



**KERNELEMENTE  
FÜR EINE NEUE  
BIODIVERSITÄTS-  
STRATEGIE**

**GREENPEACE**

# Greenpeace Stellungnahme

**Analyse wichtiger Kernelemente und Anforderungen für eine neue nationale Biodiversitätsstrategie als Planungsinstrument für die Umsetzung des Weltnaturschutzabkommens und des EU Nature Restoration Law in Deutschland**

**Autor:innen: Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm**

Oktober 2024

## **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](mailto:presse@greenpeace.de), [www.greenpeace.de](http://www.greenpeace.de) **Politische Vertretung Berlin** Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, Tel. 030/30 88 99 - 0 **V.i.S.d.P.** Jannes Stoppel **Foto** Titel: Axel Kirchhof / Greenpeace 2014

## **Der Schutz unserer Lebensgrundlagen verlangt klare und verbindliche Vorgaben, schöne Worte genügen nicht**

**Die Bundesregierung muss die Erarbeitung konkreter gesetzlicher Maßnahmen bereits in der neuen Nationalen Biodiversitätsstrategie 2030 verankern**

*Der Schutz unserer Lebensgrundlagen verlangt klare und verbindliche Vorgaben. Schöne Worte genügen dafür nicht - das zeigt nicht zuletzt die weitgehend gescheiterte „alte“ Nationale Biodiversitätsstrategie 2020. Vor der CoP16 der UN-Konvention zur biologischen Vielfalt in Kolumbien gilt es für Deutschland eine neue nationale Biodiversitätsstrategie für die Umsetzung des Weltnaturabkommens zu präsentieren. Unter dem Weltnaturabkommen wird erwartet, dass Deutschland jetzt eine Regierungsstrategie vorlegt, die die Umsetzung der vereinbarten 2030 Ziele maßgeblich voranbringt.*

*Der Schutz unserer Lebensgrundlagen ist nur dort und nur dann erfolgreich, wo und wenn es klare und verbindliche, sprich gesetzliche Vorgaben gibt und deren Einhaltung effektiv kontrolliert und durchgesetzt wird. Ohne klare und verbindliche gesetzliche Vorgaben fehlt es jeder noch so gut gemeinten Umweltpolitik zum Schutz von biologischer Vielfalt und der natürlichen Lebensgrundlagen an Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Ressorts und Fachpolitiken. Es bedarf insoweit einer grundlegenden Kursänderung in Deutschland.*

*Bereits in der Nationalen Biodiversitätsstrategie 2030 müssen daher konkrete gesetzliche Maßnahmen benannt und gefordert werden, die für eine tatsächlich wirksame Umsetzung der Anforderungen aus dem völkerrechtlich verbindlichen Global Biodiversity Framework, dem unionsrechtlich verbindlichen Nature Restoration Law sowie Art. 2 GG, Art. 20a GG dringend geboten sind.*

*Greenpeace unterbreitet mit dieser Stellungnahme erste konkrete Vorschläge für notwendige Änderungen im Raumordnungsgesetz, im Bundesnaturschutz- und Bundeswaldgesetz, für ein eigenständiges Renaturierungsgesetz sowie für Änderungen im Steuerrecht, die von der neuen Nationalen Biodiversitätsstrategie 2030 adressiert werden müssen.*

## 1. Global Biodiversity Framework und Nature Restoration Law: Umsetzungsverpflichtungen in Deutschland

a) Mit der Verabschiedung des „*Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*“ (GBF),<sup>1</sup> liegen seit Dezember 2022 völkerrechtlich verbindliche globale Ziele zum Schutz, zur Wiederherstellung und zur nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt vor.

Übergeordnetes Ziel des GBF ist es, bis 2030 den Verlust an Biodiversität zu stoppen und eine Trendumkehr einzuleiten.

Der GBF verlangt dafür unter anderem eine umfassende Integration des Biodiversitätsschutzes in alle räumlichen Fachplanungen, und zwar sowohl in Bezug auf die Land- als auch auf die Wasserflächen. Dieses Ziel des GBF adressiert sämtliche Flächen, unabhängig von ihrem Schutzstatus oder ihrem qualitativen Zustand. Auch Land- und Wasserflächen, die (noch) nicht degradiert oder besonders geschützt sind, unterfallen demnach dem Regelungsregime des GBF.

Bis 2030 soll zudem sichergestellt werden, dass mindestens 30 Prozent der Landfläche sowie der Süßwasser-, Küsten- und Meeresgewässer wirksam geschützt und erhalten werden. Das gilt insbesondere für jene Land- und Wasserflächen mit besonderer Bedeutung für den Erhalt der Biodiversität und von Ökosystemfunktionen und -leistungen. Von diesen wiederum sind jeweils mindestens ein Drittel streng zu schützen.

