

INFRASTRUKTUR vs. NATURSCHUTZ

**Wie das Infrastruktur-Zukunftsgesetz die
Ziele des UN-Weltnaturabkommens torpediert**

ACT NOW

GREENPEACE

INFRASTRUKTUR vs. NATURSCHUTZ

Wie das Infrastruktur-Zukunftsgesetz die Ziele des UN-Weltnaturabkommens torpediert

Autorin:

Dr. Cornelia Ziehm, Rechtsanwältin

Erstellt von:

Jannes Stoppel

Senior Policy Advisor

Climate and Biodiversity Politics

Tel. 01718880764

E-Mail: jannes.stoppel@greenpeace.org

Berlin, Februar 2026

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 und Wirtschaft. Rund 620.000 Fördermitglieder in Deutschland spenden an Greenpeace und gewährleisten damit unsere tägliche Arbeit zum Schutz der Umwelt, der Völker-verständigung und des Friedens.

Impressum

Greenpeace e. V. Hongkongstraße 10, 20457 Hamburg, T 040 30618-0 **Pressestelle** T 040 30618-340, presse@greenpeace.de, greenpeace.de **Politische Vertretung Berlin** Marienstraße 19–20, 10117 Berlin, T 030 308899-0 **V.i.S.d.P.** Jannes Stoppel **Text** Dr. Cornelia Ziehm, Jannes Stoppel **Foto** alle © Greenpeace

greenpeace.de

Vorwort

Mit dem 2022 verabschiedeten Weltnaturabkommen hat die internationale Gemeinschaft einen entscheidenden Meilenstein gesetzt, um der globalen Biodiversitätskrise als Menschheit geschlossen entgegenzutreten. Das Abkommen verpflichtet die Staaten dazu, 30 Prozent der weltweiten Ökosysteme effektiv zu schützen und den Artenverlust bis 2030 zu stoppen. Zwar spiegeln sich diese ambitionierten Ziele in der EU-Biodiversitätsstrategie wider, doch deren praktische Umsetzung kommt bislang nur schleppend voran.

Der politische Handlungsdruck auf die Mitgliedstaaten nimmt nun weiter zu, da sie in diesem Jahr die verbindlichen Anforderungen der EU-Wiederherstellungsverordnung (Nature Restoration Law) umsetzen müssen. Diese verpflichtet die Länder dazu, Flächen in degradierten Wäldern, Agrarlandschaften, Gewässern und Meeren zu identifizieren, die für eine ökologische Wiederherstellung infrage kommen. Ziel ist es, diese Gebiete durch gezielte Renaturierung so zu transformieren, dass sie ihre essenziellen Ökosystemfunktionen wieder vollumfänglich erfüllen können. Das Bundesamt für Naturschutz (BfN) und das Bundesumweltministerium (BMUV) erarbeiten derzeit gemeinsam mit den Bundesländern die hierfür notwendigen nationalen Wiederherstellungspläne.

Während auf dieser Ebene wichtige Grundlagen für den Naturschutz geschaffen werden, läuft eine andere politische Entwicklung diesen Bemühungen direkt entgegen: Das von der Bundesregierung forcierte Infrastruktur-Zukunftsgesetz (IZG) markiert eine Zäsur in der deutschen Naturschutzpolitik. Durch die Ausweitung des „überragenden öffentlichen Interesses“ auf Infrastrukturmaßnahmen wird die bisherige juristische Gleichstellung von Naturschutz und Bauvorhaben aufgehoben. In der Praxis führt dies zu einer systematischen Unterordnung ökologischer Belange. Besonders kritisch ist dabei, dass zentrale Infrastrukturprojekte – etwa neue Autobahnen – im Sinne der 500 Milliarden schweren Sonderschulden für den Infrastrukturausbau künftig ohne tiefgreifende Abwägung naturschutzfachlicher Standards umgesetzt werden könnten. Das derzeit debattierte IZG würden den essenziellen Schutz natürlicher Lebensgrundlagen auf dem Großteil der deutschen Fläche maßgeblich abschwächen. In einer Zeit eskalierender Klimakrisen und eines exponentiellen Artensterbens steht diese Entwicklung im direkten Widerspruch zu langfristigen Allgemeinwohlinteressen.

Als mögliches Gegengewicht wird derzeit ein Bundesnaturflächengesetz (BNFG) diskutiert. Dieses könnte theoretisch den Schutzstatus in bestehenden und neuen Gebieten erhöhen und die dauerhafte Sicherung ökologisch wertvoller Naturkorridore rechtlich stärken. Der Ansatz, durch das BNFG eine sogenannte Naturflächenkulisse (eine gezielte Auswahl von Gebieten für verstärkte Naturschutzmaßnahmen) und deren Ökosystemfunktionen zu sichern, ist fachlich sinnvoll und dringend notwendig. In der politischen Realität droht dieses Vorhaben jedoch auf Gegenwind zu stoßen. Es ist zu befürchten, dass der Gesetzentwurf primär darauf abzielt, Kompensationszahlungen für

baubedingte Naturzerstörungen zu vereinfachen, statt den Flächen einen besseren und verbindlicheren Schutzstatus zu verleihen.

Ein komplett zahnloses Bundesnaturflächengesetz, das primär die vereinfachte Kompensation von fortschreitender Naturzerstörung sichert, und keinen maßgeblichen Beitrag zur qualitativen Aufwertung der notwendigen Naturflächenkulissen zur Erfüllung vereinbarter europäischer und internationaler Ziele liefert, würde den Infrastrukturausbau grün anmalen, der Natur und Artenvielfalt aber einen Bärendienst erweisen. Denn der Verlust von Lebensformen kann nicht einfach kompensiert werden.

