

der Umwelt-Architektur der Gesetze eingebracht. Dabei wurden Fortschritte für den Umweltschutz erreicht: So soll ab 2022 ein größerer und stetig wachsender Anteil der Mittel für die Förderung des Ökolandbaus, für Agrarumweltschutzmaßnahmen und für das Tierwohl reserviert werden. Zudem sollen ab 2023 jährlich mehr als 1 Mrd. € – ein Viertel der Direktzahlungen – eingesetzt werden, um Landwirtinnen und Landwirte für Leistungen zu honorieren, die sie für den Umweltschutz erbringen.

Bundesumweltministerin Svenja Schulze wertete die Beschlüsse der Bundesregierung als wichtige Fortschritte. Mit diesen Änderungen beginne ein Systemwechsel, den unsere Umwelt dringend brauche, der aber auch der Landwirtschaft in Deutschland eine sicherere Zukunft geben könne, so Schulze in einer Pressemitteilung. Die konkreten Leistungen der Landwirtschaft für Umweltschutz, Klima und Artenvielfalt würden künftig stärker honoriert als bisher. Insgesamt werden in Deutschland derzeit jährlich rund 6 Mrd. € EU-Agrarfördermittel verteilt. Bislang wurden 78 % davon als Flächenprämie ausgeschüttet, also weitgehend unabhängig von den Folgen für Umwelt und Landschaft. Ab 2022 wird dieser flächenbezogene Anteil nun schrittweise durch neue Ansätze ersetzt und sinkt bis zum Jahr 2026 zunächst auf 51 %. Zentrale neue Instrumente sind die Ökoregelungen, über die 25 % der Direktzahlungen ab 2023 erfolgen. Das entspricht mehr als 1 Mrd. € pro Jahr. Dabei können Landwirtinnen und Landwirte aus einem Katalog von Umweltschutzmaßnahmen auswählen. Dazu zählt z. B. ein Schutzgebietsbonus für ökologische Leistungen in Natura-2000-Gebieten. Weitere Ökoregelungen belohnen vielfältige Acker-Fruchtfolgen, blütenreiche Wiesen und Weiden oder den Verzicht auf chemisch-synthetische Pflanzenschutzmittel. Die Details der Regelungen sollen von BMEL und BMU im Einvernehmen per Verordnung ausgearbeitet werden.

Deutlich mehr Geld gibt es auch für die Förderung des Ökolandbaus und die Finanzierung von Agrarumweltschutzmaßnahmen und mehr Tierwohl über die sogenannte zweite Säule. Bislang werden 6 % der Direktzahlungsmittel in die zweite Säule umgeschichtet – das sind rund 300 Mio. €. Ab 2022 werden dies 8 % sein, also rund 95 Mio. € zusätzlich. Damit geht das Bundeskabinett noch über die in der Agrarministerkonferenz der Bundesländer gefundene Einigung hinaus. Ab 2023 greift dann ein schrittweiser jährlicher Aufwuchs von 10 % im Jahr 2023 bis hin zu 15 % im Jahr 2026, auf den sich bereits die Agrarministerkonferenz verständigt hatte.

Wichtige Verbesserungen gibt es auch für Schäfer und andere Weidetierhalter, deren Leistungen für den Naturschutz unverzichtbar sind. Weidetierhalter besitzen oft keine oder nur sehr wenig Flächen und erhalten daher auch kaum Flächenprämien. Künftig soll es Prämien für bestimmte Weidetiere geben, so dass zum Beispiel die aus Sicht des Naturschutzes wichtige Schafhaltung endlich besser honoriert wird. Als Grundbedingung für alle Zahlungen gelten künftig erweiterte Anforderungen: So müssen 3 % der Ackerflächen für Brachen oder Gehölzstreifen zur Verfügung gestellt werden. Dauergrünland muss erhalten werden und darf in Natura-2000-, Feucht- und Mooregebieten nicht umgewandelt oder gepflügt werden.

Wie gut die neuen Instrumente für den Umweltschutz wirken, soll schon 2024 vom Bundeskabinett evaluiert werden. Es besteht damit die Möglichkeit, noch während der nächsten Förderperiode weitere Reformschritte in der Agrarförderung vorzunehmen. Über das Gesetzespaket müssen noch Bundestag und Bundesrat beraten. Anschließend muss Deutschland noch 2021 seinen Umsetzungsplan der EU-Kommission zur Genehmigung vorlegen.