Ebenfalls bereits bis 2030 soll sichergestellt werden, dass mindestens 30 Prozent der degradierten Land-, Süßwasser-, Küsten- und Meeresökosysteme wirkungsvoll saniert werden, um den Zustand der biologischen Vielfalt, der Ökosystemfunktionen und -leistungen, der ökologischen Integrität und Vernetzung zu verbessern.

Darüber hinaus sieht der GBF etwa vor,

- dass Nährstoffeinträge und das Gesamtrisiko durch Pestizide und hochgefährliche Chemikalien um mindestens die Hälfte bis 2030 verringert werden,
- die Verhütung und Verringerung der Verschmutzung durch Kunststoffe und Bemühungen um deren Beseitigung,
- dass umweltschädliche Subventionen und Anreize bis 2025 überprüft und bis 2030 vollständig abgebaut werden.

b) Der Verabschiedung des GBF war die *EU-Biodiversitätsstrategie für 2030*<sup>2</sup> aus dem Jahr 2020 vorausgegangen. Sie adressierte bereits teilweise Ziele, wie sie 2022 dann im Rahmen des GBF

---

<sup>1</sup> Siehe <https://www.cbd.int/conferences/2021-2022/cop-15/documents> oder CBD/COP/15/L25.

<sup>2</sup> Europäische Kommission, COM(2020) 380 final.

beschlossen wurden. So enthält sie unter anderem schon die Zusage, mindestens 30 Prozent der Landfläche, einschließlich der Binnengewässer, und 30 Prozent der Meeresgebiete der Union unter europäischen Umweltschutzvorgaben zu schützen. Mindestens ein Drittel davon soll nach der EU-Biodiversitätsstrategie streng geschützt werden, einschließlich aller verbleibenden Primär- und Altwälder.

c) Mit dem *Nature Restoration Law (NRL)* - „Verordnung zur Wiederherstellung der Natur“<sup>3</sup> - ist auf Unionsebene jetzt zudem und vor allem eine Umsetzung insbesondere des völkerrechtlichen GBF erfolgt, die nun auch unionsrechtlich verbindlich und mit klaren Fristen die Mitgliedstaaten auf die grundlegenden Ziele, Pflichten und Maßnahmen des GBF verpflichtet.

d) Deutschland steht folglich in der Pflicht, die Ziele und Mechanismen des GBF und des NRL auf nationaler Ebene *tatsächlich wirksam* umsetzen.

Die seitens des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Verbraucherschutz (BMUV) in diesem Zusammenhang vorgelegten „*Vorschläge des Entwurfs*“ für eine *Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt 2030* enthalten zwar durchaus richtige inhaltliche Ansätze, verkennen aber weitgehend das grundlegende Erfordernis der notwendigen Verbindlichkeit der Umsetzungsmaßnahmen, sie adressieren dieses Erfordernis nicht einmal. Sie lassen auch jede Analyse des weitgehenden Scheiterns der *Nationalen Biodiversitätsstrategie 2020* vermissen:

## **2. Vorliegende „Vorschläge des Entwurfs“ des BMUV verkennen grundlegendes Erfordernis der notwendigen Verbindlichkeit der Umsetzungsmaßnahmen**

a) Die seitens der Bundesregierung beabsichtigte „umfangreiche Neuauflage der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt“<sup>4</sup> ist zur Umsetzung des GBF und des NRL zweifelsohne eine geeignete, aber bei Weitem keine ausreichende Maßnahme. Das gilt auch für die Aktionspläne,<sup>5</sup> die im Rahmen der neuen *Nationalen Biodiversitätsstrategie 2030* aufgestellt werden sollen.

Denn ohne Verbindlichkeit der nationalen Umsetzungsmaßnahmen gibt es, das zeigt die jahrzehntelange Erfahrung eindrücklich, keinen wirksamen Biodiversitätsschutz: Die 2007 von der Bundesregierung beschlossene und bis heute geltende *Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt 2020* ist inhaltlich durchaus ambitioniert, sie sieht rund 330 Qualitäts- und Handlungszielen sowie 430 Maßnahmen vor und deckt alle biodiversitätsrelevanten Themen ab. Ziel der Strategie aus 2007 war

---

<sup>3</sup> Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2024 on nature restoration and amending Regulation (EU) 2022/869.

<sup>4</sup> BMUV, Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt 2030 - Diskussionsvorschläge des BMUV, S. 5.

<sup>5</sup> BMUV, Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt 2030 - Diskussionsvorschläge des BMUV, S. 5.

es, den Rückgang der biologischen Vielfalt aufzuhalten und bis zum Jahr 2020 eine Trendwende einzuleiten. Auch viele der Einzelziele sollten bereits bis 2020 erreicht werden.