Die Bundesregierung ist im Rahmen des Global Review zur Umsetzung des Weltnaturabkommens derzeit auch gefragt, ob sie die vereinbarten Ziele per Gesetz verankert. Spätestens auf der diesjährigen Weltnaturkonferenz CBD COP17 muss sich die Bundesregierung mit den derzeitig geplanten Gesetzen maßgeblich dafür verantworten, ob sie ihre internationalen Verpflichtungen nachkommt, oder die Umweltgesetzgebung zugunsten der voranschreitenden Versiegelung der Natur entwertet – besonders für die Projekte, die zudem den deutschen und internationalen Klimaschutzzielen widersprechen.

Inhalt

VORWORT	3
ZUSAMMENFASSUNG	1
SCHUTZ DER BIOLOGISCHEN VIELFALT ALS GEMEINSAMES ANLIEGEN DER MENSCHHEIT	2
MATERIELL-RECHTLICHE KERNPUNKTE DES ENTWURFS FÜR EIN „INFRASTRUKTUR-ZUKUNFTSGESETZ“	3
RECHTLICHE KONSEQUENZEN DER EINFÜHRUNG DES „ÜBERRAGENDEN ÖFFENTLICHEN INTERESSES“ FÜR INFRASTRUKTURVORHABEN	4
VÖLKERRECHTLICHE UNVEREINBARKEIT DES SYSTEMWECHSELS VOM SCHUTZRECHT DER LEBENSGRUNDLAGEN HIN ZUM VORRANGIGEN DURCHSETZUNGSRECHT FÜR INFRASTRUKTURVORHABEN	9
ZUSAMMENSCHAU VON „INFRASTRUKTUR-ZUKUNFTSGESETZ“ UND ANGEKÜNDIGTEM „NATURFLÄCHENGESETZ“	11
NOTWENDIGE KERNPUNKTE EINES „NATURFLÄCHENGESETZES“	12
ZUSAMMENSCHAU UND SCHLUSSFOLGERUNGEN	14

Zusammenfassung

Im Rahmen des auch von Deutschland 2022 beschlossenen Weltnaturabkommens („Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework“ – kurz GBF) unter dem UN-Übereinkommen zum Schutz der biologischen Vielfalt („Convention on Biological Diversity“ – CBD) steht aktuell die Berichterstattung zur nationalen Umsetzung der Ziele eben dieses Weltnaturabkommens an. Die Berichtspflichten nach dem Weltnaturabkommen sind ein zentrales Element, um die Fortschritte beim weltweiten Schutz der Biodiversität zu dokumentieren und vergleichbar zu machen. Die Staaten, also auch Deutschland, müssen ihre Schritte hin zur Zielerreichung darlegen, indem sie über den Zustand der Biodiversität auf ihrer nationalen Ebene, die Belastungsfaktoren und die eingeleiteten und beabsichtigten Maßnahmen berichten.

In Deutschland erleben wir derzeit durch die beabsichtige Gesetzgebung zur vorrangigen Durchsetzung von Infrastrukturvorhaben allerdings nicht nur keine Fortschritte hin zur Zielerreichung im Rahmen des Weltnaturabkommens, sondern vielmehr eine weitere Destruktion des Schutzes der Biodiversität. Während sogar Institutionen wie der britische Geheimdienst¹ klar vor den sicherheitsrelevanten Folgen des Artenverlustes und der Degradierung der Ökosysteme warnen, gefährdet die Bundesregierung mit ihrem Gesetzentwurf mit dem gut klingenden Namen „Infrastruktur-Zukunftsgesetz“ den Schutz unserer Lebensgrundlagen.

Diese Destruktion erfolgt bewusst, weil die verantwortlich Handelnden in der Bundesregierung und – sollte die Mehrheit der Abgeordneten bzw. der Länder dem Gesetzentwurf der Bundesregierung für das „Infrastruktur-Zukunftsgesetz“ zustimmen – in Bundestag und Bundesrat um die naturwissenschaftlichen Fakten und die Folgen ihres Handelns für unsere und die folgenden Generationen wissen.

Doch nicht „nur“ das. In einer Zeit, in der das Völkerrecht und die UN- Institutionen zunehmend mit Füßen getreten werden, wäre es umso mehr geboten, die herausragende Bedeutung des Völkerrechts und der internationalen Verpflichtungen aus dem Übereinkommen über die biologische Vielfalt samt dem Weltnaturabkommen für die Staatengemeinschaft dadurch zu zeigen, dass die Bundesrepublik Deutschland sich selbst eben diesem Völkerrecht verpflichtet fühlt.

¹ HM Government, Global biodiversity loss, ecosystem collapse and national security, A national security assessment, 2026.

Tatsächlich geschieht das Gegenteil. Das international verbindliche Übereinkommen über die biologische Vielfalt und das Weltnaturabkommen würden in grundlegender Weise durch das „Infrastruktur-Zukunftsgesetz“ und insbesondere die damit beabsichtigte normative Einführung und Ausweitung des „überragenden öffentlichen Interesses“ im Prinzip für sämtliche flächenrelevanten Infrastrukturvorhaben konterkariert werden.

Deutschland müsste damit im Rahmen seiner GBF-Berichterstattung letztlich eine weitgehende Aufkündigung des Weltnaturabkommens in Gestalt u.a. des Infrastruktur-Zukunftsgesetzes mitteilen.