Der Vorsitzende des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) Olaf Bandt kritisierte die Gesetzentwürfe als richtigen, aber unzureichenden Schritt angesichts der enormen Herausforderungen beim Klima-, Tier- und Naturschutz. Er forderte in seiner Stellungnahme die Bundstagsabgeordneten auf, die Entwürfe nachzubessern. Das Budget für Ökoregelungen zur Finanzierung von Umwelt- und Klimaleistungen der Landwirtinnen und Landwirte müsse auf 30 % erhöht und schrittweise angehoben werden. Um kleine und mittlere Betriebe besser zu unterstützen, sei ein Höchstbetrag für flächenstarke Agrarbetriebe einzuführen. Darüber hinaus brauche der Ausbau des Ökolandbaus mehr Geld als bisher von der Bundesregierung vorgesehen.

Auch der Bundesgeschäftsführer der Deutschen Umwelthilfe (DUH) Sascha Müller-Kraenner sprach von „Licht und Schatten“ bei den Beschlüssen. Die DUH begrüßte, dass gut 40 % der bisher pauschalen Agrarzahungen künftig an Umweltkriterien gebunden werden sollen. Erst die Ausgestaltung der Ökoregelungen entscheide aber über die Umweltwirkungen. Müller-Kraenner forderte dafür u. a. konkrete Maßnahmen für Klima- und Gewässerschutz sowie Luftreinhaltung. Die DUH kritisierte zugleich die fehlende Umstellung der Agrarpolitik auf eine Gemeinwohlprämie sowie dass Subventionsmissbrauch ohne Gegenleistungen im Umweltschutz weiterhin möglich sei.

BMU, BUND, DUH

## Meinungen und Stellungnahmen

### Deutscher Wald durch vielfältige Nutzungseinflüsse stark geschwächt – Forstwirtschaft ist wichtigster Verursacher

Der Klimawandel trifft in Deutschland auf einen stark geschwächten, instabilen Wald, der keine guten Voraussetzungen für seine „Genesung“ schafft. Mehr als drei Viertel der deutschen Waldfläche befinden sich in einem besorgniserregenden, naturfernen Zustand. Dies ist das Ergebnis einer Kurzstudie, in der der Grad der Kulturinflüsse auf den Wald erstmalig in einer Übersichtsanalyse näher untersucht wurde (Panek 2021).

Definiert man für bestimmte Waldmerkmale den Grad der **Hemerobie** (s. Kasten auf S. 368) und ermittelt die Flächenanteile mit Hilfe der Datenbank der Bundeswaldinventur, so ist das Resultat eindeutig: Rund 77 % der deutschen Waldfläche befinden sich in einem stark beeinflussten (naturfernen) Zustand. Nur etwa 5 % können als schwach beeinflusst (relativ naturnah) bezeichnet werden (vgl. Abb. 1, S. 368). Größere Waldflächen in einem unbeeinflussten Zustand existieren in Deutschland nicht mehr. Die Untersuchungsergebnisse vermitteln zwar nur einen groben Überblick, decken sich aber in der Tendenz

sehr gut mit den Ergebnissen anderer Expertisen. So wird nach der vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) herausgegebenen **Karte der potenziellen natürlichen Vegetation Deutschlands** allein die Baumartenzusammensetzung auf mindestens 80 % der deutschen Waldfläche als weitgehend „naturfern“ eingestuft. Waldflächen in einem „schlechten bis sehr schlechten naturschutzfachlichen Zustand“ umfassen nach einer Studie der Naturwald Akademie sogar fast 90 % der Gesamtwaldfläche Deutschlands (Welle et al. 2018). In der Studie von Panek (2021) blieben forstwirtschaftlich bedingte Einflussfaktoren, die schwierig zu quantifizieren sind, wie zum Beispiel Veränderungen des Waldbodenzustands durch Erschließungs- und Transportgassen oder die Auswirkungen von Kompensationskalkulationen, vorerst unberücksichtigt. Solche Faktoren haben in der Summe natürlich großen Einfluss auf die Hemerobie der Wälder und dürften die Einstufung noch weiter in Richtung euhemerober Bedingungen verschieben.



