit weiteren Nachweisen und den ersten Streitlinien um die Auslegung.

³⁴ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021- 1 BvR 2656/18 u.a., (Ls. 2e), Rn. 197.

³⁵ Abrufbar unter https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/lebensraeume/Klageschrift-Naturschutzklage-BUND.pdf

Zielmarke für die Leistungsfähigkeit von Senken gesetzt: diese besteht in der Aufnahme der nicht vermeidbaren anthropogenen Emissionen, was eine völkerrechtliche Handlungspflicht darstellt³⁶. Nach Art. 5 ParisÜ sollen Vertragsstaaten Anreize für den Erhalt und das nachhaltige Management von Wäldern als Kohlenstoffspeicher setzen.

b) EU-Recht

Auf europäischer Ebene regelt die LULUCF-VO³⁷ verbindliche Ziele für natürliche Treibhausgasenken. Grob gesagt enthält die Verordnung für den Zeitraum von **2021 bis 2025** eine sektorbezogene „Netto-Null Verpflichtung“ in dem Sinne, dass die Treibhausgasemissionen nicht den Treibhausgasabbau übersteigen dürfen (Art. 4 Abs. 1 LULUCF-VO). Im Zeitraum von **2026 bis 2030** werden den Mitgliedstaaten jährliche Zielwerte für den Nettoabbau von Treibhausgasen vorgegeben, welche die Kommission in Durchführungsrechtsakten festlegt (Art. 4 Abs. 5 LULUCF-VO).

c) Verfassungsrecht

Verfassungsrechtlich ist der Schutz natürlicher Senken Bestandteil des Klimaschutzgebots aus Art. 20a GG. Dieses gibt dem Gesetzgeber auf, Klimaneutralität innerhalb eines CO₂-Budgets zu erreichen, das die mit den Temperaturzielen des Pariser Klimaschutzabkommens vereinbar sind.³⁸ Da natürliche Senken wie Wälder und Moore CO₂ speichern, also theoretisch Negativemissionen bereitstellen, können sie das Budget offenhalten bzw. unvermeidliche Restemissionen verfassungsrechtlich ermöglichen.

d) Klimaschutzgesetz

Das Klimaschutzgesetz legt in § 3a KSG dementsprechend Minderungsziele für den Bereich Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF) fest. Diese Negativemissionen müssen für den theoretischen Ausgleich von nationalen Emissionsbudgets, insbesondere unvermeidlicher Restemissionen aus anderen Industrie-sektoren, dienen, um die nationale Nettozielsetzung zwischen den verschiedenen (emittierenden) Sektoren zu erreichen.³⁹ Die Ziele des § 3a KSG haben durch die Novelle 2024 eine Aufwertung erfahren. Ihnen wird nunmehr nach § 3a Abs. 1 Satz 2 KSG „eine besondere Bedeutung eingeräumt“, und zwar ausweislich der Gesetzesbegründung gerade auch im Hinblick auf **Zusatznutzen für Biodiversitätsschutz und Klimaanpassung**.⁴⁰

Nach aktuellen Projektionen werden die in § 3a KSG festgelegten Ziele allerdings weit verfehlt. Nach § 3a Abs. 1 KSG soll die jährliche Senkenleistung des LULUCF-Sektors bis 2030 auf mindestens minus 25 Millionen Tonnen CO₂-Äq. gesteigert werden, bis 2040 sind es minus 35 Millionen Tonnen und bis 2045 minus 40 Millionen Tonnen. In der Realität **ist die**

³⁶ Verheyen, BeckOK Klimaschutzrecht, § 3 KSG, Rdnr.

³⁷ Verordnung (EU) 2018/841 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2018 über die Einbeziehung der Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen aus Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft in den Rahmen für die Klima- und Energiepolitik bis 2030 und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 525/2013 und des Beschlusses Nr. 529/2013/EU, ABl. EU 156/1.

³⁸ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021- 1 BvR 2656/18 u.a., Ls. 2. und 2.d., Rn. 216 ff.

³⁹ BT-Drs. 19/30230, S. 19.

⁴⁰ BT-Drs. 20/11183.

Senkenleistung des LULUCF-Sektors allerdings **vollständig verloren**: Laut dem Expertenrat für Klimafragen ist der Sektor zwischen 2018 bis 2022 Netto-Quelle von +370,7 Mt CO₂-Äq.⁴¹

Nach den aktuellen Projektionen des Expertenrats für Klimafragen⁴² ist bis 2045 auch keine relevante Senkenleistung vorhergesagt, vielmehr bleibt der Sektor weiter sogar eine Quelle von Treibhausgasen (was mit Maßnahmen wie z.B. strengeren Nutzungseinschränkungen natürlich geändert werden könnte – der Expertenrat berücksichtigt solche aber mangels Vorliegens eines entsprechenden Programms bzw. konkreter Maßnahmen nicht).

Nach der Bundeswaldinventur 2024 ist der deutsche Wald bereits seit 2017 keine Senke, sondern eine Kohlenstoff-Quelle, was wiederum selbst auf klimawandelbedingte Waldschäden (Trockenheit und Schädlingsbefall), aber auch auf die flächige Räumung und intensiven Nutzung der jeweiligen Schadflächen zurückzuführen ist.⁴³

Die gesetzlichen Ziele werden nach derzeitigem Stand also massiv verfehlt. Vor diesem Hintergrund wurde die Bundesregierung vom OVG Berlin-Brandenburg rechtskräftig verurteilt,⁴⁴ das Klimaschutzprogramm nach § 9 KSG um Maßnahmen zu ergänzen, mit denen die Einhaltung der LULUCF-Ziele aus § 3a Abs. 1 KSG gewährleistet wird:

„Die Maßnahmen für den LULUCF-Sektor müssen prognostisch geeignet sein, die in § 3a Abs. 1 KSG festgesetzten Ziele zu erreichen. Diese Prognoseentscheidung muss, wie ausgeführt, methodisch einwandfrei erarbeitet worden sein, nicht auf unrealistischen Annahmen beruhen und das Prognoseergebnis muss einleuchtend begründet werden.“⁴⁵

Dabei ist eine klare Zuordnung von Minderungseffekten nötig, wie das Gericht im Hinblick auf das Aktionsprogramm Klimaschutz (ANK) hervorhebt:

„Die Bundesregierung wird bei ihrem Änderungsbeschluss berücksichtigen müssen, dass das Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz ein gesondertes Programm ist und es sich aus dem KSP klar ergeben muss, welche Maßnahmen der Prognoseentscheidung zur Erreichung der Ziele des § 3a KSG konkret zu Grunde gelegt werden.“⁴⁶

Insgesamt ist also ein Programm mit **konkret definierten und quantifizierten Senkenleistungen** zu erarbeiten. Infolge der rechtskräftigen gerichtlichen Entscheidung muss eine solche Fortschreibung unverzüglich erfolgen, die Kläger haben bereits einen **Vollstreckungsantrag** eingereicht und eine Umsetzung bis spätestens September 2025

⁴¹ ERK, Zweijahresgutachten, Februar 2025, <https://expertenrat-klima.de/>

⁴² ERK, Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas-Projektionsdaten 2024, S. 74, Rn. 143, abrufbar unter https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2024/06/ERK2024_Sondergutachten-Pruefung-Projektionsdaten-2024.pdf

⁴³ <https://www.bundeswaldinventur.de/vierte-bundeswaldinventur-2022/vorwort>.

⁴⁴ OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 16.05.2024, 11 A 31/22.

⁴⁵ OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O., Rn. 117.

⁴⁶ OVG Berlin-Brandenburg, a.a.O., Rn. 119.

verlangt.⁴⁷ Außerdem muss innerhalb eines Jahres nach Beginn der neuen Legislaturperiode ein neues sektorübergreifendes Klimaschutzprogramm nach § 9 Abs. 1 KSG vorgelegt werden, das neben dem LULUCF-Sektor auch den eng verbundenen Landwirtschaftssektor umfasst.

Ein konkretes Maßnahmengesetz (ähnlich dem Wind-an-Land-Gesetz für den Onshore-Wind Aufbau) fehlt in diesem Sektor zudem weiterhin gänzlich, obwohl es nicht nur von Greenpeace⁴⁸ gefordert wurde. Zusätzlich ist die geplante Novellierung des Bundeswaldgesetzes in der vergangenen Legislaturperiode gescheitert – so fehlt es auch weiterhin an klaren Vorgaben für den Senkenaufbau in besonders schützenswerten Wäldern⁴⁹.

3. Klimaanpassung

Schließlich gibt es Handlungsbedarf auch im Bereich der Klimaanpassung.

a) Völker- und Unionsrecht

Auf völkerrechtlicher Ebene macht neben der schon seit 1992 gültigen UN-Klimarahmenkonvention (Art. 4) konkret Art. 7 des ParisÜ von 2015 Vorgaben für die Klimaanpassung. Unter anderem verpflichten sich die Vertragsstaaten dazu, nationale Klimaanpassungspläne zu erarbeiten und umzusetzen, d.h. auch tatsächlich Schutzmaßnahmen zu ergreifen (Art. 7 Abs. 9 ParisÜ).

