



**mouvement
écologique**

Luxemburg, 05. Mai 2026

Einspruch des Mouvement Ecologique im Rahmen der öffentlichen Konsultation zum „Nature Restoration Plan“

Restaurierungsziele ohne Umsetzungsstrategie: Kritische Stellungnahme zum Nationalen Restaurierungsplan Luxemburgs

Die Erstellung des bis zum 06.05.2026 in der öffentlichen Prozedur ausliegenden Entwurfs des Nationalen Restaurierungsplan (NRP) Luxemburgs kommt einer regulatorischen Pflicht nach, die sich aus der *EU-Nature Restoration Regulation* (NRR, Verordnung (EU) 2024/1991) ergibt. Diese ist seit Juni 2024 in Kraft und verpflichtet alle EU-Mitgliedstaaten bis 2030 mindestens 20 % ihrer degradierten Land- und Meeresökosysteme wiederherzustellen. Dies mit dem Ziel, bis 2050 alle restaurierungsbedürftigen Ökosysteme in einen guten Zustand zu versetzen. Als zentrales Umsetzungsinstrument müssen die Mitgliedstaaten Nationale Restaurierungspläne (NRP) ausarbeiten und bis September 2026 bei der EU-Kommission einreichen. In diesen müssen sie darlegen, wie sie diese Ziele national erreichen wollen.

Der Mouvement Ecologique begrüßt grundsätzlich den Ansatz des partizipativen Prozesses bei der Ausarbeitung des NRP. Allerdings ist es höchst problematisch, dass wesentliche Teile des Dokumentes, die zentral für die Bewertung des Planes sind, noch in Ausarbeitung sind und nicht in der öffentlichen Prozedur ausliegen. Zusätzlich zu diesem prozeduralen Manko tun sich für den Mouvement Ecologique allerdings wichtige inhaltliche Fragen auf.

Ohne konkrete Operatoren, ohne konkrete Lösungsvorschläge riskiert der NRP ein (weiterer) Papiertiger zu werden, der den Biodiversitätsverlust vor allem der Offenland-Lebensräume kaum stoppen, geschweige denn umkehren wird, wie folgende Analyse ergibt.

1. Der PNP3 als vorausschauendes Instrument: Lob und verpasste Chance des *Restoration Plan*

Luxemburg hat mit dem **Plan National Protection de la Nature 3 (PNP3)** bereits vor Jahren ein richtungsweisendes, verbindliches Planungsinstrument entwickelt, das konkrete Renaturierungs¹- und Biodiversitätsziele für das Land festschreibt. Dies verdient ausdrückliche Anerkennung: Luxemburg gehört zu den wenigen EU-Mitgliedstaaten, die sich **proaktiv und schon vor dem Inkrafttreten der NRR ambitionierte nationale Wiederherstellungsziele** gesetzt haben. **Dieser Weitblick war richtig und ist zu würdigen.**

Bei der Lektüre des Entwurfs des NRPs gewinnt man allerdings den Eindruck, als ob er seitens des Ministeriums eher als ein aufgrund von EU-Vorgaben zu erstellendes **Verwaltungsdokument** und entsprechend vor allem als Pflichtdokument angesehen wird.

Aus Sicht des Mouvement Ecologique ist die Situation folgende :

- Der **PNPN** stellt **die strategische Basis der Luxemburger Naturschutzpolitik** dar und gibt die **zu erreichende Ziele** an. Dieser wird weder in seiner Bedeutung geschmälert, noch verliert er an rechtlichem Status. Er bleibt weiterhin die Grundlage;
- **Der NRP** seinerseits **müsste diese Vorgaben** noch **weiter konkretisieren und mit weiteren Maßnahmen füllen.**

Hier ist aber folgendes festzustellen:

Der PNP3 wird bereits heute nicht in dem Umfang umgesetzt, als es geboten wäre, um die darin festgelegten Ziele zur Wiederherstellung von bedrohten Lebensräumen und Arten zu erreichen.² Ein Großteil der Hemmnisse sind bekannt – strukturelle Widerstände in der Flächenbewirtschaftung, fehlende finanzielle Anreize und unzureichende personelle Kapazitäten, sowie fehlende Kooperation seitens des Landwirtschaftsministeriums. Ein ehrlicher NRP hätte beinhaltet, dass eine **ehrlche Analyse dieser Blockaden** durchgeführt worden und entsprechende Konsequenzen gezogen worden wären.

