



Stellungnahme

**des Deutschen Anwaltvereins vorbereitet durch
den Ausschuss Umweltrecht**

**Referentenentwurf des Bundesministeriums für
Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare
Sicherheit eines Gesetzes zur Stärkung der
Natürlichen Infrastruktur und zur Fortentwicklung
der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung mit
Bearbeitungsstand vom 02.07.2026**

Stellungnahme Nr.: 46/2026

Berlin, im Juli 2026

Mitglieder des Ausschusses

- Rechtsanwalt Prof. Dr. Hans-Jürgen Muggenborg, Aachen (Vorsitzender, Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Marie Ackermann, Hamburg
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Martin Beckmann, Münster (Berichterstatter)
- Rechtsanwältin Dr. Sabrina Desens, Leipzig
- Rechtsanwalt Dr. Frank Fellenberg, Berlin
- Rechtsanwältin Dr. Franziska Heß, Leipzig
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Remo Klinger, Berlin
- Rechtsanwalt Dr. Winfried Porsch, Stuttgart
- Rechtsanwalt Prof. Dr. Herbert Posser, Düsseldorf
- Rechtsanwältin Claudia Schoppen, Bochum

Deutscher Anwaltverein
Littenstraße 11, 10179 Berlin
Tel.: +49 30 726152-0
Fax: +49 30 726152-190
E-Mail: dav@anwaltverein.de

Büro Brüssel
Rue Joseph II 40, Boîte 7B
1000 Brüssel, Belgien
Tel.: +32 2 28028-12
Fax: +32 2 28028-13
E-Mail: bruessel@eu.anwaltverein.de
EU-Transparenz-Registernummer:
87980341522-66

www.anwaltverein.de

Zuständig in der DAV-Geschäftsstelle

- Rechtsanwalt Max Gröning, Geschäftsführer, Berlin
- Rechtsanwältin Katharina Schmidt-Matthäus, Referentin, Berlin

Der Deutsche Anwaltverein (DAV) ist der freiwillige Zusammenschluss der deutschen Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte. Der DAV versammelt ca. 60.000 Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte sowie Anwaltsnotarinnen und Anwaltsnotare, die in 253 lokalen Anwaltvereinen im In- und Ausland organisiert sind. Er vertritt die Interessen der deutschen Anwaltschaft auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene. Der DAV ist im Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung zur Registernummer R000952 eingetragen.

Vorbemerkung

Der Deutsche Anwaltverein nimmt zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit für ein Gesetz zur Stärkung der Natürlichen Infrastruktur und zur Fortentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung mit Bearbeitungsstand vom 02.07.2026 Stellung.

Die Frist für die Stellungnahme genügt den Anforderungen an eine ordnungsgemäße Verbändebeteiligung nicht. Der Entwurf ist der Geschäftsstelle des Deutschen Anwaltvereins am 6. Juli 2026 zugegangen, die Frist endet bereits am 9. Juli 2026, 12:00 Uhr. In den verbleibenden 2, 5 Tagen ist der durchaus bedeutende Referentenentwurf nicht angemessen zu bewerten und eine Stellungnahme dazu innerhalb des DAV und seines Umweltrechtsausschusses mit gebührender Aufmerksamkeit abzustimmen.

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien sieht eine rechtzeitige und angemessene Beteiligung der Fachkreise und Verbände vor. Eine Frist, die eine sachgerechte Prüfung nicht ermöglicht, entwertet diese Beteiligung. Darüber hinaus verlangt Art. 8 der Aarhus-Konvention eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung und setzt hierfür „ausreichende Zeit“ voraus. Die hier gesetzte Frist unterschreitet dieses Erfordernis. In der Kürze der Zeit ist es daher nur möglich, cursorisch auf einige Aspekte hinzuweisen:

Das von dem Referentenentwurf verfolgte Ziel, dem anhaltenden Biodiversitätsverlust zu begegnen, wird vom Deutschen Anwaltverein uneingeschränkt unterstützt. Auch

viele der dazu im Referentenentwurf vorgesehenen Instrumente, insbesondere Klarstellungen und Flexibilisierungen zur Eingriffsregelung, die Möglichkeit einer Übertragung der Verantwortung für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die Einführung von Naturgutschriften und der besondere Schutz der sogenannten „Natürlichen Infrastruktur“ werden vom Deutsche Anwaltverein grundsätzlich, allerdings unter dem Vorbehalt einer hier aus Zeitgründen nicht möglichen näheren Befassung, begrüßt. Auch der Verzicht auf eine zwischenzeitlich wohl in Aussicht genommene Bundeslandschaftsplanung erscheint sachgerecht.