Nach dem Europäischen Klimagesetzes (EU-KlimG)⁵⁰ ist der Mitgliedstaat Deutschland auch zu kontinuierlichen Fortschritten bei der Klimaanpassung verpflichtet (Art. 5 EU-KlimG). Danach entwickeln die Mitgliedstaaten unter Berücksichtigung der Anpassungsstrategie der EU-Kommission und auf Grundlage der besten und neuesten wissenschaftlichen Erkenntnisse nationale Anpassungsstrategien und -pläne, die (unter anderem) **naturbasierte Lösungen und eine ökosystembasierte Anpassung** fördern sollen. Die danach umzusetzenden Maßnahmen, einschließlich der Strategien selbst werden von der EU-Kommission turnusmäßig alle fünf Jahre bewertet (Art. 7 EU-KlimaG).

Im Zusammenhang mit der Bewertung des deutschen Entwurfs für einen nationalen Energie- und Klimaplan (NEKP) hat die EU-Kommission für den Bereich der Klimaanpassung z.B. eine verbesserte Koordination der verschiedenen Staats- und Verwaltungsebenen (Bund, Länder, Kommunen) sowie eine Ausrichtung von Fördermitteln in der Landwirtschaft an Anpassungszielen angemahnt.⁵¹ Das Bundes-Klimaanpassungsgesetz (KANg) hilft dieser Mahnung nur teilweise ab.

⁴⁷ <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/erstmal-vollstreckungsantrag-gegen-die-bundesregierung-deutsche-umwelthilfe-fordert-unverzuegliche/>

⁴⁸ Ziehm/Stoppel, Greenpeace - Ein Gesetz für den natürlichen Klimaschutz - Für die langfristige Sicherung von natürlichem Klimaschutz braucht es ein neues Land-Sektor/ LULUCF Artikelgesetz, Oktober 2022.

⁴⁹ Ziehm/Stoppel, Greenpeace - Stellungnahme zur Novellierung des Bundeswaldgesetzes, April/November 2023.

⁵⁰ Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“).

⁵¹ EU-Kommission, Commission Recommendation of 18.12.2023 on the draft updated integrated national energy and climate plan of Germany covering the period 2021-2030 and on the consistency of Germany's measures with the Union's climate-neutrality objective and with ensuring progress on adaptation, C(2023) 9618 final, S. 10.

b) Verfassungsrecht und Klimaanpassungsgesetz

Der Schutz der in Deutschland lebenden Menschen vor den schon jetzt unvermeidlichen Auswirkungen des Klimawandels⁵² ist verfassungsrechtlich durch die grundrechtlichen Schutzpflichten geboten, wie das BVerfG im Klimabeschluss hervorgehoben hat.⁵³

Einfachgesetzlich verpflichtet das am 20.12.2023 verabschiedete Klimaanpassungsgesetz (KAnG) die Bundesregierung, bis zum 30.09.2025 eine vorsorgende Klimaanpassungsstrategie vorzulegen. Die Strategie muss messbare Ziele definieren und ist von der Bundesregierung im Rahmen ihrer Zuständigkeit umzusetzen (§ 3 Abs. 1 KAnG).

Die Klimaanpassungsstrategie muss bestimmte Cluster und untergeordnete Handlungsfelder umfassen. Darunter befindet sich auch das Cluster Land und Landnutzung mit den Handlungsfeldern biologische Vielfalt, Boden, Landwirtschaft und Wald und Forstwirtschaft (§ 3 Abs. 2 Nr. 2 KAnG). Wie für alle anderen Cluster und Handlungsfelder müssen hinreichend ambitionierte, messbare Ziele festgelegt, entsprechende Indikatoren und Mechanismen zum Monitoring festgelegt und Maßnahmen des Bundes und der Länder (insoweit: Empfehlungen an die Länder) benannt werden (§ 3 Abs. 3 KAnG). Die tatsächliche Durchführung von Anpassungsmaßnahmen wird allerdings meist vor Ort bei den Kommunen liegen.

III. Übergreifende Herausforderungen und Synergien

Der vorstehende Überblick über die bestehenden rechtlichen Pflichten und den resultierenden dringenden Handlungsbedarf in den Bereichen Biodiversitätsschutz, natürlicher Klimaschutz und Klimaanpassung bringt erhebliche übergreifende Herausforderungen mit sich und zugleich Synergien, die dringend genutzt werden müssen.

Dies betont bereits der bestehende Rechtsrahmen selbst. So hebt die EU-WVO als zentrales neues Regelwerk für den Biodiversitätsschutz Ökosysteme besonders hervor, die für den natürlichen Klimaschutz und/oder die Klimaanpassung ebenfalls von zentraler Bedeutung sind (landwirtschaftliche Ökosysteme und Wälder, städtische Ökosysteme sowie Flüsse und Auen). Im Zusammenhang mit § 3a KSG wird die „besondere Bedeutung“ des Sektors gerade mit Blick auf den Biodiversitätsschutz und die Klimaanpassung hervorgehoben, zugleich sind infolge der rechtskräftigen Verurteilung der Bundesregierung hier dringend wirksame Maßnahmen auf den Weg zu bringen. Und schließlich gebietet § 3 KAnG die zeitnahe Entwicklung einer Anpassungsstrategie, die ebenfalls den Biodiversitäts- und Senkenschutz für die verbesserte Resilienz und Förderung wichtiger Ökosystemfunktionen einbeziehen muss.

Ein übergreifender strategischer Ansatz für die Förderpolitik und den gesetzlichen Rahmen ist daher unverzichtbar, um die rechtlichen Vorgaben ohne zusätzlichen Planungsaufwand effektiv und effizient einhalten zu können.

⁵² Siehe nur BT-Drs. 20/8764: „Beispielsweise sind bereits heute eine hitzebedingte Übersterblichkeit, steigende Zahlen von Hautkrebserkrankungen in Folge von zunehmender UV-Belastung, eine veränderte Allergenexposition oder ein steigendes Risiko für neue und vermehrt auftretende Infektionskrankheiten zu verzeichnen.“

⁵³ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021- 1 BvR 2656/18 u.a., Rn. 144.

Die tatsächlichen Herausforderungen bei der Umsetzung von Biodiversitätsschutz, natürlichem Klimaschutz und Klimaanpassung sind nicht vollständig deckungsgleich, es gibt aber einen erheblichen Überschneidungsbereich, in dem Synergien bestehen, die es zu nutzen gilt.

Diese Überschneidungen betreffen konkret vor allem die **Zuordnung und Nutzung von Flächen**, die für die Erfüllung der rechtlichen Verpflichtungen entscheidend ist, denn:

- Das **FFH-Recht** fordert einen effektiven Flächenschutz, der qualitative Schutz der FFH-Gebiete in Deutschland ist nach den oben zitierten EuGH-Entscheidungen aber unzureichend. Außerdem gilt das weitergehende Ziel 3 des **GBF**, wonach 30 % der Flächen bis 2030 unter effektivem Naturschutz stehen müssen. Zwar gehören in Deutschland bereits ca. 30 % der Landesfläche Schutzgebietskategorie nach dem BNatSchG an. Der bei weitem größte Anteil entfällt aber auf die schwächste Schutzkategorie der Landschaftsschutzgebiete (§ 26 BNatSchG).⁵⁴ Eine Stärkung der Schutzgebietsvorgaben z.B. durch Umwidmung von Landschaftsschutzgebieten in Naturschutzgebiete mit strengeren Vorgaben oder individuell bindende Vorgaben für den Ausschluss von Nutzungen bzw. konkreten Bewirtschaftungsansätzen müssen für die Zielerreichung ohnehin vorgebracht werden.
- Die **WVO** fordert – sowohl innerhalb als auch außerhalb von Schutzgebieten – eine effektive Wiederherstellung degradierter Ökosysteme, wobei zunächst Lebensräume in FFH-Gebieten zu priorisieren sind.
- Der **natürliche Klimaschutz** (Art. 20a GG, § 3a KSG) verlangt den effektiven Schutz bzw. die Wiederherstellung natürlicher Senken (d.h. insbesondere einen naturnahen Zuwachs und Vorratsaufbau in besonders schützenswerten Laub- und Laubmischwäldern und die Wiedervernässung von entwässerten Moorflächen und der Schutz noch intakter Moore), damit diese ihre Funktion als CO₂-Speicher und zunehmende CO₂-Senke erfüllen können.
- Die **Klimaanpassung** (Grundrechtsschutz, EU-KlimaG, KAnG) verlangt ebenfalls den Schutz bzw. die Wiederherstellung von Gewässern und Grünflächen, eine strukturelle Diversifizierung von Landschaften und einen besseren Schutz von naturnahen und kühlenden Wäldern, damit diese Ökosystemdienstleistungen wie Kühlung und Hochwasser-/Überschwemmungsschutz übernehmen können. Eine neue Rahmensetzung in der Landwirtschaft und Waldbewirtschaftung selbst ist erforderlich, um sich an die Auswirkungen des Klimawandels anzupassen.

Betroffen sind insbesondere folgende Flächen, deren Schutz/Wiederherstellung/nachhaltige Bewirtschaftung erhebliche Synergien verspricht und die sich auch konkret in den Anhängen der WVO finden:

⁵⁴ Antwort der Bundesregierung auf Kleine Anfrage der CDU/CSU-Fraktion vom 15.10.2024, BT-Drs. 20/13353, S. 2. Die Naturparks nach § 27 BNatSchG sind keine eigene Schutzkategorie, sondern können z.B. Naturschutzgebiete oder Landschaftsschutzgebiete sein, § 27 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG.

