Gemeinsame Stellungnahme der

AGDW – Die Waldeigentümer e.V. und der Familienbetriebe Land und Forst e.V.

zum Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Natürlichen Infrastruktur

11. August 2026

A. Vorbemerkungen zum Verfahren

Stellungnahmefristen deutlich zu kurz

Die Stellungnahmefrist von lediglich drei Arbeitstagen erschwert eine sachgerechte Prüfung, reduziert die Beteiligung der Verbände faktisch auf eine Formalie und schwächt damit die fachliche Vorbereitung gesetzgeberischer Entscheidungen. Gesetzgebung lebt in einer freiheitlichen Demokratie nicht allein von der formalen Beschlussfassung durch die zuständigen Verfassungsorgane, sondern auch von einer transparenten, sorgfältigen und sachorientierten Vorbereitung. Werden Verbände und betroffene gesellschaftliche Akteure durch unangemessen kurze Fristen faktisch daran gehindert, ihre fachliche Expertise einzubringen, wird der Beteiligungsprozess seiner Funktion beraubt. Eine besondere Eilbedürftigkeit, die eine derart weitgehende Einschränkung bewährter Beteiligungsverfahren rechtfertigen könnte, ist nicht erkennbar.

Fehlende Ressorteinigung

Der Referentenentwurf enthält nach den vorliegenden Unterlagen noch offene Ressortstreitigkeiten, die durch eckige Klammern kenntlich gemacht sind. Solange nicht geeinte Regelungen bestehen – dies betrifft insbesondere die Ausnahme für Vorhaben aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität sowie die alternativen Übergangsregelungen in § 74 –, ist eine fundierte Bewertung für Länder, Verbände und betroffene Akteure nur eingeschränkt möglich.

Fehlende Angaben zum Erfüllungsaufwand

Der Entwurf geht in seiner Begründung davon aus, dass für Bürgerinnen und Bürger keine zusätzlichen Kosten entstehen. Belastbare Angaben zum Erfüllungsaufwand für Wirtschaft und Verwaltung fehlen jedoch und sollen erst später nachgereicht werden. Gleichzeitig enthält der Entwurf Regelungen, die sich unmittelbar auswirken können – etwa auf die Verfügbarkeit von Flächen, die Möglichkeiten der Bewirtschaftung, den Zugang zu Fördermitteln, die Höhe von Kompensationskosten sowie den Aufwand für Planung und Genehmigung. Ohne eine transparente und nachvollziehbare Folgenabschätzung bleibt offen, welche tatsächlichen Belastungen für Flächeneigentümer, land- und

forstwirtschaftliche Betriebe, Vorhabenträger und Verwaltung entstehen. Eine abschließende Bewertung des Gesetzentwurfs ist auf dieser Grundlage nicht möglich.

B. Allgemeine Anmerkungen

Der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Natürlichen Infrastruktur (NatInfG) verfolgt mit der Stärkung der Natürlichen Infrastruktur, der Weiterentwicklung der Eingriffsregelung und der besseren Bündelung naturschutzfachlicher Maßnahmen grundsätzlich nachvollziehbare Ziele. Die Sicherung der biologischen Vielfalt, die Stärkung ökologischer Vernetzung und die Beschleunigung von Kompensationsmaßnahmen sind wichtige Anliegen. Dies gilt insbesondere, sofern dadurch Flächen effizienter genutzt, bestehende Instrumente besser koordiniert und private Investitionen in Naturschutzleistungen ermöglicht werden. Der Gesetzentwurf verbindet diese Ziele ausdrücklich mit der Wiederherstellung der Natur im Sinne der europäischen Wiederherstellungsverordnung (W-VO), dem natürlichen Klimaschutz im Landnutzungssektor und der Identifikation einer Naturflächenkulisse.

Diese Verknüpfung ist jedoch kritisch zu bewerten, denn der Gesetzentwurf führt mehrere Steuerungsebenen zusammen: Landschaftsplanung, Biotopverbund, Natürliche Infrastruktur, Kompensation, Ersatzzahlungen, Fördermittel, Wiederherstellungsmaßnahmen und natürlichen Klimaschutz. Die Begründung bestätigt diesen steuernden Ansatz, indem sie die Identifikation und Sicherung einer Naturflächenkulisse, die Bereitstellung von Flächen, die Erleichterung der Maßnahmendurchführung und Anreize für private Investitionen als wesentliche Inhalte beschreibt. Damit besteht das Risiko, dass private land- und forstwirtschaftliche Flächen schrittweise in eine neue Regelungs- und Erwartungskulisse einbezogen werden. Der Schutzanspruch der neu geschaffenen Kulisse „natürliche Infrastruktur“ lässt daraus eine neue Schutzgebietskategorie werden. Zugleich bleiben die rechtlichen Folgen dieser neuen Instrumente, ihre Finanzierung, der Grad der Freiwilligkeit sowie die Grenzen des Eigentumsschutzes bislang nicht hinreichend klar geregelt.

Des Weiteren bleiben die Funktion und Wirkung der beabsichtigten Neuregelungen zur Umsetzung der W-VO unklar. Der Gesetzentwurf nimmt ausdrücklich Bezug auf die Umsetzung der W-VO, legt aber nicht offen, durch welche gesetzlichen Instrumente die dafür erforderliche Konkretisierung von Flächen und Maßnahmen erfolgen soll. Der Entwurf lässt darauf schließen, dass dies über das Instrument der Landschaftsplanung erfolgen soll. Im Hinblick auf die mit der Wiederherstellungsverordnung selbst eintretenden Rechtsfolgen auf entsprechenden Flächen ist zur Wahrung der verfassungsrechtlichen Anforderungen der Bestimmtheit und der Rechte der Eigentümer und Bewirtschafter jedoch eine Regelung erforderlich, die die Berücksichtigung dieser Rechte sicherstellt. Zudem fehlt es dem Gesetzentwurf insofern an der Transparenz.

Erheblicher Bürokratieaufbau

Der Gesetzentwurf ist mit einem erheblichen zusätzlichen Erfüllungs- und Bürokratieaufwand verbunden. Neue Planungs-, Bewertungs-, Dokumentations-, Berichts- und Abstimmungspflichten schaffen weitere Verfahrensschritte und erhöhen die Komplexität der Rechtsanwendung. Dies führt sowohl bei den Behörden als auch bei Unternehmen und sonstigen Vorhabenträgern zu einem deutlichen Mehraufwand an Personal, Zeit und finanziellen Ressourcen. Statt zur Beschleunigung und Vereinfachung von Planungs- und Genehmigungsverfahren beizutragen, droht der Entwurf bestehende Verfahren weiter zu verkomplizieren und zusätzliche Rechts- und Planungsunsicherheiten zu schaffen. Summa

summarum hat der Entwurf einen erheblichen Bürokratieaufbau zur Folge und konterkariert das Ziel des notwendigen Bürokratierückbaus.

Verwässerung des überragenden öffentlichen Interesses und Schwächung der Ernährungs- und Rohstoffsouveränität

Durch die zunehmende Einstufung immer weiterer Rechtsgüter als im „überragenden öffentlichen Interesse“ stehend wird dieser Rechtsbegriff fortschreitend verwässert. Der Gesetzgeber hat das überragende öffentliche Interesse, etwa in § 2 EEG für den Ausbau der erneuerbaren Energien oder im LNG-Beschleunigungsgesetz zur Sicherung der Energieversorgung, bewusst als eng begrenztes Ausnahmeinstrument für Belange von herausragender gesamtstaatlicher und gesamtgesellschaftlicher Bedeutung konzipiert. Seine Wirkung beruht gerade darauf, dass es nur wenigen, besonders gewichtigen Rechtsgütern vorbehalten bleibt. Wird es nunmehr auf immer neue Fachgebiete und eine derart große Gebietskulisse ausgedehnt, verliert das Instrument seine abwägungssteuernde Kraft und damit seine Funktion insgesamt.

Noch schwerer wiegen die daraus resultierenden Rechtsfolgen für andere Vorhaben sowie für die Rohstoff- und Ernährungssouveränität. Diese genießen keinen vergleichbaren Sonderstatus und geraten daher in der Güterabwägung, etwa in Genehmigungs- und Gerichtsverfahren, systematisch ins Hintertreffen. Die Sicherung der heimischen Rohstoff- und Ernährungsgrundlagen ist jedoch eine Grundvoraussetzung staatlicher Resilienz und Krisenfestigkeit. Gerade in der aktuellen geopolitischen Lage ist ihre strukturelle Benachteiligung ein geostrategischer und staatspolitischer Fehler. Es gilt der Grundsatz: Wenn alles einen Sonderstatus erhält, hat nichts mehr einen Sonderstatus. Die Bundesregierung sollte das mit dem überragenden öffentlichen Interesse geschaffene Instrument nicht durch eine inflationäre Anwendung entwerten und von einer Zuerkennung für eine derart große Gebietskulisse absehen.

