

Stellungnahme zum Konsultationsentwurf des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz (ANK 2.0)

Neben dem Klimaschutzprogramm (KSP) 2026 bildet das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) das zentrale Instrument der Bundesregierung, um die Klimaschutzleistungen landgebundener Ökosysteme zu sichern und zu stärken. Beide beinhalten fast ausschließlich freiwillige Incentivierung durch Fördermaßnahmen, statt eine Rechtssicherheit für die Erreichung der gesetzten Senkenziele zu schaffen. Der im Juli 2026 vorgelegte Entwurf zur Weiterentwicklung des Aktionsprogramms (ANK 2.0) wertet die Maßnahmen im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) zu Zeiten zunehmend kollabierender Ökosysteme eher ab, als sie ordnungsrechtlich zu stärken. Unsere Analyse bewertet diesen Entwurf vor dem Hintergrund der verfassungs- und klimaschutzrechtlichen Verpflichtungen aus Art. 20a Grundgesetz und § 3a des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) sowie der Vorgaben der europäischen LULUCF-Verordnung.

Grundlegende Kritik an verfehlter ordnungsrechtlicher Steuerung

Die fundamentale Schwäche des Aktionsprogramms besteht fort: Das ANK 2.0 ist strukturell als finanzielles Anreiz- und Förderprogramm konzipiert und verzichtet nahezu vollständig auf verbindliche ordnungsrechtliche Vorgaben. Bereits im Rahmen der Erstfassung des ANK im Jahr 2022 wurde von uns darauf hingewiesen, dass ein freiwilliger Subventionsansatz ohne gesetzlich verankerte Pflichten unzureichend ist, um die Senkenleistung dauerhaft abzusichern.

Der Verzicht auf ordnungsrechtliche Schutzmechanismen ignoriert die ökologische Realität im Landnutzungssektor. Intensive land- und forstwirtschaftliche Nutzungsformen basieren häufig auf kurzfristigen Renditeüberlegungen, die im Widerspruch zum langfristigen Erhalt von Kohlenstoffspeichern stehen. Während der Ausbau der Erneuerbaren Energien oder der Kohleausstieg durch detaillierte Fachgesetze wie das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), das Windenergieflächenbedarfsgesetz oder das Kohleverstromungsbeendigungsgesetz normiert wurden, fehlt dem natürlichen Klimaschutz (KSG §3a) eine vergleichbare gesetzliche Grundlage.

Öffentliche Fördermittel allein können fehlende ökologische Mindeststandards und eine zunehmend notwendige Ökologiepflichtigkeit des Eigentums nicht kompensieren. Sie führen ohne ordnungsrechtliches Fundament zu Mitnahmeeffekten, bieten keine dauerhafte Rechtssicherheit bei Haushaltsengpässen und vermögen strukturelle Fehlanreize – etwa in der intensiven Bewirtschaftung von Wäldern und Moorböden – nicht nachhaltig in dem notwendigen Ausmaß zu korrigieren.

LULUCF-Ziellücke und die rechtliche Bindung aus dem Klimaschutzgesetz

Die Dringlichkeit einer grundlegenden Neuausrichtung wird durch die offiziellen Emissionsprojektionen unzweideutig belegt. Gemäß § 3a Abs. 1 KSG muss der LULUCF-Sektor bis zum Jahr 2030 eine Netto-Senkenleistung von mindestens minus 25 Millionen Tonnen Kohlendioxid-Äquivalent (CO₂äq) bis 2040 von minus 35 Millionen Tonnen und bis 2045 von minus 40 Millionen Tonnen (CO₂äq) erreichen. Die Modellierungen des Projektionsberichts 2026 zeigen jedoch, dass der Sektor ohne drastische Gegenmaßnahmen von einer Senke zu einer langfristigen Netto-Emissionsquelle wird.

Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat mit Urteil vom 16. Mai 2024 rechtsverbindlich festgestellt, dass die Bundesregierung nach § 3a Abs. 2 KSG verpflichtet ist, unmittelbar wirksame Maßnahmen vorzulegen, um den Sektor auf den gesetzlichen Zielpfad zurückzuführen. Das ANK 2.0 begegnet dieser eklatanten Ziellücke jedoch erneut mit freiwilligen Förderprogrammen, deren Gesamtwirkung die Lücke im Jahr 2030 bestenfalls geringfügig verringert, statt sie zu schließen.