- **Wälder und Moore:** Ein wirksamer Schutz von Wäldern und Mooren generiert Synergien zwischen Biodiversitätsschutz und natürlichem Klimaschutz, weil diese Gebiete zugleich eine zentrale Bedeutung als CO₂-Speicher und als zukünftige CO₂-Senken haben. Zudem können insbesondere Wälder auch bei der Klimaanpassung (Kühlung) eine wichtige Rolle spielen, wenn auf eine naturnahe Bewirtschaftung gesetzt wird.
- **Landwirtschaftliche Ökosysteme** haben in allen drei Bereichen eine besondere Bedeutung: Landwirtschaftliche (Über-)Nutzung ist ein Treiber des Verlusts biologischer Vielfalt, trockengelegte Moore werden häufig landwirtschaftlich genutzt (natürlicher Klimaschutz) und der Klimawandel erfordert mittel- und langfristig eine Anpassung der landwirtschaftlichen Produktion (Klimaanpassung)⁵⁵.
- **Flussgebiete:** Der Schutz naturnaher und die Renaturierung degradierter Flussgebiete dient neben dem Schutz der biologischen Vielfalt vor allem auch der Klimaanpassung (z.B. Auen als Retentionsflächen bei Starkregen⁵⁶). Auch eine naturnahe Bewirtschaftung von Hanglagen kann die Erosionsgefahr für Starkregenereignisse mindern.
- **Ökosysteme in Stadtgebieten:** Erhalt, Ausbau und Wiederherstellung von Ökosystemen in Städten dient neben dem Biodiversitätsschutz insbesondere der Klimaanpassung (Hitze- und Hochwasserschutz)⁵⁷.
- **Marine Ökosysteme:** Salz- und Seegraswiesen spielen eine wichtige Rolle im Biotop- und Küstenschutz. Sie bieten vielen Arten, wie bspw. Fischen und Vögel, Schutz und Nahrung und fördern die Biodiversität. Außerdem bewahren sie Küsten vor Erosionen und bilden eine natürliche Schutzmauer vor Sturmfluten. Seegraswiesen und Kelpwälder speichern große Mengen Kohlendioxid und lagern es im Untergrund ein, wobei sie dadurch höhere Raten als jeder Wald erreichen.

Der Schutz, die Wiederherstellung und/oder nachhaltige Bewirtschaftung dieser Flächen sind die zentralen Stellschrauben, um die oben genannten rechtlichen Pflichten zu erfüllen.

Eine übergreifende Strategie ist hier zentral⁵⁸, zumal alle drei Zielstellungen durch räumliche und Fachplanung vorbereitet werden müssen. Eine isolierte „Abarbeitung“ von Pflichten zum Biodiversitätsschutz, natürlichen Klimaschutz und Klimaanpassung würde absehbar zu Friktionen und ineffizienten Mehrfachbelastungen der Verwaltung und sonstigen Betroffenen (z.B. in der Land- und Waldwirtschaft sowie Planungs- und Vorhabenträger) führen und letztlich die effektive Pflichterfüllung in allen Bereichen durch das erhöhte Konfliktpotenzial zwischen verschiedenen Flächenansprüchen beeinträchtigen.

IV. Umsetzung: Gesamtstaatliche Steuerung durch neues Leitgesetz und Sicherung der Finanzierung

Die Umsetzung der oben genannten Pflichten ist eine **gesamtstaatliche Aufgabe**, die nur unter Mitwirkung der Länder und Kommunen bewältigt werden kann.

⁵⁵ Zum letzten Punkt SRU, WBBGR und WBW (Fn. 4), S. 9.

⁵⁶ Bsp. bei SRU, WBBGR und WBW (Fn. 4), Rn. 14.

⁵⁷ SRU, WBBGR und WBW (Fn. 4), Rn. 17.

⁵⁸ Übergreifend auch im Hinblick auf Ernährungssicherheit vgl. das aktuelle Gutachten des WBGU:

<https://www.wbgu.de/de/publikationen/publikation/landwende>

Zugleich hat der Bund dabei eine herausgehobene Stellung, denn ihn treffen die oben dargestellten rechtlichen Pflichten. Er ist Adressat der völker- und unionsrechtlichen Pflichten, an bzw. gegen ihn richten sich Vertragsverletzungsverfahren (z.B. im FFH-Recht) und Umsetzungspflichten (WVO). Auch die KSG-Ziele zum natürlichen Klimaschutz (§ 3a KSG) adressieren die Bundesregierung, ebenso die darauf beruhende Verurteilung durch das OVG Berlin-Brandenburg. Die unionsrechtliche Pflicht zu kontinuierlichen Fortschritten bei der Klimaanpassung trifft ebenfalls den Bund, und das KAnG geht zumindest von einer Gesamtverantwortung des Bundes aus, der eine Gesamtstrategie erarbeiten muss, die neben Maßnahmen des Bundes auch Empfehlungen für Maßnahmen der Länder beinhalten sollte (§ 3 Abs. 3 Nr. 3 und Nr. 4 KAnG). Auch die Kommunen werden (über die Länder) verpflichtet.

In Wahrnehmung seiner gesamtstaatlichen Verantwortung muss der Bund daher seine **Gesetzgebungskompetenzen** nutzen, um die notwendigen Entwicklungen auf den Weg zu bringen. Eine Grundgesetzänderung⁵⁹ wäre hier u.U. hilfreich, aber nicht unbedingt erforderlich:

Es kommen unterschiedliche Kompetenztitel in Betracht: Für Naturschutz und Landschaftspflege folgt die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG, hier besteht allerdings – außerhalb der allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes – eine Abweichungskompetenz der Länder (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG). Der Bund kann für (manche) gesetzliche Regelungen aber auch auf weitere Kompetenztitel zurückgreifen, z.B. das Bodenrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG – u.a. das Baugesetzbuch), die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG) und das Recht der Raumordnung (Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG). Letzteres erlaubt allerdings ebenfalls die Abweichung durch Gesetzgebung der Länder (Art. 72 Abs. 3 Nr. 4 GG). Im Zusammenhang mit dem natürlichen Klimaschutz kommt zudem die Kompetenz für die Luftreinhaltung in Betracht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), die auch für das KSG selbst maßgeblich war.⁶⁰

Die tatsächliche **Umsetzung** liegt gemäß Art. 83 GG grundsätzlich bei den Ländern, die deswegen auch mit der **Finanzierung** belastet sind (Konnexitätsprinzip, Art. 104a GG). Daher sind effektive Unterstützungsprogramme und die langfristige Bereitstellung und Sicherung finanzieller Förderung über Programme wie das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) essenziell. Perspektivisch sollte die gemeinsame Finanzierung über die Festlegung einer entsprechenden Gemeinschaftsaufgabe nicht nur für Klimaschutz und Klimaanpassung, sondern auch für die Zwecke des Biodiversitätsschutzes in der Verfassung ermöglicht werden.

Im Einzelnen:

1. Umsetzung der WVO für übergreifendes Leitgesetz nutzen

Auf der legislativen Ebene ist zur Bewältigung der dargestellten übergreifenden, insbesondere flächenbezogenen Herausforderungen die Erarbeitung eines Leitgesetzes auf

⁵⁹ Vorgeschlagen wurde neben einer Pflicht der Länder zur einheitlichen Umsetzung von EU Recht auch ein neuer Art 14a GG zur Verankerung einer besonderen Ökologiepflichtigkeit (Ziehm, Rechtsexpertise zu der Ökologiepflichtigkeit des Eigentums, 2023).

⁶⁰ Vgl. BT-Drs. 19/30230, S. 13.

Bundesebene erforderlich. Ein solches Leitgesetz fordern beispielsweise auch SRU, WBBG und WBW in ihrer gemeinsamen Stellungnahme zur Renaturierung.⁶¹

a) **Umfassender Handlungsauftrag**

Die notwendige Umsetzung der WVO und Erarbeitung eines nationalen Wiederherstellungsplans kann als Anlass genommen werden, ein solches Gesetz zugleich als Durchführungsgesetz zur WVO auf den Weg zu bringen, und dort neben Flächenzielen auch einheitliche qualitative ökologische Renaturierungsziele zu definieren.⁶²

Dabei liegt die Herausforderung auf der Hand; nämlich auf Ebene der Planung und Priorisierung von Maßnahmen mit Synergiecharakter - denn:

- 15,5% der Fläche Deutschlands sind als Natura 2000-Schutzgebiete festgelegt (und wären also zu priorisieren, insoweit Lebensräume des Anhang I betroffen sind, z.B. Moorwälder, versch. Moorarten)
- 45% der Küstenmeere und AWZ steht unter FFH-Schutz (und wäre also zu priorisieren)
- nach Schätzungen sind darüber hinaus über 20 % der Fläche Deutschlands für Renaturierungsmaßnahmen gut geeignet, insbesondere organische Böden (2,6 %), Auen größerer Flüsse (1 %), Wälder (11,1 %) und Grünland (6,9 %)⁶³.

sowie dann der praktischen Umsetzung von Renaturierungsmaßnahmen und deren dauerhafter Schutz.