Tatsächlich stellte und stellt u.a. das BMUV aber selbst regelmäßig Zielverfehlungen fest. Deutschland ist weit davon entfernt, die gesteckten Ziele der „alten“ *Nationalen Biodiversitätsstrategie 2020* erreicht zu haben. Die Biodiversitätskrise ist nach wie vor dramatisch, ein Rückgang des Artensterbens und der Zerstörung von Lebensräumen und überhaupt die bereits 2007 geforderte Trendwende sind nicht in Sicht.

Die seitens des BMUV nunmehr vorgelegten „Vorschläge des Entwurfs“ zur Umsetzung des GBF und des NRL benennen das nicht einmal, es fehlt auch jede Analyse der Gründe für das weitgehende Scheitern der *Nationalen Biodiversitätsstrategie 2020*.

Tatsächlich verhält es sich so, dass eine „bloße“ Strategie gerade keine unmittelbaren Umsetzungs- oder Handlungspflichten begründet. Selbstverständlich ist eine Strategie als eine erste Grundlage des politischen und exekutiven Handelns wichtig, ihr kommt aber keine Verbindlichkeit zu. Ohne nachfolgende gesetzliche und damit verbindliche Vorgaben, droht eine Strategie leerzulaufen - so wie es eben in weiten Teilen mit der *Nationalen Biodiversitätsstrategie 2020* geschehen ist.

Umweltpolitik - und mithin der Schutz unserer Lebensgrundlagen - ist dort und dann erfolgreich, wo und wenn es klare und verbindliche, sprich gesetzliche Vorgaben gibt und deren Einhaltung effektiv kontrolliert und durchgesetzt wird. Ohne klare und verbindliche gesetzliche Vorgaben fehlt es jeder noch so gut gemeinten Umweltpolitik zum Schutz von biologischer Vielfalt und unserer natürlichen Lebensgrundlagen an Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Ressorts und Fachpolitiken.

Der Biodiversitätsschutz hat keine einflussreiche Lobby, es gibt nicht, wie bei beispielsweise bei den Erneuerbaren Energien, eine Industrie, die ein originäres wirtschaftliches Interesse an der Realisierung hat. Im Gegenteil existiert - quasi auf der „anderen Seite“ - eine Land- und Forstwirtschaftslobby mit großen Beharrungskräften, weil zum Beispiel für die durch flächenhafte Entwässerungen geprägte Landwirtschaft in Deutschland bislang keine klare und verbindliche Perspektive zum Ausstieg bzw. zum Umstieg auf eine extensive Moor- und Feuchtgrünlandbewirtschaftung entwickelt worden ist - in Anlehnung etwa an den Kohleausstieg und mit entsprechenden Entschädigungen.

Dem Schutz der Lebensgrundlagen wird in der Folge insgesamt nicht nur kein Vorrang beigemessen, er wird in der Abwägung mit Nutzungs- und Nutzerinteressen aus kurzfristigen ökonomischen Erwägungen heraus mindestens (zu) oft, wenn nicht regelmäßig nach hinten gestellt.

Das bedeutet, eine neue *Nationale Biodiversitätsstrategie 2030* muss hier ansetzen und aus diesen Defiziten der Vergangenheit Konsequenzen ziehen, will sie nicht wiederum in weiten Teil Papiertiger bleiben.

Eine neue Nationale Biodiversitätsstrategie 2030 darf sich folglich im Wesentlichen nicht allein auf Aktionspläne und mögliche Förderprogramme fokussieren, sondern muss konkrete (!) gesetzliche Vorhaben zwar noch nicht im Einzelnen ausformulieren, aber doch jedenfalls so spezifisch benennen und begründen, dass deren zeitnahe Erarbeitung und Umsetzung so alternativlos wie essenziell zur Sicherstellung der Erreichung der Ziele der Nationalen Biodiversitätsstrategie und mithin des GBF und des NRL bereits bis 2030 sind.

b) Zur Umsetzung der grundlegenden Ziele des GBF, des NRL und der EU-Biodiversitätsstrategie bedarf es in Deutschland einer **grundlegenden Kursänderung**:

- Das Verhältnis von Nutzungs- und Nutzerinteressen einerseits und Allgemeinwohlinteressen andererseits im Rahmen staatlicher, die biologische Vielfalt und den natürlichen Klimaschutz betreffender Entscheidungsprozesse muss ein grundsätzlich anderes werden. Der Schutz der biologischen Vielfalt muss ebenso wie der natürliche Klimaschutz und die ökosystembasierte Klimaanpassung querschnittsartig und mit entsprechend hoher Gewichtung und Verbindlichkeit in alle anderen Politiken integriert werden.
- Es müssen verstärkt die strengen Schutzkategorien der Naturschutzgebiete und Nationalparks ausgewiesen werden, da die Ausweisung „allein“ als FFH- oder Vogelschutzgebiet bzw. die Kategorien des Biosphärenreservats, Landschaftsgebiets, Naturparks oder geschützten Landschaftsbestandteils keinen effektiven Schutz in Deutschland gewährleisten.
- § 3a Klimaschutzgesetz (KSG) muss durch gesetzliche Regelungen im LULUCF-Bereich unterlegt werden. Maßnahmen zum Schutz der Biodiversität müssen mit denen des natürlichen Klimaschutzes und der ökosystembasierten Klimaanpassung verbindlich „verzahnt“ werden.
- Darüber hinaus bedarf es eines Regelwerks, um die wirkungsvolle Sanierung von mindestens 30 Prozent der degradierten Land-, Süßwasser-, Küsten- und Meeresökosysteme bis 2030 sicherstellen zu können. Die Umsetzung des NRL durch eine verbindliche integrative Raumplanung und -ordnung und weitere verbindliche Gesetzgebung ist dafür ein erster notwendiger Schritt.
- Das bedeutet zugleich, dass auch die Eigentumsgarantie verstärkt an den wissenschaftlichen Erkenntnissen und Erfordernissen des Biodiversitätsschutzes und des natürlichen Klimaschutzes ausgerichtet werden muss. Denn das Grundrecht auf Eigentum beinhaltet nicht nur eine Freiheitsdimension, sondern aus Art. 14 Abs. 2 GG zugleich die Verpflichtung von Eigentümer\*innen auf das Allgemeinwohl („Ökologiepflichtigkeit des Eigentums“).

Die Vorschläge des Entwurfs des BMUV für eine *Nationale Biodiversitätsstrategie 2030* und den 1. Aktionsplan adressieren das Vorstehende im Wesentlichen gar nicht bzw. allenfalls ansatzweise und jedenfalls viel zu vage, unspezifisch und teils auf überholter Grundlage. Nach Auffassung von Greenpeace Deutschland muss mindestens das Folgende in die NBS aufgenommen werden:

### **3. Forderung notwendiger gesetzlicher Maßnahmen in der Nationalen Biodiversitätsstrategie 2030**

#### **a) Raumordnungsgesetz**

Im Rahmen der *Nationalen Biodiversitätsstrategie 2030* ist es unerlässlich, die Änderung des Raumordnungsgesetzes (ROG) zu fordern.

aa) Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 2 ROG bislang allein verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums.

Ohne bundesweite verbindliche Zielvorgaben dürften jedoch weder die vom GBF und NRL geforderte Integration des Biodiversitätsschutzes in raumbedeutsame Fachplanungen noch die 30-prozentigen Unterschutz- und Sanierungsziele des GBF und des NRL erreicht werden können.

- **Der raumordnerische Grundsatz im jetzigen § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG sollte daher - unter Bezugnahme auf die Flächenziele zum Erhalt und zur Wiederherstellung der biologischen Vielfalt und unter Verweis auf die Bedeutung für den natürlichen Klimaschutz und die ökosystembasierte Klimaanpassung - in einen eigenständigen Paragrafen im ROG in ein bundesweites raumordnerisches Ziel überführt werden, das - wie alle raumordnerischen Ziele - sodann einer Beachtungspflicht unterliegt. Das heißt, ein „Wegwägen“ dieser Ziele im Rahmen von raumbedeutsamen Fachplanungen käme dann nur noch in begründeten (Ausnahme-)Fällen in Betracht.**
- **Weiter sollte darin festgelegt werden, dass der Schutz der Biodiversität und der natürliche Klimaschutz unerlässlich für den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen im Sinne von Art. 20a GG sind und deshalb im überragenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Sicherheit dienen.**

bb) 2017 wurde mit der Novellierung des ROG eine Rechtsgrundlage für den Bund geschaffen, einen länderübergreifenden Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz aufzustellen (ansonsten obliegt die Aufstellung von Raumordnungsplänen den Ländern). Der

länderübergreifende Raumordnungsplan für den Hochwasserschutz ist am 1. September 2021 in Kraft getreten.

- Ebenfalls im ROG sollte deshalb eine entsprechende Rechtsgrundlage des Bundes für einen länderübergreifenden Raumordnungsplan für den Biodiversitätsschutz infolge der Zielvorgaben des GBF und des NRL geschaffen werden.
- In der Folge hätte der Bund einen solchen Raumordnungsplan aufzustellen und darin zum einen die Flächen zu benennen, die einem (strengeren) Schutzregime unterstellt werden sollen, um die Flächenziele des GBF und des NRL zu erfüllen. Zum anderen wären darin die Flächen zu benennen, die wirkungsvoll saniert werden sollen, um das weitere 30-Prozentziel zu erreichen. Damit bestünde im Übrigen Planungssicherheit für alle Seiten.
- Der bereits existierende Raumordnungsplan für die deutsche Ausschließliche Wirtschaftszone (AWZ) in der Nordsee und in der Ostsee wäre entsprechend anzupassen.