Abb. 1: Buchenwald in der Zerfallsphase: ein Beispiel für geringen Kultureinfluss. (Foto: Norbert Panek)

### Besorgniserregende Ausgangslage

Die Ergebnisse der Übersichtsanalyse zeigen klar, dass sich die Wälder in Deutschland auf einem sehr großen Teil ihrer Fläche in einem überwiegend stark beeinflussten (naturfernen) Zustand befinden, für den allein die deutsche Forstwirtschaft Verantwortung trägt (vgl. Abb. 2). Dieser Zustand ist durch eine mehr oder weniger fehlende „ökologische Elastizität bzw. Plastizität“ charakterisiert, d. h. die Forstbestände sind bei wechselnden Umweltbedingungen extrem instabil und nur wenig anpassungsfähig. Dies ist vor dem Hintergrund eines schnell fortschreitenden Klimawandels insofern besorgniserregend, als damit die aktuelle Ausgangslage denkbar ungünstige Voraussetzungen für die zukünftige Entwicklung naturnaher, klimaplastischer Wälder bietet. Die tieferen Ursachen der derzeitigen Forstkrise liegen also nicht im Klimawandel begründet, sondern im desolaten, nutzungsbedingten Zustand unserer Wälder. Die etablierte Forstwirtschaft war auf die Katastrophe, obwohl sie sich bereits seit längerem angekündigt hat, nicht vorbereitet; ein zielgerichteter „Waldumbau“ wurde jahrzehntelang verschlafen.

Das hohe Schadensrisiko euhemerober (naturferner) Forstbestände verdeutlichen die aktuellen Zahlen zu den in den letzten drei Jahren entstandenen Kalamitätsflächen – rund 285 000 ha nach Angaben des Bundeslandwirtschaftsministeriums (BMEL 2021). Durch großflächige, staatlich subventionierte Schadholzuräumungen wird die Ausgangslage weiter extrem verschlechtert.

### Das Konzept der Hemerobie

Der Grad der kulturbedingten Nutzungseinflüsse auf Ökosysteme wird auch als Hemerobie bezeichnet (griechisch: **hemeros** = kultiviert, gezähmt). Referenz für die Bemessung des Hemerobiegrades von Wäldern ist der **ahemerobe** (unbeeinflusste) Zustand eines dynamischen, sich selbst regulierenden Ökosystems, das bei einem gedachten vollständigen Wegfall aller menschlichen Einflüsse den aktuellen Standortbedingungen entspricht. Bestimmte Waldmerkmale wie z. B. die Baumartenzusammensetzung, das Alter der Bäume oder strukturelle Veränderungen, die auf eine Waldnutzung zurückzuführen sind, lassen Rückschlüsse auf den Grad der Abweichung von einem ahemeroben Referenzzustand zu. Nutzungsfreie und besonders alte Wälder weisen je nach Entwicklungszeit einen geringen Grad der Hemerobie auf und werden als **oligohemerob** (gering beeinflusst) eingestuft. Junge gleichaltrige Aufforstungen mit hohem Anteil von Nadelhölzern, die nicht standorttypisch sind, weisen einen hohen Grad der Hemerobie auf und gelten somit als **euhemerob** (stark beeinflusst).



Abb. 2: Fichten-Forstplantage: ein Beispiel für starken Kultureinfluss. (Foto: Norbert Panek)

Nach Berechnungen des Thünen-Instituts für Waldökosysteme sind die Fichtenbestände auf einer Risikofläche von 2,28 Mio. ha, also auf etwa zwei Dritteln des Gesamtbestands, zukünftig weiter durch Trockenstress und Schädlingsdruck akut bedroht (Bolte et al. 2021). Durch forstliche Maßnahmen stark ausgedünnte und aufgelichtete Baumbestände tragen auch im Laubholz mit dazu bei, dass die Wasserspeicherfähigkeit unserer Wälder weiter abnimmt und Waldböden infolge fehlender Beschattung weiter austrocknen.