Die Biodiversitäts- und Klimakrise sind „Daueraufgaben“. Die WVO gibt den Mitgliedsstaaten für Planung und Umsetzung der notwendigen Renaturierungsmaßnahmen einen Zeithorizont bis 2050. Schon deswegen scheint ein Gesetz als fester Rahmen zwingend. Es scheint auch angebracht, um den staatlichen Handlungsauftrag zu erfüllen, wie SRU u.a. richtig formuliert:

„Der Staat, der zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a Grundgesetz – GG) verpflichtet ist, trägt hierfür besondere Verantwortung (...). Diese schließt nicht nur ein, ökologisch wertvolle Lebensräume zu erhalten, sondern auch den vormals guten Zustand geschädigter oder zerstörter Ökosysteme wiederherzustellen (...). Aus dem Grundgedanken, dass die Freiheiten künftiger Generationen vor den Folgen einer Überbeanspruchung der natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren sind (BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021 – 1 BvR 2656/18), lässt sich auch ein entsprechender Auftrag zum Schutz und zur Wiederherstellung der Natur ableiten, wengleich die hierfür maßgeblichen Erwägungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) nicht ohne Weiteres vollständig übertragbar sind“ (S.34)

⁶¹ SRU, WBBGR und WBW (Fn. 4), Rn. 80.

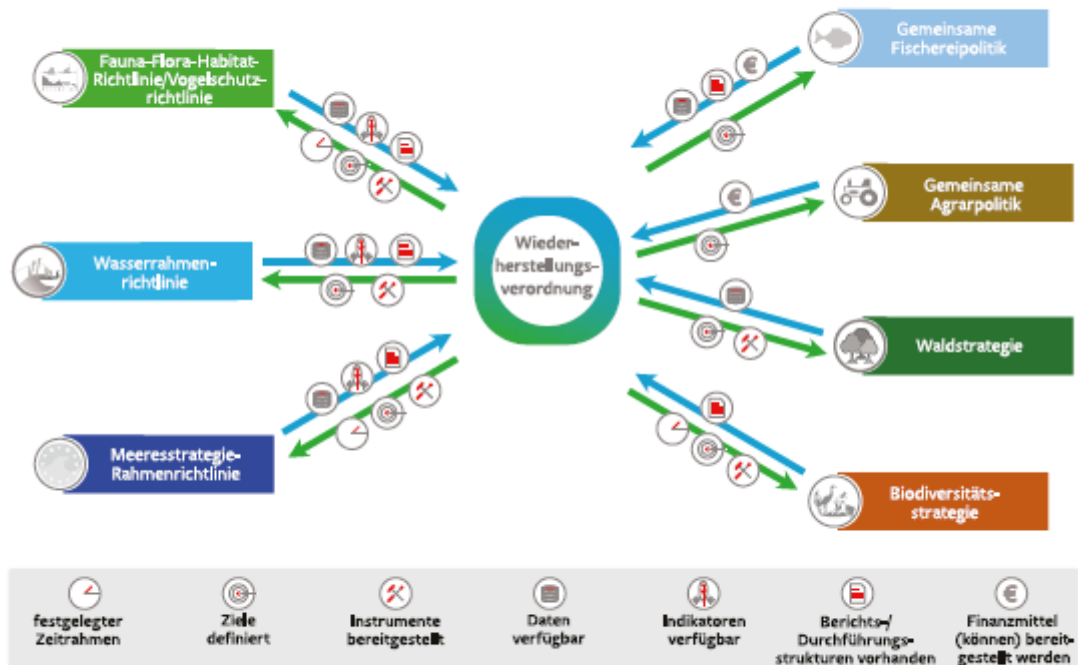
⁶² Vgl. SRU, WBBGR und WBW (Fn. 4), Rn. 96.

⁶³ GFN u.a. : Biodiversität wiederherstellen, Klimaneutralität erreichen: Potenzialräume für die Renaturierung von Ökosystemen in Deutschland. 2021. <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/naturschutz/210519-studie-gfn-renaturierungsstudie.pdf>

Wie oben beschrieben etabliert die WVO ohnehin eine übergeordnete Umweltplanung, wie diese Grafik⁶⁴ deutlich macht (in der die Klimaanpassungsplanung aber fehlt):

Abbildung 1

Mögliche Verbindungen der EU-Wiederherstellungsverordnung mit anderen EU-Politiken



Quelle: HERING et al. 2023, Abb. S1, verändert und übersetzt

Es schafft Synergien, die **flächenbezogene** Planung an dieser Stelle zu konzentrieren, wie es Art 14 WVO vorgibt:

Auf der Planungsebene ist nach Art. 14 Abs. 9 WVO verbindlich vorgegeben, dass die Mitgliedstaaten in ihren nationalen Wiederherstellungsplänen **Synergien mit dem Klimaschutz, der Anpassung an den Klimawandel**, der Landdegradationsneutralität und der Katastrophenvorsorge ermitteln und Wiederherstellungsmaßnahmen sogar entsprechend **Vorrang geben müssen**. Auch die Nationalen Energie- und Klimapläne (NEKP) und Langfrist-Strategien nach der Governance-VO⁶⁵ sind dabei einzubeziehen. Nach Art. 15 Abs. 3 lit. t) WVO muss der nationale Wiederherstellungsplan einen **eigenen Abschnitt** beinhalten, in dem die Berücksichtigung folgender Aspekte darzulegen ist: die Relevanz von Klimaszenarien für die Planung von Art und Ort der Wiederherstellungsmaßnahmen, das Potenzial von Wiederherstellungsmaßnahmen zur Minimierung der Auswirkungen des Klimawandels auf die Natur, zur Verhinderung von Naturkatastrophen oder zur Abmilderung von deren Auswirkungen und zur Unterstützung der Anpassung, Synergien mit nationalen Anpassungsstrategien oder -plänen und nationalen Berichten über die Bewertung des Katastrophenrisikos sowie ein Überblick über die Wechselwirkungen zwischen den im

⁶⁴ (Fn. 4) S. 13

⁶⁵ Verordnung (EU) 2018/1999.

nationalen Wiederherstellungsplan und im nationalen Energie- und Klimaplan enthaltenen Maßnahmen. Schließlich ist auch auf das Zusammenspiel zwischen Gemeinsame Fischereipolitik (GFP) und Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) einzugehen (Art. 15 Abs. 4 und Abs. 5 WVO).

An diesen zahlreichen Querbezügen wird deutlich, dass eine Umsetzung der WVO ein „Inseldenken“ nicht zulässt, sondern die Identifizierung und Realisierung von Synergien zwingend erforderlich ist. In diesem Sinne erfüllt der Wiederherstellungsplan bereits „Funktionen eines Umweltleitplans bzw. einer Umweltgesamtplanung“.⁶⁶ Anders gesagt: „Der wesentliche Mehrwert der Verordnung liegt in der Etablierung eines selbständigen Governance-Mechanismus, die materiellen Ziele scheinen jedoch ambitionierter, als sie es tatsächlich sind.“⁶⁷ Die gesetzlichen Ziele des § 3a KSG /LULUCF Verordnung zum Aufbau von Senkenkapazität verstärken sie aber de facto deutlich.

b) Elemente eines Leitgesetzes

Das **Intakte Natur Gesetz** muss alle Ebenen aufgreifen: Planung, Priorisierung, Umsetzung, sowie dauerhafter Schutz.

Es muss neben der Wiederherstellung von Ökosystemen ihre Bedeutung für den natürlichen Klimaschutz und die Klimaanpassung in den Blick nehmen und dafür mehrere Bundesgesetze ändern (BWaldG, BNatSchG) aber – in Ergänzung des in der letzten Legislaturperiode liegen gebliebenen Naturflächenbedarfsgesetzes – allen Bundesländern **konkrete Flächenziele** vorgeben und z.B. das **Verhältnis zwischen Ausgleich/Ersatz und Renaturierung** regeln. Es muss auch den **übergreifenden Planungsauftrag** in das deutsche Planungssystem einfügen und z.B. die Landschaftsplanung deutlich stärken. Es muss auch das Verhältnis zwischen Renaturierungsmaßnahmen und **anderen Instrumenten** des BNatSchG klären (Eingriffsregelung, gesetzlicher Biotopschutz, Artenhilfsprogramme), die ansonsten potentiell ineffektiv nebeneinander stehen würden. Die durch das Leitgesetz zu sichernden Flächen werden hier deshalb übergreifend **Naturflächen** genannt.

Da das System der WVO zu Identifikation und Planung durchaus kompliziert ist und den „jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung tragen, muss (Art 14 Abs. 1 WVO) sollte das Gesetz **vorläufige oder zeitlich auslaufende Regelungen (Experimentierklauseln)** enthalten, damit die Umsetzung im Interesse der Ziele Klimaanpassung und LULUCF nicht verschleppt wird. Das gilt ggf. auch für Regelungen, die der **Flächenverfügbarkeit** dienen sollen, wenn im Interesse der 2030-Ziele eine rasche Umsetzung erforderlich ist.

Ein System für die **Beteiligung Privater** an der Renaturierung und Flächensicherung muss breit diskutiert und radikal verbessert werden. Sonst scheitert die Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung und auch die Umsetzung der anderen Ziele an Land allein aufgrund der **Eigentumsverhältnisse** und der Flächenkonkurrenzen vor allem mit aktiv bewirtschafteten landwirtschaftlichen Flächen, aber auch auf privaten Waldflächen.