Widerspruch zum Infrastruktur-Zukunftsgesetz und strukturelle Überkompensation

Der Referentenentwurf steht im Widerspruch zur erklärten Beschleunigungspolitik der Bundesregierung. Mit dem Infrastruktur-Zukunftsgesetz sollen wichtige Infrastrukturvorhaben auf Straße, Schiene und Wasserstraße in das überragende öffentliche Interesse gestellt werden, um Planungs- und Genehmigungsverfahren spürbar zu beschleunigen. Wird zeitgleich eine großflächige Naturschutzkulisse mit demselben Status ausgestattet, treffen künftig zwei gleichrangig privilegierte Belange aufeinander. Die Privilegierung hebt sich dadurch wechselseitig auf, und der bezweckte Beschleunigungseffekt wird neutralisiert, bevor das Gesetz seine Wirkung entfalten kann. Es ergeben sich Rechtsunsicherheit, längere Verfahren und erhöhte Klagerisiken.

Hinzu kommt eine strukturelle Überkompensation. Das Infrastruktur-Zukunftsgesetz privilegiert lediglich einen eng umgrenzten Kreis von Bundesvorhaben, insbesondere Projekte, die aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität finanziert werden. Das überragende öffentliche Interesse des Naturschutzes nach dem vorliegenden Entwurf wirkt demgegenüber flächenbezogen und damit gegenüber jedermann: Es entfaltet seine Sperrwirkung nicht nur gegenüber den privilegierten Bundesvorhaben, sondern gegenüber sämtlichen Vorhaben von Ländern, Kommunen, Unternehmen und Privaten, einschließlich der Land- und Forstwirtschaft und der Rohstoffgewinnung, die ihrerseits keine vergleichbare Privilegierung erhalten haben. Der Entwurf gleicht die Beschleunigungsgesetzgebung

also nicht nur aus, sondern schafft ein weit überschießendes Gegengewicht zulasten aller nicht privilegierten Nutzungen und Vorhaben. Die noch nicht geeinte Ausnahme für SVIK-finanzierte Vorhaben würde diesen Konflikt allenfalls punktuell, nicht aber strukturell entschärfen.

Keine indirekte Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung auf privaten Flächen

Aus Sicht der Landnutzer ist entscheidend, dass der Gesetzentwurf nicht zu einer zwingenden Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung auf privaten Wald- und Landwirtschaftsflächen führt. Dies gilt für die Landwirtschaft in besonderem Maße, weil die Verordnung mit der Wiedervernässung landwirtschaftlicher Moorböden, dem Index für Agrarvögel, den Landschaftselementen mit hoher Vielfalt und dem Bodenkohlenstoff eigenständige, unmittelbar agrarbezogene Wiederherstellungsziele enthält. Über die Verknüpfung von Natürlicher Infrastruktur, Landschaftsplanung, Kompensation und Förderung dürfen diese Ziele nicht auf private Acker-, Grünland- und Waldflächen übertragen werden, ohne dass die Freiwilligkeit gesichert und die Finanzierung bzw. der Ausgleich zusätzlicher Belastungen geklärt sind. Förderprogramme, Kompensationsmaßnahmen und bestehende land- und forstwirtschaftliche Pflichten dürfen nicht nachträglich als Erfüllungsbeiträge für neue staatliche Verpflichtungen vereinnahmt werden. Wiederbewaldung, Waldumbau, Pflege, Durchforstung, Kalamitätsbewältigung und die Einbringung standortangepasster Baumarten ebenso wie die ordnungsgemäße landwirtschaftliche Bodennutzung sind notwendige Bestandteile aktiver, klimaangepasster Bewirtschaftung. Sie dürfen nicht unter den Verdacht der Verschlechterung gestellt und die Maßnahmenflächen nicht als disponible Flächenreserve für zusätzliche Naturschutzpflichten behandelt werden.

Maßnahmen, die über die ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft hinausgehen und der Kompensation, Wiederherstellung, dem Biotopverbund oder dem natürlichen Klimaschutz dienen, müssen auf privaten Flächen stets freiwillig bleiben, bedürfen demgemäß der Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer und müssen zusätzlich finanziert werden.

Fazit

In der Gesamtschau lehnen wir den Gesetzentwurf in der vorliegenden Form entschieden ab. So nachvollziehbar die Ziele der biologischen Vielfalt, der ökologischen Vernetzung und der effizienteren Kompensation auch sind: Der Entwurf verfehlt das Beschleunigungsversprechen der Bundesregierung, türmt neue Bürokratie auf und entwertet mit der inflationären Ausweitung des überragenden öffentlichen Interesses ein bewährtes Instrument zulasten unserer Ernährungs- und Rohstoffsouveränität. Besonders schwer wiegt, dass der Entwurf die Rechte der Eigentümerinnen und Eigentümer weitgehend ignoriert. Private Flächen werden über eine neue Regelungs- und Erwartungskulisse in Anspruch genommen, ohne dass Freiwilligkeit gesichert, Finanzierung geklärt oder Eigentumsschutz gewahrt sind. Das ist verfassungsrechtlich bedenklich und politisch inakzeptabel. Die Folgen treffen den ländlichen Raum mit voller Wucht: Land- und Forstwirtschaft verlieren Planungssicherheit, Flächen und Bewirtschaftungsspielräume, Betriebe geraten wirtschaftlich unter Druck, und ganze Regionen werden in ihrer Entwicklungsperspektive beschnitten. Ein Gesetz, das Eigentum entwertet, den ländlichen Raum schwächt und Beschleunigung verspricht, aber Blockade schafft, ist so nicht zustimmungsfähig. Wir fordern eine grundlegende Überarbeitung unter fairer und ernsthafter Beteiligung der betroffenen Verbände.

C. Stellungnahme im Einzelnen

1. Anmerkungen zu § 1 BNatSchG-E

Die Ergänzung des § 1 BNatSchG um die natürliche Klimaschutzfunktion ist grundsätzlich nachvollziehbar, denn Natur-, Klima- und Biodiversitätsschutz stehen in einem engen Zusammenhang. Gerade Wälder leisten hierfür einen erheblichen Beitrag, da sie den nachwachsenden Rohstoff Holz produzieren, Kohlenstoff speichern, den Wasserhaushalt stabilisieren, Böden schützen und Lebensräume bereitstellen. Kritisch ist daher nicht das angestrebte Ziel der Stärkung des natürlichen Klimaschutzes als solches, sondern die Frage, auf welche Weise und in welchem Umfang sich daraus im Zusammenspiel mit dem Gesetz zur Stärkung der Natürlichen Infrastruktur zusätzliche rechtliche Anforderungen, Steuerungswirkungen oder Nutzungseinschränkungen ergeben.

§ 1 BNatSchG-E bleibt nicht auf eine allgemeine Zielbeschreibung beschränkt. Der Entwurf verknüpft die Ziele des Naturschutzes mit der neuen Natürlichen Infrastruktur, mit Kompensationsmaßnahmen, Fördermitteln, Biotopverbund, Wiederherstellung und privaten Investitionen in die Natur. Damit wird § 1 künftig unmittelbar beeinflussen, welche Flächen als besonders schutz- oder entwicklungswürdig eingestuft werden, welche Maßnahmen fachlich vorrangig erscheinen und welche Anforderungen im Verwaltungsvollzug gegenüber Eigentümern konkretisiert werden.

Dies ist insbesondere mit Blick auf § 20a BNatSchG-E relevant. Dort wird die sogenannte Natürliche Infrastruktur als zentrale Flächenkulisse eingeführt, als eine Art Gebietsauswahl, auf die sich Maßnahmen des Naturschutzes besonders konzentrieren sollen. Wenn die Ziele des Naturschutzes um die natürliche Klimaschutzfunktion erweitert werden, wird das dazu führen, dass mehr Flächen, auch private und kommunale Wälder, in diese Kulisse einbezogen werden. Gemeint ist damit: Aus einer zunächst allgemeinen Zielvorgabe könnte sich in der Praxis eine stärkere Steuerung ergeben, etwa durch zusätzliche Anforderungen oder Monitoringpflichten für diese Flächen, wenn keine klaren Grenzen festgelegt werden.

Für Wälder wäre eine solche Entwicklung problematisch, da eine einseitige Gleichsetzung der natürlichen Klimaschutzfunktion mit einem Vorratsaufbau durch Stilllegung oder Nutzungseinschränkungen die notwendige aktive Bewirtschaftung und Anpassung der Wälder an den Klimawandel behindert. Wälder sind keine statischen Systeme. Sie verändern sich fortlaufend durch Klimawandel, Standortsdrift und veränderte Wasserverfügbarkeit sowie Extremwetterereignisse und Kalamitäten. Ihr Beitrag zum natürlichen Klimaschutz kann deshalb nicht an historischen Idealzuständen oder starren Referenzbildern gemessen werden. Entscheidend ist vielmehr, ob die Waldentwicklung stabile, klimaresiliente und leistungsfähige Waldökosysteme ermöglicht.

Wiederbewaldung, Waldumbau, Pflege, Durchforstung, Kalamitätsbewältigung, standortangepasste Baumartenwahl und nachhaltige Holznutzung stehen dem natürlichen Klimaschutz nicht entgegen. Sie sind notwendige Voraussetzungen, um stabile, klimaresiliente und leistungsfähige Waldökosysteme zu erhalten und weiterzuentwickeln. Sie verändern Waldbestände sichtbar, dienen aber gerade der langfristigen Sicherung ihrer ökologischen Funktionen und ihrer Klimaschutzleistung. Der Gesetzentwurf darf solche Maßnahmen daher nicht als Beeinträchtigung der natürlichen Klimaschutzfunktion bewerten.