### An der Natur vorbeigewirtschaftet

Wie die Zahlen belegen, wurde im klassischen Waldbau über 200 Jahre lang bis heute an der Natur vorbeigewirtschaftet. Langfristiges Ziel muss es daher sein, unter Ausnutzung der natürlichen Vegetationspotenziale wieder weitgehend unbeeinflusste, sich selbstorganisierende Waldökosysteme „aufzubauen“ und den Anteil der schwach bis mäßig beeinflussten, nicht oder nur extensiv bewirtschafteten Wälder auf ein Niveau von mindestens 30 % des Flächenanteils anzuheben. Für die zukünftigen Nutzwälder sind die Anforderungen neu zu definieren: Sie müssen vor allem die Fähigkeit zur Selbstreproduktion, Selbstregulierung und Selbststabilisierung entwickeln können. Forstwirtschaft muss sich als Waldökosystemwirtschaft begreifen. Die Funktionsfähigkeit von Waldökosystemen ist letztlich nur gewährleistet, wenn tatsächlich vor allem das Potenzial unserer heimischen Baumarten als natürliche Bestands- und Strukturbildner konsequent ausgeschöpft wird. Das Ziel, gering beeinflusste (oligohemerobe) klimaplastische Wälder aufzubauen, kann einerseits nur über ein Laufenlassen natürlich einsetzender Regenerationsphasen unter Beteiligung kurzlebiger Pioniergehölzarten erreicht werden, zum anderen durch die Konstruktion und den gezielten Aufbau naturnaher, biomassereicher Waldgesellschaften aus einem Mix geeigneter heimischer Baumarten, denen dann genug Raum gegeben werden muss, sich dynamisch, also selbstorganisierend, den Klimawandelbedingungen anzupassen. Die derzeit offiziell praktizierte Strategie, einen schematisch geplanten, eingriffsintensiven Mischwald aus beliebig zusammengesetzten, vermeintlich „klimatoleranten“ Baum-Exoten herzustellen, führt mit weit höherem Risiko wieder zu gegen die Natur erzwungenen, naturfernen Zuständen.

Eine der größten Herausforderungen wird es letztlich sein, angesichts der dramatischen Klimaveränderungen einen Paradigmenwechsel in der Forstwirtschaft möglichst schnell einzuleiten – weg von der derzeit priorisierten, intensiven Holzproduktion hin zu einem ökologisch orientierten Waldmanagement, das sich vorrangig um die Bewahrung der Funktionsfähigkeit unserer Waldökosysteme kümmert.

## Literatur

BMEL/Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (2021): Klöckner: Der Waldzustand besorgt mich! Pressemitteilung Nr. 26/2021 des BMEL vom 24.2.2021.

Bolte A., Höhl M. et al. (2021): Zukunftsaufgabe Waldanpassung. AFZ-Der Wald 4/2021: 12–16.

Panek N. (2021): Wie natürlich sind unsere Wälder? Hemerobie unserer Wälder in Deutschland – Eine vorläufige Einschätzung. Unveröff. Studie. Korbach: 7 S.

Welle T., Sturm K., Bohr Y. (2018): Alternativer Waldzustandsbericht. Eine Waldökosystemtypen-basierte Analyse des Waldzustandes in Deutschland anhand naturschutzfachlicher Kriterien. Naturwald Akademie. Lübeck: 263 S. <http://bit.ly/Waldzustand2018>

**Norbert Panek (Korbach)**  
E-Mail: [norbertpanek@gmx.de](mailto:norbertpanek@gmx.de)

## Natur und Recht

### Schutz vor Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Umweltbelastungen wie den Klimawandel

#### Würdigung von BVerfG, Beschluss zum Klimaschutzgesetz vom 24.3.2021 – 1 BvR 2656/18 u. a. (BVerfG 2021)

Am 24. März 2021 hat das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) das Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl I S. 2 513; zur Gesetzesbegründung [Bundestag-Drucksache 19/14337](#)) anhand mehrerer Verfassungsbeschwerden bewertet. Die Verfassungsbeschwerden kamen von Kindern und Jugendlichen, die in Deutschland, Bangladesch und Nepal leben, sowie von zwei Umweltverbänden. Nur bei den deutschen Bürgerinnen und Bürgern hat das Gericht die Beschwerde zugelassen. Die Beschwerdeführenden haben geltend gemacht, dass der Staat keine ausreichenden Regelungen zur alsbaldigen Reduktion von Treibhausgasen erlassen hat, um die globale Klimaerwärmung entsprechend dem in Paris völkerrechtlich vereinbarten Ziel auf 1,5 °C oder wenigstens bei deutlich unter 2 °C gegenüber dem vorindustriellen Niveau zu begrenzen.

Das Verfassungsgericht hat die meisten Beschwerdepunkte abgewiesen und insbesondere keine Verletzung der im Urteil hergeleiteten Pflicht des Staates zur Klimaneutralität bis zum Jahr 2050 angenommen. Es stellte aber einen unzureichenden Schutz der grundrechtlichen Freiheiten vor zukünftigen Klimaschutzmaßnahmen nach dem Jahr 2030 fest, da im Klimaschutzgesetz nur konkrete Minderungsziele bis 2030 festgelegt wurden und diese Ziele es gestatten, bis 2030 den überwiegenden Teil des nationalen CO<sub>2</sub>-Budgets zu verbrauchen. Konkret hat es den Gesetzgeber verpflichtet, „spätestens bis zum 31. Dezember 2022 die Fortschreibung der Minderungsziele für Zeiträume ab dem Jahr 2031 nach Maßgabe der Gründe zu regeln“ (Tenor des Beschlusses des BVerfG).