⁶⁶ Köck, a.a.O.

⁶⁷ Quasem/Rehder, Naturwiederherstellung am Beispiel von Moorflächen, ZUR 2025, 3.

Einige Punkte im Detail:

aa) Identifizierung und Festlegung von Naturflächen durch Bund und Länder

Zur Umsetzung der WVO müssen in einem ersten Schritt zu renaturierende Flächen definiert werden, damit die **quantitativen Ziele** der WVO erfüllt werden können. Wie soeben dargestellt, müssen dabei Synergien mit den Belangen des natürlichen Klimaschutzes und der Klimaanpassung ermittelt und priorisiert behandelt werden (Art. 14 Abs. 9 WVO). Weiterhin sollte in diesem Zusammenhang auch das völkerrechtliche GBF-Ziel 3 einbezogen werden, bis 2030 mindestens 30 % der Fläche unter **effektiven** Schutz zu stellen. Effektiver Schutz muss hierbei so definiert werden, dass die Treiber des Biodiversitätsverlustes in Schutzgebieten reduziert und maßgeblich ausgeschlossen werden müssen. Dieses Ziel steht in untrennbarem Zusammenhang mit der Renaturierungsaufgabe: Zum einen liegen viele Flächen, die zu renaturieren sind, in Schutzgebieten, zum anderen kann die Ausweisung als Schutzgebiet mit stärker gesetzlich verankertem Schutzgebot ein Mittel zur Renaturierung sein.

Die Flächenidentifizierung sollte also auf folgende Ziele ausgerichtet sein:

- **Identifizierung von Flächen für die Renaturierung nach der WVO, damit die Ziele der Verordnung erreicht werden können**
- **Identifizierung von Flächen, die unter effektiven Schutz zu stellen sind, damit das 30 %-Ziel des GBF erreicht werden kann**
- **Dabei Priorisierung von Flächen, die eine besondere Bedeutung für natürlichen Klimaschutz und/oder Klimaanpassung haben auf Basis der bis 30. September 2025 vorzulegenden Anpassungsstrategie Bund und des zwingend notwendigen Programms nach §3a KSG**

Damit wird zugleich auch Ziel 1 des GBF beachtet.

Dabei versteht sich von selbst, dass in vielen Fachplänen bereits relevante Flächen identifiziert sind, allerdings nicht gezielt nach Lebensraumtypen (LRT). So finden sich in Landesraumordnungsplänen und Regionalen Raumordnungsplänen Festlegungen für FFH-Gebiete bzw. Vorrangflächen Natur und Landschaft, aber auch Flächen die noch nicht die notwendige Qualität haben (Suchräume für Ökopools) oder Vorrangflächen für die Artenhilfsprogramme nach § 45b BNatSchG (§ 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG). Landschaftspläne nach §§ 8 und 9 BNatSchG definieren nachhaltige Flächennutzung als solches – sind aber bisher wenig operativ. In der AWZ sind Kompensationsbereiche im Sinne des § 56a BNatSchG bereits raumordnerisch festgelegt, die durchaus fachlich auch mit der WSV übereinstimmen könnten.

Landschaftspläne könnten rechtlich aufgewertet werden – und zwar vermutlich ohne Abweichungsbefugnis, weil es sich beim Instrument der Landschaftsplanung um einen allgemeinen Grundsatz handeln könnte.

„Allgemeine Grundsätze sind Regelungen, die zunächst von grundlegender Bedeutung für die Belange des Naturschutzes und für die Erreichung seiner Ziele unerlässlich sind, die sodann abstrakt-generelle Vorgaben enthalten, also grundsätzlich auf

Konkretisierung angelegt sind und die schließlich bundesweit, d. h. länderübergreifend gelten“⁶⁸.

Die notwendige Identifizierung und Festlegung von Flächen muss jedoch inhaltlich **gemeinsam mit den Ländern**, maßgeblich von der Wissenschaft begleitet und mit Beteiligung der Öffentlichkeit erfolgen.⁶⁹ Hierfür kann das *Intakte Natur Gesetz* an Grundstrukturen aus dem Windenergiebedarfsgesetz (WindBG) anknüpfen.⁷⁰ Dieses gibt den Ländern verbindliche Flächenziele vor, die sie dann im Rahmen der Raumordnung umsetzen müssen bzw. deren Umsetzung durch die Kommunen sie sicherzustellen haben (§ 3 Abs. 1, Abs. 2 WindBG).

Vergleichbare Pflichten sollten auch im Hinblick auf die Renaturierung und den Gebietsschutz eingeführt werden. Dabei können Flächenziele nicht einfach mit der „Gießkanne“ auf die Länder verteilt werden, sondern müssen sich an ökologischen Notwendigkeiten orientieren. Diese Inhalte sind zudem wohl nicht abweichungsfest.

„Nicht zu den allgemeinen Grundsätzen des Naturschutzes zählen aufgrund der dezidierten Begründung des verfassungsändernden Gesetzgebers von 2006 die konkreten Voraussetzungen und Inhalte für die Ausweisung von Schutzgebieten (...)“⁷¹

Insoweit ist zu differenzieren:

- Für den **allgemeinen Gebietsschutz** (Ziel: Biodiversitätserhalt) kann grundsätzlich an die allgemein ausgewiesenen Schutzgebiete angeknüpft werden, da diese bundesweit bereits quantitativ 30 % des Staatsgebiets (Land und Meer) abdecken. Das Problem sind hier die häufig unzureichenden qualitativen Schutzstandards (dazu unten, cc)), die bisher schädliche Ökosystemmanagementpraktiken in der Landwirtschaft, der Forstwirtschaft oder der Fischerei sowie weitere Versiegelung oder Infrastrukturentwicklungen in Schutzflächen weiter erlauben. § 32 Abs. 3 und 5 müssten vollzugstauglich ergänzt werden (verpflichtende Managementpläne) und eine Verknüpfung mit den Wiederherstellungsgebieten einfügen:
- Für die (spezifischen) **Wiederherstellungsgebiete** ist die Sache komplexer.
 - o Auch hier sind als **Ausgangspunkt die Natura 2000-Gebiete** zu wählen. Die LRT nach Anhang 1 sind eine Teilmenge der bereits in Natura 2000 zu findenden oder wiederherzustellenden Gebiete. Ein Vorrang von deren Wiederherstellung ist in Art. 4 Abs. 1 Satz 3 WVO grundsätzlich vorgesehen. Außerdem gibt es hier Synergien mit der ohnehin unionsrechtlich notwendigen qualitativen Verbesserung des Schutzes dieser Gebiete (s.o.) und die Wiederherstellung wird bereits von der FFH-RL gefordert (Art. 3 Abs. 1 FFH-RL).

⁶⁸ Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 105. EL August 2024, GG Art. 72, beck-online

⁶⁹ Vgl. für die Wiederherstellung SRU, WBBGR und WBW (Fn. 4), Rn. 102.

⁷⁰ S. auch Nebelsiek, Kurzgutachterliche Stellungnahme Flächenbedarfsgesetz, 13.06.2023, abrufbar unter <http://imperia.verbandsnetz.nabu.de/imperia/md/content/nabude/naturschutz/230614-gutachten-renaturierungsbeschleunigung.pdf>.

⁷¹ Dürig/Herzog/Scholz/Uhle, 105. EL August 2024, GG Art. 72, beck-online.

- Innerhalb und außerhalb der Natura 2000-Gebiete sollte zudem die Wiederherstellung von Ökosystemen (zeitlich) priorisiert werden, die **Zusatznutzen für Klimaschutz und Klimaanpassung** bieten, insbesondere die Wiederherstellung von Wäldern und die Wiedervernässung von Mooren. Hier gibt es zudem eigene Wiederherstellungspflichten in Art. 11 und 12 WVO (s.o.) und die Moorschutzstrategie von 2022 ist vorhanden. Für diese Flächen könnte **bis 2030** das überragende öffentliche Interesse verankert werden und eine mit Art 14 GG vereinbare Lösung für die Flächenverfügbarkeit gesetzlich geregelt werden. Inhaltlich sollte für diese Flächen eine von einem strengen Schutz („Nullnutzung“) abgestufte Nutzung im Rahmengesetz oder den Ländergesetzen vorgegeben werden, inklusive ökologische Mindeststandards für die Land- und Forstwirtschaft, dazu unten.
- Für die notwendige Datengrundlage (z.B. zum Vorkommen von Lebensraumtypen) kann teilweise auf das FFH-Monitoring zurückgegriffen werden,⁷² ggf. wären ergänzende Datenübermittlungspflichten der Länder an den Bund zu regeln.

Hinsichtlich der Zuweisung der quantitativen Flächenziele kann in einem ersten Schritt eine **kooperative Einigung** mit den Ländern angestrebt werden.⁷³ Falls es in diesem Rahmen innerhalb eines zeitlich klar definierten Rahmens aber nicht zu Ergebnissen kommt, muss der Bund Flächenziele **verbindlich vorgeben**. Dies ist ihm auch im Rahmen der bestehenden Gesetzgebungskompetenzen möglich. Quantitative Flächenvorgaben wären als „allgemeine Grundsätze des Naturschutzes“ zu qualifizieren. Dies zeigt bereits die Vorgabe in **§ 20 Abs. 1 BNatSchG**, ein Netz verbundener Biotop (Biotopverbund) zu schaffen, das mindestens 10 % der Fläche eines jeden Landes umfassen soll⁷⁴.

