



EIN GESETZ FÜR NATÜRLICHEN KLIMASCHUTZ

Greenpeace Stellungnahme

Ohne Verbindlichkeit kein wirksamer Klimaschutz: Das „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ muss durch notwendige Gesetzesänderungen ergänzt werden

Autor:innen: Rechtsanwältin Dr. Cornelia Ziehm und Jannes Stoppel

Oktober 2022

Kein Geld von Industrie und Staat

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

Impressum

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

Für die langfristige Sicherung von natürlichem Klimaschutz braucht es ein neues Land-Sektor/ LULUCF Artikelgesetz

Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes sind zur Erreichung der Klimaschutzziele aus Art. 20a GG und § 1 Bundes-Klimaschutzgesetz und mithin zur Einhaltung der Temperaturschwellen aus dem Pariser Klimaschutzabkommen genauso wichtig wie der Ausbau der Erneuerbaren Energien. Das gilt noch einmal in besonderer Weise mit Blick auf die vom Bundesverfassungsgericht geforderte intertemporale Freiheitssicherung. Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes leisten zudem einen wichtigen Beitrag zur Klimaanpassung und der Resilienz von Ökosystemleistungen zur Sicherung unserer Lebensgrundlagen und der Lebensgrundlagen künftiger Generationen. Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes bedürfen deshalb - genauso notwendig wie der Ausbau Erneuerbarer Energien - verbindlicher Vorgaben in den einschlägigen Gesetzen. Daran fehlt es bislang.

Diese Lücke muss zügig durch ein „LULUCF-Artikelgesetz“ geschlossen werden, das querschnittsmäßig die betroffenen Regelungsbereiche adressiert und Instrumente zur Um- und Durchsetzung der originären Pflichten des Sektors „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ aus § 3a Bundes-Klimaschutzgesetz implementiert.

Das „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ muss daher um Vorschläge für notwendige konkrete Gesetzesänderungen ergänzt werden. Die vorliegende Stellungnahme unterbreitet ihrerseits insoweit Vorschläge, die Mindestinhalte eines „LULUCF-Artikelgesetzes“ darstellen.

I. Notwendigkeit verbindlicher gesetzlicher Regelungen

1. Der natürliche Klimaschutz - also die Bewahrung und Förderung der CO₂-Senkenfunktion von Wäldern und Auen, Böden und Mooren, Meeren und Gewässern, naturnahen Grünflächen in der Stadt und auf dem Land - soll und muss neben dem Ausbau der Erneuerbaren Energien und der Energieeinsparung eine wesentliche Säule zur Erreichung der Klimaschutzziele sein.

Der Ausbau der Erneuerbaren Energien ist schon längst mit detaillierten umfangreichen und verbindlichen gesetzlichen Regeln insbesondere im Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG) unterlegt worden. Durch das Artikelgesetz „Windenergie an Land“ sind aktuell erneut das EEG sowie das Baugesetzbuch (BauGB) und das Raumordnungsgesetz (ROG) geändert worden, außerdem wurde ein Windenergieflächenbedarfsgesetz (WindBG) geschaffen, das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

wurde zur Ermöglichung des weiteren Ausbaus der Erneuerbaren Energien ebenfalls novelliert.¹ Darüber hinaus ist der Kohleausstieg verbindlich mit dem Kohleverstromungsbeendigungsgesetz (KVBG) geregelt.

Mit Blick auf Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes existiert demgegenüber auf Bundesebene nicht ansatzweise Entsprechendes. Auch die soeben zitierte Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes hat die Stärkung des natürlichen Klimaschutzes vollständig ausgeklammert. Das heißt, beispielsweise Maßnahmen zum Schutz intakter Moore, für die Renaturierung von Auen, eine naturnahe Bewaldung, die Wiederbewaldung geschädigter Waldflächen oder den gezielten Waldumbau zur Schaffung von Klimaanpassungsfähigkeit und Resilienz von Wäldern finden auf Bundesebene bislang keine verbindliche Entsprechung etwa im Raumordnungsgesetz, im Bundeswaldgesetz (BWaldG) oder im Bundesnaturschutzgesetz. Auch gibt es keine entsprechende Gesetzgebung für die landwirtschaftliche Bodennutzung zur Wiedervernässung von trockengelegten Torfböden. Ferner fehlen bis heute Korrekturen für die prioritär langlebige Nutzung von Biomasse im EEG und im Gebäudeenergiegesetz (GEG).

2. Auch das nunmehr vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) im Entwurf vorgelegte „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ lässt Vorschläge für notwendige gesetzliche Regelungen in den verschiedenen einschlägigen Gesetzen überhaupt vermissen.

Der Entwurf des Programms beschreibt zwar viele richtige Maßnahmen für die Förderung von Maßnahmen zur Stärkung des natürlichen Klimaschutzes im Rahmen dieser Legislaturperiode. Das vermag allerdings nicht darüber hinwegzutäuschen, dass das Programm keineswegs „alle notwendigen Schritte umfasst, um Ökosysteme zu schützen und zu stärken“.²

Tatsächlich handelt es sich nämlich ausschließlich um ein allgemeines Finanzierungsprogramm. Vorschläge für verbindliche Instrumente, um die Um- und Durchsetzung konkreter Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes in der Praxis zu gewährleisten und dauerhaft über die Zeit zu sichern, werden nicht adressiert.