Die Begründung des Gesetzentwurfs bleibt unklar, wie die natürliche Klimaschutzfunktion im Wald konkret verstanden und im Vollzug bewertet werden soll. Sie ordnet diese Funktion zwar zutreffend der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts zu, stellt aber nicht ausreichend klar, dass aktive, klimaangepasste Waldbewirtschaftung selbst einen Beitrag zum natürlichen Klimaschutz leistet. Gerade wegen des engen Bezugs zur Natürlichen Infrastruktur darf diese Form der Bewirtschaftung nicht unter einen zusätzlichen Rechtfertigungsdruck geraten.

Zur Klarstellung, dass die Aufrechterhaltung der natürlichen Klimaschutzfunktion im Forst nur bei einer Anpassung an den Klimawandel erfolgen kann, wird eine Ergänzung als Satz 3 in § 5 Abs. 3 BNatSchG angeregt: Bei der nachhaltigen Bewirtschaftung und der Auswahl standörtlich geeigneter Forstpflanzen ist die Anpassung an den Klimawandel zu berücksichtigen, auch mit dem Ziel, die natürliche Klimaschutzfunktion des Waldes zu erhalten.

Durch die Einstufung bestimmter Schutzgüter, insbesondere geförderter Moorwiedervernässungen, als überragendes öffentliches Interesse droht eine Verletzung der grundrechtlich geschützten Eigentums- und Berufsrechte der Flächeneigentümer und Bewirtschafter. Zwar kann eine solche Abwägungsdirektive die verfassungsrechtlich geschützten Rechtspositionen ohnehin nicht übergehen, sodass Eigentums- und Berufsrechte weiterhin abwägungserheblich gegenüber den „überragenden“ Belangen sind. Jedoch zielt der Gesetzentwurf darauf ab, die genannten Belange mit stärkerem Gewicht in die Abwägung einzustellen. Für eine solche Gewichtung fehlt es jedoch an einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Grundlage. Bei dem gesetzgeberischen Ziel, dadurch Abwägungsentscheidungen zu steuern, drohen für betroffene Flächen faktisch erhebliche Einschränkungen bis hin zur Vereinnahmung von Flächen für entsprechende Projekte und zum Ausschluss von Nutzungsänderungen. Bei bislang nicht förmlich geschützten Moorböden sind zudem Einschränkungen beim Wegebau, bei der Befahrung, bei Entwässerungsstrukturen und gegebenenfalls auch beim Waldumbau zu erwarten. Die Regelung wirkt daher als Wegbereiter für eine spätere faktische oder rechtliche Wiedervernässungspflicht.

Die neue Zielbestimmung zu Luft, Klima, Mooren, Wäldern und Gewässern hat zwar zunächst programmatischen Charakter. Wegen ihrer Bedeutung für die Auslegung des Bundesnaturschutzgesetzes kann sie jedoch unmittelbar auf Behördenentscheidungen wirken, die Wald- und Landwirtschaftsflächen betreffen.

Problematisch ist zudem, dass die vorgesehenen Ausnahmen vor allem Belange der Landes- und Bündnisverteidigung, Vorhaben erneuerbarer Energien und bestimmte Infrastrukturvorhaben erfassen. Die Land- und Forstwirtschaft, die heimische Rohstoffversorgung sowie die Sicherung der Ernährungs- und Rohstoffgrundlagen erhalten dagegen keinen vergleichbaren Schutz, obwohl auch sie überragende Gemeinwohlfunktionen erfüllen. Der Entwurf begründet nicht tragfähig, warum diese Belange bei den Ausnahmen unberücksichtigt bleiben. Der Entwurf nimmt offenbar nur die ihrerseits durch andere einfachgesetzliche Regelungen – wie aktuell das Infrastruktur-Zukunftsgesetz - in ein überragendes öffentliches Interesse gestellten Vorhaben und Belange von der Anwendung aus, um entsprechende Kollisionen zu vermeiden. Der Gesetzentwurf lässt aber offen, wie die durch Land- und Forstwirtschaft erfüllten Gemeinwohlbelange, die auf den Naturraum und natürliche Ressourcen zugreifen, in der Abwägung gegenüber den genannten Belangen zu bewerten sind.

Die Einstufung als überragendes öffentliches Interesse sollte daher zurückgenommen werden.

2. Anmerkungen zu § 2 BNatSchG-E

Der neue § 2 Absatz 3a BNatSchG-E sieht vor, bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege vorrangig zu prüfen, ob auf derselben Fläche zugleich mehrere Ziele des § 1 oder mehrere rechtliche Verpflichtungen nach Bundes-, Landes- oder Unionsrecht erfüllt werden können. Die Gesetzesbegründung geht davon aus, dass Synergien einer Anerkennung als Erfüllung privater oder behördlicher Rechtspflichten nicht entgegenstehen, und beschreibt diesen Ansatz als Beitrag zur Multifunktionalität, zur Multiinstrumentalität und zum Flächensparen. Gerade deshalb müssen die Folgen für Eigentümer und Bewirtschafter eindeutig begrenzt werden.

Der vorgesehene Prüfauftrag, wonach bei Naturschutzmaßnahmen vorrangig mögliche Mehrfachnutzen und die gleichzeitige Erfüllung verschiedener rechtlicher Verpflichtungen geprüft werden sollen, erzeugt zusätzlichen Verwaltungsaufwand. Mehrfachnutzen von Naturschutzmaßnahmen kann sinnvoll sein. Er darf aber nicht zu einer neuen formalen Prüfschleife führen, die Genehmigungsverfahren und die Bewertung von Maßnahmen verzögert.

Gerade deshalb müssen die rechtlichen Folgen des Gesetzentwurfs klar begrenzt werden. Wenn eine Fläche gleichzeitig mehreren Zielen oder Verpflichtungen dienen soll, muss eindeutig bleiben, welchem Zweck eine Maßnahme dient, wer diese finanziert, welche Zweckbindungen entstehen und welche Auswirkungen sich für Eigentümer und Bewirtschafter ergeben.

Andernfalls besteht die Gefahr, dass freiwillig erbrachte oder geförderte Naturschutz-, Waldumbau-, Wiederherstellungs- oder Klimaschutzmaßnahmen nachträglich zur Erfüllung weiterer rechtlicher Verpflichtungen herangezogen werden. Dies kann etwa Kompensations-, Wiederherstellungs- oder zusätzliche Schutz- und Bewirtschaftungsauflagen betreffen. Damit würden freiwillige Leistungen nachträglich verpflichtenden Charakter erhalten, ohne dass Umfang, Dauer und Ausgleich möglicher Folgeverpflichtungen für Eigentümer und Bewirtschafter verlässlich absehbar sind.

Besonders kritisch ist dies im Zusammenspiel mit der Natürlichen Infrastruktur nach § 20a BNatSchG-E. Dort können verschiedene Ziele, Förderprogramme und rechtliche Vorgaben dieselben Flächen beanspruchen. Multifunktionalität kann zwar zu einer effizienteren Flächennutzung beitragen. Sie darf aber nicht dazu führen, dass private land- und forstwirtschaftliche Flächen mehrfach in Anspruch genommen werden, ohne dass Zweck, Rechtsfolgen und Ausgleich klar geregelt sind. Bestehende Fördermaßnahmen für Wiederbewaldung, Waldumbau und klimaangepasstes Waldmanagement dürfen daher nicht nachträglich mit Wiederherstellungs-, Kompensations-, Nachweis- oder Monitoringpflichten verknüpft werden.

Ebenso ist klarzustellen, dass § 2 BNatSchG-E keine Grundlage dafür schafft, private oder kommunale Flächen wegen ihrer Eignung für Naturschutz-, Wiederherstellungs- oder Klimaschutzmaßnahmen faktisch in Anspruch zu nehmen. Aus der bloßen fachlichen Eignung einer Fläche darf keine Erwartung bzw. kein Rechtsanspruch entstehen, dass Eigentümerinnen und Eigentümer diese Fläche bereitstellen oder bestimmte Maßnahmen dulden müssen.

Über den Prüfauftrag des Absatzes 3a hinaus ist die in § 2 Absatz 4 BNatSchG-E vorgesehene Bereitstellung geeigneter Flächen kritisch zu bewerten. Die Begründung stellt klar, dass geeignete Flächen insbesondere solche innerhalb der Kulisse des § 20a sein sollen. Da diese Kulisse Moorböden, Auen und über die Landschaftsplanung darstellbare Flächen einschließt, richtet sich der Bereitstellungssog

gezielt auf landwirtschaftlich genutzte Flächen. Auch wenn sich die Vorschrift zunächst an die öffentliche Hand richtet, entsteht daraus eine Erwartungshaltung, die mittelbar auf private und verpachtete Flächen ausstrahlt und den Flächendruck sowie den Wettbewerb um Pacht- und Kaufflächen weiter verschärft. Es ist gesetzlich klarzustellen, dass aus § 2 Absatz 4 keine unmittelbare oder mittelbare Verpflichtung privater Eigentümerinnen und Eigentümer zur Bereitstellung, Duldung oder Nutzungsänderung ihrer Flächen abgeleitet werden kann und die bestimmungsgemäße land- und forstwirtschaftliche Nutzung unberührt bleibt.