Etwas anderes käme nur dann in Betracht, wenn im Rahmen des angekündigten Naturflächengesetzes eine klare und verbindliche Unterordnung von Infrastrukturvorhaben unter Schutz- und Wiederherstellungsziele nach dem GBF sowie verbindliche Ausschluss- und Vorrangflächen für den Biodiversitätsschutz festgelegt und im Infrastruktur-Zukunftsgesetz nicht mehr normativ a priori ein Vorrang für Infrastrukturvorhaben festgeschrieben werden würde.

Schutz der biologischen Vielfalt als gemeinsames Anliegen der Menschheit

Die Bedrohung der biologischen Vielfalt und deren Auswirkungen auf Mensch und Umwelt sind seit Langem bekannt. Die Natur wird seit Jahrzehnten über ihre Leistungsfähigkeit hinaus genutzt. Das gefährdet und zerstört unsere Lebensgrundlagen. Anfang der 1990er Jahre reagierte die Staatengemeinschaft mit dem *Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD)*,² um den Rückgang der Biodiversität aufzuhalten. Die Biodiversitätskonvention wurde im Juni 1992 auf der Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro verabschiedet und trat im Dezember 1993 in Kraft. Die Bundesrepublik Deutschland hat das Übereinkommen unterzeichnet und ratifiziert.³

Ausweislich der Präambel der Biodiversitätskonvention ist der Schutz der biologischen Vielfalt nichts weniger als das gemeinsame Anliegen der Menschheit:

“Affirming that the conservation of biological diversity is a common concern of humankind ...“

² BGBl. 1993 II S. 1742.

³ Siehe <https://www.cbd.int/convention/parties/list/>, zuletzt abgerufen am 21. Januar 2026.

Das bedeutet, die Staaten handeln nicht nur im eigenen Ermessen, sie sind Treuhänder eines globalen Guts und diesem verpflichtet.

Weiter heißt es in der Präambel:

„Concerned that biological diversity is being significantly reduced by certain human activities, ...

Noting that it is vital to anticipate, prevent and attack the causes of significant reduction or loss of biological diversity at source,...“

(Hervorhebungen durch d. Verf.)

Materiell-rechtliche Kernpunkte des Entwurfs für ein „Infrastruktur-Zukunftsgesetz“

Der Entwurf der Bundesregierung für ein Infrastruktur-Zukunftsgesetz⁴ sieht ein Artikelgesetz vor, mit dem 15 Einzelgesetze geändert werden sollen. Dazu gehören u.a. das Bundesfernstraßengesetz, das Fernstraßenausbaugesetz, das Bundeswasserstraßengesetz, das Bundeswasserstraßenausbaugesetz, das Eisenbahngesetz, das Bundesschienenwegeausbaugesetz, das Eisenbahnkreuzungsgesetz, das Luftverkehrsgesetz, das Bundesnaturschutzgesetz, das Wasserhaushaltsgesetz, das Raumordnungsgesetz, das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung sowie das Verwaltungsverfahrensgesetz.

Der Fokus dieser Rechtsexpertise liegt auf den beabsichtigten materiell- rechtlichen Regelungen des Infrastruktur-Zukunftsgesetzes zur normativen Einführung und Ausweitung eines „überragenden öffentlichen Interesse“ im Prinzip für sämtliche flächenrelevanten Infrastrukturprojekte.⁵

Die Rechtsexpertise analysiert dabei auch die mit dem Infrastruktur- Zukunftsgesetz weiter beabsichtigte Gleichstellung einer bloßen finanziellen Eingriffskompensation mit der bisher nach § 13 BNatSchG vorrangig erforderlichen Realkompensation (also dem unmittelbaren Ausgleich bzw. Ersatz eines Eingriffs nach der naturschutzrechtlichen

⁴ Das *Bundesministerium für Verkehr* hat am 12. Dezember 2025 einen Referentenentwurf für ein Infrastruktur-Zukunftsgesetz (InfZuG) vorgelegt, Ende Dezember 2025 wurde der Entwurf vom Kabinett beschlossen und sodann dem Bundestag zugeleitet. Ende Januar 2026 hat der Bundesrat Änderungen des Gesetzentwurfs gefordert, die nunmehr von der Bundesregierung geprüft werden.

⁵ Siehe aber auch bereits § 3 LGG (LNG-Beschleunigungsgesetz) für bestimmte LNG-Vorhaben sowie § 2 EEG, wonach z.B. der Ausbau erneuerbarer Energien auch im Wald grundsätzlich im überragenden öffentlichen Interesse liegt.

Eingriffsregelung) für diejenigen Infrastrukturvorhaben, für die fortan das „überragende öffentliche Interesse“ gelten soll.

Rechtliche Konsequenzen des „überragenden öffentlichen Interesses“ für Infrastrukturvorhaben

Um die Bedeutung und die rechtlichen Konsequenzen der Einführung und Ausweitung eines „überragenden öffentlichen Interesses“ für Infrastrukturprojekte mit Blick auf den Schutz der biologischen Vielfalt und den natürlichen Klimaschutz und damit mit Blick auf den Schutz unserer Lebensgrundlagen und entstehende Risiken zu verstehen, muss man sich verschiedene Stufen des „öffentlichen Interesses“ in umweltrelevanten rechtlichen Regelwerken, also im Wesentlichen

- das „einfache“ öffentliche Interesse,
- das „überwiegende öffentliche Interesse“ und nunmehr eben
- das „überragende öffentliche Interesse“

klar machen:

1. Öffentliches Interesse

Umwelt- und Naturschutz liegen grundsätzlich im öffentlichen Interesse, sie sind abwägungsrelevant, nicht aber abwägungsfest. Das bedeutet, Umwelt- und Naturschutzbelange müssen im Rahmen von Genehmigungsverfahren berücksichtigt werden, sie können jedoch ihrerseits von anderen öffentlichen Interessen überwogen werden. Andere „öffentliche Interessen“ in diesem Sinne sind sämtliche Belange, die dem Allgemeinwohl dienen, wie etwa die Gesundheit der Bevölkerung, die Versorgungssicherheit mit Energie und Wasser oder die Verkehrssicherheit.