Um Missverständnissen vorzubeugen: Es ist gut, dass aus dem Klima- und Transformationsfonds bis 2026 insgesamt vier Milliarden für Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes zur Verfügung gestellt werden sollen. Das allein genügt indes nicht:

3. Denn die Um- und Durchsetzung von Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes ist - ebenso wenig

¹ Siehe BT-Drs. 20/2355, BT-Drs. 20/2354.

² So aber BMUV, Kurzzusammenfassung des Programms, S. 2.

wie der Ausbau Erneuerbarer Energien - trotz großer Dringlichkeit kein Selbstläufer. Erschwerend kommt hier hinzu, dass der natürliche Klimaschutz keine Lobby hat, es gibt nicht, wie bei den Erneuerbaren Energien, eine Industrie, die ein originäres wirtschaftliches Interesse an der Realisierung hat.

Zugleich existiert auf der Seite wirtschaftlicher Akteur:innen in diesem Sektor eine Land- und Forstwirtschaftslobby mit großen Beharrungskräften. Für die durch flächenhafte Entwässerungen geprägte Landwirtschaft in Deutschland fehlt bislang eine klare und verbindliche Perspektive zum Ausstieg bzw. zum Umstieg auf eine extensive Moor- und Feuchtgrünlandbewirtschaftung - in Anlehnung etwa an den Kohleausstieg - mit entsprechenden Entschädigungen.

4. Die aus dieser defizitären Konstellation resultierenden Konsequenzen hat Greenpeace e.V. in einer umfassenden Studie 2021³ beschrieben. Aufgezeigt wird darin, dass und inwiefern es der Umweltpolitik und insbesondere auch der Politik zum Schutz von biologischer Vielfalt und Lebensgrundlagen und damit auch der Politik für einen natürlichen Klimaschutz an Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Ressorts und Fachpolitiken mangelt. Es existieren nicht nur in Einzelfällen, sondern kontinuierlich und systematisch Umsetzungsdefizite, die teils sogar bis zur Vollzugsunfähigkeit reichen. Zwar hat Deutschland ambitionierte internationale Umweltschutzabkommen unterzeichnet und ratifiziert und durchaus ehrgeizige politische Strategien auf nationaler Ebene entwickelt. In der Umsetzung und Zielerreichung bleibt die nachfolgende (Umwelt)Politik jedoch bis heute in Kenntnis und in dem Bewusstsein der Dringlichkeit des notwendigen Handelns in hohem Maße unzureichend. Dem Schutz der Lebensgrundlagen wird 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 hintenangestellt.

Davor kann das „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ nicht die Augen verschließen, im Gegenteil, es muss Vorschläge für gesetzliche Regelungen unterbreiten, will es nicht das Schicksal vieler früherer Programme und Strategien teilen und in der Praxis zu großen Teilen wirkungslos bleiben.

5. Natürlicher Klimaschutz ist genauso essenziell wie der Ausbau der Erneuerbaren Energien, er bedarf genauso klarer verbindlicher Vorgaben und muss sich im Einzelfall auch gegenüber anderen Belangen durchsetzen können. Die Erarbeitung entsprechender gesetzlicher Regelungen steht im Übrigen auch nicht zur Disposition von Exekutive und Legislative, und die dafür notwendige Verantwortung darf auch

³ Siehe Ziehm, Trendwende Umweltpolitik - Empfehlungen zum wirksamen Schutz unserer Lebensgrundlagen, Gutachten im Auftrag von Greenpeace e.V., November 2021.

nicht zur (angeblichen) „Ländersache“ herabgestuft werden:

Das verfassungsrechtliche Klimaschutzgebot aus Art. 20a GG, erst recht mit den Klarstellungen durch das Bundesverfassungsgericht in seinem Klima-Beschluss vom 24. März 2021⁴ und durch § 1 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG), verlangt vielmehr von Exekutive und Legislative ein Handeln, das auf die Erreichung der Temperaturschwellen aus dem Pariser Klimaschutzabkommen gerichtet ist. Das im Dezember 2018 in Kraft getretene Bundes-Klimaschutzgesetz trifft insoweit grundsätzliche einfachgesetzliche Konkretisierungen, und zwar explizit und originär auch für den Sektor „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ in Gestalt von verbindlichen Emissionsminderungen bereits bis 2030.

§ 3a Abs. 1 S. 1 KSG lautet:

„(1) Der Beitrag des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft zum Klimaschutz soll gestärkt werden. Der Mittelwert der jährlichen Emissionsbilanzen des jeweiligen Zieljahres und der drei vorhergehenden Kalenderjahre des Sektors Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft soll wie folgt verbessert werden:

- 1. auf mindestens minus 25 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2030,*
- 2. auf mindestens minus 35 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2040,*
- 3. auf mindestens minus 40 Millionen Tonnen Kohlendioxidäquivalent bis zum Jahr 2045.“*

Für die Einhaltung dieser verbindlich zu erreichenden Emissionsminderungen erklärt § 3a Abs. 2 KSG das für den Sektor „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ überwiegend zuständige Bundesministerium verantwortlich:

„Es hat die Aufgabe“, so § 3a Abs. 2 S. 2 KSG, „die für die Einhaltung der Ziele nach Absatz 1 erforderlichen nationalen Maßnahmen vorzulegen und umzusetzen“.