3. Anmerkungen zu § 9 BNatSchG-E

Die Landschaftsplanung soll durch die Änderung des § 9 BNatSchG-E künftig Flächen darstellen, die wegen ihres Zustands, ihrer Lage oder ihrer natürlichen Entwicklungsmöglichkeit für künftige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege besonders geeignet sind. Damit erhält die Landschaftsplanung eine steuernde Funktion, indem sie potenzielle Zielräume für zukünftige Maßnahmen vorab identifiziert. Erfasst werden dabei ausdrücklich Flächen für Kompensation, Wiederherstellung der Natur, natürlichen Klimaschutz sowie den Einsatz natur- und landschaftsbezogener Fördermittel. Diese verschiedenen Zwecke greifen ineinander: Flächen, die etwa für die Wiederherstellung von Ökosystemen geeignet sind, kommen zugleich für Klimaschutzmaßnahmen oder als Kompensationsflächen in Betracht und werden daher frühzeitig planerisch hervorgehoben. Die Gesetzesbegründung bestätigt, dass damit insbesondere Flächen zur Wiederherstellung der Natur und für den natürlichen Klimaschutz stärker in der Landschaftsplanung abgebildet werden sollen, wodurch diese Themen systematisch in die räumliche Planung integriert und für nachfolgende Entscheidungen vorbereitet werden. Aufgrund der bestehenden Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes sind die Inhalte der Landschaftsplanung entscheidungserheblich und abwägungsrelevant für Planungs- und Zulassungsentscheidungen. Sie sind „in Planungen und Verwaltungsverfahren zu berücksichtigen“ und entfalten so eine Steuerungswirkung, ohne dass deren Inhalt normativ durch eine bundesgesetzliche Grundlage inhaltlich bestimmt wird.

Gerade die indirekte Wirkung der Landschaftsplanung ist problematisch. Die Aufnahme in Landschaftspläne kann spätere Genehmigungsentscheidungen, Förderkulissen, Kompensationsentscheidungen und Schutzgebietsausweisungen vorbereiten. Damit entstehen verbindliche Fakten, bevor grundlegende Rechts- und Fachfragen der Wiederherstellungsverordnung und ihrer nationalen Umsetzung abschließend geklärt sind.

Es ist daher zwingend sicherzustellen, dass die Darstellung von Flächen, die wegen ihres Zustands, ihrer Lage oder ihrer natürlichen Entwicklungsmöglichkeit als besonders geeignet für Maßnahmen des Naturschutzes, der Landschaftspflege, der Wiederherstellung der Natur oder des natürlichen Klimaschutzes eingestuft werden, im Landschaftsplan keinerlei unmittelbare oder mittelbare Bindungswirkung für die Bewirtschaftung entfaltet und insbesondere nicht als Suchkulisse für verpflichtende Maßnahmen auf privaten Flächen missbräuchlich genutzt wird. Unerlässlich sind daher eine verbindliche, frühzeitige Einbindung der Eigentümer, vollständig transparente und überprüfbare Datengrundlagen, effektive Korrektur- und Widerspruchsmöglichkeiten sowie eine unmissverständliche gesetzliche Trennung zwischen unverbindlicher fachlicher Darstellung, freiwilliger Förderung und rechtlich zwingender Inanspruchnahme.

Durch die Verknüpfung mit der Landschaftsplanung wird insofern die im Entwurf des nationalen Wiederherstellungsplans vorgesehene transparente Kommunikation und der Grundsatz der Freiwilligkeit in Frage gestellt.

4. Anmerkungen zu § 14 BNatSchG-E

Mit dem neuen § 14 Absatz 2a BNatSchG-E werden Anlage, Bewirtschaftung und Beseitigung von Agroforstsystemen auf Ackerland unter bestimmten Voraussetzungen von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung freigestellt. Die grundsätzliche Anerkennung des Agroforsts als klima- und biodiversitätsfreundliche Nutzungsform ist zu begrüßen. In der konkreten Ausgestaltung greift die Regelung für die landwirtschaftlichen Betriebe jedoch zu kurz und schafft neue Fehlanreize.

Besonders kritisch ist die zeitliche Beschränkung des Beseitigungsprivilegs. Nicht als Eingriff gilt die Beseitigung nur für solche Agroforstsysteme, die nach dem Inkrafttreten des Gesetzes angelegt werden. Betriebe, die bereits heute Agroforst betreiben und damit als Vorreiter einer klimaangepassten Landnutzung vorangegangen sind, werden hierdurch benachteiligt: Für sie kann der Rückbau zur Wiederaufnahme der ackerbaulichen Nutzung weiterhin als Eingriff gewertet werden. Damit entsteht das Gegenteil des beabsichtigten Anreizes. Wer sich frühzeitig für Agroforst entschieden hat, trägt das Risiko einer dauerhaften Bindung seiner Fläche, während spätere Anlagen privilegiert werden. Das Beseitigungsprivileg muss daher unabhängig vom Zeitpunkt der Anlage für alle Agroforstsysteme auf Ackerland gelten.

Zu eng ist zudem die Beschränkung auf Ackerland. Agroforstliche und silvopastorale Systeme auf Grünland leisten vergleichbare Beiträge zu Biodiversität, Klimaanpassung und Tierwohl. Es ist nicht nachvollziehbar, warum diese Nutzungsformen von der Privilegierung ausgenommen bleiben. Die Regelung sollte auf entsprechende Systeme auf Grünland ausgeweitet werden.

Schließlich schafft die Regelung keine verlässliche Rechtssicherheit, weil sie den Einklang mit den Zielen des Naturschutzes lediglich „in der Regel“ annimmt, solange die gute fachliche Praxis eingehalten wird. Für die betriebliche Planung ist ein solcher Regel-Ausnahme-Vorbehalt unzureichend. Die ordnungsgemäße, im Einklang mit § 5 Absatz 2 BNatSchG, § 17 Absatz 2 BBodSchG und den Anforderungen der guten fachlichen Praxis erfolgende Anlage und Bewirtschaftung von Agroforstsystemen sollte verbindlich und ohne Einzelfallvorbehalt als nicht dem Naturschutz widersprechend gelten.

Über den Agroforst hinaus überzeugt die alleinige Beschränkung auf diese eine Nutzungsform nicht, solange andere klima- und biodiversitätsfördernde Nutzungsformen außen vor bleiben. Dies gilt insbesondere für forstliche Maßnahmen, die der Stabilisierung und Anpassung von Waldökosystemen dienen und damit ebenfalls Biodiversität, Klimaanpassung und natürlichen Klimaschutz fördern.

Gerade im Zusammenspiel mit Natürlicher Infrastruktur, Wiederherstellungsverordnung und natürlichem Klimaschutz braucht es hier eine klare gesetzliche Absicherung. Wälder sind im Klimawandel durch Standortsdrift, Extremwettereignisse und Kalamitäten einem laufenden Anpassungsdruck ausgesetzt. Notwendige Maßnahmen des Waldumbaus dürfen daher nicht dadurch verzögert oder erschwert werden, dass unklar bleibt, ob sie als zulässige klimaangepasste Waldbewirtschaftung oder als naturschutzrechtlich relevanter Eingriff bewertet werden. Der Gesetzgeber sollte ausdrücklich klarstellen, dass klimaangepasste Land- und Waldbewirtschaftung kein Eingriff in Natur und Landschaft ist, sondern eine Voraussetzung für stabile, resiliente und leistungsfähige Ökosysteme.

Ökologische Gewässermaßnahmen nach § 14 Absatz 5 dürfen nicht dazu führen, dass angrenzende Flächeneigentümer die praktischen und wirtschaftlichen Folgen tragen müssen. Gewässerentwicklung, Auenwiedervernässung und die Reaktivierung von Überschwemmungsflächen können die Nutzung von Wald-, Acker- und Grünlandflächen erheblich beeinträchtigen und benachbarte Flächen faktisch mit vernässen. Dies gilt insbesondere für Befahrbarkeit, Wege, Entwässerung, Bestandesstabilität, Wiederbewaldung und Verkehrssicherungspflichten. Solche mittelbaren Belastungen dürfen nicht entschädigungslos auf die Eigentümer angrenzender land- und forstwirtschaftlicher Flächen übertragen werden.

5. Anmerkungen zu § 15 BNatSchG-E

Der Entwurf verändert mit § 15 BNatSchG-E zentrale Grundlagen der Kompensation. Für die Land- und Forstwirtschaft ist dies besonders relevant, weil die Realkompensation flexibilisiert und der Kreis anrechenbarer Maßnahmen deutlich erweitert wird. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sollen künftig räumlich flexibler umgesetzt werden können. Gleichzeitig sollen aber auch Ersatzaufforstungen, Wiederaufforstungen und Wiederherstellungsmaßnahmen nach dem nationalen Wiederherstellungsplan als Kompensationsmaßnahmen anerkannt werden.

Die räumliche Flexibilisierung der Kompensation wirkt zunächst sinnvoll. Keinesfalls darf sie jedoch zu einer Verlagerung ökologischer Verluste aus Ballungsräumen in ohnehin naturnähere, dünn besiedelte Räume führen noch durch planerisch vorgeprägte Suchräume nach den §§ 10 und 11 wieder entwertet werden. Andernfalls entstehen zusätzliche Prüf- und Abstimmungsaufwände, die geeignete Maßnahmen verzögern und die angestrebte Vereinfachung ins Gegenteil verkehren können.