Parallel zu § 3 Abs. 2 WindBG sollte den Ländern der Auftrag erteilt werden, die Flächen effektiv zu sichern (dazu sogleich). Hierfür sind klare gesetzliche Fristen zu setzen (vgl. § 3 Abs. 1 WindBG), wobei die Ziele von WVO und GBF bis 2030 zu erreichen sind. Die Umsetzung der Flächenziele kann zudem als Ziel des Naturschutzes in § 1 BNatSchG aufgenommen werden.

bb) Effektive Sicherung von Naturflächen

Für die effektive Sicherung von Naturflächen ist zu unterscheiden zwischen Flächen, die bereits in Naturschutzgebieten oder FFH-Gebieten liegen und solchen, bei denen dies nicht der Fall ist.

⁷² SRU, WBBGR und WBW (Fn. 4), Rn. 103.

⁷³ SRU, WBBGR und WBW (Fn. 4), Rn. 104.

⁷⁴ Ein Abweichen ist nur in begründeten Ausnahmefällen zulässig, insbesondere für die Stadtstaaten, die über weniger geeignete Flächen verfügen als die Flächenländer, siehe BT-Drs. 14/6378, 38.

(1) **Innerhalb von Natura 2000-Gebieten**

Innerhalb von Natura 2000-Gebieten ist eine planerische Sicherung über die Raumordnung und Landschaftsplanung in aller Regel bereits erfolgt, sodass es einer Ausweisung nicht mehr bedarf. Zusätzlich gelten Naturschutz- oder Landschaftsschutzgebietsverordnungen. Bei diesen Flächen geht es „nur“ um den qualitativen Schutz und eben die aktive oder passive Wiederherstellung.

Innerhalb der genannten Schutzgebiete muss der Sicherungsauftrag an die Länder daher in dem klaren Auftrag bestehen, die Ziele eines effektiven Flächennaturschutzes bzw. der Wiederherstellung im Rahmen des Managements umzusetzen. Bei der Wiederherstellung sollte eine **Priorisierung** auf Flächen liegen, die einen Zusatznutzen für natürlichen Klimaschutz und/oder Anpassung haben. Die betroffenen Flächen müssen dann gegen andere Nutzungen zum einen passiv geschützt werden, zum anderen muss auch ein aktiver Zugriff ermöglicht werden.

Was den **passiven Schutz** betrifft, gilt in Natura 2000-Gebieten bereits § 34 Abs. 3, Abs. 4 BNatSchG. Danach sind Projekte, welche die Schutzziele des Gebiets erheblich beeinträchtigen, nur bei bestimmten zwingenden Gründen des öffentlichen Interesses, nach umfassender Alternativenprüfung und bei entsprechendem Ausgleich ausnahmsweise zulässig. Eine solche Ausnahme ist nach Art. 14 Abs. 16 WVO in Natura 2000-Gebieten auch für Beeinträchtigungen von Wiederherstellungszielen aus Art. 14 Abs. 11 und Abs. 12 WVO (kontinuierliche Verbesserung, Erhalt guter Zustand) erforderlich. Die Wiederherstellungsziele treten neben die Erhaltungsziele des Gebiets und sind in einer FFH-Verträglichkeitsprüfung zusätzlich zu prüfen.

- Es sollte klargestellt werden, dass dies bereits ab dem **Zeitpunkt der Meldung** als Wiederherstellungsgebiet zur Erfüllung der quantitativen Ziele gilt (s.o.). Dies ist schon unionsrechtlich erforderlich, da die Flächen ab diesem Zeitpunkt Wiederherstellungsmaßnahmen „unterliegen“ i.S.d. Art. 14 Abs. 11 WVO.
- Angesichts der grundlegenden Bedeutung der Wiederherstellung sollte zudem klargestellt werden, dass **jede Beeinträchtigung der Wiederherstellungsziele erheblich** ist. Dies gilt umso mehr, wenn relevante Senkenleistungen oder etwa Kühlungswirkung durch Eingriffe gestört oder vernichtet wird.
- Sinnvoll als „schnelle“ Maßnahme wäre die Stärkung des gesetzlichen Biotopschutz für die LRT in Anhang I der WVO durch direkten Verweis auf die Ausnahmeregelung der WVO. Damit hätte Deutschland ohne Planungsaufwand einen großen Flächenanteil bereits unter den dauerhaften Schutz gestellt (auch hier wäre eine vorläufige Regelung möglich). Die Ausnahmen für Erneuerbare Energien nach der WVO würden direkt und ohne weitere Rechtssetzung gelten.

Beides dient neben einem effektiven Naturschutz auch der **Planungssicherheit**. Eine Beeinträchtigung von (geplanten) Wiederherstellungsgebieten muss die absolute Ausnahme bleiben, weil sie sich negativ auf die Erreichung des quantitativen Ziels auswirkt und dazu führt, dass neue Gebiete „nachdefiniert“ werden müssen.

Zum anderen muss ein **aktiver Zugriff** auf die erfassten Flächen gewährleistet sein, wenn diese z.B. auf eine Art und Weise bewirtschaftet werden, die mit Schutz- oder (insbesondere) Wiederherstellungszielen unvereinbar ist. Das ist grundsätzlich auch nach bestehendem Recht zulässig:

„Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögensgütern.“⁷⁵

Soweit hier Anreize nicht ausreichend sind, muss erforderlichenfalls auch eine Bewirtschaftungsbeschränkung oder anderer Zugriff auf Grundlage der spezialgesetzlichen Regelung notwendig sein. Selbst die Möglichkeit der Enteignung als *ultima ratio* ist in **§ 68 Abs. 3 BNatSchG** grundsätzlich vorgesehen, aber bislang allein den Ländern zugewiesen, sodass auf Grundlage des Bundesrechts Enteignungen nicht erfolgen können. Dies sollte geändert werden und zumindest zur Verwirklichung des Schutzzwecks von Natura 2000-Gebieten und Wiederherstellungsgebieten bereits bundesrechtlich eine Enteignung (als letztes Mittel) ermöglicht werden. Die Gesetzgebungskompetenz hierfür folgt aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 14 GG. Selbst wenn Enteignungen nicht gewünscht sind, ist doch die Gleichstellung mit der enteignungsrechtlichen Vorwirkung durch Aufnahme eines Gebiets etwa in eine Landesliste geeignet, wirkungsvolle Kompensation für Landwirte zu ermöglichen, denn das sehen die Enteignungsgesetze und/oder Naturschutzgesetze der Länder bereits vor (Kompensation für Bewirtschaftungseinschränkungen, Vertragsnaturschutz etc.).

Notwendig sind schließlich außerdem **qualitative Vorgaben** für Schutzgebiete (dazu noch unten, cc)).

(2) **Außerhalb von Natura 2000-Gebieten**

Außerhalb von Natura 2000-Gebieten kann eine Ausweisung in der **Raumordnung** ein erster Schritt zur tatsächlichen Sicherung von Flächen sein, die der Wiederherstellung und/oder dem Schutz der Natur dienen. Dazu wäre ein Zusatz im ROG erforderlich, denn bislang werden Flächen für Natur und Landschaft nicht nach ihrer Renaturierungsfähigkeit/-pflichtigkeit ausgewiesen. Bei einer Ausweisung als Vorranggebiete sind andere raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen ausgeschlossen, soweit sie mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen (hier: Wiederherstellung, Naturschutz) nicht vereinbar sind (§ 7 Abs. 3 Nr. 1 ROG). Bei bestehenden Schutzgebieten ist eine solche Ausweisung zumeist schon erfolgt. Allerdings schließt die Raumordnung nur raumbedeutsame Nutzungen aus, nicht alle mit dem Biodiversitätsschutz unvereinbaren Nutzungen, und schränkt auch nicht direkt Bewirtschaftung ein.

⁷⁵ BVerfG, Beschl. v. 12. Januar 1967 - 1 BvR 169/63, BVerfGE 21, 73, 82 f.; BVerfG, Beschl. v. 22. Mai 2001 - 1 BvR 1512, BVerfGE 104, 1, 11 f.

Als zweites planerisches Instrument zur Flächensicherung sollte daher auf eine (gestärkte) **Landschaftsplanung** (§§ 8 ff. BNatSchG) als bestehendes Planungsinstrument zurückgegriffen werden. Im Unterschied zur Raumordnung handelt es sich um eine fachliche Planung, die für die vorliegenden Zwecke zumindest auch erforderlich ist. Die Landschaftsplanung müsste gestärkt und im Sinne einer echten naturschutzrechtlichen Fachplanung weiterentwickelt werden muss. Konkret müssen die definierten Flächenziele verbindliche Grundlage der Landschaftsplanung sein, deren Aufgabe dann in der qualitativen Umsetzung dieser Ziele besteht, insbesondere außerhalb von Natura 2000-Schutzgebieten. Aus den Plänen können dann weitere Schritte (Umsetzung bei den Landkreisen o.ä.) folgen, die hinreichend bestimmt sind, um andere Nutzungen auszuschließen bzw. Bewirtschaftungsaufgaben verbindlich zu machen. Möglich wäre auch ein konkretes Fachplanungsrecht für Naturflächen, das Umsetzung ermöglicht, aber auch einen Rahmen für die privaten Leistungen darstellt.