Weder das Bundes-Klimaschutzgesetz noch das Bundesnaturschutzgesetz noch das Bundeswaldgesetz noch irgendein anderes Gesetz geben jedoch dem Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) und/oder dem BMUV bisher verbindliche Instrumente zur Um- und Durchsetzung der Verpflichtungen des Sektors „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ aus dem Klimaschutzgesetz an die Hand.

Anders ausgedrückt, die gesetzlichen Verpflichtungen aus § 3a KSG und mithin von BMEL und BMUV „hängen in der Luft“, sie bedürfen dringend eines verbindlichen Unterbaus, um die Anforderungen aus Art. 20a GG und des Bundesverfassungsgerichts zu erfüllen und die verantwortlichen Ressorts

⁴ BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a. - BVerfGE 157, 30.

tatsächlich handlungsfähig zu machen, so dass sie ihren Verpflichtungen aus § 3a KSG nachkommen können.

Eine entsprechende Notwendigkeit folgt überdies aus dem Vorschlag der Europäischen Kommission für eine (unmittelbar) verbindliche „Verordnung zur Wiederherstellung der Natur“⁵ mit verpflichtenden Flächenzielen, auch als verbindliches Mittel zur Umsetzung der neuen EU-Biodiversitätsstrategie. Konkret ist danach vorgesehen, dass bis 2030 Wiederherstellungsmaßnahmen von Ökosystemen in einem Umfang erfolgen müssen, der mindestens 20 Prozent der Land- und Wasserfläche der EU entspricht, bis 2050 müssen alle Ökosysteme wiederhergestellt sein, für die insofern eine Notwendigkeit besteht (vgl. Art. 1 Abs. 2 des Vorschlags der Europäischen Kommission).

Der Entwurf für ein „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ sollte nicht nur, sondern *muss* daher entsprechend ergänzt werden und die Eckpunkte für ein „**LULUCF-Artikelgesetz**“ aufzeigen, also für ein Rahmengesetz, das querschnittsartig die erforderlichen Änderungen in schon existierenden Gesetzen bewirkt und gegebenenfalls auch neue Regelwerke schafft. LULUCF steht dabei für „Land Use, Land-Use Change and Forestry“, also die englische Übersetzung von „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“. LULUCF ist als eigener Sektor unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen (UNFCCC) erfasst.

6. Der Sektor „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ umfasst nach Anlage 1 zum Bundes-Klimaschutzgesetz als Quellkategorien im Einzelnen

- *Wald, Acker, Grünland, Feuchtgebiete, Siedlungen;*
- *Holzprodukte;*
- *Änderungen zwischen Landnutzungskategorien.*

Die folgenden Vorschläge adressieren nicht alle dieser Quellkategorien gleichermaßen, sie sind Mindestinhalte für ein LULUCF-Artikelgesetz:

⁵ Siehe *Europäische Kommission*, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration, COM(2022)304 final.

II. Mindestinhalte eines LULUCF-Artikelgesetzes

1. Anpassung des Raumordnungsgesetzes an Erfordernisse des Klimaschutzes

Ziele der Raumordnung sind nach § 3 Nr. 2 ROG bislang allein verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Im Gegensatz zu den in § 2 Abs. 2 ROG enthaltenen Grundsätzen gibt es also bisher keine bundesweit geltenden Ziele der Raumordnung.

Gleichzeitig sind aber - siehe oben - bundesweit Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz zur Erreichung der Klimaschutzziele unabdingbar und in Konkretisierung des verfassungsrechtlichen Klimaschutzgebots sowie der durch das Bundes-Klimaschutzgesetz normierten Pflichten erforderlich. Dieses Erfordernis bildet das Raumordnungsgesetz nicht ab. Der raumordnerische Grundsatz im jetzigen § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG, wonach

- *der Raum in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln, zu sichern oder, soweit erforderlich, möglich und angemessen, wiederherzustellen ist,*

ist deshalb jedenfalls in Bezug auf das Klima in einem eigenständigen Paragraphen in ein bundesweites raumordnerisches Ziel zu überführen, das nicht „nur“ einer Beachtungspflicht unterliegt, sondern

- *im überragenden öffentlichen Interesse liegt und der öffentlichen Sicherheit dient, indem es die Resilienz von Ökosystemen und ihrer Ökosystemfunktionen zur Sicherung der Lebensgrundlagen bezweckt, und zwar auch für künftige Generationen.*

Ohne eine entsprechende Regelung wird die Entwicklung des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland voraussichtlich kaum konsequent und nicht bundesweit auf die Erfordernisse des Klimaschutzes ausgerichtet werden.