Kritisch ist zudem, dass Wiederaufforstung, Waldumbau oder Ersatzaufforstung aus Sicht der Land- und Forstwirtschaft regelmäßig mit klar definierten Zielen umgesetzt werden. Sie beruhen häufig auf waldrechtlichen Pflichten oder dienen bzw. der Bewältigung von Kalamitäten. Werden solche Maßnahmen zusätzlich als Kompensation oder als Beitrag zur Wiederherstellungsverordnung angerechnet, werden unterschiedliche Rechtskreise vermischt. Aus notwendigen Bewirtschaftungsmaßnahmen können dadurch zusätzliche naturschutzrechtliche Leistungen mit weiteren Bindungen, Nachweisen und möglichen Bewirtschaftungseinschränkungen werden.

§ 15 Absatz 2a BNatSchG-E kann Doppelbelastungen vermeiden, wenn bereits nach anderem Fachrecht erforderliche Maßnahmen zugleich naturschutzfachlich geeignet sind. Dies betrifft etwa waldrechtliche Ersatzaufforstungen nach einer Waldumwandlung. Solche Maßnahmen sollten als Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen anerkannt werden, sofern sie die erforderliche Kompensationswirkung erfüllen. Die Regelung darf jedoch nicht dazu führen, dass fachlich geeignete Maßnahmen durch zusätzliche Prüfkriterien erschwert oder nur unter weiteren Voraussetzungen anerkannt werden.

Die Erweiterung des Kreises anrechenbarer Maßnahmen nach § 15 Absatz 2a BNatSchG-E betrifft nicht nur forstliche Ersatz- und Wiederaufforstungen, sondern über die Anerkennung von Wiederherstellungsmaßnahmen nach dem nationalen Wiederherstellungsplan (Nummer 9) auch landwirtschaftliche Ökosysteme. Werden Maßnahmen, die zugleich der Erfüllung staatlicher Wiederherstellungsverpflichtungen dienen, als Kompensation anerkannt, droht auch hier eine Vermischung der Rechtskreise. Es ist klarzustellen, dass eine solche Anrechnung nur mit Zustimmung des Bewirtschafters erfolgt und nicht zu einer Ausweitung der Bindungsdauer oder der Pflichtenlage über die ursprüngliche Maßnahme hinaus führt.

Kritisch ist zudem der vorgesehene 20-Prozent-Malus für Eingriffe in Flächen der Natürlichen Infrastruktur. Er erhöht den biotopwertbezogenen Kompensationsbedarf und verleiht der Flächenkulisse damit eine unmittelbare finanzielle Steuerungswirkung. Vorhaben auf betroffenen Flächen können dadurch planerisch erschwert, verteuert und konfliktträchtiger werden. Dies betrifft auch regulär bewirtschaftete Wald-, Acker- und Grünlandflächen, soweit sie in die Kulisse der Natürlichen Infrastruktur fallen. Dies gilt insbesondere, weil die Kriterien für die Einbeziehung in die Kulisse teilweise unbestimmt bleiben. Deshalb muss klargestellt werden, dass der Malus nicht auf Maßnahmen der Land- und Forstwirtschaft angewandt wird.

Auch die pauschale Erhöhung der Ersatzzahlung um 20 Prozent nach § 15 Absatz 6a Satz 4 BNatSchG-E ist kritisch zu bewerten. Die Ersatzzahlung dient bereits nach geltendem Recht dazu, nicht realisierbare Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen finanziell zu kompensieren. Ein zusätzlicher pauschaler Aufschlag führt zu erheblichen Mehrbelastungen für Vorhabenträger, ohne dass ein entsprechender naturschutzfachlicher Mehrwert nachvollziehbar belegt ist. Die Regelung verteuert insbesondere Infrastruktur- und Entwicklungsvorhaben und steht damit im Spannungsverhältnis zu den Zielen des Bürokratieabbaus, der Planungsbeschleunigung und der wirtschaftlichen Entwicklung.

Problematisch sind außerdem der Sicherungszeitraum und der vorgesehene 15-Prozent-Abschlag für bevorratete Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen. Langfristige oder unbefristete Bindungen privater Flächen sind für land- und forstwirtschaftliche Betriebe nur tragfähig, wenn Laufzeit, Vergütung, Anpassungsmöglichkeiten und Beendigung eindeutig geregelt sind. Der Abschlag benötigt klare zeitliche und fachliche Voraussetzungen, insbesondere dazu, wie lange eine Maßnahme im Voraus umgesetzt sein muss, um ihn zu rechtfertigen.

Die neue Verordnungsermächtigung in § 15 Absatz 8a BNatSchG-E, die im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat signifikante Abschläge beim Ausgleich für bestimmte Maßnahmen des Klima- und Umweltschutzes, des Küsten- und Hochwasserschutzes sowie der Klimaanpassung ermöglicht, ist im Grundsatz zu begrüßen, da sie die Realisierung solcher Maßnahmen erleichtern kann. Die konkrete Ausgestaltung bleibt jedoch der späteren Rechtsverordnung überlassen. Aus Sicht der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe ist sicherzustellen, dass entsprechende Abschläge auch land- und forstwirtschaftlichen Vorhabenträgern zugutekommen, dass die Kriterien transparent und praxistauglich ausgestaltet werden und dass die Beteiligung der betroffenen Kreise bei der Erarbeitung der Verordnung gewährleistet wird.

6. Anmerkungen zu § 15a BNatSchG-E

§ 15a BNatSchG-E regelt die Verwendung von Ersatzzahlungen für eigene Maßnahmen oder den Ankauf von Maßnahmen Dritter, insbesondere aus bestehenden Ökokonten. Dies kann sinnvoll sein, wenn dadurch wirksame, fachlich geprüfte und rechtlich gesicherte Maßnahmen genutzt werden. Der Regelungsansatz muss wettbewerbsneutral ausgestaltet werden. Er darf nicht dazu führen, dass Ersatzzahlungen vorrangig bei öffentlichen oder halbstaatlichen Maßnahmenträgern eingesetzt werden.

Werden behördlich veranlasste Maßnahmen oder bestehende Ökokonten bevorzugt genutzt, können land- und forstwirtschaftliche Betriebe sowie andere private Anbieter faktisch benachteiligt werden. Das gilt insbesondere dann, wenn sie selbst geeignete Kompensationsmaßnahmen anbieten könnten, aber nicht gleichberechtigt berücksichtigt werden. Ersatzzahlungen dürfen zudem keine zusätzliche

Nachfrage nach privaten land- und forstwirtschaftlichen Flächen auslösen, die den Flächenmarkt verzerrt, Pacht- und Kaufpreise erhöht oder bestehende Bewirtschaftungsstrukturen unter Druck setzt. Bei Maßnahmen auf privaten Flächen müssen daher Freiwilligkeit, angemessene Vergütung, gesicherte Finanzierung, geregelte Folgekosten und klare Haftungsgrenzen gewährleistet sein.

7. Anmerkungen zu § 15b BNatSchG-E

§ 15b BNatSchG-E ermöglicht, die Verantwortung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen mit befreiender Wirkung auf anerkannte Dritte zu übertragen. Das kann Vorhabenträger entlasten, die Umsetzung professionalisieren und Verfahren beschleunigen. Der Entwurf setzt dafür insbesondere wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, geeignetes Fachpersonal und die Anerkennung als juristische Person voraus.

Kritisch ist, dass die Regelung dadurch zu eng ausfallen kann. Auch Waldeigentümer, Forstbetriebsgemeinschaften, Waldgenossenschaften, kommunale Zusammenschlüsse, Flächenagenturen und regionale Kooperationen können geeignete Träger von Kompensationsmaßnahmen sein. Die Anerkennung sollte daher nicht an der Rechts- und Organisationsform scheitern.

Übernimmt ein Dritter die Verantwortung für eine Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme, muss seine Zuständigkeit alle Folgeverpflichtungen umfassen. Dies betrifft insbesondere die laufende Pflege, das Monitoring, erforderliche Nachbesserungen und die langfristige Sicherung der Maßnahme. Ebenso muss geregelt sein, wer das Risiko einer Beeinträchtigung trägt, wenn sich die Maßnahme aufgrund höherer Gewalt wie Dürre, Sturm, Schädlingsbefall und anderen Kalamitäten oder anderen klimabedingter Veränderungen nicht wie geplant entwickelt. Diese Risiken dürfen weder vom Flächeneigentümer noch von dem beauftragten Dritten zu tragen sein. Im Rahmen der beabsichtigten Neuregelung sollte klargestellt werden, dass ein Maßnahmenträger entsprechende Risiken nicht zu verantworten hat, sofern er die Verantwortung nicht ausdrücklich übernommen hat.