Konkrete Verschlechterungen im Entwurf des ANK 2.0 gegenüber früheren Planungsständen

Eine detaillierte Gegenüberstellung des aktuellen Konsultationsentwurfs (Juli 2026) mit vorherigen Entwurfsfassungen (beispielsweise dem Überarbeitungsstand von Oktober 2025) offenbart deutliche Verschlechterungen im Bereich des Waldschutzes und der Forstwirtschaft. Der Überarbeitungsprozess wurde anscheinend von anderen Ressorts erfolgreich genutzt, um Schutzanforderungen abzubauen und den Interessen einer intensiven Forstwirtschaft nachzukommen. Die folgende Liste nennt nur einige der vorliegenden Verschlechterungen.

Regelungsbereich	Entwurf Oktober 2025	Entwurf Juli 2026 (ANK 2.0)	Bewertung der Änderung
Verbindliches Notfallinstrument	Maßnahme 1.b4: Verordnungsermächtigung im BWaldG zur Begrenzung des Holzeinschlags bei Zielverfehlungen.	Ersatzlos gestrichen.	Völliger Verzicht auf ordnungsrechtliche Eingriffsbefugnisse bei Senkenkollaps.
Schutz alter Laubwälder	Maßnahme 1.b2/1.b3: KWM PLUS Modul B (250.000 ha) und Vereinbarung zum Schutz von 100.000 ha Altlaubholz.	Umwandlung in ein unverbindliches „LRT-Synergiemodul“ ohne Flächenziel.	Entwertung des gezielten Schutzes kohlenstoffreicher Altbestände.
Governance und Wissenschaftsdialog	Maßnahme 1.d1: Unabhängige „Zukunftskommission Wald“ für breiten gesellschaftlichen Konsens.	Ersetzung durch eine interne „Expertengruppe Wald, Holz und Klima“ (BMUKN/BMLE).	Verengung des Diskurses zugunsten etablierter forstwirtschaftlicher Akteure.

Baumartenwahl & Waldvermehrung	Ziel 1.a: Fokus auf standortheimische Baumarten und ökologische Waldentwicklung.	Ziel 2.a/2.a5: Aufweichung auf „überwiegend heimisch“; Nutzung gebietsfremder Arten.	Erhöhtes Risiko für die Verstetigung klimainstabiler Bestandstypen.
--------------------------------	--	--	---

Streichung der Verordnungsermächtigung zur Einschlagsbeschränkung

Im Entwurf von Oktober 2025 war unter Maßnahme 1.b4 die Erarbeitung einer Verordnungsermächtigung im Bundeswaldgesetz (BWaldG) verankert. Diese hätte die Bundesregierung ermächtigt, im Falle einer absehbaren Verfehlung der Ziele aus § 3a KSG über einen Stufenplan den ordentlichen Holzeinschlag bundesweit rechtlich bindend zu begrenzen. Die ersatzlose Streichung dieser Maßnahme im aktuellen Entwurf beraubt die Exekutive ihres einzigen konzipierten Steuerungsinstruments zur Notfallkorrektur. Damit wird dem ökonomischen Verwertungsdruck der Forstwirtschaft Vorrang vor der Erfüllung der gesetzlichen Klimaziele eingeräumt.

Verwässerung des Schutzes von Altlaubwäldern

Der Schutz alter Laub- und Buchenwälder gilt wissenschaftlich als die effektivste Einzelmaßnahme, um vorhandene Kohlenstoffspeicher vor der Freisetzung zu bewahren und Mikroklimata zu schützen. Frühere Entwürfe sahen unter den Maßnahmen 1.b2 und 1.b3 unzureichende, aber wenigstens verbindliche Quoten für den Nutzungsverzicht und die Extensivierung vor (insgesamt 100.000 Hektar alte Laubwälder im öffentlichen Besitz sowie 250.000 Hektar im Rahmen von KWM PLUS Modul B). Im ANK 2.0 wurden diese konkreten Quantifizierungen durch ein diffuses „LRT-Synergiemodul“ (Maßnahme 2.b2) ersetzt, das auf rein freiwilligen finanziellen Anreizen beruht und keine Mindestflächengarantien mehr enthält.

Beschneidung der Beteiligungsstrukturen

Die Zusage, eine unabhängige „Zukunftskommission Wald“ unter Einbindung gesellschaftlicher Gruppen einzusetzen, wurde gestrichen. Stattdessen sieht Maßnahme 2.d1 lediglich eine behördliche „Expertengruppe Wald, Holz und Klima“ vor, die ausschließlich mit je drei Vertretenden des Umwelt- und des Landwirtschaftsministeriums besetzt wird. Dieser Schritt gefährdet die Weiterentwicklung der Waldpolitik im Sinne des Gemeinwohls und des transparenten gesellschaftlichen Diskurses und stärkt die Einflussnahme traditioneller Forstwirtschaftsinteressen.