#### Wichtigste Ergebnisse des Beschlusses

Trotz des eingeschränkten Erfolgs der Verfassungsbeschwerden hat das BVerfG mit seinem Beschluss den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen insbesondere vor den Folgen der menschengemachten Erderwärmung in einem Umfang gestärkt, womit die wenigsten Umweltjuristinnen und -juristen nach Jahren der richterlichen Zurückhaltung gerechnet haben. Dies zeigen die folgenden Leitsätze des Beschlusses des BVerfG:

„1. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen grundrechtlicher Schutzgüter durch Umweltbelastungen ein, gleich von wem und durch welche Umstände sie drohen. Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den

Gefahren des Klimawandels zu schützen. Sie kann eine objektivrechtliche Schutzverpflichtung auch in Bezug auf künftige Generationen begründen.

2. Art. 20a GG verpflichtet den Staat zum Klimaschutz. Dies zielt auch auf die Herstellung von Klimaneutralität.“

Nach dem Gericht sind der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und das Klimaschutzgebot nicht ein Belang unter vielen, sondern Grundlage für grundrechtliche Freiheitsausübung (Leitsatz 2a und Randnummern 114 ff., 144 ff., 183 ff.). Der Verfassungsgesetzgeber selbst hatte dies 1994 in einer Zeit des ökologischen Erkenntnisfortschritts eigentlich schon sehr deutlich mit dem expliziten Staatsziel in Art. 20a Grundgesetz (GG) zum Ausdruck gebracht: „Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen.“ Allein mangels einer diesbezüglichen Beschwerdebefugnis war Art. 20a GG bisher v. a. eine politische Absichtserklärung.

Nunmehr hat das Verfassungsgericht aufgrund der umfangreich vorbereiteten Verfassungsbeschwerden sowie der immer dringlicheren naturwissenschaftlichen Warnungen den in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG niedergelegten Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit, aber auch den Schutz des Eigentums nach Art. 14 Abs. 1 GG in Anbetracht sich durch menschliches Tun gravierend verändernder natürlicher Umweltbedingungen nochmals neu unter dem Blickwinkel „intertemporale Freiheitssicherung“ und der freiheitsermöglichenden Bedeutung der natürlichen Lebensgrundlagen betrachtet.

Die staatliche Schutzpflicht umfasst nach dem Gericht nicht (mehr) allein die wahrscheinliche Grundrechtsbetroffenheit heute und morgen, sondern die wissenschaftlich anhand physikalischer Naturgesetze mittels Computersimulationen projizierten und nicht sicher auszuschließenden Beeinträchtigungen in 30, 50 oder 100 Jahren aufgrund der irreversiblen Folgen heutiger Treibhausgasemissionen (Leitsatz 1 und Randnummern 108 ff.). Die hierbei bestehenden Unsicherheiten heben dabei die staatliche Pflicht zum Klimaschutz nicht auf. Vielmehr besteht, insbesondere in Anbetracht der weitreichenden und irreversiblen Folgen des Klimawandels, eine besondere Sorgfaltspflicht des Gesetzgebers und es müssen bereits belastbare Hinweise auf die Möglichkeit gravierender oder irreversibler Beeinträchtigungen berücksichtigt werden (Leitsatz 2b und Randnummer 229). Das Gericht hat damit anerkannt, dass das umweltrechtliche Vorsorgeprinzip verfassungsrechtlich in Art. 20a GG enthalten ist.

Die vom Gericht aus Art. 2, 14 und 20a GG hergeleitete Pflicht zur Herstellung nationaler Klimaneutralität bis spätestens 2050 entfällt nicht deshalb, weil Deutschland aktuell nur 2 % der globalen Treibhausgase jährlich emittiert – pro Kopf und historisch betrachtet ist der deutsche Verursacherbeitrag allerdings wesentlich höher – und das Risiko besteht, dass andere Staaten ihrerseits keine oder nicht ausreichende Maßnahmen treffen, um die in Paris völkerrechtlich vereinbarten Temperaturgrenzen einzuhalten (Leitsatz 2b