1. Zu § 1 Nr. 2 – natürliche Klimaschutzfunktion

Ziel des BNatSchG soll es künftig auch sein neben, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts und der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter auch die „natürliche Klimaschutzfunktion“ zu schützen. Die Bedeutung des Begriffs natürliche Klimaschutzfunktion bleibt unklar. Das Klimaschutzgesetz und auch andere Gesetze kennen diesen Begriff nicht und er wird auch im BNatSchG nicht erläutert. Nach Auffassung des DAV soll damit die Selbstverständlichkeit zum Ausdruck gebracht werden, dass der Naturschutz gleichzeitig auch dem Klimaschutz dienen. Dies könnte einfacher formuliert werden indem § 1 Abs. 1 Nr. 2 nach dem Wort Naturgüter um den Halbsatz ergänzt wird: „dies auch im Interesse des Klimaschutzes“.

2. Zu § 1 Abs. 1a Formulierung überragender öffentlicher Interessen

Als allgemeinen Grundsatz formuliert der Referentenentwurf ein „überragendes öffentliches Interesse“ für den Schutz von Nationalparks, Naturschutzgebieten, Kernzonen von Biosphärenreservaten, natürlichen, nicht entwässerten Mooren und die Wiedervernässung von Moorböden, sofern die Wiedervernässung aus Mitteln des Aktionsprogramms Natürlicher Klimaschutz gefördert wird. Dieser allgemeine Grundsatz von § 1 Abs. 1a S. 1 findet nach Satz 2 jedoch keine Anwendung gegenüber Belangen der Landes- und Bündnisverteidigung und gegenüber einer Vielzahl weiterer,

enumerativ aufgeführter, aktueller und zukünftiger Vorhaben und zusätzlich auch nicht gegenüber Vorhaben, denen durch ein anderes Bundesgesetz ein überragendes öffentliches Interesse attestiert wird, und auch nicht gegenüber Vorhaben, die aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität finanziert werden.

Ausweislich der Gesetzesbegründung soll die Einräumung eines überragenden öffentlichen Interesses dem Umstand Rechnung tragen, dass es sich bei dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen um ein besonders hohes Rechtsgut handelt, dem durch Art. 20a GG Verfassungsrang zukommt. Die Behörden des Bundes und der Länder hätten dieses überragende öffentliche Interesse als besonders hohes Gewicht bei der Abwägung mit anderen Rechtsgütern zu berücksichtigen.

Der Deutsche Anwaltverein begegnet dem mittlerweile vielfach vom Gesetzgeber in verschiedenen Fachgesetzen verwendeten Begriff des „überragenden öffentlichen Interesses“ mit Skepsis, weil er die zentrale Bedeutung des planerischen Abwägungsgebots und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, nämlich den von einem Vorhaben oder einer Planung betroffenen privaten und öffentlichen Belange unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls gerecht zu werden, tendenziell zunehmend einschränkt. Der Deutsche Anwaltverein hat mit Blick auf den vorliegenden Referentenentwurf allerdings vor Augen, dass angesichts der zahlreich anderweit attestierter „überragender öffentlicher Interessen“ nun auch der Natur- und speziell der Biodiversitätsschutz ein solches für sich reklamieren möchte.

Sowohl das Abwägungsgebot des Planungsrechts im Speziellen als auch der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz im Allgemeinen genießen Verfassungsrang. Beide werden aus dem Rechtsstaatsprinzip des Art. 20 GG abgeleitet. Beeinträchtigungen des Abwägungsgebots und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind bei einer vielfältigen Verwendung gesetzlich pauschal angeordneter Abwägungsvorränge oder -gewichtungen sowohl für behördliche Entscheidungen als auch für deren gerichtliche Überprüfung zu befürchten. Der Gesetzgeber beschränkt damit Entscheidungskompetenzen der Planungsträger und Entscheidungsfreiheiten (Ermessen und/oder Beurteilungsspielraum) der Fachbehörden, die jedoch erst durch eine Aufklärung des jeweiligen Sachverhalts im Rahmen des Amtsermittlungsgrundsatzes nach den §§ 24 VwVfG, 86 VwGO berufen und in der

Lage sind, zu einer sach- und situationsgerechten Entscheidung im jeweiligen Einzelfall zu gelangen.