Beispiele sind die Zulässigkeit auch von Infrastrukturmaßnahmen in Naturschutzgebieten (§ 23 Abs. 4 S. 2 Nr. 2 BNatSchG), Ausnahmen für Infrastrukturvorhaben vom allgemeinen Schutz wild lebender Tiere und Pflanzen (§ 39 Abs. 5 S. 2 Nr. 2 BNatSchG) oder die Zulassung des vorzeitigen Baubeginns bei wasserrechtlichen Vorhaben (§ 17 WHG).

Es gibt in diesen Fällen keinen Vorrang der Naturschutzbelange, sondern eine Gleichrangigkeit im Rahmen der Abwägung. Trotz absehbarer Beeinträchtigung von

Naturschutzbelangen kommt nach dem „einfachen“ öffentlichen Interesse die Genehmigung z.B. eines Straßenbauvorhabens in Betracht, wenn etwa Belange der Verkehrssicherheit im konkreten Fall begründet höher gewichtet werden.

2. Überwiegendes öffentliches Interesse

Auch Infrastrukturvorhaben in Natura 2000-Gebieten sind keineswegs ausgeschlossen. Auch sie können vielmehr zugelassen oder durchgeführt werden, soweit sie

- 1. aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art, notwendig sind und*
- 2. zumutbare Alternativen, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen, nicht gegeben sind (vgl. § 34 Abs. 3 BNatSchG).*

Ebenso kommen Ausnahmen von den Verboten des besonderen Artenschutzes in § 44 BNatSchG nach § 45 Abs. 7 BNatSchG in Betracht

- 1. zur Abwendung ernster land-, forst-, fischerei- oder wasserwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden,*
- 2. zum Schutz der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt,*
- 3. für Zwecke der Forschung, Lehre, Bildung oder Wiederansiedlung oder diesen Zwecken dienende Maßnahmen der Aufzucht oder künstlichen Vermehrung,*
- 4. im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt oder*
- 5. aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art.*

Auch insofern gilt, dass unter dem „öffentlichen Interesse“ sämtliche Belange zu verstehen sind, die dem Allgemeinwohl dienen und die oben beispielhaft aufgeführt sind.

Erhöht ist hier gegenüber dem „einfachen“ öffentlichen Interesse die Rechtfertigungsschwelle. Das öffentliche Interesse im konkreten Fall muss schwerer wiegen als die beeinträchtigten Schutzgüter, hier des besonderen Gebiets- oder Artenschutzes. Das öffentliche Interesse muss „überwiegen“.

Auch das besondere Gebiets- und Artenschutzrecht der §§ 34 ff., 44 ff. BNatSchG ist danach keineswegs abwägungsfest, weshalb auch die immer wieder erhobene pauschale Behauptung, Gebiets- und Artenschutz würden zur Verhinderung von Infrastrukturvorhaben führen, schlicht unzutreffend ist.

3. Überragendes öffentliches Interesse

aa) Mit dem Infrastruktur-Zukunftsgesetz soll nunmehr für alle in dem Gesetz aufgeführten Infrastrukturvorhaben, also u.a. für alle Bedarfsplanvorhaben der Bundesfernstraßen, des Neubaus von Bundesautobahnen und des vierstreifigen Neubaus von Bundesstraßen sowie entsprechend für Schienen- und Wasserwege, ein „überragendes öffentliches Interesse“ und mithin die höchste Abwägungsstufe festgeschrieben werden.

Anders als bislang beispielsweise nach §§ 34, 44 BNatSchG wäre nicht mehr im Einzelfall von der Genehmigungsbehörde zu prüfen, ob das jeweils in Rede stehende Vorhaben im konkreten Fall und unter den spezifischen Randbedingungen so „wichtig“ ist, dass es geeignet ist, sich über naturschutzrechtliche Anforderungen hinwegzusetzen.

Der Gesetzentwurf der Bundesregierung führt zum Beispiel zu Art. 5, der die Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes betrifft, vielmehr unmissverständlich aus:

„Dies führt zu einer prioritären Gewichtung in allen behördlichen Abwägungsentscheidungen sowie gerichtlichen Verfahren, Ermessensentscheidungen im Fachrecht werden damit vorgeprägt. Dies gilt z. B. (nicht abschließend) bei § 34 Absatz 3 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) (Natura 2.000 Gebiete), § 39 BNatSchG (Verbot Tiere zu stören), § 45 Absatz 7 Nummer 5 BNatSchG (Möglichkeit Ausnahmen zuzulassen), § 61 BNatSchG (Ausnahme Freihaltung von Gewässern), § 67 BNatSchG (Befreiungen), § 17 Wasserhaushaltsgesetz (vorzeitiger Baubeginn), § 9 Bundeswaldgesetz (Rodung und Umwandlung); 67 a Absatz 1 Nummer 2 Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (vorzeitiger Baubeginn).“

(Hervorhebungen durch d. Verf.).