#### **b) Bundesnaturschutzgesetzes und ggfls. eigenständiges Renaturierungsgesetz**

aa) Im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) ist den Schutzziele und Belangen der biologischen Vielfalt endlich gesetzlich ein maßgeblich höheres Gewicht gegenüber anderen Belangen beizumessen. Die *Nationale Biodiversitätsstrategie 2030* muss mithin konkret fordern:

- Die Flächenziele von GBF und NRL zum Erhalt und zur Wiederherstellung der biologischen Vielfalt sind unter Verweis auf die Bedeutung für den natürlichen Klimaschutz und die ökosystembasierte Klimaanpassung in § 1 BNatSchG als explizite Ziele des BNatSchG aufzunehmen.
- Für diese Ziele sowie die in § 1 Abs. 2 BNatSchG schon bisher konkretisierten Ziele zum Schutz der Biodiversität sollte im BNatSchG (wie im ROG, siehe soeben) ebenfalls eine Beachtungspflicht verankert und damit als künftiger bindender Entscheidungsmaßstab für die Exekutive in sämtlichen raumbedeutsamen Planungen festgelegt werden. Das ist auch erforderlich, um der Forderung des GBF nach einer querschnittsartigen Verankerung des Biodiversitätsschutzes in sämtlichen anderen Politiken zu genügen.
- Es sollte darüber hinaus in § 1 BNatSchG festgeschrieben werden, dass es Ziel des Gesetzes ist, die Einhaltung der in § 3a Abs. 1 KSG festgelegten Emissionsminderungsbeiträge für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft durch eine entsprechende

**Ausrichtung von Naturschutz und Landschaftspflege zu gewährleisten, indem der Sicherung und Förderung der Senkenfunktion des LULUFC-Sektors besondere Bedeutung beigemessen wird.**

- **In § 2 Abs. 3 BNatSchG sollte klargestellt werden, dass der Verwirklichung der Ziele des § 1 Abs. 2 BNatSchG und der neuen Flächenziele aus GBF und NRL sowie dem neuen Ziel des natürlichen Klimaschutzes gegenüber sonstigen Anforderungen der Flächennutzung und der Nutzung natürlicher Ressourcen ein herausragendes Gewicht zukommt bzw. auch diese Belange im überragenden öffentlichen Interesse stehen.**

bb) Für mehr Wildnisgebiete und das 30-prozentige GBF-Schutzziel einschließlich des Drittels, das noch einmal einem besonders strengen Schutz unterstellt werden soll sowie die Anforderung aus Art. 4 Abs. 1 des NRL, wonach zunächst denjenigen Wiederherstellungsmaßnahmen Priorität zukommt, die Natura 2000-Gebiete betreffen, bedarf eines strikten Schutzstatus für Natura-2000-Gebiete. Daraus ergibt insbesondere auch die Forderung:

- **§ 32 Abs. 2 BNatSchG, der die Festlegung von Schutzgebieten in Deutschland regelt, dahingehend zu ändern, dass die Schutzkategorien Naturschutzgebiet und Nationalpark künftig die Regel darstellen und auch der Schutzstatus bereits ausgewiesener Gebiete entsprechend anzupassen ist.**

cc) Als tatsächlich wirksame Maßnahmen zum Schutz intakter Moore und für Wiedervernässungen sollte im BNatSchG eine **gesetzliche Ermächtigung** festgeschrieben, um

- **bundesweit Flächen der Entwässerung zwecks landwirtschaftlicher Nutzung zu entziehen und landwirtschaftlich genutzte entwässerte Flächen der Renaturierung oder Wiedervernässung zuzuführen.**

dd) Gegebenenfalls kommt hier analog etwa zum Kohleverstromungsbeendigungsgesetz auch die Forderung nach einem eigenständigen „**Renaturierungsgesetz**“ in Betracht, um einen Umstieg von intensiver Landwirtschaft auf eine extensive Moor- und Feuchtgrünlandbewirtschaftung mit erforderlichen Entschädigungen für die Landwirte abzusichern. Auch ein solches Renaturierungsgesetz müsste dann selbstverständlich die soeben dargestellte gesetzliche Ermächtigung enthalten, um Zugriffe auf Flächen zu ermöglichen.