Die Schaffung von Synergien zwischen Biodiversitätsschutz, natürlichem Klimaschutz und Klimaanpassung sollte ebenfalls verbindlicher Teil des Planungsauftrags sein. Die qualitative Umsetzung der Flächenziele für Schutz und Wiederstellung, einschließlich der Schaffung von Synergien mit Klimaschutz und Klimaanpassung, sollte bereits in den **abweichungsfesten allgemeinen Planungsgrundsatz** (§ 8 BNatSchG) aufgenommen werden. Hinsichtlich des Verhältnisses zur Raumordnung muss ggf. sichergestellt sein, dass eine Zielabweichung (vgl. § 6 ROG) vereinfacht möglich ist; in diesem Fall wäre eine Ausweisung auf Ebene der Raumordnung entbehrlich. Die genaue Ausgestaltung der planerischen Sicherung kann also variieren.

Für den **passiven Schutz** genügt es nicht, dass die Landschaftsplanung in anderen Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen ist (§ 9 Abs. 5 BNatSchG). Vielmehr ist vorzusehen, dass den Vorgaben der Landschaftsplanung, soweit sie der Umsetzung der verbindlichen Flächenziele dienen, in der Abwägung eine **überragende Bedeutung** zukommt. Konkret sollte die Regelung des **§ 34 Abs. 3 BNatSchG** (d.h. zwingendes öffentliches Interesse und umfassende Alternativenprüfung) auch außerhalb von Natura 2000-Gebieten für **sämtliche Flächen** gelten, die zur **Erfüllung der quantitativen Flächenziele** vorgesehen sind. Für Flächen, die zur Wiederherstellung vorgesehen sind, ist dies ohnehin unionsrechtlich geboten (siehe Art. 14 Abs. 14 und Abs. 15 WVO). Auch hier ist das Ausnahmeverfahren ab dem Zeitpunkt anzuwenden, zu dem eine Fläche zur Erfüllung der quantitativen Flächenziele als Wiederherstellungsfläche gemeldet ist (s.o.).

Darüber hinaus ist eine (ggf. sukzessive bis 2030) **Ausweitung** dieser Regelung auf sämtliche Flächen, die der **Umsetzung des 30 %-Ziels** des GBF unterfallen, völkerrechtlich geboten. Ziel 3 des GBF verlangt konkret, dass jede nachhaltige Nutzung vollständig mit den Erhaltungszielen übereinstimmen muss („that any sustainable use, where appropriate in such areas, is fully consistent with conservation outcomes“). Die Ausnahmen- und Alternativenprüfung des § 34 Abs. 3 BNatSchG dient dazu, eine solche Übereinstimmung sicherzustellen. Eine Ausweitung auf sämtliche Schutzgebiete zur Erfüllung des 30 %-Ziels ist daher notwendig. Vollständig muss dies bis 2030 erfolgen. Eine sukzessive Anwendung der Regelung wäre möglich, in diesem Falle sollten Flächen mit **Zusatznutzen für natürlichen Klimaschutz und Klimaanpassung priorisiert** werden. Eine Beeinträchtigung derartiger Flächen (insbesondere ökologisch wertvolle Wälder und Moore) sollte zudem **stets erheblich** i.S.d. § 34 Abs. 3 BNatSchG sein. Eine Festlegung dieser Flächen mit Zusatznutzen kann in der Landschaftsplanung erfolgen.

Für große Renaturierungsprojekte die erhebliche Umsetzungsschritte erfordern (Vernässung, Gewässeraus- oder Rückbau etc.) sollte die Durchführung von **Planfeststellungsverfahren** mit entsprechenden Konfliktlösungsmöglichkeiten vorgesehen werden. Vorhabenträger könnten Gemeinden, Wasser- und Bodenverbände oder Umweltschutzstiftungen sein. Zu Recht weisen SRU u.a. darauf hin, dass dies hinsichtlich der Renaturierung von Flüssen in §§ 68 ff. WHG bereits möglich und vorgesehen ist und schlagen eine Ausweitung z.B. auf die **Renaturierung von Mooren** vor.⁷⁶

Angesichts der Dringlichkeit des natürlichen Klimaschutzes für die Erreichung der (verfassungsrechtlich im Wesentlichen vorgegebenen) Klimaziele sollten Planfeststellungsverfahren jedenfalls für Projekte zur Wiederherstellung von relevanten CO₂-Senken vorgesehen werden. Damit würde auch die Finanzierung konzentriert auf einzelne Projekte/Vorhaben und nicht allgemein auf Förderprogramme geschoben. Hier wäre auch eine **Experimentierklausel** möglich (etwa auf Zeit angelehnt an die Regelung des WHG), wenn ein spezielles Fachplanungsgesetz zu aufwändig erscheint.

(3) **Verhältnis zur Eingriffsregelung**

Die Eingriffsregelung ist **grundsätzlich beizubehalten bzw. wieder aufzuwerten**, weil sie einen anderen Schutzzweck verfolgt. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können daher auch nicht auf Flächen- und Wiederherstellungsziele angerechnet werden.⁷⁷ Denn sie zielen lediglich auf zusätzliche Naturschutzmaßnahmen, die bei nicht vermeidbaren Eingriffen ergriffen werden, nicht aber auf Verbesserungen durch Schutz oder Wiederherstellung. Dies könnte möglicherweise strittig sein, weil im Hinblick auf Artenschutz und Gebietsschutzmaßnahmen eine Verbindung bzw. doppelte Anrechnung rechtlich zulässig ist, § 15 Abs. 2 S. 4 BNatSchG. Die Anrechnung wäre hier aber problematisch bzw. würde die Eingriffsregelung ad absurdum führen. Denn in diesem Fall würde der Vorhabenträger Wiederherstellung „zahlen“, die unabhängig von seinem (neuen) Eingriff in Natur und Landschaft rechtlich erforderlich ist. Wenn man eine solche Verwertung für möglich hält, müsste jedenfalls eine fachliche Faktorisation des Ausgleichs erfolgen.

Umgekehrt sollte die Eingriffsregelung aber **keine Anwendung** finden, soweit Wiederherstellungsmaßnahmen durchgeführt werden, auch wenn diese möglicherweise zu Eingriffen in Natur und Landschaft führen. Dies vereinfacht die Durchführung von Wiederherstellungsmaßnahmen und trägt der Tatsache Rechnung, dass diese auf eine naturschutzfachliche Verbesserung zielen. Dies bedarf einer konkreten Ausnahme im BNatSchG.

Auch für Eingriffe in AWZ und Küstenmeer gilt grundsätzlich die Eingriffsregelung des § 15 BNatSchG, nicht aber für Windenergieanlagen (§ 56 Abs. 3). Auch hier ist eine Klarstellung erforderlich, zumal fachlich als Maßnahmen im Meer bei dynamischen Lebensraumtypen im Grunde nur Nutzungsausschluss oder -Reduktion gewählt werden könnten (z.B. Ästuarien, Watt).

⁷⁶ Siehe auch SRU, WBBGR und WBW (Fn. 4), Rn. 152 f.

⁷⁷ SRU, WBBGR und WBW (Fn. 4), Rn. 41.

cc) Gesetzliche Mindestschutzstandards

Wie oben dargestellt, ist der Schutz von Natura 2000-Gebieten in Deutschland häufig unzureichend bzw. zementiert lediglich das Gebiet im Zustand der Ausweisung. Zugleich besteht der völkerrechtliche Auftrag, 30 % des Staatsgebiets unter *effektiven* Schutz zu stellen. Daher bedarf es einer gesetzlichen Festlegung von qualitativen Mindestschutzstandards für Natura 2000-Gebiete, Wiederherstellungsgebiete und Gebiete zur Erreichung des 30 %-Ziels, die als **allgemeine Grundsätze des Naturschutzes** (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG) neu über das *Intakte Natur Gesetz* festgelegt werden müssten. Ziel der WVO ist jeweils der „gute Zustand“ (Art 4), also in „Bezug auf eine Fläche eines Lebensraumtyps ein Zustand, in dem die wesentlichen Merkmale des Lebensraumtyps, insbesondere seine Struktur und Funktionen und seine charakteristischen Arten oder seine charakteristische Artenzusammensetzung das hohe Maß an ökologischer Integrität, Stabilität und Widerstandsfähigkeit aufweisen, das erforderlich ist, um seine langfristige Erhaltung zu gewährleisten...“ (Art 3 Nr. 4 WVO).

(1) Schutzgebiete (Natura 2000, Wiederherstellung, 30 %-Regelung) Land

Die Einführung qualitativer Mindeststandards für Schutzgebiete kann sukzessive erfolgen. **Unverzüglich** geboten ist sie in **Natura 2000-Gebieten**, weil hier unionsrechtliche Missstände vorliegen, die bereits mehrfach vom EuGH ausgeurteilt wurden (s.o.). Da in **Wiederherstellungsgebieten** die gleichen bzw. sehr ähnliche Voraussetzungen gelten, sollten diese ebenfalls von Beginn an einbezogen werden. Möglich wären auch hier Übergangsregeln um dann entsprechend der WVO im Monitoring die Wirksamkeit von konkreten Maßnahmen zu überprüfen.