2. Bundeswaldgesetz: Vom Nutzungs- zum Schutz- und Klimaanpassungsgesetz

Für den Bereich der Wälder hat Greenpeace e.V. im Rahmen des „Zukunftsdialogs Wald“ im August 2022 bereits konkrete Vorschläge zur notwendigen Novellierung des Bundeswaldgesetzes

unterbreitet:⁶

a) Die essenzielle Bedeutung der Wälder als natürliche Klimaschützer, als unverzichtbare Lebensgrundlage des Menschen, als unersetzbarer Lebensraum für Pflanzen und Tiere muss danach im Bundeswaldgesetz als übergeordnetes Ziel des Gesetzes verbindlich verankert werden. Es ist gesetzlich festzuschreiben, dass

- *es Ziel des Bundeswaldgesetzes ist, die Wälder auf Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen in ihrer Gesamtheit zu schützen und in ihrer Lebens- und Funktionsfähigkeit dauerhaft zu erhalten sowie die Erhaltung und Schaffung klimaresilienter und artenreicher Wälder zu gewährleisten,*
- *es darüber hinaus Ziel des Gesetzes ist, den Beitrag der Wälder für die Einhaltung der in § 3a Abs. 1 KSG festgelegten Emissionsminderungsbeiträge für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft durch den Erhalt von Wäldern und durch die Förderung von Holzvorräten in den Wäldern zu gewährleisten,*
- *die Bewirtschaftung der Wälder der Erreichung der vorgenannten Ziele dient und an ihnen auszurichten ist.*

b) Ein novellierte Bundeswaldgesetz muss dies entsprechend festlegen und insbesondere vorgeben, dass

- *vitale und resiliente Laub- und Laubmischwälder besser geschützt und extensiv naturnah bewirtschaftet werden, um eine möglichst geringe Kronenauflichtung für den Schutz des Mikroklimas zu garantieren;*
- *in offenen, gefährdeten Nadelbaumforsten möglichst schnell eine verbesserte Resilienz vor Dürreperioden und anderen Wetterextremen durch eine aufkommende Laubbaumschicht zur Bildung eines kühlenden Mikroklimas zu schaffen ist;*
- *hierfür die Naturverjüngung gefördert, eine waldschonende und wildgerechte Bejagung garantiert und eine strukturelle Diversifizierung der Bestände über die Bewirtschaftung vorgebracht werden muss;*
- *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*

⁶ Siehe Ziehm/Stoppel, Stellungnahme zur Novellierung des Bundeswaldgesetzes, Bundeswaldgesetz: Grundlegender Novellierungsbedarf – Erfordernisse des Klima- und Biodiversitätsschutzes sowie der Klimaanpassung (endlich) umsetzen, August 2022.

Hanglagen in Mittel- und Hochgebirgen.

c) Im Gesetz sollten für die Definition eines gesetzlich verankerten Mindeststandards für die Forstwirtschaft speziell im Laub- und Laubmischwald zudem grundlegende Parameter einer naturnahen Bewirtschaftung benannt werden, und zwar - unter anderem -

- *Naturverjüngung statt bodenschädigender Aufforstungen*
- *die Holznutzung wird auf die Hälfte des Zuwachses begrenzt*
- *Bäume erreichen vor der Ernte ihr erwachsenes Alter*
- *ein ausreichender Totholzverbleib im Wald wird gesichert*
- *Rückegassenabstände von mindestens 40, besser 60 Metern*
- *unterstützende Saatausbringung von standortheimischen Baumarten auf Wiederbewaldungsflächen und Waldneugründungen*
- *eine Wiederbewässerung von entwässerten Standorten*
- *Erhaltung der Waldökosysteme als Lebensraum einer artenreichen heimischen Pflanzen- und Tierwelt etwa durch Verzicht auf die Nutzung von Nist- und Höhlenbäumen sowie von Störungen, während der Brut- und Aufzuchszeiten; durch Belassen eines ausreichenden Anteils an Totholz im Wald; durch die Anwendung von ausschließlich anerkanntermaßen bestands- und -bodenschonenden Techniken usw.*

Das BMEL und das BMUV sind insofern zu ermächtigen,

im gegenseitigen Einvernehmen durch Verordnung die Kriterien für die Bestimmung vitaler und resilienter Wälder, die Anforderungen an eine naturnahe Bewirtschaftung sowie an Maßnahmen zur Resilienzstärkung für besonders krisenanfällige Waldökosysteme zügig zu konkretisieren.

d) Darüber hinaus sollten gesetzliche Einschränkungen der Forstwirtschaft mit Verboten

- *von Kahlschlägen,*
- *von flächiger Kronenauflichtung im Laub- und Laubmischwald,*
- *von maschinellen Bodenbearbeitungsmaßnahmen,*
- *Pflanzungen von Reinbeständen größer als 30x30 m*
- *Pflanzungen von standortfremden Baumarten*
- *von flächiger Befahrung von Waldböden mit schwerem Gerät,*
- *der Entnahme von Totholz auf Schadflächen von mehr als 75 Prozent*
- *von Gifteinsätzen sowie*
- *Entwässerungsmaßnahmen von Waldstandorten*

normiert werden. Festzulegen ist ferner, dass alle bestehenden Forstbetriebe ihre Forsteinrichtungsplanung und Managementpläne nach einer Übergangszeit an die vorgenannten Vorgaben anpassen müssen.

e) Während das BMEL seit 1969 ermächtigt ist, im Verordnungswege „den ordentlichen Holzeinschlag bundesweit zu beschränken, um ein etwaig bestehendes Überangebot auf dem Rohholzmarkt in Teilen zu kompensieren“ (vgl. § 1 Forstschäden-Ausgleichsgesetz), existiert trotz der herausragenden Rolle von Wäldern und insbesondere von Laub- und Laubmischwäldern für die Erreichung der in § 3a Abs. 1 S. 1 KSG genannten Ziele sowie für den Schutz der Biodiversität keine entsprechende Verordnungsermächtigung oder sonstige Regelung, um bundesweit Holzeinschläge aus Gründen des Klima- und Biodiversitätsschutzes im Sinne des Gemeinwohles beschränken zu können.