Ein „Renaturierungsgesetz“ muss darüber hinaus Vorschriften enthalten,

- **dass zur Erfüllung der aus § 3a Abs. 1 und Abs. 2 KSG folgenden Pflichten sowie aus Gründen des Biodiversitätsschutzes die Entwässerung von Mooren, Feuchtgebieten und Auen**

**beschränkt sowie die Renaturierung bzw. Wiedervernässung entwässerter Moore, Feuchtgebiete und Auen festgelegt werden können.**

Ferner wäre im BNatSchG/Renaturierungsgesetz unter anderem festzulegen, dass

- **auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten ein Grünlandumbruch verboten ist.**

### **c) Bundeswaldgesetz**

Es ist die Novellierung des Bundeswaldgesetzes (BWaldG) mit grundlegenden Vorgaben auf Bundesebene zu fordern. Der bisher vorliegende Entwurf zur Änderung der Bundeswaldgesetzes erfüllt diese Anforderungen nicht, in Teilen steht insoweit sogar eine Verschlechterung gegenüber der bisherigen Situation zu befürchten.

Das NRL fordert in Art. 12 zudem neben den allgemeinen Wiederherstellungspflichten konkret für die Waldökosysteme ein verbindliches Verbesserungsgebot sowie ein verbindliches Gebot zu Trendumkehr in Bezug auf den Zustand bestimmter Indikatoren sowie die nach der FFH-Richtlinie geschützten Lebensraumtypen und die nach der Vogelschutzrichtlinie geschützten Vogelarten.

Eine Nichterfüllung der Pflichten aus Art. 12 Abs. 2, Abs. 3 des NRL ist nur aus Gründen höherer Gewalt (einschließlich Naturkatastrophen und Waldbränden) oder bei unvermeidbaren Transformationsprozessen, die direkt durch den Klimawandel bedingt sind, gerechtfertigt (Art. 12 Abs. 4 des NRL).

Konkret ist in der *Nationalen Biodiversitätsstrategie 2030* dementsprechend zu fordern, dass ein novelliertes Bundeswaldgesetz insbesondere vorgeben muss, dass:

- **als Gesetzesziel eine klare Wiederherstellungspflicht, ein nicht disponibles Verbesserungsgebot und ein ebenfalls nicht disponibles Gebot zur Trendumkehr gesetzlich verankert werden;**
- **als Gesetzesziel weiter die Sicherstellung der Erreichung der Ziele des GBF und des NRL festgelegt wird;**
- **festgelegt wird, dass Lebensraumtypen in Wäldern im Sinne des NRL, die sich nicht in einem guten Zustand befinden, in einen guten Zustand versetzt werden, und zwar durch entsprechende Wiederherstellungsmaßnahmen bis 2030 auf mindestens 30 Prozent, bis 2040 auf mindestens 60 Prozent und bis 2050 auf mindestens 90 Prozent der Flächen jeder in Anhang I des NRL aufgeführten Gruppe;**

- festgelegt wird, dass auf Flächen, die nicht von Lebensraumtypen im Sinne des NRL eingenommen sind, erneut etabliert werden, und zwar durch entsprechende Wiederherstellungsmaßnahmen bis 2030 für mindestens 30 Prozent, bis 2040 für mindestens 60 Prozent und bis 2050 für 100 Prozent der zusätzlichen Gesamtfläche, die erforderlich ist, um das einen günstigen Zustand aufweisende Bezugsgebiet für jede in Anhang I des NRL aufgeführte Gruppe von Lebensraumtypen zu erreichen;
- Bund und Länder ermächtigt werden, die forstwirtschaftliche Nutzung aus Gründen des Biodiversitäts- (und Klima-)Schutzes auf bestimmten Flächen zu beschränken oder zu verbieten;
- Kahlschläge verboten werden;
- die Bewirtschaftung so ausgerichtet wird, dass sie den Wiederherstellungspflichten des GBF und NRL nicht entgegensteht und ein Aufwärtstrend in Bezug auf den Index häufiger Waldvogelarten sowie in Bezug auf mindestens die folgenden Waldindikatoren erreicht wird:
  - a) stehendes Totholz,
  - b) liegendes Totholz,
  - c) den Anteil der Wälder mit uneinheitlicher Altersstruktur,
  - d) die Waldvernetzung,
  - e) die Bestände an organischem Kohlenstoff,
  - f) den Anteil der Wälder, in den einheimische Baumarten dominieren sowie
  - g) die Baumartenvielfalt.
- 15 Prozent der Gesamtwaldfläche in der Bundesrepublik Deutschland zur Schaffung eines Netzes von Naturwäldern dauerhaft im Sinne des europäischen FFH-Schutzes und der EU-Biodiversitätsstrategie aus der Bewirtschaftung genommen werden, einschließlich steilen Hanglagen in Mittel- und Hochgebirgen.