8. Anmerkungen zu § 16a BNatSchG-E

Auf europäischer Ebene wird bereits an einem System für Naturgutschriften/Nature Credits gearbeitet, das bislang weder auf EU- noch auf nationaler Ebene existiert. Ein eigenständiger nationaler Rahmen würde dieses absehbare System vorwegnehmen und Doppelstrukturen schaffen. Im Idealfall sollte § 16a BNatSchG-E daher gestrichen werden, bis es zur Umsetzung des europäischen Systems kommt. Hilfsweise ist der Paragraf auf einen Bezug zur erwarteten europäischen Regelung zu beschränken. Alternativ ließe sich die Ausgestaltung etwa über eine Verordnungsermächtigung oder eine gestaltungsoffene Formulierung regeln, dass das europäische System bei seinem Inkrafttreten integriert werden kann.

Grundsätzlich kann der Ansatz private Mittel für Naturschutz und Landschaftspflege mobilisieren, sofern freiwillige Maßnahmen verlässlich finanziert und fachlich nachvollziehbar bewertet werden. Kritisch ist jedoch, dass die rechtliche Ausgestaltung weitgehend offenbleibt – etwa zu Dauerhaftigkeit, Zusätzlichkeit, Eigentum an der Gutschrift, Vertragslaufzeiten, Registerführung sowie zum Verhältnis zu Ökokonten, Kompensationsmaßnahmen, der Wiederherstellungsverordnung und öffentlichen Fördermitteln. Ohne klare Vorgaben drohen Doppelzählungen, Greenwashing, Rechtsunsicherheit und langfristige Flächenbindungen zulasten der Eigentümer.

9. Anmerkungen zu § 20 BNatSchG-E

Die Ausweitung des Biotopverbunds auf mindestens 15 Prozent der Fläche eines jeden Landes bis zum 31. Dezember 2030 ist eine willkürlich erscheinende Festlegung. Die Begründung versteht den Biotopverbund ausdrücklich als Rückgrat der Natürlichen Infrastruktur und spricht ihm eine starke Steuerungswirkung für Maßnahmen zugunsten des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu.

Die Herleitung der 15-Prozent-Marke bleibt jedoch unklar. Der fortbestehende Biodiversitätsverlust trotz bereits umfangreicher Schutzgebietsausweisungen zeigt zudem die Grenzen rein ordnungsrechtlicher Instrumente. Daher braucht es nachvollziehbare fachliche Grundlagen und eine belastbare Folgenabschätzung, bevor zusätzliche Flächenziele in einem solchen Umfang rechtlich verankert werden.

Das Flächenziel darf nicht dazu führen, dass private Flächen pauschal in zusätzliche rechtliche Bindungen einbezogen werden. Eine quantitative Zielmarke von mindestens 15 Prozent ersetzt keine fachliche Einzelfallprüfung. Insbesondere bewirtschaftete Landwirtschafts- und Forstflächen dürfen nicht allein wegen ihrer Lage, Struktur oder Vernetzungsfunktion in eine neue Schutz- oder Bindungskulisse einbezogen werden. Es bedarf insofern auch der Abgrenzung von den Darstellungen des Biotopverbundes in Raumordnungsplänen, denen keine Rechtsfolgen des naturschutzrechtlich determinierten Biotopverbundes zukommen können.

Der Biotopverbund darf also nicht vorrangig über neue Schutz- und Bindungskulissen auf privaten Flächen umgesetzt werden. Vorrang haben bereits geschützte Flächen, öffentliche Flächen, freiwillige Vereinbarungen, Vertragsnaturschutz, Flächentausch, gezielte Förderung und kooperative Modelle. Private Flächen können nur dann einbezogen werden, wenn Maßnahmen freiwillig vereinbart, angemessen honoriert, rechtlich befristet und mit einer klimaangepassten Land- und Forstwirtschaft vereinbar sind. Andernfalls drohen zusätzliche Nutzungseinschränkungen, Rechtsunsicherheit und ein wachsender Flächendruck zulasten der privaten Landnutzer. Zudem muss der Biotopverbund im Klimawandel dynamisch verstanden werden.

10. Anmerkungen zu § 20a BNatSchG-E

§ 20a BNatSchG-E ist einer der zentralen und zugleich besonders kritisch zu bewertenden Regelungskomplexe des Gesetzentwurfs. Die Natürliche Infrastruktur soll als Kulisse von Flächen definiert werden, die für die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege von besonderer Bedeutung sind. Erfasst werden unter anderem Schutzgebiete, Natura-2000-Gebiete, gesetzlich geschützte Biotope, Moorböden, unbebaute rezente Auen, Flächen natürlicher Dynamik, Bestandteile des Biotopverbundes, Vorkommensgebiete seltener oder gefährdeter Arten, Biotopverbundachsen, bedeutende Landschaften sowie natürliche Gewässer einschließlich ihrer Uferzonen und Altauen. Damit ist die Kulisse derart weit gefasst, dass sie nicht mehr nur bestehende Schutzbereiche erfasst, sondern auch regulär bewirtschaftete private Flächen in eine neue naturschutzfachliche Steuerungs- und Erwartungskulisse hineinziehen kann. So ist zu erwarten, dass letztlich die gesamte deutsche Waldfläche erfasst wird. Dies ist eine nicht hinnehmbare Hypothek für die weitere Waldentwicklung und -bewirtschaftung.

Von besonderer Tragweite für die landwirtschaftlichen Betriebe ist die Einbeziehung der Moorböden in die Natürliche Infrastruktur. Die Begründung legt der Vorschrift die Definition organischer Böden nach IPCC zugrunde und erfasst damit ausdrücklich nicht nur Moorböden im bodenkundlichen Sinne, sondern auch weitere kohlenstoffreiche Böden wie Anmoorgleye und Moorfolgeböden. Damit werden

großflächig aktiv und ordnungsgemäß bewirtschaftete, seit Generationen entwässerte Acker- und insbesondere Grünlandflächen automatisch Bestandteil der Kulisse. Betroffen sind vor allem die von der Weide- und Grünlandwirtschaft geprägten Regionen. Für die dort wirtschaftenden Familienbetriebe entsteht hierdurch eine erhebliche Rechts- und Planungsunsicherheit hinsichtlich der künftigen Nutzbarkeit ihrer Flächen.

Diese Betroffenheit verschärft sich durch das Zusammenwirken mehrerer Regelungen. Die Einordnung als Natürliche Infrastruktur trifft mit dem überragenden öffentlichen Interesse für den Schutz natürlicher, nicht entwässerter Moore und die aus dem Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz geförderte Wiedervernässung (§ 1 Absatz 1a), mit der Flächenbereitstellungspflicht (§ 2 Absatz 4) sowie mit der vorrangigen Lenkung von Fördermitteln und Kompensationsmaßnahmen in die Kulisse zusammen. In der Summe entsteht ein konzentrierter Druck auf die landwirtschaftliche Moornutzung, der bis zu einer faktischen Wiedervernässungserwartung reichen kann.

Die Begründung hält demgegenüber ausdrücklich fest, dass der Grundsatz, entwässerte Moorböden lediglich auf Basis der Freiwilligkeit wieder zu vernässen, unberührt bleibt. Dieser Grundsatz ist für die betroffenen Betriebe von zentraler Bedeutung. Er darf jedoch nicht auf die Begründung beschränkt bleiben, sondern muss normativ im Gesetz selbst abgesichert werden. Erforderlich ist eine ausdrückliche gesetzliche Klarstellung, dass aus der Zugehörigkeit eines Moorbodens zur Natürlichen Infrastruktur weder eine Wiedervernässungspflicht noch sonstige zusätzliche Bewirtschaftungs-, Duldungs- oder Nutzungsbeschränkungen abgeleitet werden dürfen und die Wiedervernässung entwässerter Moorböden ausschließlich freiwillig, angemessen vergütet und im Einvernehmen mit den Eigentümerinnen und Eigentümern erfolgt.

Durch die gesetzlich benannten Bestandteile und die zusätzlich über die Landschaftsplanung darstellbaren Flächen können in erheblichem Umfang weitere Flächen hinzukommen. Unklar bleibt insbesondere, wann Flächen als langfristig gesichert gelten und ob darunter auch Sicherungszeiträume von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 15 Absatz 4 BNatSchG fallen sollen.

Die vorgesehene Regelung ist hinsichtlich der Reichweite der einbezogenen Flächen unbestimmt und in Bezug auf die damit verbundenen Rechtsfolgen widersprüchlich und verletzt insofern die Rechte der Flächeneigentümer und -bewirtschafter.

Mit der Kulisse der „Moorböden und unbebauten rezenten Auen“, den „Vorkommensgebieten seltener oder gefährdeter Arten“, den Biotopverbundflächen, „den Landschaften von hervorragender Bedeutung“ und den „Uferzonen und Altauen“ enthält der Regelungsentwurf eine Vielzahl unbestimmter Begriffe, die keine eindeutige Abgrenzung der einbezogenen Flächen erlauben und in großem Umfang land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen einbeziehen. Mit Blick auf die Regelungswirkung steht somit eine Verletzung des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatzes im Raum.

Die in Absatz 3 vorgesehene Begrenzung der Rechtsfolgen steht im Widerspruch zu der durch Absatz 1 formulierten Schutzpflicht. Es bleibt unklar, welche Rechtsfolgen an die Schutzkategorie geknüpft sind.