Das ist umso bemerkenswerter, als bereits bis 2030 verbindlich ein erstes Reduktionsziel auch durch die Forstwirtschaft unter Verantwortung des BMEL erreicht sein muss.

Es muss folglich die Möglichkeit geschaffen werden, deutschlandweit Holzeinschläge aus Gründen des Klima- und Biodiversitätsschutzes beschränken zu können.

Konkret ist dementsprechend im Bundeswaldgesetz zunächst vorzusehen, dass

- *zur Erfüllung der aus § 3a Abs. 1 und Abs. 2 KSG folgenden Pflichten sowie aus Gründen der Klimaanpassung und des Biodiversitätsschutzes der ordentliche Holzeinschlag beschränkt werden kann;*
- *diese Beschränkungen in reinem Laubwald sowie Laubwald mit Nadelbeimischung an den Vorräten auszurichten sind, die jeweils in natürlichen Waldökosystemen erreicht werden.*

Sodann bedarf es einer - in Anlehnung an das Forstschäden-Ausgleichsgesetz - entsprechenden *Verordnungsermächtigung* der zuständigen Bundesministerien, wonach

- *das BMEL und das BMUV ermächtigt werden, im gegenseitigen Einvernehmen durch Rechtsverordnung die Anforderungen für die einzelnen Waldökosysteme zu konkretisieren sowie Beschränkungen bundesweit festzulegen.*
- *Für den Erlass dieser Rechtsverordnung ist, gerade auch mit Blick auf die bis 2030 zu erreichenden Emissionsminderungen, eine Frist gesetzlich festzulegen, spätestens sollte das 12 Monate nach Inkrafttreten des neuen BWaldG sein.*

f) Die in Deutschland für den notwendigen Ausbau der Erneuerbaren Energien und die notwendigen Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz zur Verfügung stehende Fläche ist begrenzt. Gerade mit

Blick auf den Ausbau der Windenergie an Land bedarf es deshalb einer verbindlichen, also gesetzlichen Auflösung der Flächenkonkurrenz; Erklärungen oder Festlegungen lediglich in Strategien, Programmen oder Plänen o.ä. gewährleisten die für alle Seiten erforderliche Rechts- und Planungssicherheit nicht.

Nicht alle Wald- und Forstflächen sind dabei einander gleichzusetzen. Gesunde und funktionstüchtige Wälder, die als Senken erheblich zur CO₂-Minderung beitragen, können und müssen durch ihre hohe Speicherfähigkeit von Kohlenstoff einen essenziellen Klimaschutzbeitrag leisten. In ökologisch wertvollen Wäldern mit heimischen Baumarten muss die Errichtung von Windenergieanlagen (wie auch von anderen Stromerzeugungsanlagen) daher ausgeschlossen werden.

Anders verhält es sich gegebenenfalls in Bezug auf "kulturbestimmte" und zugleich naturferne Forste bzw. Holzplantagen mit gepflanzten Kiefern-, Fichten- oder anderen Nadelbaum-Monokulturen. Hier ist die Möglichkeit der Errichtung von Windenergieanlagen zu prüfen. § 9 BWaldG sollte daher um einen Absatz dahingehend ergänzt werden, dass

- *die Umwandlung von Wald zum Beispiel zur Errichtung von Windenergieanlagen nur dann genehmigt werden darf, wenn es sich um junge und monokulturelle Nadelbaum-Forste handelt und diese nicht mit heimischen Laubbaumarten unterbaut sind oder keine einsetzende natürliche Verjüngung zeigen. Eine Umwandlung von Waldflächen zur Errichtung von Solarenergieanlagen wird ausgeschlossen.*

3. Bundesnaturschutzgesetzes: Herausragende Bedeutung auch des natürlichen Klimaschutzes gesetzlich verankern und mehr Wildnisgebiete schaffen

a) Auch die in § 1 BNatSchG normierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege sind an die Erfordernisse des Klimaschutzes anzupassen. Es ist gesetzlich festzuschreiben, dass

- *Natur und Landschaft auf Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich so zu schützen sind, dass ihre Bedeutung für den natürlichen Klimaschutz insbesondere infolge von Senkenfunktionen auf Dauer gesichert und gefördert wird*
und
- *es darüber hinaus 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.*

Die Verwirklichung dieser Ziele muss sodann in der Praxis gewährleistet werden. Dafür ist analog der in § 2 EEG festgelegten besonderen Bedeutung der Erneuerbaren Energien ein entsprechender Vorrang zu begründen.

Denn bislang sind nach § 2 Abs. 3 BNatSchG die Ziele des Naturschutzes und Landschaftspflege lediglich *„zu verwirklichen, soweit es im Einzelfall möglich, erforderlich und unter Abwägung aller sich aus § 1 Absatz 1 ergebenden Anforderungen untereinander und gegen die sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft angemessen ist“*. Naturschutz und Landschaftspflege können demnach verhältnismäßig einfach zur Disposition ge- und in Abwägungsprozessen als nachrangig eingestellt werden. Das geschieht auch regelmäßig in der Praxis (siehe oben Ziffer I.4.)