Nicht zuletzt wird durch solche pauschalen Vorrangfestlegungen des Gesetzgebers für die notwendigen Schutzgüterabwägungen die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange und der Öffentlichkeit tendenziell abgewertet, weil und soweit ihre Stellungnahmen vor allem auch auf das Abwägungsergebnis einer Planungsentscheidung Einfluss nehmen sollen und insoweit einen hinreichenden Abwägungsspielraum des Planungsträgers auch voraussetzen.

Noch nicht hinreichend klar ist außerdem, welche rechtliche Bedeutung sich aus der Attestierung eines überragenden öffentlichen Interesses ergeben soll. Der Wortlaut des Gesetzesentwurfs äußert sich dazu nicht. Soweit es dazu (lediglich) in der Gesetzesbegründung und nicht im Gesetz selbst heißt, die Behörden des Bundes und der Länder hätten dieses überragende öffentliche Interesse als besonders hohes Gewicht bei der Abwägung mit anderen Rechtsgütern zu berücksichtigen, wird sich zukünftig unter anderem die Frage stellen, ob dies nur planerische Abwägungen und behördliche Ermessens- oder Beurteilungsspielräume oder auch als Grundsatz bei der Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe gelten soll (siehe dazu die Rechtsprechung des BVerwG zur Auslegung des § 13 (Urteil vom 27.03.2025 – 7 A 3.24, NVwZ 2025, 1419).

Wenn ein öffentlicher Belang im überragenden öffentlichen Interesse liegt, bedeutet dies offenbar, dass dieser Belang gegenläufige Belange „überragen“ soll. Diese somit nachrangigen, nicht näher benannten öffentlichen und privaten Belange werden damit relativiert, obwohl es sich bei ihnen ebenfalls um sehr gewichtige, möglicherweise ebenfalls verfassungsrechtlich geschützte Belange handeln kann.

Die Gesetzesbegründung beschreibt einleitend und überzeugend, der anhaltende Biodiversitätsverlust sei zusammen mit dem fortschreitenden Klimawandel und der zunehmenden Verschmutzung der Umwelt eine der drei existenziellen ökologischen Herausforderungen und eine zentrale Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen und der Versorgung der Weltbevölkerung mit gesunden Nahrungsmitteln, sauberem Wasser und nachwachsenden Rohstoffen. Dies gebührend Ernst genommen gerät die

pauschale Nichtgeltung des überragenden öffentlichen Interesses ohne Berücksichtigung der jeweiligen Umstände des Vorhabens gegenüber Belangen der Bündnis- und Landesverteidigung, aber auch gegenüber anderen öffentlichen Belangen, denen der Gesetzgeber in anderen Gesetzen ein solches überragendes öffentliches Interesse attestiert, in Zweifel.

In seiner Pauschalität erscheint z.B. der Ausnahmetatbestand zum Schutz von Belangen der Bündnis- und Landesverteidigung nicht überzeugend, weil damit unbestritten gewichtigen Interessen der Landes- und Bündnisverteidigung, denen an anderer Stelle „ein besonderes Gewicht“ beigemessen werden soll (siehe § 7 Abs. 2 S. 1 ROG in der Fassung des Referentenentwurfs eines Gesetzes zur Modernisierung des Städtebau- und Raumordnungsrechts (Bearbeitungsstand: 01.04.2026)), unabhängig von Umfang und Bedeutung des jeweiligen Verteidigungsvorhabens pauschal eine Durchsetzungskraft gegenüber den Belangen des Schutzes der Natur und insbesondere der Biodiversität eingeräumt wird, die angesichts der vom Referentenentwurf selbst reklamierten Bedeutung des Schutzes der natürlichen Lebensgrundlagen nicht plausibel erscheint.