Abkehr vom Vorrang standortheimischer Baumarten

In den Zielbeschreibungen zur Klimaresilienz (Ziel 2.a), der Saatgutbereitstellung (Maßnahme 2.a5) und der Waldmehrung (Ziel 2.c) wird das Prinzip der Standortheimlichkeit konsequent aufgeweicht. Der Entwurf lässt vermehrt gebietsfremde Baumarten und nicht-heimische Herkunft zu und rückt künftige Ertrags- und Zuwachserwägungen („produktive Baumarten“) in den Vordergrund. Damit wird der Fehler wiederholt, ökonomische Ertragsinteressen über die ökologische Anpassungsfähigkeit naturnaher Wälder zu stellen.

Klimakrise, Waldbrände und der drohende Kollaps der biologischen Senke

Die Krise der Waldökosysteme ist nicht allein Folge des fortschreitenden Klimawandels, sondern das Resultat jahrzehntelanger intensiver Forstwirtschaft und der Etablierung anfälliger Nadelholz-Monokulturen. Die Bundeswaldinventur 2022 hat gezeigt, dass die Dürrejahre ab 2018 die Senkenleistung des Waldes zunichtegemacht haben und der Wald zeitweise zu einer Netto-Treibhausgasquelle wurde.

Wie extrem das Ausmaß biologischer Senkenverluste durch waldbauliche Fehlentscheidungen ist, belegen die großflächigen Flächenbrände der jüngsten Vergangenheit. Die Treibhausgasemissionen aus Waldbränden in Europa erreichten in der vergangenen rekordträchtigen Brandsaison 2026 Dimensionen, die ungefähr in der Größenordnung der gesamten jährlichen Treibhausgasemissionen eines kleineren europäischen Staates wie Portugal liegen. Dass die Freisetzungen durch brennende Wälder auf dem Kontinent ein vergleichbares Niveau erreichen, verdeutlicht das enorme Gefahrenpotenzial instabiler Forststrukturen. Monokulturen und schnell austrocknende Nadelholzforste wirken in Dürreperioden als Brandbeschleuniger. Der zunehmende Senkenkollaps verschärft den Handlungsdruck auf die Bundesregierung auch im europäischen Kontext massiv und zwingt zu drei zentralen Konsequenzen:

1. Erweiterung nutzungsfreier Wälder: Der Verlust an verlässlichen Senken muss durch den großflächigen Schutz klimaresistenter, alter Laub- und Mischwälder ausgeglichen werden. Um strukturreiche, feuchte Mikroklimata zu sichern, die resistent gegen Waldbrände sind, müssen mindestens 15 Prozent der deutschen Waldfläche dauerhaft aus der forstwirtschaftlichen Nutzung genommen werden.
2. Die gesetzliche Verankerung für Waldmanagement-Vorgaben für eine naturnahe und zukunftsorientierte Waldnutzung. Der Mindeststandard für forstwirtschaftliche Aktivitäten muss deutlich angepasst werden, damit die natürliche Waldentwicklung zu Gunsten der Resilienz von Waldökosystemen gestärkt wird.
3. Umlenkung der Holznutzung auf den langlebigen Produktespeicher: Der Ernteumfang in den verbleibenden Wirtschaftswäldern muss durch eine ökologische und naturnahe Waldnutzung reduziert und die Nutzung des Rohstoffs Holz strikt an der Kaskadennutzung ausgerichtet werden. Die industrielle thermische Verwertung von Stamm- und Industrieholz ist klimapolitisch kontraproduktiv und muss deutlich begrenzt werden. Holz sollte zukünftig nur für langlebige, kreislauffähige Produkte (z.B. Holzkonstruktion und Dämmung im Bauwesen) verwendet werden, um den Kohlenstoff über Jahrzehnte im Holzproduktespeicher festzulegen.

Ordnungspolitische Konsequenzen: Eckpunkte eines LULUCF-Artikelgesetzes

Um den verfassungsrechtlichen Schutzauftrag aus Art. 20a GG und die Vorgaben des § 3a KSG zu erfüllen, muss das ANK 2.0 von einem Förderprogramm zu einer ordnungsrechtlichen Initiative weiterentwickelt werden. Notwendig ist ein übergreifendes LULUCF-Artikelgesetz, das verbindliche Mindeststandards für die Land- und Forstwirtschaft festlegt und gezielt Fördermaßnahmen definiert.