Für die Verwirklichung des Ziels der dauerhaften Sicherung und Förderung der Bedeutung von Naturschutz und Landschaftspflege für den natürlichen Klimaschutz durch Sicherung und Förderung der Senkenfunktion ist daher festzulegen, dass

- *dieses Ziel im überragenden öffentlichen Interesse liegt und der öffentlichen Sicherheit dient. Die dauerhafte Sicherung und Förderung der Bedeutung von Naturschutz und Landschaftspflege für den natürlichen Klimaschutz durch Sicherung und Förderung der Senkenfunktion soll als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.*

Ebenso wie § 2 EEG sollte eine Ausnahme insoweit lediglich für Belange der Landes- und Bündnisverteidigung gelten.

b) Der Entwurf des *„Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz“* beschreibt zutreffend die besondere Bedeutung von Wildnisgebieten:

„Flächen, auf denen sich die Natur dauerhaft nach eigenen Regeln entwickeln kann, sind unverzichtbar für die Erhaltung der biologischen Vielfalt und wertvoll für den Natürlichen Klimaschutz. Es gilt, Lebensräume durch ausreichend große Schutzgebiete zu sichern. Darüber hinaus ist eine enge Vernetzung der Schutzgebiete untereinander wichtig für die Resilienz des gesamten Schutzgebietsnetzes. Dabei können auch kleinere Wildnis- und Schutzgebiete einen wichtigen Beitrag leisten. Nach der EU-Biodiversitätsstrategie sollen bis 2030 zehn Prozent der Landes- und Meeresfläche unter strengen Schutz gestellt werden. Wildnisgebieten, die vollständig der natürlichen Dynamik überlassen werden, kommt dabei eine besondere Bedeutung zu.“⁷

Für mehr Wildnisgebiete und um einen tatsächlich wirksamen Schutz in FFH-Gebieten sicherzustellen sowie - erst recht - mit Blick auf den durch die EU-Biodiversitätsstrategie verlangten strikteren Schutz von zehn Prozent der Landesfläche ist eine Anpassung der Gebiets-Schutzkategorien im Bundesnaturschutzgesetz erforderlich. Die bisherige Ausweisungspraxis genügt offensichtlich nicht zur Erreichung der FFH-Ziele, zum Schutz der Biodiversität und mithin nicht für den natürlichen Klimaschutz und zur Erhaltung unserer Lebensgrundlagen.⁸

§ 32 Abs. 2 BNatSchG, der die Festlegung von Schutzgebieten regelt, ist deshalb so zu ändern, dass die Kategorien *Naturschutzgebiet* und *Nationalpark* die Regel darstellen, die Vorschrift ist folglich dahingehend zu ergänzen, dass

- *die Erklärung nach § 20 Absatz 2 Nummer 1 grundsätzlich durch Ausweisung als Naturschutzgebiet gemäß § 23 oder nach § 20 Absatz 2 Nummer 2 als Nationalpark gemäß § 24 erfolgen. Kommt eine Erklärung durch Ausweisung des Gesamtgebietes als Naturschutzgebiet oder als Nationalpark wegen der Besonderheiten des jeweiligen Gebietes im Einzelfall nicht in Betracht, so dass eine Erklärung nach § 20 Absatz 2 Nummern 3 bis 7 erfolgt, hat jedenfalls für die innerhalb des Gebietes befindlichen Bereiche mit für das Gebiet wertbestimmenden Lebensraumtypen nach Anhang II der Richtlinie 92/43/EWG und für die innerhalb des Gebietes befindlichen Lebensräume von für das Gebiet wertbestimmenden Arten nach Anhang II der Richtlinie 92/43/EWG sowie der Richtlinie 2009/147/EG eine Ausweisung als Naturschutzgebiet gemäß § 23 zu erfolgen.*

Für die Umsetzung dieser Anforderungen in bereits bestehenden FFH-Gebieten sollte den insoweit zuständigen Ländern eine Frist von drei Jahren gesetzt werden.

4. Einleitung des Umstiegs von entwässerungsbasierter Landwirtschaft auf extensive Nutzung von Moor- und Feuchtgrünlandflächen

a) Emissionen aus entwässerten organischen Böden machen einen erheblichen Teil der Treibhausgasemissionen (ca. 7,5% der gesamten deutschen THG-Emissionen im Jahr 2020) aus, sie sind die größte Treibhausgasquelle außerhalb des Energiesektors. Umgekehrt bedeutet das, dass durch den Schutz von intakten Mooren, Feuchtgebieten und Auen und die Wiedervernässung entwässerter Moore, Feuchtgebiete und Auen ein maßgeblicher Klimaschutzbeitrag für den Sektor „Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft“ geleistet werden kann. Die Wiedervernässung stoppt die Emissionsquelle, die durch die Trockenlegung organischer Böden

⁸ Siehe nur die Beispiele in Ziehm, „Trendwende Umweltpolitik“, November 2021, S. 19 ff., sowie die Greenpeace-Studie „Schutzgebiete schützen nicht“, September 2021.

entsteht und die Wiedervernässung sichert den in nass stehenden Moorböden gespeicherten Kohlenstoff.