#### **d) Abbau und Umwidmung biodiversitätsschädlicher Anreizsysteme und Subventionen**

Ziel 18 des GBF fordert die Verringerung und Umwidmung biodiversitätsschädlicher Anreizsysteme und Subventionen in unmittelbarer Zukunft. Ziel 18 des GBF verlangt konkret:

*“Identify by 2025, and eliminate, phase out or reform incentives, including subsidies, harmful for biodiversity, in a proportionate, just, fair, effective and equitable way, while substantially and progressively reducing them by at least 500 billion United States dollars per year by 2030,*

*starting with the most harmful incentives, and scale up positive incentives for the conservation and sustainable use of biodiversity.”*

Das heißt, Anreizsysteme und Subventionen (Finanzhilfen, Steuervergünstigungen usw.) in den einzelnen Vertragsstaaten, mithin auch Deutschland, sind systematisch auf ihre Umweltwirkungen hin zu überprüfen und bei negativen Wirkungen bereits bis 2030 in erheblichem Umfang sozialverträglich abzubauen bzw. in natur-positive Maßnahmen umzuwidmen.

Für diese Abschaffung und Umwidmung müssen folglich *jetzt* die politischen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Die Nationale Biodiversitätsstrategie 2030 muss dementsprechend erforderliche verbindliche gesetzliche Maßnahmen für entsprechende Standards und Anreize mit effektiver Lenkungswirkung benennen und fordern.

aa) Übergeordnete Forderung muss daher die **konsequente Durchsetzung des Verursacherprinzips** im Umweltbereich sein, und zwar gerade auch mit Blick auf biodiversitätsschädliche Handlungen.

Das Verursacherprinzip (vgl. Art. 191 Abs. 2 AEUV) zielt darauf ab, diejenigen als Verantwortliche für Vermeidung, Verringerung und Beseitigung von Umweltbelastungen heranzuziehen, die sich durch direkte oder indirekte Belastung verursacht haben (polluter pays principle). Denn es widerspricht allgemeinen Grundsätzen der Lasten- und Verteilungsgerechtigkeit, wenn die Allgemeinheit für Kosten einstehen muss, die durch Einzelne verursacht wurden. Zugleich soll durch das Verursacherprinzip eine Internalisierung externer Kosten vorgenommen werden, um falsche Kostensignale und externe Effekte zu vermeiden. Mit anderen Worten, es geht um eine ökologische Kostenzurechnung.

**Durch umweltschädliche Finanzhilfen und Steuervergünstigungen für einzelne Verursachergruppen wird das Verursacherprinzip durchbrochen.** Ausdrückliche Ausnahmen vom Verursacherprinzip sind deshalb nur in begrenztem Umfang zulässig, und zwar gemäß Art. 192 Abs. 5 AEUV sofern eine Umweltschutzmaßnahme „mit unverhältnismäßig hohen Kosten für die Behörden eines Mitgliedstaats verbunden ist“. Das muss zum einen von dem Mitgliedstaat detailliert begründet werden, zum anderen sind in solchen Fällen „unbeschadet des Verursacherprinzips“ als geeignete Bestimmungen „nur“ vorübergehende Ausnahmeregelungen und/oder eine finanzielle Unterstützung aus dem nach Art. 177 AEUV errichteten Kohäsionsfonds vorgesehen. Viele etwa im Verkehrs- und Landwirtschaftsbereich bestehende Steuervergünstigungen in Deutschland dürften diese Voraussetzungen von vornherein nicht erfüllen.

bb) Stattdessen müssen „**Umweltsteuern**“ klar am Verursacherprinzip ausgerichtet strategisch zum **Biodiversitäts- und Klimaschutz genutzt werden.**

In Deutschland liegen bereits vielfältige Untersuchungen zu umweltschädlichen Subventionen vor, sowohl von Nichtregierungsorganisationen<sup>6</sup> als auch von staatlichen Institutionen wie dem Umweltbundesamt (UBA).<sup>7</sup> Auf diesen Grundlagen können und müssen heute schon unmittelbar in der Nationalen Biodiversitätsstrategie 2030 notwendige Maßnahmen zum Abbau umweltschädlicher Anreize und Steuern und zur Einführung „biodiversitätsschützender“ Anreize und Steuern gefordert werden, so unter anderem:

- **der ermäßigte Mehrwertsteuersatz für pflanzliche Produkte sollte unter 7 Prozent gesenkt und langfristig ganz abgeschafft und im Gegenzug die Mehrwertsteuervergünstigung für Fleisch und andere tierische Produkte gestrichen und auf den regulären Steuersatz von 19 Prozent erhöht werden;**
- **auf Pestizide (Herbizide, Fungizide, Wachstumsregler und Insektizide) sollte eine Abgabe oder Steuer zur verursachergerechten Internalisierung erhoben werden, um gesundheits- und umweltschädliche Risiken der Mittel zu berücksichtigen, den Einsatz generell zu vermindern und eine Substituierung zu weniger schädlichen Mitteln und Verfahren zu befördern und Pestiziden ihren „wahren“ Preis zu geben.**