Mit dem Infrastruktur-Zukunftsgesetz soll demnach der Infrastrukturausbau normativ vorab, also überhaupt und vor der exekutiven Abwägung im Einzelfall, priorisiert werden. Das bedeutet, das neue Gesetz würde einen in hohem Maße reduzierten Abwägungsspielraum schaffen, wenn nicht faktisch eine weitgehende Abwägungspräklusion in flächenrelevanten Genehmigungsverfahren für

Infrastrukturvorhaben wie beispielsweise für den in hohem Maße flächen- und klimawirksamen Neubau von Autobahnen.

Denn mit Blick auf Belange des Natur- und mithin des Biodiversitätsschutzes zu Lande und zu Wasser stünde das Abwägungsergebnis a priori für alle dem Infrastruktur-Zukunftsgesetz unterfallenden Infrastrukturvorhaben unabhängig vom konkreten Einzelfall und den spezifischen Randbedingungen letztlich fest. Das Interesse etwa am Neubau einer Bundesautobahn würde sich mit dem Infrastruktur- Zukunftsgesetz regelmäßig durchsetzen, die Belange des Biodiversitätsschutzes würden ebenso regelmäßig und von vornherein zurücktreten.

Bislang, siehe oben, sind die Schutzgüter, also Arten, Böden, Wälder, Wasser, Klima usw. konkret, orts- und fallbezogen in ihrer Bedeutung zu beurteilen, die Genehmigungsbehörde muss (aber kann eben auch) ihrerseits rechtfertigen, dass und warum eine Beeinträchtigung gerade in dem fraglichen Fall zulässig ist.

Mit der Einführung und Ausweitung des überragenden öffentlichen Interesses im Infrastruktur-Zukunftsgesetz würde eine umfassende, jedenfalls überaus weitreichende Vorabentscheidung des Gesetzgebers erfolgen. Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen soll nach dem Willen der Bundesregierung ausweislich ihres Gesetzentwurfs grundsätzlich und von vornherein weniger wert sein als der Ausbau von sogar klimaschädlicher Infrastruktur. Das Ergebnis der Abwägung würde mit dem Infrastruktur- Zukunftsgesetz normativ weitgehend vorweggenommen. Die konkrete ökologische Betroffenheit würde sekundär. Der Schutz der Lebensgrundlagen bliebe zwar pro forma als Abwägungsbelang bestehen, würde aber strukturell unterlaufen.

Die beabsichtigte Einführung und Ausweitung des überragenden öffentlichen Interesses für Infrastrukturvorhaben würde in der Folge zu einer Absenkung materieller Schutzstandards und sehr voraussichtlich irreversiblen Verlusten samt einer Marginalisierung auch langfristiger Schäden führen. Denn es würden Infrastrukturvorhaben gesetzlich priorisiert, ohne den anerkanntermaßen dringend notwendigen Schutz der Lebensgrundlagen zu gewährleisten.

Mit anderen Worten, mit dem Infrastruktur-Zukunftsgesetz ist eine systematische Verschiebung von einem Lebensgrundlagenschutz hin zu einem die biologische Vielfalt regelmäßig, mindestens aber vielfach beeinträchtigenden oder zerstörenden Durchsetzungsrecht für Infrastrukturvorhaben beabsichtigt.

Das Infrastruktur-Zukunftsgesetz wäre damit übrigens auch eine Blaupause für alle diejenigen Anlagen und Vorhaben, für die noch kein „überragendes öffentliches Interesse“ gesetzlich festgeschrieben ist.

bb) Mit der beabsichtigten Aufhebung des Vorrangs der Realkompensation nach §§ 13 ff. BNatSchG (vgl. dazu Art. 10 des Infrastruktur- Zukunftsgesetzes) würde es zusätzlich zu einer faktischen Abschaffung der Realkompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft kommen. Ein bloßer finanzieller Ausgleich ist jedoch in der Sache nichts anderes als ein Ablasshandel und in keiner Weise geeignet, den dringlichen Schutz unserer Lebensgrundlagen zu gewährleisten. Die Zulässigkeit irreversibler Schädigungen und Beeinträchtigungen der Natur würde erkaufte, die soeben beschriebene systematische Verschiebung vom Schutz- zum Durchsetzungsrecht noch weiter gefördert.⁶

cc) Die Einführung und Ausweitung eines überragenden öffentlichen Interesses für die dem Infrastruktur-Zukunftsgesetz unterfallenden Vorhaben dürfte nach alledem schwerlich mit der Verfassung vereinbar sein. Denn beabsichtigt ist, wie gesagt, eine einseitige und normative Priorisierung von Infrastrukturvorhaben, ohne dass auch nur ansatzweise gleichzeitig eine Absicherung des ausreichenden Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen auch für künftige Generationen erfolgen soll, wie sie Art. 20a GG gebietet.

Auch die Klimafolgen beispielsweise einer neuen Autobahn würden übrigens entgegen Art. 20a GG letztlich auf keiner Stufe mehr ernsthaft berücksichtigt werden. Denn das Infrastruktur-Zukunftsgesetz betrifft etwa in Bezug auf alle Straßenbauvorhaben, die im Bedarfsplan nach dem Fernstraßenausbaugesetz aufgelistet sind. Für die Auflistung im Bedarfsplan wiederum werden indes allein die Zielsetzungen des Bundesfernstraßengesetzes, das heißt die Aufnahme weiträumigen Straßenverkehrs, zugrunde gelegt, nicht aber die Klimafolgen der Straßen. Mit dem Infrastruktur-Zukunftsgesetz würde nun auch auf der dem Bedarfsplan nachfolgenden Stufe des konkreten Genehmigungsverfahrens mit dem überragenden öffentlichen Interesse die Klimawirksamkeit einer neuen Autobahn mindestens faktisch von vornherein „weggewogen“.