Für die Erreichung der in § 3a Abs. 1 S. 1 KSG genannten Ziele (sowie für den Schutz der Biodiversität) existiert jedoch keine gesetzliche Ermächtigung, um bundesweit Flächen der Entwässerung zwecks landwirtschaftlicher und forstwirtschaftlicher Nutzung zu entziehen und genutzte entwässerte Flächen der Renaturierung oder Wiedervernässung zuzuführen.

Das ist - ebenso wie im Management von Waldflächen - umso bemerkenswerter, als bereits bis 2030 verbindlich ein erstes Reduktionsziel erreicht sein muss. Auch der Vorschlag der Europäischen Kommission für eine „Verordnung zur Wiederherstellung der Natur“ misst der Renaturierung von Feuchtgebieten und Auen und der Wiedervernässung von Mooren eine herausragende Bedeutung bei. Wenn bis 2030 EU-weit bereits auf 20 Prozent der Fläche die Natur wiederhergestellt sein soll, bedeutet das auf Deutschland bezogen, dass jedenfalls (auch) sichergestellt werden muss, dass hier ein maßgeblicher Teil der (entwässerungs)intensiven landwirtschaftlichen Flächen der Renaturierung bzw. Wiedervernässung zugeführt wird.

Es muss folglich die Möglichkeit für die nach § 3a KSG zuständigen Ressorts geschaffen werden, deutschlandweit die Entwässerung von Mooren, Feuchtgebieten und Auen zu beschränken sowie die Wiedervernässung entwässerter Moore, Feuchtgebiete und Auen auch unter Förderung von Renaturierung, naturnaher Paludikultur und Freiflächen bzw. Moor-PV Installationen auf wiedervernässten Flächen einleiten zu können.

b) Eine notwendige - allerdings allein nicht ausreichende - Maßnahme für eine grundlegende Umstellung ist die Überführung der bislang in § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG lediglich als „gute fachliche Praxis“ beschriebenen Maßnahme, wonach

auf erosionsgefährdeten Hängen, in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand sowie auf Moorstandorten einen Grünlandumbruch zu unterlassen ist,

in ein eigenständiges bundeseinheitliches verbindliches Verbot, einschließlich der Ergänzung um das Verbot zum Umbruch von Dauergrünland.

c) Ein dem Bundeswaldgesetz vergleichbares Gesetz gibt es in Bezug auf die Landwirtschaft nicht. Deshalb dürfte - in Anlehnung an das Kohleverstromungsbeendigungsgesetz - ein „originäres“ „Entwässerungsausstiegsgesetz“ oder ein vergleichbares gesetzliches Regelwerk zu implementieren sein, wonach

- 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.

Für die weitere Konkretisierung durch BMEL und BMUV wäre, wie im Bundeswaldgesetz, eine entsprechende *Verordnungsermächtigung* vorzusehen, wonach

- *das BMEL und das BMUV ermächtigt werden, im gegenseitigen Einvernehmen durch Rechtsverordnung Beschränkungen und Beendigungen der Entwässerung von Mooren, Feuchtgebieten und Auen sowie Gebote zur Renaturierung bzw. Wiedervernässung bundesweit festzulegen.*
- *Für den Erlass dieser Rechtsverordnung ist, gerade auch mit Blick auf die bis 2030 zu erreichenden Emissionsminderungen, eine Frist gesetzlich festzulegen, spätestens sollte das 12 Monate nach Inkrafttreten des neuen Regelwerks sein.*

Sofern verfassungsrechtlich für den Ausstieg aus der entwässerungsintensiven Landwirtschaft bzw. den Umstieg auf eine extensive Bewirtschaftung von Moor- und Feuchtgrünlandflächen Entschädigungszahlungen geboten sind, wären zudem deren Parameter ebenfalls in den Grundzügen gesetzlich zu verankern.

5. Novellierung von EEG, Gebäudeenergiegesetz und Biomasseverordnung: Klare Grundsatzregelungen zur Anpassung der Definition von „Biomasse“ als „erneuerbare Energie“ an die Erfordernisse des natürlichen Klimaschutzes

a) Durch den Ersatz fossiler Energieträger durch primäre Holzbiomasse wird die Klimakrise nicht bekämpft, vielmehr wird der durch Dürre, Bodenversauerung, Stickstoff-Eintrag und intensiven Holzeinschlag mit Fällungs- und Rücke-Schäden und Boden-Erosion ohnehin schon gestresste deutsche Wald weiter geschädigt.