Der Verkehrssektor ist mit erheblichen Schadstoffemissionen verbunden, insbesondere auch mit Stickoxidemissionen und Rußpartikeln. Diese wiederum wirken sich unmittelbar negativ nicht nur auf die Gesundheit der Menschen, sondern auch auf die Ökosysteme aus. Deshalb kann und sollte auch die Nationale Biodiversitätsstrategie 2030 insoweit explizit Maßnahmen fordern, so beispielsweise:

- **eine Mehrwertsteuerbefreiung für den öffentlichen Verkehr;**
- **die Streichung des sog. Dienstwagenprivilegs im Einkommenssteuergesetz (EStG), ebenso der Steuerbegünstigung von Dieselmotoren bei der Energiesteuer nach dem Energiesteuergesetz (EnergieStG).**

bb) Zweitens müssen die Ausgaben der öffentlichen Hand an den Erfordernissen des Biodiversitätsschutzes ausgerichtet werden:

(1) Das betrifft zunächst **öffentliche Ausschreibungen der Verwaltung und deren Vergabekriterien**. Insofern ist bereits anerkannt, dass bei der Auswahl des Auftragsgegenstandes die Möglichkeit

---

<sup>6</sup> Siehe etwa *Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS)*, Reform umweltschädlicher Subventionen, 2023; *dass.*, Kurzfristiges finanzielles Potential durch den Abbau umweltschädlicher Subventionen, 2023

<sup>7</sup> *UBA*, Ökologische Finanzreform: Produktbezogene Anreize als Treiber umweltfreundlicher Produktions- und Konsumweisen - Reformvorschläge für die Mehrwertsteuer, 2022; *dass.*, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, 2021.

besteht, von vornherein eine umweltfreundliche Alternative zu wählen. In die Leistungsbeschreibung können zudem Umweltaforderungen als technische Spezifikationen einfließen. Im Rahmen der Eignungsprüfung darf verlangt werden, dass das Unternehmen bestimmte Normen für das Umweltmanagement erfüllt. Umweltkriterien können darüber hinaus als Zuschlagskriterien in die Angebotswertung einbezogen werden. Es ist auch zulässig, Umweltkriterien in die zusätzlichen Bedingungen für die Ausführung des Auftrags einfließen zu lassen.<sup>8</sup>

Die Festsetzung derartiger Vergabekriterien muss verbindlich eingefordert und ausdrücklich auch auf Aspekte des Biodiversitätsschutzes erstreckt werden. Die Nationale Biodiversitätsstrategie 2030 muss eine entsprechende Ergänzung der „Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge“ (Vergabeverordnung - VgV) fordern.

(2) Das betrifft weiter die öffentlichen Ausgaben insgesamt, also gerade auch die **Aufstellung der Haushalte von Bund, Ländern und Kommunen**.

Für die Bundesebene wird der Bundeshaushalt nach der Bundeshaushaltsordnung (BHO) aufgestellt. Der Haushaltsplan dient der Feststellung und Deckung des Finanzbedarfs, der zur Erfüllung der Aufgaben des Bundes im Bewilligungszeitraum voraussichtlich notwendig ist (§ 2 BHO). An inhaltlichen Kriterien nennt § 7 Abs. 1 BHO allein die „Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit“. Gemäß § 7 Abs. 2 BHO sind für alle finanzwirksamen Maßnahmen angemessene Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen durchzuführen. Dabei ist auch die mit den Maßnahmen verbundene Risikoverteilung zu berücksichtigen.

Diese Vorgaben sind um einen Verweis auf die Verpflichtungen aus Art. 20a GG zu ergänzen. Art. 20a GG ist Staatsziel und als solches für alle staatlichen Institutionen und in allen Handlungsbereichen maßgeblich. Bei der Aufstellung des Haushalts sind in Zeiten der Biodiversitäts- und Klimakrise die Anforderungen eines effektiven Biodiversitäts- und Klimaschutzes auf Grund des verfassungsrechtlich gebotenen Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen zu beachten. Das gilt noch einmal mehr in Anbetracht der enormen Kosten, die jetzige defizitäre Maßnahmen des Biodiversitäts- und Klimaschutzes in Zukunft durch die notwendige Wiederherstellung von Ökosystemen, Klimaanpassungsmaßnahmen usw. verursachen werden.

---

<sup>8</sup> Siehe auch *UBA* (Hrsg.), Rechtsgutachten Umweltfreundliche öffentliche Beschaffung, Texte 46/2023.