Im Rahmen dieser Rechtsexpertise soll mit Blick auf den anstehenden Global Review der Implementierung des „*Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework*“ (GBF)⁷ im

⁶ Nichts anderes gilt mit Blick auf den weiter durch das Infrastruktur- Zukunftsgesetz beabsichtigen Entfall von Raumverträglichkeitsprüfungen für Bundesfernstraßen, Eisenbahnstrecken und Wasserstraßen. Mit der Raumverträglichkeitsprüfung würde auch noch ein Instrument, das geeignet ist, immerhin umweltschonendere, alternative Trassenverläufe zu ermitteln, abgeschafft werden.

⁷ Siehe <https://www.cbd.int/conferences/2021-2022/cop-15/documents> oder CBD/COP/15/L25, zuletzt abgerufen am 21. Januar 2026.

Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention for Biological Diversity) allerdings zunächst die völkerrechtliche Relevanz bewertet werden:

Völkerrechtliche Unvereinbarkeit des Systemwechsels vom Schutzrecht der Lebensgrundlagen hin zum vorrangigen Durchsetzungsrecht für Infrastrukturvorhaben

Die Ziele des Übereinkommens über die biologische Vielfalt sind gemäß dessen Art. 1

- die Erhaltung der biologischen Vielfalt,
- die nachhaltige Nutzung ihrer Bestandteile,
- die gerechte und ausgewogene Aufteilung der sich aus der Nutzung genetischer Ressourcen ergebenden Vorteile.

Mit dem Übereinkommen haben die Vertragsstaaten anerkannt, dass sie ihre biologische Vielfalt innerhalb ihrer nationalen Hoheitsgewalt erhalten und nutzen sowie vorbeugende Maßnahmen gegen die Gefährdung der biologischen Vielfalt treffen sollen, in Übereinstimmung mit den Prinzipien des Völkerrechts (vgl. Art. 3 des Übereinkommens). Die Vertragsstaaten haben sich ferner verpflichtet, geeignete Maßnahmen wie Programme zur Erhaltung und nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt zu entwickeln, zu koordinieren und durchzuführen (vgl. Art. 6 des Übereinkommens). Die Vertragsstaaten treffen weiter Maßnahmen zur Schaffung von Schutzgebieten, zur Entwicklung von Leitlinien für Schutzgebiete, zur Einrichtung von Maßnahmen zur Wiederherstellung und Erhaltung von bedrohten Ökosystemen und Populationen in ihrer natürlichen Umgebung (vgl. Art. 8 des Übereinkommens).

Mit der Verabschiedung des GBF auf der COP15 liegen in Konkretisierung des Übereinkommens über die biologische Vielfalt seit Dezember 2022 neue globale Ziele zum Schutz, zur Wiederherstellung und zur nachhaltigen Nutzung der biologischen Vielfalt vor.

Der GBF ist zwar kein eigenständiger völkerrechtlicher Vertrag, er ist aber jedenfalls völkerrechtliches soft law und damit nichts weniger als eine Leitlinie, wie die Vertragsstaaten das streng völkerrechtlich verbindliche Übereinkommen über die biologische Vielfalt umsetzen sollen. Der GBF sieht dafür inhaltliche Benchmarks vor, die Staaten müssen ernsthaft versuchen, diese zu erreichen.

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

Der GBF verlangt dafür 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.

Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt enthält, zumal in der Konkretisierung des GBF, nicht nur bloße Abwägungspflichten, sondern klare materielle Biodiversitätsschutzpflichten die sich in den entsprechenden Raumplanungen, Strategien und relevanten Gesetzen manifestieren müssen. Die Schutz- und Abwägungspflichten müssen auch in exekutiven Genehmigungsverfahren mit ihrer grundlegenden Bedeutung Eingang finden.

Das aber würde mit dem Infrastruktur-Zukunftsgesetz (weitgehend) ausgeschlossen werden. Mit der beabsichtigten Einführung und Ausweitung des „überragenden öffentlichen Interesse“ durch das Infrastruktur-Zukunftsgesetz für im Prinzip sämtliche flächenrelevanten Infrastrukturvorhaben würden diese materiellen und nach dem Völkerrecht nicht disponiblen Schutzpflichten unterlaufen.

Mit der Einführung und Ausweitung des „überragenden öffentlichen Interesses“ würden normativ a priori Belange des Biodiversitätsschutzes anderen Belangen untergeordnet, Beeinträchtigungen und Schädigungen der biologischen Vielfalt sowie die Irreversibilität der Beeinträchtigungen und Schädigungen gesetzlich „akzeptiert“.

Die nun gleichrangig vorgesehene finanzielle Kompensation ersetzt diese Beeinträchtigungen und Schädigungen nicht und, erst recht, nicht die völkerrechtlich

verlangte Vermeidung von Beeinträchtigungen und Schädigungen der biologischen Vielfalt.

Mit der Einführung und Ausweitung des „überragenden öffentlichen Interesses“ würde nicht die umfassende Integration des Biodiversitätsschutzes in alle räumlichen Fachplanungen, sondern tatsächlich das Gegenteil erfolgen. Der Schutz der biologischen Vielfalt würde in Widerspruch zum GBF ganz oder mindestens weitgehend aus den Fachplanungen gedrängt, statt in diese integriert zu werden. Das beabsichtigte Infrastruktur-Zukunftsgesetz stünde damit in klarem Widerspruch zum GBF.

Die durch das Infrastruktur-Zukunftsgesetz beabsichtigte a priori normative Festschreibung des überragenden öffentlichen Interesses für den Bau weiterer umweltzerstörender Infrastruktur würde genau das legalisieren, was das Übereinkommen über die biologische Vielfalt samt GBF gerade verhindern will. Das Übereinkommen über die biologische Vielfalt samt GBF würden konterkariert.