Die CO₂-Senke Wald hatte in Deutschland 2017 noch einen Umfang von etwa 62 Millionen Tonnen jährlich, sie ist durch die Kombination von zunehmendem Klima-bedingtem Baum-Absterben und dem starken Anstieg des Holzeinschlags in nur zwei Jahren in 2019 auf unter 30 Millionen Tonnen gesunken und folglich nahezu halbiert worden. Dabei machen nur noch die Waldböden diese Senke aus, während die andere Hälfte der CO₂-Senke, die wachsenden Bäume, in den zwei Jahren von knapp 30 Millionen

Tonnen auf null gegangen ist.⁹ Seit 2019 dürfte die CO₂-Senke nochmals deutlich kleiner geworden sein, hierzu liegen jedoch noch keine aktuellen Daten vor.

b) Maßgeblich für die Definition von „Biomasse“ als „erneuerbare Energie“ ist gleichwohl unverändert § 3 Nr. 21 lit. e) EEG. Unter die dortige, gerade auch in Zusammenschau mit der Biomasseverordnung, extrem weitgefasste Definition fällt jedoch auch der Einsatz von primärer Holzbiomasse sowie von landwirtschaftlicher Anbaubiomasse in Form von Lebens- und Futtermitteln. Die Notwendigkeit des natürlichen Klimaschutzes sowie auch die Ernährungssicherung lassen jedoch den Einsatz von primärer Holzbiomasse sowie von Lebens- und Futtermitteln zur Energieerzeugung nicht (länger) zu. Gleichzeitig bedarf es klarer Vorgaben zwecks Planungssicherheit für die (potenziellen) Betreiber von Biomasseanlagen.

Die Erzeugung von Energie durch den Einsatz von Biomasse ist deshalb künftig auf den Einsatz von biologisch abbaubaren Abfällen und Reststoffen auszurichten und entsprechend zu begrenzen.

Eine klare und grundsätzliche Regelung ist durch eine entsprechende Anpassung der gegenwärtig in § 3 Nr. 21 EEG 2021 vorgesehenen Definition von „erneuerbarer Energie“ an die Erfordernisse des Klimaschutzes und der Ernährungssicherung zu erreichen, und zwar dahingehend, dass

- *„erneuerbare Energie“ nur Energiegewinnung aus biologisch abbaubaren Abfällen und Reststoffen ist, sofern sie zu einer Einsparung von Netto-Emissionen führt; der Einsatz von primärer Holzbiomasse sowie landwirtschaftlicher Anbaubiomasse zur Erzeugung von Energie aus Biomasse ist keine „erneuerbare Energie“ im Sinne des EEG.*

Für Bestandsanlagen zur Erzeugung von Energie aus Biomasse kann insoweit eine angemessene Umstellungsfrist vorgeschlagen werden.

c) Zur Gewährleistung der Einhaltung der Erfordernisse des natürlichen Klimaschutzes (und der Ernährungssicherung) beim Einsatz von Biomasse zur Erzeugung erneuerbarer Energie sind auch die Angebotsanforderungen des EEG im Rahmen der Ausschreibungen entsprechend anzupassen, und zwar dahingehend, dass Gebote darauf auszurichten sind, dass

- *der Betrieb der Anlagen ausschließlich auf den Einsatz von biologisch abbaubaren Abfällen und Reststoffen ausgerichtet und der Einsatz von primärer Holzbiomasse sowie landwirtschaftlicher Anbaubiomasse in Form von Lebens- und Futtermitteln ausgeschlossen wird.*

d) Das Gebäudeenergiegesetz (GEG) sieht an verschiedenen Stellen ebenfalls den Einsatz, die

⁹ Siehe nur <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/UGR/landwirtschaft-wald/Tabellen/kohlenstoff-waldoekosystem.html>.

Anrechnung und die Förderung von unter anderem aus Biomasse erzeugter erneuerbarer Energie vor. Auch die dortige Begriffsdefinitionen von „erneuerbarer Energie“ ist entsprechend dem obigen Vorschlag unter b) zu ändern.

e) Ebenso ist in der „Verordnung über die Erzeugung von Strom aus Biomasse“ (Biomasseverordnung) mit Blick auf den Einsatz von Biomasse zur Erzeugung erneuerbarer Energie parallel zum EEG und GEG festzuschreiben, dass

- *primäre Holzbiomasse und landwirtschaftliche Anbaubiomasse in Form von Lebens- und Futtermitteln nicht als Biomasse im Sinne der Biomasseverordnung gelten.*

6. Datenerhebung und Monitoring

§ 3a Abs. 3 KSG enthält eine Ermächtigung, wonach die Bundesregierung unter anderem nähere Bestimmungen zu den Methoden und Grundlagen für die umfassende Berichterstattung über Treibhausgasemissionen und den Abbau von CO₂ im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft sowie nähere Bestimmungen zur Erhebung, Nutzung und Auswertung von Daten der Fernerkundung, insbesondere mittels satellitengestützter Systeme, für die Treibhausgas-Berichterstattung für den Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft erlassen kann.

Das BMUV sieht im Entwurf des „Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz“ vor, bis zum Ende des Jahres 2023 einen Referentenentwurf für die Verordnung nach § 3a des Klimaschutzgesetzes vorzulegen.¹⁰

Das ist zu begrüßen, wobei der Referentenwurf so bald als möglich erarbeitet und vorgelegt werden sollte. Darüber hinaus sollte die Verordnung auch Instrumente zur Kontrolle des Vollzugs von Vorgaben durch die Land- und Forstwirtschaft in der Fläche festlegen, um (weiteren) Vollzugsdefiziten vorzubeugen. Sollte dafür die Erweiterung der in § 3a Abs. 3 KSG vorgesehenen Ermächtigungsgrundlage erforderlich sein, wäre das ebenfalls im Rahmen eines LULUCF-Artikelgesetz zu regeln.

¹⁰ BMUV, Entwurf Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, S. 45.