Grundlegend kommen mehrere Arten von Maßnahmen für die Renaturierung aber auch zur Förderung der Senkenleistung und Anpassungspotentiale in Betracht, die in ihrer Wirksamkeit vom konkreten Lebensraum abhängen, vgl. Aufstellung aus SRU (S. 16):

◦ Tabelle 1

Formen von Renaturierung

Passive Renaturierung	Belastungen und Eingriffe werden reduziert, Ökosysteme regenerieren sich von selbst durch natürliche Prozesse wie zum Beispiel Sukzession.
Aktive Renaturierung	Wiederherstellung von Ökosystemstrukturen und -funktionen wird aktiv initiiert oder unterstützt.
Rekultivierung	Anderweitig genutzte Flächen (z. B. Bergbau) werden für Landwirtschaft, Waldbewirtschaftung oder Freizeitnutzung wieder nutzbar gemacht.
Revitalisierung	Bestimmte abiotische Standortfaktoren und Ökosystemfunktionen werden wiederhergestellt.
Ökologische Sanierung	Starke Umweltbelastungen werden zur Verbesserung der abiotischen Bedingungen aktiv beseitigt.

SRU, WBBGR und WBW, eigene Darstellung; Datenquelle: KIEHL 2019, S. 400

In Betracht kommt z.B. im Kontext von Flächenschutz in Schutzgebieten konkrete Nutzungseinschränkungen, sog. Ökologische Vorrangflächen:

- Etwa 10% der Acker- und Grünlandflächen sowie Waldflächen eines jeden Betriebs sollten als ökologische Vorrangflächen behandelt werden.
- Diese können als selbstbegrünte Brachflächen, Blühstreifen, artenreiches Grünland oder Saumstreifen an Gewässern und Waldrändern angelegt werden, oder auch als natürliche Sukzessionsflächen zur Förderung naturnaher Wälder.

oder auch allgemein naturschonende Bewirtschaftung. Hier wären ggf. über die bestehenden Finanzierungsinstrumente des ANK und der der GAP hinaus verpflichtende Regelungen oder private Teilnahmeregime zu schaffen, gerade weil viele FFH-Gebiete in weiten Teilen noch konventionell bewirtschaftet werden.

Ein Naturflächenverzeichnis oder auch eine nationale Liste konkret geeignet für den jeweiligen Lebensraumtyp könnte konkrete Bewirtschaftungseinschränkungen enthalten, etwa

- Verzicht auf zusätzliche Entwässerungsmaßnahmen.
- Rücksichtnahme auf Brutvögel und deren Gelege.
- Verbot von Auffüllungen, Aufschüttungen oder Abgrabungen.
- Je nach Gebiet: Verbot der Nachsaat, Verzicht auf Pflanzenschutzmittel, Einschränkung der Frühjahrsbearbeitung, Beschränkung auf zweimalige Mahd; Maßgaben bei der Waldbewirtschaftung

Beim Schutz von Fließgewässern können bestehende Regelungen aus der Umsetzung der WRRL angepasst oder erstmals angewendet werden, und zwar auch außerhalb von Wasserschutzgebieten

- Einrichtung von Pufferzonen und Gewässerrandstreifen, um negative Auswirkungen von Dünger- oder Pestizideinträgen zu vermindern.

Darüber hinaus gebietet das **30 %-Flächenziel**, wie dargestellt, ebenfalls einen „effektiven“ Schutz bis 2030, sodass die qualitativen Standards zumindest schrittweise auszuweiten sind. Auch insofern sollten Flächen mit einem **Zusatznutzen** für natürlichen Klimaschutz und Klimaanpassung **priorisiert** werden, im Gleichlauf mit der Anwendung von § 34 Abs. 3 BNatSchG. In einem *Intakte Natur Gesetz* könnten konkrete Maßnahmen je nach LRT optional gelistet werden, wobei die Umsetzung durch Eingriffsgrundlagen (etwa in einer Naturschutzgebietsverordnung) oder durch freiwillige Teilnahme (Vertragsnaturschutz oder neu zu schaffendes Regime) erfolgt.

Wie bereits oben beschrieben kommen in Küstenmeer und AWZ vor allem Nutzungseinschränkungen in Betracht. Maßnahmen die Synergien schaffen und sich ins bestehende Meeresnaturschutzrecht einfügen lassen (etwa in § 57 BNatSchG) wären etwa der sofortige absolute Schutz von Schlickzonen (CO₂ Speicher), die auch im Anhang I der WVO enthalten sind. Für diese könnte auch unmittelbar ein gestärkter gesetzlicher Biotopschutz schnell helfen. Einfach umzusetzen wäre dies durch Verbesserungen der Schutzgebietsverordnungen u.a. durch die Aufnahme der WSV und MSRL-Ziele.

(2) **Außerhalb von Schutzgebieten**

Außerhalb von Schutzgebieten sollten neben den Maßnahmen oben im Hinblick auf die Flächenkonkurrenz (insbesondere auch im Interesse der Land- und Forstwirtschaft) rechtliche Vorgaben zur **Beschränkung der Flächenversiegelung** für Siedlungs- und Verkehrsflächen angesichts der andauernden Verfehlung diesbezüglicher politischer Ziele verschärft (§ 1a Abs. 2 BauGB) bzw. in die Fachplanungsgesetze eingeführt werden.

2. Finanzierung einschließlich Anreize für Land- und Forstwirtschaft

Die Finanzierung der notwendigen Schutz- und Wiederherstellungsmaßnahmen ist sicherzustellen, wobei insbesondere Anreize für die Land- und Forstwirtschaft essenziell sind. Dies kann hier nur grob skizziert werden.⁷⁸

Finanzielle Mittel sind zum einen für Entschädigungen für Nutzungseinschränkungen (§ 68 Abs. 1, Abs. 2 BNatSchG) oder Enteignungen (§ 68 Abs. 3 BNatSchG) erforderlich.

Darüber hinaus müssen wirksame Anreize für private Akteure insbesondere in der Land- und Forstwirtschaft implementiert und Finanzierungsmöglichkeiten für Kommunen implementiert werden. Dies hebt auch Art. 14 Abs. 12 WVO hervor, wonach die Mitgliedstaaten den Einsatz privater oder öffentlicher Förderprogramme zugunsten der Interessenträger, die Wiederherstellungsmaßnahmen durchführen, fördern können.

Die Mittel sollten abermals entlang von **Zusatznutzen priorisiert** werden, also Flächen bevorzugen, die Synergien für biologische Vielfalt, Klimaschutz und/oder Klimaanpassung bringen. Hier steht mit dem Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) bereits ein geeignetes Finanzierungs- und Förderinstrument zur Verfügung, welches der Verstetigung bedarf.⁷⁹ Außerdem muss der Mittelabruf deutlich verbessert werden.

Mittelfristig müssen zudem sicher bestehende Fehlanreize insbesondere in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) abgebaut werden. GAP-Fördermittel müssten viel stärker als bislang an ökologische Leistungen gebunden werden⁸⁰ - auch hier wird die neue Bundesregierung sich den Herausforderungen stellen müssen und die Ausrichtung der GAP auf die Förderung und das Erreichen der Biodiversitätsziele im EU-Ministerrat einfordern, denn ansonsten laufen alle Mitgliedstaaten in einen offenen Widerspruch zwischen den Finanzanreizen der GAP und den Zielen der WVO.

⁷⁸ SRU, WBBGR und WBW (Fn. 4), Rn. 159 ff.

⁷⁹ Köck (Fn. 18), S. 2.

⁸⁰ SRU, WBBGR und WBW (Fn. 4), Rn. 168 ff. Vgl. dazu auch die Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/zukunft-landwirtschaft-bericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6#%5B%7B%22num%22%3A49%2C%22gen%22%3A0%7D%2C%7B%22name%22%3A%22XYZ%22%7D%2C68.649902%2C429.190308%2C0%5D. Die Zukunftskommission Fischerei hat noch keinen Abschlussbericht vorgelegt.

Allgemein ist – wie auch beim Klimaschutz – problematisch, dass die Finanzierungslast wegen des verfassungsrechtlichen Konnexitätsprinzips (Art. 104a GG) häufig bei den Ländern und Kommunen liegt, welche die Maßnahmen tatsächlich umsetzen. Im Zusammenhang mit dem Klimaschutz,⁸¹ der Klimaanpassung⁸² und dem Naturschutz⁸³ ist bereits seit längerem die Schaffung einer Gemeinschaftsaufgabe⁸⁴ im Gespräch, um eine gemeinsame Finanzierung durch Bund und Länder verfassungsrechtlich zu ermöglichen. Angesichts dieser Forderungen und der Synergien zwischen den Handlungsfeldern sollte der Katalog des Art. 91a Abs. 1 GG um eine weitere übergreifende Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz, Klimaanpassung und Naturschutz“ erweitert werden.

⁸¹ Z.B. difu, Gemeinschaftsaufgabe kommunaler Klimaschutz

⁸² <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2023/kw45-pa-umwelt-bundesklimateilnahme-974604>

⁸³ SRU, Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, Rn. 311.

⁸⁴ Dazu Verheyen, Klimaschutz und -Anpassung als Gemeinschaftsaufgabe (2023),
<https://www.germanwatch.org/de/87793>