Bei Verabschiedung des Infrastruktur-Zukunftsgesetzes durch Bundestag und Bundesrat müsste die Bundesregierung dies im Rahmen ihrer Berichtspflichten bei dem anstehenden Global Review nach dem GBF so mitteilen.

Zusammenschau von „Infrastruktur-Zukunftsgesetz“ und angekündigtem „Naturflächengesetz“

Mit dem EU-Nature Restoration Law, also der „*Verordnung zu Wiederherstellung der Natur*“⁸ ist 2024 auf Unionsebene eine Umsetzung des völkerrechtlichen GBF erfolgt, die die Mitgliedstaaten nun auch unionsrechtlich verbindlich und mit klaren Fristen auf die grundlegenden Ziele und Maßnahmen des GBF verpflichtet. Deutschland steht folglich nicht nur völkerrechtlich, sondern mit der EU-Wiederherstellungsverordnung auch unionsrechtlich in der Pflicht, die Ziele und Mechanismen des GBF auf nationaler Ebene *verbindlich und tatsächlich wirksam* umsetzen.

Die Bundesregierung beabsichtigt dafür als ein Instrument den Erlass eines „Naturflächengesetzes“ oder „Naturflächenbedarfsgesetzes“. Ein entsprechender Gesetzentwurf wurde wiederholt angekündigt, liegt aber bis heute nicht vor.

⁸ Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869, ABl. 2024 L 93, 1.

Im Folgenden werden daher zunächst wesentliche Kernpunkte aufgezeigt, die sich aus GBF und EU-Wiederherstellungsverordnung für ein nationales „Naturflächengesetz“ sowie darüber hinaus u.a. für das Bundesnaturschutzgesetz und das Raumordnungsgesetz ergeben (sogleich a)). Daran schließt sich die Zusammenschau mit dem geplanten „Infrastruktur-Zukunftsgesetz“ an, fokussiert auf die Frage, wie bzw. ob überhaupt insgesamt die Völker- und Unionsrechtskonformität der deutschen Gesetzgebung mit Blick auf den GBF sichergestellt werden kann (sogleich b)).

Notwendige Kernpunkte eines „Naturflächengesetzes“

Ein nationales Gesetz zur Umsetzung von GBF und EU-Wiederherstellungsverordnung muss klare quantitative Ziele für den Schutz und die Wiederherstellung von Flächen festschreiben, insbesondere ist auch das 30-Prozent-Ziel des GBF verbindlich in die nationale Gesetzgebung zu integrieren. Ein „Naturflächengesetz“ müsste weiter verpflichtend insbesondere festlegen, wie Flächen in Schutz- und Wiederherstellungsbereiche eingeordnet werden, welche Ziele bis wann zu erreichen sind, wie Monitoring und Berichterstattung erfolgen und welche verbindlichen Rechtsfolgen bei Nichterfüllung eintreten.

Im Einzelnen bedeutet das u.a.:

- verbindliche Festlegung von Mindestanteilen geschützter und wiederherzustellender Flächen im Verhältnis zur Gesamtfläche (30 Prozent bis 2030) sowie
- verbindliche Begrenzung der Netto-Flächeninanspruchnahme mit jährlichen Reduktionspfaden;
- Etablierung von Instrumenten, um in der Praxis die wirkungsvolle Sanierung von mindestens 30 Prozent der degradierten Land-, Süßwasser-, Küsten- und Meeresökosysteme bis 2030 sicherstellen zu können;
- verstärkte Überführung von FFH- oder Vogelschutzgebieten bzw. Kategorien des Biosphärenreservats, Landschaftsgebiets, Naturparks oder geschützten Landschaftsbestandteils in strengere Schutzkategorien der Naturschutzgebiete und Nationalparks,⁹ verbunden mit der

⁹ Die Ausweisung von Flächen „nur“ als FFH- oder Vogelschutzgebiet bzw. nach den Kategorien des Biosphärenreservats, Landschaftsgebiets, Naturparks oder geschützten Landschaftsbestandteils hat sich als nicht geeignet erwiesen, einen ausreichenden Biodiversitätsschutz in Deutschland zu gewährleisten, siehe bereits *Ziehm*, Wider den Beharrungskräften,

- Festschreibung, dass der Biodiversitätsschutz, insbesondere auch in Gestalt der Ziele des GBF, querschnittsartig und mit entsprechender prioritärer Gewichtung und Verbindlichkeit in alle anderen Politiken integriert und in Genehmigungs- und Planungsverfahren berücksichtigt werden muss; der Schutz der Biodiversität muss seinerseits künftig im überragenden öffentlichen Interesse liegen, er dient der öffentlichen Sicherheit;¹⁰
- verbindliche Mindestkriterien für die ökologische Vernetzung zwischen Schutzgebieten;
- klar definierte Sanktionen bei Verstößen gegen Flächenziele oder Berichtspflichten.