3. Zu § 2 Abs. 3a BNatSchG

Bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege soll nach einem neu einzufügenden § 2 Abs. 3a BNatSchG vorrangig geprüft werden, ob mit ihnen auf derselben Fläche gleichzeitig mehrere Ziele des § 1 verwirklicht oder mehrere Verpflichtungen nach diesem Gesetz und sonstigem Bundes- oder Landesrecht sowie nach Unionsrecht erfüllt werden können. Eine solche Prüfung ist sicher sinnvoll. Ob es dafür einer solchen Regelung bedarf, kann man bezweifeln, zumal der Gesetzgeber keine Aussage zur Bedeutung des Prüfungsergebnisses trifft. Vermutlich ist gemeint, dass die zuständigen Behörden im Rahmen ihrer behördlichen Zuständigkeiten solche Maßnahmen bevorzugen sollen, die gleichzeitig mehrere Ziele des § 1 verwirklichen oder mit denen mehrere Verpflichtungen nach dem BNatSchG und sonstigem Bundes- oder Landesrecht sowie nach Unionsrecht erfüllt werden können. Eine entsprechende Verpflichtung der Behörden ergibt sich aber aus der Regelung genauso wenig wie eine

solche für Private, die Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege durchführen wollen.

In der Begründung des Gesetzesentwurfs wird dazu erläutert, die vorgeschlagene Regelung bedeute, dass – soweit nichts anderes bestimmt sei – die Erzielung entsprechender Synergien einer Anerkennung als Erfüllung privater oder behördlicher Rechtspflichten nicht entgegenstehe. Auf diese Weise werde den Gedanken der Multifunktionalität, der Multiinstrumentalität und somit des Flächensparens Rechnung getragen. Dass es für die Möglichkeit, mit Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege mehrere Ziele des § 1 BNatSchG zu verwirklichen oder mehrere Verpflichtungen nach dem BNatSchG und sonstigem Bundes- oder Landesrecht sowie nach Unionsrecht zu erfüllen, einer solchen Neuregelung bedarf, erschließt sich auch aus diesen Erläuterungen nicht.

4. Zur Pauschalierung des Kompensationsbedarfs

Werden Eingriffe durch nach § 16 Abs. 1 BNatSchG bevorratete Maßnahmen kompensiert, soll sich nach § 15 Abs. 3a BNatSchG der biotopwertbezogene Kompensationsbedarf um 15 % verringern. Werden Eingriffe in Flächen der Natürlichen Infrastruktur nach § 20a BNatSchG durchgeführt, soll sich nach § 15 Abs. 3b BNatSchG der biotopwertbezogene Kompensationsbedarf insoweit um 20 % erhöhen.

Der Referentenentwurf plant damit die Einführung eines „Bonus-Malus-Systems“, dessen Ersatzzahlungen sich nicht an den Kosten damit zu finanzierender Maßnahmen orientiert, sondern im Wesentlichen darauf setzen, den Kompensationsbedarf pauschal um 15 % zu verringern und damit möglicherweise eine Kostendeckung für mögliche Kompensationsmaßnahmen zu verfehlen oder aber Zuzahlungen von pauschal 20 % vorzusehen, die zur Kostendeckung für Kompensationsmaßnahmen nicht erforderlich sind und damit ggfls. Bau- und Infrastrukturmaßnahmen unverhältnismäßig und unnötig verteuern. Das dürfte dem aktuell dringlichen Anliegen, die Wettbewerbsfähigkeit von Staat und Wirtschaft zu befördern und staatlich verursachte Kosten bei der Realisierung von Bau- und Infrastrukturvorhaben zu reduzieren, eher abträglich sein. In ihrer

Pauschalität von 15 % und 20 % für die Verringerung und Erhöhung des Kompensationsbedarfs erscheinen diese Parameter auch nicht als plausibel.

5. Zu § 20a Natürliche Infrastruktur

Nach § 20a Abs. 1 BNatSchG ist die Natürliche Infrastruktur zu schützen. Natürliche Infrastruktur im Sinne des § 20a Abs.1 S. 1 BNatSchG ist nach § 20a Abs. 2 BNatSchG die Kulisse von Flächen, die für die Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege von besonderer Bedeutung sind. Zur Natürlichen Infrastruktur zählen nach § 20a Abs. 2 S. 2 BNatSchG im Einzelnen aufgelistete Bestandteile, unter anderem Nationalparke, Naturschutzgebiete, Natura 2000-Gebiete sowie Kern- und Pflegezonen von Biosphärenreservaten, gesetzlich geschützte Biotope, etc.