Novellierung des Bundeswaldgesetzes (BWaldG)

Das Bundeswaldgesetz muss von einem Rahmengesetz für die Forstwirtschaft zu einem echten Schutz- und Klimaanpassungsgesetz umgestaltet werden. Die Novelle muss folgende Regelungen enthalten:

- Ökologische Mindeststandards: Gesetzliches Verbot von Kahlschlägen, flächigen Kronenauflichtungen in Buchenbeständen, flächigen Befahrungen sensibler Waldböden mit schwerem Gerät, Gifteinsätzen und der Entwässerung von Waldstandorten.
- Begrenzung des Holzeinschlags: Gesetzliche Deckelung der Holzentnahme auf maximal die Hälfte des jährlichen Zuwachses in öffentlichen Wäldern sowie die Verankerung einer Rechtsverordnung zur bundesweiten Beschränkung des Holzeinschlags bei drohender Zielverfehlung nach § 3a KSG.
- Verbindliches Wildnisziel: Rechtliche Verpflichtung zur dauerhaften Stilllegung von mindestens 15 Prozent der Gesamtwaldfläche zur Entwicklung naturnaher Wälder.

Novellierung des Bundesnaturschutzgesetzes (BNatSchG)

- Übertreffendes öffentliches Interesse: Die Bewahrung und Förderung der CO₂-Senkenfunktion von Ökosystemen muss in der deutschen Naturschutzgesetzgebung als Belang im überragenden öffentlichen Interesse verankert werden, der in Abwägungsprozessen anderen Nutzungsinteressen vorrangig gegenübersteht.
- Umbruchverbote: Überführung des bisherigen Grundsatzes der „guten fachlichen Praxis“ in ein verbindliches, bußgeldbewehrtes Verbot des Umbruchs von Dauergrünland und organischen Böden.
- Strikter Schutzgebietsstatus: Anpassung des § 32 BNatSchG zur konsequenten Umsetzung des 10-Prozent-Streng-Schutzziels der EU-Biodiversitätsstrategie.

Gesetzlicher Ausstieg aus der Moorentwässerung

Entwässerte Moorböden verursachen ca. 7 Prozent der gesamten deutschen Treibhausgasemissionen und bilden die größte Einzelquelle außerhalb des Energiesektors. Analog zum Kohleausstieg ist ein gesetzlich geregelter Ausstieg aus der entwässerungsbasierten Landwirtschaft erforderlich („Entwässerungs-Ausstiegsgesetz“). Dieses muss verbindliche Wiedervernässungsfristen, Regelungen zur Aufhebung des Entwässerungszwangs im Wasserrecht sowie klare Entschädigungs- und Transformationspfade für die Landwirtschaft festlegen.

Anpassung des Energie- und Baurechts (EEG, GEG, BiomasseV)

- Ende der Förderung von Holzverbrennung: Die Definition von „erneuerbarer Energie“ im Erneuerbaren-Energien-Gesetz (EEG) und im Gebäudeenergiegesetz (GEG) muss korrigiert werden. Die Emissionen aus der Verbrennung sind nicht „klimaneutral“. Der Einsatz von primärer Holzbiomasse (Stamm- und Industrieholz) zur Energieerzeugung darf nicht länger finanziell gefördert oder auf Erneuerbare-Energien-Quoten angerechnet werden.
- Industrielle Einschränkung auf Reststoffe: Die energetische Biomassenutzung ist zukünftig rechtlich strikt auf biologisch abbaubare Abfall- und Reststoffe zu begrenzen, um den Druck auf die Wälder zu reduzieren und die Kaskadennutzung durchzusetzen.

Fazit und Kernforderungen

Der Konsultationsentwurf des ANK 2.0 begegnet der dramatischen Ziellücke im LULUCF-Sektor mit unzureichenden Mitteln. Der Verzicht auf verbindliche ordnungsrechtliche Vorgaben, die Streichung der Verordnungsermächtigung im Bundeswaldgesetz und die Verwässerung des Altlaubwaldschutzes bedienen forstwirtschaftliche Interessen, schaffen jedoch keinen substanziellen Mehrwert für den Klimaschutz.

Angesichts kumulierender Klimarisiken und verheerender Waldbrände, deren Emissionen die Größenordnung des Gesamtausstoßes ganzer Staaten erreichen, ist ein reines Förderprogramm ungeeignet, um die Senkenleistung der Ökosysteme zu sichern.

Greenpeace fordert die Bundesregierung auf, den vorliegenden Entwurf grundlegend zu überarbeiten. Das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz muss um konkrete ordnungsrechtliche Maßnahmen ergänzt werden. Es braucht einen Entwurf für ein verbindliches LULUCF-Artikelgesetz. Nur durch rechtlich verankerte Mindeststandards, wirksame Einschlagsbeschränkungen, ein Ende der Förderung der Holzverbrennung und die großflächige Stilllegung schützenswerter Wälder lässt sich die Verpflichtung aus § 3a des Klimaschutzgesetzes erfüllen und der Kollaps der natürlichen Senken abwenden.

Kontakt:

Jannes Stoppel
Greenpeace e.V.
Politische Vertretung
Marienstraße 19-20
10117 Berlin

Jannes.stoppel@greenpeace.org