Parallel sollten weitere einschlägige Gesetze angepasst werden, so insbesondere das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) und das Raumordnungsgesetz (ROG):

- Die 30-Prozentziele des GBF sollten in § 1 BNatSchG als Ziele aufgenommen werden, und es sollte
- eine Beachtungspflicht der in § 1 Abs. 2 BNatSchG konkretisierten Ziele zum Schutz der Biodiversität verankert und damit als künftiger bindender Entscheidungsmaßstab für die Exekutive in sämtlichen raumbedeutsamen Planungen festgelegt werden.
- In § 2 Abs. 3 BNatSchG sollte klargestellt werden, dass der Verwirklichung der Ziele des § 1 Abs. 2 BNatSchG gegenüber sonstigen Anforderungen der Allgemeinheit an Natur und Landschaft ein herausragendes Gewicht zukommt bzw. diese Belange im überragenden öffentlichen Interesse stehen und der öffentlichen Sicherheit dienen.
- Der raumordnerische Grundsatz im jetzigen § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG sollte - unter Bezugnahme auf die 30 Prozent-Zielvorgaben des GBF- in Bezug auf die biologische Vielfalt in einen eigenständigen Paragraphen im ROG in ein bundesweites raumordnerisches Ziel überführt werden, das - wie alle raumordnerischen Ziele - sodann einer Beachtungspflicht unterliegt, so dass ein „Wegwägen“ dieser Ziele im Rahmen von raumbedeutsamen Fachplanungen käme dann nur noch in begründeten (Ausnahme)Fällen in Betracht käme.

für zukunftsgerichtetes Verwaltungshandeln - Empfehlungen zum wirksamen Schutz von Biodiversität und Lebensgrundlagen, Rechtsgutachten für Greenpeace Deutschland e.V., 2021.

¹⁰ Siehe nur die aktuellen Erkenntnisse und Feststellungen des britischen Geheimdienstes, oben Fn. 1.

Zusammenschau und Schlussfolgerungen

Aus dem Vorstehenden folgt letztlich nichts anderes, als dass eine völker- und unionsrechtskonforme Umsetzung von GBF und EU-Wiederherstellungsverordnung eine Kursänderung der nationalen Genehmigungs- und Planungspraxis gerade auch von Infrastrukturvorhaben erfordert. Denn die Schutz- und Wiederherstellungsziele werden sich realistischerweise nur dann erreichen lassen, wenn das Verhältnis von Nutzungs- und Nutzerinteressen einerseits und Allgemeinwohlinteressen andererseits im Rahmen staatlicher, die biologische Vielfalt betreffender Entscheidungsprozesse ein grundsätzlich anderes wird.

Dem Schutz der biologischen Vielfalt muss Vorrang auch und gerade bei flächenrelevanten Infrastrukturvorhaben zukommen, wenn die natürlichen Lebensgrundlagen für uns und künftige Generationen erhalten bleiben und Freiheitsrechte künftiger Generationen nicht übermäßig eingeschränkt werden sollen.

Wie oben gezeigt, ist mit dem Infrastruktur-Zukunftsgesetz jedoch das genaue Gegenteil geplant, und zwar nicht lediglich in einzelnen Details, sondern strukturell:

Der vorliegende Entwurf des Infrastruktur-Zukunftsgesetzes setzt Anreize für zusätzlichen Flächenverbrauch und beschleunigte Eingriffe in Natur und Landschaft. Der Gesetzentwurf bezweckt eine Beschleunigung von Infrastrukturvorhaben durch grundlegende Priorisierung von Infrastrukturvorhaben und die damit verbundene Abwägungspräklusion, mindestens aber weitgehende Abwägungsbeschränkung in Bezug auf Belange des Schutzes der Biodiversität und damit der Lebensgrundlagen der allgemeinen Bevölkerung (siehe oben).

GBF und EU-Wiederherstellungsverordnung zielen demgegenüber auf die Vermeidung weiterer Verschlechterungen von Ökosystemen, die verbindliche Wiederherstellung degradierter Flächen sowie materielle Flächen- und Qualitätsziele und nicht lediglich auf einen Ausgleich von Eingriffen - der nach dem Entwurf des Infrastruktur-Zukunftsgesetzes ohnehin nur noch ein Ablasshandel sein soll (siehe oben).

Der Entwurf des Infrastruktur-Zukunftsgesetzes institutionalisiert im Ergebnis die weitere Verschlechterung der biologischen Vielfalt und damit unserer Lebensgrundlagen als hinzunehmende Nebenfolge, GBF und EU-Wiederherstellungsverordnung ihrerseits verbieten hingegen genau das und wollen eine Trendumkehr im Biodiversitätsschutz erreichen.

Das bedeutet im Kern einen Widerspruch zwischen Infrastruktur-Zukunftsgesetz und Erfordernissen aus GBF und EU-Wiederherstellungsverordnung für das angekündigte Naturflächengesetz.

Das Infrastruktur-Zukunftsgesetz betrifft die Regelungsebene der konkreten Genehmigungs- und Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben. Es regelt konkret, wo und wie zum Beispiel eine neue Autobahn gebaut werden darf.

Das wiederum bedeutet, dass ein Naturflächengesetz zur Sicherstellung von Völker- und Unionsrechtskonformität kein bloßes „Zielgesetz“ mit strategisch-planerischen Vorgaben und der Festlegung von Schutz- und Wiederherstellungszielen für die Fläche insgesamt sein darf, sondern eine

- klare und verbindliche Unterordnung von Infrastrukturvorhaben unter Schutz- und Wiederherstellungsziele nach GBF und EU-Wiederherstellungsverordnung eben mit einem überragenden öffentlichen Interesse für den Biodiversitätsschutz vorsehen sowie
- verbindliche Ausschluss- und Vorrangflächen für den Biodiversitätsschutz festlegen muss.

Umgekehrt darf das Infrastruktur-Zukunftsgesetz zur Gewährleistung von Völker- und Unionsrechtskonformität seinerseits nicht weiter das „überragende öffentliche Interesse“ im Prinzip für sämtliche flächenrelevanten Infrastrukturvorhaben festschreiben.