Ob der im Gesetz definierte Begriff der „Natürlichen Infrastruktur“ überzeugend gewählt ist, kann man hinterfragen. Als Infrastruktur werden zumeist Anlagen, Institutionen, Strukturen, Systeme, etc., bezeichnet, die der Daseinsvorsorge und der Wirtschaftsstruktur eines Staates oder seiner Regionen dienen. Naturräume, die als Nationalpark, Naturschutzgebiet, gesetzliches Biotop etc. geschützt werden, in einem solchen Sinne als Infrastruktur einzuordnen, erscheint auf eine sehr anthropozentrische Nutzung der Natur für solche Zwecke der Daseinsvorsorge hinzudeuten und weniger auf den Schutz der Natur um ihrer selbst willen orientiert zu sein. Die aus Gründen der Biodiversität zu schützenden Naturräume und Biotope geraten mit dem Begriff „Infrastruktur“ in einen Gleichklang von grauer und natürlicher Infrastruktur, der den Grundkonflikt zwischen dem Erfordernis des Erhalts der biologischen Vielfalt und dem hohen Bedarf am Ausbau der (grauen) Infrastruktur für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit, die Transformation und auch für die Klimaanpassung, eher verschleiert. Vorzugswürdig wäre es deshalb sich sowohl im Gesetzestext als auch zu der zu schützenden „Naturkulisse“ auf den beabsichtigten Schutz der Biodiversität im Sinne eines Gesetzes zum Schutz der Biodiversität und zur Fortentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu beziehen. Das im Referentenentwurf einleitend zutreffend beschriebene Ziel, Natur und Landschaft so zu pflegen, entwickeln und wiederherzustellen, dass die biologische Vielfalt, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts sowie die Vielfalt, Eigenart und Schönheit und der Erholungswert von Natur und Landschaft auf Dauer gesichert sind, und zwar auf

Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen.

6. Eignung zur Eingriffskompensation

§ 20a Abs. 3 BNatSchG lautet: „Die Flächen der Natürlichen Infrastruktur sind für künftige Maßnahmen zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft, zum Einsatz natur- und landschaftsbezogener Fördermittel sowie die gleichzeitige Verwirklichung mehrerer Ziele oder Erfüllung mehrerer Verpflichtungen im Sinne des § 2 Absatz 3a besonders geeignet.“

Auf den ersten Blick scheint diese Bestimmung eher einen erläuternden Mitteilungsscharakter und keine verbindliche Regelung zu enthalten. Es stellt sich deshalb die Frage nach ihrer Erforderlichkeit und der Möglichkeit, den darin enthaltenen Hinweis an einer geeigneten Stelle stattdessen in der Gesetzesbegründung aufzunehmen. Die Erläuterungen des Referentenentwurfs belegen dazu auch kein besonderes Regelungsbedürfnis.

Verteiler

- Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie
- Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz
- Bundesministerium des Innern
- Ausschuss für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit
- Ausschuss für Wirtschaft und Energie des Deutschen Bundestages
- Ausschuss Recht und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages
- Innenausschuss
- Umweltminister und -ministerinnen/Umweltsenatoren und -senatorinnen der Länder
- Wirtschaftsminister und -ministerinnen/Wirtschaftssenatoren und -senatorinnen der Länder
- Justizminister und -ministerinnen/Justizsenatoren und -senatorinnen der Länder
- Innenminister und -ministerinnen/Innensenatoren und -senatorinnen der Länder
- SPD-Fraktion im Deutschen Bundestag
- CDU/CSU-Fraktion im Deutschen Bundestag
- Fraktion Bündnis 90/Die Grünen im Deutschen Bundestag
- Die Linke im Deutschen Bundestag
- Präsident des Bundesverwaltungsgerichts
- Präsidenten und Präsidentinnen der Oberverwaltungsgerichte und Verwaltungsgerichtshöfe
- Bund Deutscher Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterrinnen
- Bundesverband der Freien Berufe
- Bundesrechtsanwaltskammer
- Deutscher Richterbund
- Neue Richtervereinigung
- Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein e. V.
- Vorstand und Geschäftsführung des DAV
- Vorsitzende der Landesverbände des DAV
- Vorsitzende der Gesetzgebungsausschüsse des DAV
- Vorsitzende der Landesarbeitsgemeinschaften Verwaltungsrecht des DAV
- Mitglieder Verwaltungsausschuss des DAV

- Mitglieder Umweltsrechtsausschuss des DAV

Presse

- Redaktion NJW, DVBI, NVwZ, ZUR, NuR, AbfallR und UWP