Im Kontext der naturschutzrechtlichen Schutzgebietskategorien des Kapitel 4 Abschnitt 1, in den die Neuregelung eingefügt werden soll, kann die Schutzpflicht als Etablierung einer entsprechenden Schutzgebietskategorie ausgelegt werden. Diese Wirkung wird auch nicht durch die auf Absatz 3 beschränkte und insofern systematisch untergeordnete Begrenzung der Rechtsfolgen widerlegt.

Jedenfalls entsteht mit der Natürlichen Infrastruktur eine neue naturschutzfachliche Steuerungskulisse. Die Gesetzesbegründung verstärkt diesen Eindruck, weil sie die weitere Entwicklung und Sicherung dieser Kulisse ausdrücklich über Naturschutzmaßnahmen, insbesondere Kompensation und Förderung, absichern will.

Zwar soll die Einordnung einer Fläche als Natürliche Infrastruktur abgesehen vom Malus nach § 15 Absatz 3b gemäß Absatz 3 keine weiteren Rechtsfolgen auslösen. Zugleich werden diese Flächen jedoch als besonders geeignet für Kompensation, Fördermitteleinsatz und die Bündelung mehrerer rechtlicher Verpflichtungen beschrieben. Damit bleibt die Kulisse – auch ungeachtet der regelnden Schutzpflicht nach Absatz 1 - in der Praxis nicht neutral. Sie kann dazu führen, dass betroffene Flächen bei Planungen, Förderentscheidungen, Kompensationsinteressen und politischen Zielsetzungen bevorzugt herangezogen werden. Die vorgesehene Datenübermittlung der Länder an den Bund verstärkt diese Steuerungswirkung zusätzlich.

Die Regelung, dass die Einordnung als Natürliche Infrastruktur abgesehen vom Malus keine weiteren Rechtsfolgen auslösen soll, wird somit durch die übrigen Regelungen des Entwurfs widerlegt. Denn der Entwurf verbindet diese Flächen zugleich mit einer generellen Schutzpflicht sowie mit finanziellen, planerischen und förderbezogenen Steuerungswirkungen.

Dies ist auch mit Blick auf Art. 4 Absatz 11 und 12 W-VO relevant. Diese Vorschriften knüpfen ausdrücklich an Flächen an, die Wiederherstellungsmaßnahmen unterliegen. Wird die Natürliche Infrastruktur über Landschaftsplanung oder sonstige fachliche Kulissen zur Konkretisierung solcher Flächen genutzt, können daraus eigenständige Rechtsfolgen entstehen. Zu erwarten sind insbesondere Verschlechterungsverbote, Verbesserungsgebote und faktische Veränderungsbeschränkungen. Für Eigentümer und Bewirtschafter kann dies bedeuten, dass Nutzungsänderungen, Bewirtschaftungsintensität oder notwendige Anpassungsmaßnahmen künftig an einem vorgegebenen Wiederherstellungsziel gemessen werden. Der Gesetzgeber muss daher klarstellen, dass die Einordnung einer Fläche als Natürliche Infrastruktur keine Einstufung als Wiederherstellungsfläche im Sinne von Art. 4 Absatz 11 und 12 W-VO bewirkt und keine zusätzlichen Bewirtschaftungs-, Duldungs- oder Unterlassungspflichten auslöst.

Für den Wald ist besonders wichtig, dass die Natürliche Infrastruktur nicht zu einer neuen, flächendeckenden FFH-ähnlichen Steuerung außerhalb bestehender Schutzgebiete wird. Vorkommen bestimmter Arten, Totholzstrukturen, alte Bestände oder Vernetzungsfunktionen dürfen nicht dazu führen, dass aktive Waldpflege, Waldumbau, Wiederbewaldung oder nachhaltige Holznutzung erschwert werden. Für Wälder ist unter den Bedingungen des Klimawandels eine flexible Entwicklungsfähigkeit zu erhalten. § 20a darf deshalb keine statischen Zielbilder verfestigen, sondern muss klimaresiliente Waldentwicklung ermöglichen. Um entsprechende Rechtsfolgen auszuschließen, ist jedenfalls die Schutzpflicht des Absatzes 1 zu streichen.

Problematisch bleibt die schleichende Erweiterung naturschutzrechtlicher Bindungen. Während bestehende Schutzgebiete förmliche Verfahren mit Abwägung, Beteiligung und Rechtsschutz voraussetzen, könnten künftig auch landschaftsplanerisch dargestellte Verbundflächen oder Wiederherstellungskorridore faktische Schutzwirkungen entfalten. Der innere Widerspruch des § 20a Absatz 5 bestätigt dieses Risiko: Wären an die Zugehörigkeit zur Natürlichen Infrastruktur keine Rechtsfolgen geknüpft, bräuchte es keine ausdrückliche Freistellung bestimmter Verteidigungsflächen von eben diesen Rechtsfolgen. Der Gesetzgeber bestätigt damit selbst, dass Absatz 1 verbindliche Wirkungen entfaltet.

In der Konsequenz ist § 20a BNatSchG-E zu streichen. Hilfsweise sollte die Natürliche Infrastruktur strikt auf bereits rechtskräftig ausgewiesene Schutzgebiete nach den §§ 23 bis 30 BNatSchG beschränkt werden. Eine Einbeziehung allein aufgrund landschaftsplanerischer Darstellungen, fachlicher Eignung, künftiger Wiederherstellungskorridore oder unbestimmter Rechtsbegriffe muss ausgeschlossen werden. Zudem braucht es eine Rückkehrgarantie: Freiwillig bereitgestellte Flächen können nach Auslaufen der Vereinbarung nicht wegen zwischenzeitlich entstandener Naturwerte dauerhaft in eine Schutz-, Wiederherstellungs- oder Natürliche-Infrastruktur-Kulisse überführt werden.

11. Anmerkungen zu § 21 BNatSchG-E

Die Änderungen zu § 21 BNatSchG-E stärken die rechtliche Sicherung des Biotopverbunds deutlich. Nach dem Gesetzentwurf sollen erforderliche Kernflächen vollständig sowie Verbindungsflächen und Verbindungselemente überwiegend förmlich als geschützte Teile von Natur und Landschaft ausgewiesen werden. Gemeint sind insbesondere Schutzkategorien wie Naturschutzgebiete, Landschaftsschutzgebiete, Naturdenkmale oder geschützte Landschaftsbestandteile. Freiwillige Instrumente wie Vertragsnaturschutz, Pflege- und Bewirtschaftungsvereinbarungen, Flächentausch oder andere kooperative Maßnahmen kommen demgegenüber nur ergänzend in Betracht. Dadurch erhält die förmliche Unterschutzstellung ein deutliches Übergewicht gegenüber freiwilligen und kooperativen Sicherungsinstrumenten.

Mit § 21 BNatSchG-E wird der Biotopverbund deutlich stärker in Richtung rechtlicher Sicherung verschoben. Die förmliche Unterschutzstellung wesentlicher Teile des Biotopverbunds wird damit faktisch zum Regelfall. Dadurch können private Flächen nicht nur planerisch erfasst, sondern dauerhaft rechtlich gebunden werden. Das betrifft auch großräumige Verbindungsflächen, Lebensraumachsen, Engstellen und Korridore, die wirtschaftlich genutzte Wald- und Agrarflächen einschließen können. Besonders problematisch ist dies im Wald: Bewirtschaftete, strukturreiche Wälder leisten bereits wichtige Vernetzungsfunktionen. Daraus darf jedoch keine pauschale Pflicht zu Nutzungsaufgabe, Stilllegung oder zusätzlicher Alt- und Totholzanreicherung ohne angemessenen Ausgleich entstehen. Der Biotopverbund muss daher mit klimaangepasster Waldpflege, Waldumbau, Wiederbewaldung und nachhaltiger Holznutzung ebenso wie mit ordnungsgemäßer landwirtschaftlicher Nutzung vereinbar bleiben.

Problematisch ist die Pflicht, dass die Flächen „im Übrigen durch planungsrechtliche Festlegungen“ rechtlich zu sichern sind. Sofern damit auch Darstellungen in Raumordnungsplänen erfasst werden, führt dies zu einer Verlagerung der naturschutzrechtlichen Sicherung in das Planungsrecht, ohne dass bei den dortigen Instrumenten die fachlichen Grundlagen einer entsprechenden Funktion und Eigenschaft belegt sind. Zugleich führen die planungsrechtlichen Instrumente zu erheblichen Beschränkungen der Flächennutzung. Die Passage ist daher zu streichen.

12. Anmerkungen zu § 40 BNatSchG-E

Die vorgesehene Änderung zu § 40 BNatSchG-E betrifft die Frage, wann Gehölze oder Saatgut außerhalb ihres bisherigen Herkunftsgebiets ausgebracht werden dürfen. Bisher soll die Bindung an bestimmte Herkunftsgebiete verhindern, dass ungeeignetes oder problematisches Pflanzmaterial verwendet wird. Der Entwurf will hiervon Ausnahmen erleichtern, etwa bei Deich- und Dammbauten sowie bei vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen, wenn zertifiziertes Pflanz- oder Saatgut aus dem

jeweiligen Herkunftsgebiet nicht oder nicht ausreichend verfügbar ist. Begründet wird dies damit, dass fehlendes Material solche Vorhaben in der Praxis verzögern kann.

Dieser Ansatz greift jedoch zu kurz. Er erkennt zwar an, dass starre Herkunftsvorgaben praktische Probleme verursachen können. Diese Problematik betrifft aber nicht nur Infrastruktur- und Ausgleichsmaßnahmen, sondern ebenso Wiederbewaldung und Waldumbau. In diesem Zusammenhang sollte stattdessen die unterstützte Migration geeigneter Herkünfte und Baumarten berücksichtigt werden. Gerade im Waldumbau kann es erforderlich sein, Pflanzmaterial aus klimatisch unterschiedlichen Herkunftsräumen zu verwenden, um künftige Standortbedingungen stärker zu berücksichtigen. Der Entwurf darf solche Anpassungsstrategien nicht durch starre Herkunftsvorgaben erschweren. Zugleich braucht es klare fachliche Kriterien, damit Klimaanpassung ermöglicht wird, ohne ökologische Risiken auszuweiten.

13. Anmerkungen zu § 54 BNatSchG-E

Die Erweiterung der Ermächtigung in § 54 BNatSchG-E soll ermöglichen, naturschutzrechtliche Prüfungen und Maßnahmen durch spätere Verordnungen stärker zu vereinheitlichen. Das kann Verfahren grundsätzlich beschleunigen, etwa bei Verträglichkeitsprüfungen, Artenerfassungen, Schutzmaßnahmen, Unterhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen sowie bei Ausnahmen für Infrastrukturvorhaben.

Eine solche Standardisierung ist jedoch nur dann vertretbar, wenn die späteren Regelungen klare und fachlich belastbare Maßstäbe enthalten. Dabei dürfen Eigentümerrechte, Haftungsfragen und Folgekosten nicht ausgeblendet werden. Gerade Maßnahmen an Verkehrswegen, insbesondere an Bahnstrecken, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen können erhebliche Auswirkungen auf benachbarte Wälder und Agrarflächen haben, etwa durch Eingriffe in Bestände, veränderte Entwässerung, zusätzliche Verkehrssicherungspflichten, Pflegeaufwand oder Haftungsrisiken. Standardisierung darf daher nicht dazu führen, dass Infrastrukturmaßnahmen zugelassen oder durchgeführt werden, während daraus entstehende Belastungen ungeklärt auf angrenzende private Flächen verlagert werden.

14. Anmerkungen zu § 67 BNatSchG-E

§ 67 BNatSchG-E ist im Zusammenhang mit den neuen Flächenkulissen von besonderer Bedeutung. Je stärker Biotopverbund, Natürliche Infrastruktur, Kompensation und Wiederherstellung miteinander verknüpft werden, desto größer ist das Risiko zusätzlicher Beschränkungen der Nutzung privater land- und forstwirtschaftlicher Flächen. Befreiungen dürfen nicht als nachträgliches Korrektiv für unklare oder zu weit gefasste Regelungen dienen. Die Grenzen möglicher Belastungen müssen bereits im Gesetz selbst klar bestimmt werden.

Die Aufnahme des Tierwohls in den Katalog der überwiegenden öffentlichen Interessen ist politisch nachvollziehbar, darf jedoch nicht dazu führen, dass daraus mittelbar zusätzliche Anforderungen an tierhaltende und weidewirtschaftliche Betriebe abgeleitet werden.

Aus Sicht der Waldeigentümer ist entscheidend, dass klimaangepasste Forstwirtschaft nicht erst über ein Befreiungsverfahren ermöglicht wird. Forstliche Maßnahmen müssen grundsätzlich zulässig bleiben. Andernfalls entstünden zusätzlicher Verwaltungsaufwand, Rechtsunsicherheit und Verzögerungen bei Maßnahmen, die zur Entwicklung klimaresilienter Wälder notwendig sind.

15. Anmerkungen zu § 74 BNatSchG-E

Die Übergangs- und Evaluierungsregelungen sind für die Rechtssicherheit des Gesetzes zentral. Der bisherige Übergangsschutz ist allerdings unzureichend. Er greift erst bei bereits gestellten Zulassungsanträgen oder bereits zugelassenen Vorhaben und setzt damit deutlich zu spät an. Viele Vorhaben werden lange vor der Antragstellung konkret vorbereitet. Bereits in dieser Phase entstehen erhebliche Kosten, Gutachten werden beauftragt, Flächen gesichert und Abstimmungen mit Behörden geführt. Werden solche Vorhaben nachträglich den neuen Regelungen unterworfen, werden berechtigte Planungserwartungen enttäuscht. Es drohen Verzögerungen, Mehrkosten und erhebliche Rechtsunsicherheit. Sachgerecht ist daher allein eine alternative Übergangsregelung, die auch bereits begonnene planerische Vorbereitungen erfasst und die Anwendung begünstigender Regelungen auf Antrag ermöglicht. Dieser Ansatz sollte verbindlich übernommen werden.

Auch die vorgesehene Evaluierung greift deutlich zu kurz. Sie darf sich nicht vor allem auf Infrastrukturvorhaben, kommunale Belange und Vollzugstauglichkeit beschränken. Damit würde die zentrale Betroffenheit privater Flächeneigentümer, Waldeigentümer sowie land- und forstwirtschaftlicher Betriebe nur völlig unzureichend erfasst. Der Entwurf schafft mit der Natürlichen Infrastruktur, dem Malus, der rechtlichen Sicherung des Biotopverbunds und neuen Kompensationsinstrumenten Regelungen, die die private Flächenbewirtschaftung und -nutzung erheblich beeinflussen können. Deshalb müssen auch Kompensationskosten, Förderzugang, Flächenverfügbarkeit, Verwaltungsaufwand, Datengrundlagen, Rechtsschutz und bestehende Bewirtschaftungsstrukturen geprüft werden. Entscheidend ist zudem, ob die Natürliche Infrastruktur trotz vorgeblich begrenzter formaler Rechtsfolgen in der Praxis zu einer neuen Planungs-, Förder-, Kompensations- oder Restriktionskulisse wird. Gerade solche faktischen Steuerungswirkungen müssen ausdrücklich Gegenstand der Evaluierung sein.

Eine Verkürzung der sechsmonatigen Frist bis zum Inkrafttreten wäre angesichts der Tragweite des Entwurfs nicht vertretbar. Die neuen Regelungen greifen in bestehende Planungs-, Kompensations-, Förder- und Flächenkulissen ein und können private Eigentümer und Bewirtschafter erheblich betreffen. Länder, Behörden, Eigentümer, Vorhabenträger und Maßnahmenträger benötigen ausreichend Zeit, um Datengrundlagen zu prüfen, Verfahren anzupassen, Zuständigkeiten zu klären und bestehende Rechte zu sichern. Ohne ausreichende Vorbereitungszeit drohen fehlerhafte Einstufungen, ungeklärte Zuständigkeiten, zusätzlicher Verwaltungsaufwand und erhebliche Rechtsunsicherheit. Die Sechsmonatsfrist ist daher auf ein Jahr auszuweiten.

D. Politische Folgerungen und Kernforderungen

Der vorliegende Entwurf setzt die falschen Prioritäten. Er schwächt Eigentum, Land- und Forstwirtschaft sowie den ländlichen Raum strukturell, statt Naturschutz und wirtschaftliche Nutzung partnerschaftlich zu verbinden. Wer Biodiversität und Klimaschutz wirksam voranbringen will, ist auf die Eigentümerinnen und Eigentümer sowie die Bewirtschafterinnen und Bewirtschafter angewiesen. Gegen sie und über ihre Köpfe hinweg lässt sich kein Naturschutz gestalten, der Bestand hat.

Wir fordern die Bundesregierung daher auf, den Entwurf grundlegend zu überarbeiten und dabei insbesondere:

- den Grundsatz der Freiwilligkeit auf privaten Flächen normativ im Gesetz zu verankern, sodass aus der Zugehörigkeit zur Natürlichen Infrastruktur, zum Biotopverbund oder zur Landschaftsplanung keine Bewirtschaftungs-, Duldungs- oder Wiedervernässungspflichten entstehen
- Maßnahmen, die über die ordnungsgemäße Land- und Forstwirtschaft hinausgehen, nur mit Zustimmung der Eigentümerinnen und Eigentümer, angemessener Vergütung und gesicherter Finanzierung zuzulassen
- die inflationäre Ausweitung des überragenden öffentlichen Interesses zurückzunehmen und Ernährungs- und Rohstoffsouveränität sowie die aktive, klimaangepasste Bewirtschaftung gleichrangig zu schützen
- die besonders eingriffsintensiven und unbestimmten Regelungen, namentlich § 20a sowie die Einstufung als überragendes öffentliches Interesse, zu streichen oder hilfsweise strikt auf rechtskräftig ausgewiesene Schutzgebiete zu begrenzen
- § 16a bis zur Umsetzung des europäischen Systems für Nature Credits entfallen zu lassen
- Bürokratie abzubauen statt aufzubauen, den Erfüllungsaufwand transparent auszuweisen und durch eine belastbare Übergangsregelung sowie eine Umsetzungsfrist von einem Jahr Planungs- und Rechtssicherheit zu gewährleisten

Naturschutz gelingt mit den Landnutzerinnen und Landnutzern, nicht gegen sie. An diesem Maßstab ist der Gesetzentwurf zu messen. In seiner jetzigen Form ist er abzulehnen.