Kommt hinzu: der NRP wird in keiner Form seinem Anspruch gerecht, zu einer Konkretisierung / weiteren Operationalisierung des PNP3 beizutragen. Warum wurde z.B. die Thematik juristischer Hürden von Renaturierungsmaßnahmen durch unzulängliche Bestimmungen im Naturschutz- (inklusive Gesetzesprojekt 8449) sowie im Wassergesetz und in der Verordnung vom 22.7.2022 betreffend geschützte Biotope nicht einmal thematisiert?

Statt den NRP als „unterstützendes Instrumentarium“ des PNP3 anzusehen und Blockaden nun mit der Ausarbeitung des NRP konkret anzugehen, entsteht beim Lesen des Dokumentes der Eindruck, als ob die gleichen Ziele lediglich in ein neues Format überführt werden sollen, ohne die eigentlichen Umsetzungshürden wahrhaft zu benennen und zu beseitigen. Dabei wäre dies eh im

¹ Die Begriffe „Restaurierung“, „Renaturierung“ und „Wiederherstellung“ werden in diesem Dokument synonym verwendet. Sie bezeichnen den Prozess, durch den degradierte, geschädigte oder zerstörte Ökosysteme und Lebensräume aktiv oder passiv in einen ökologisch funktionsfähigen Zustand zurückgeführt werden, mit dem Ziel, Biodiversität, Strukturvielfalt und Ökosystemleistungen langfristig zu sichern

² Mouvement Ecologique (2024): Biodiversitätskrise spitzt sich zu: Ministerien für Biodiversität und Landwirtschaft müssen umgehend ihre Verantwortung übernehmen. Online: https://www.meco.lu/wp-content/uploads/2024/04/Biodiversiteitskris_HP-1.pdf

Sinne eines *“mid term review”* des PNP3 im Jahr 2026 angebracht gewesen, so wie es vom Mouvement Ecologique schon mehrmals gefordert wurde.

- **Die Ziele des PNP3 gelten berechtigterweise weiterhin.** Sie sind nötig, um einen guten Erhaltungszustand der Habitate und Arten in Luxemburg zu erreichen. Der Mouvement Ecologique fordert daher, dass der NRP in seiner finalen Fassung nicht nur Ziele und allgemeine Maßnahmen benennt, sondern **aufgrund einer expliziten Analyse aufgreift, warum die PNP3-Ziele bislang verfehlt wurden**, und konkrete, institutionell verankerte Maßnahmen zur Überwindung dieser Hemmnisse enthält.

2. Landwirtschaft und Pestizidreduktion: Das entscheidende Versäumnis

Der Erfolg des NRP steht und fällt mit der landwirtschaftlichen Praxis. Mehr als die Hälfte der luxemburgischen Landesfläche wird landwirtschaftlich genutzt. Die Hälfte der gefährdeten und/oder ausgestorbenen Arten in Luxemburg sind mit landwirtschaftlichen Flächen assoziiert³. Dabei sind die Arten und Lebensräume auf eine extensivere, naturverträgliche Nutzung angewiesen und können momentan auf dem Großteil der Fläche nicht überleben. Kein Restaurationsziel – ob für Feuchtgebiete, Fließgewässer, Grünland oder Bestäuber – ist erreichbar, wenn auf der umgebenden und auch renaturierten Agrarfläche weiterhin intensiv sowie mit chemisch-synthetischen Pestiziden gewirtschaftet wird. Dies ist ein wissenschaftlicher Konsens⁴.

Das Schweigen zu Pestiziden als strukturelles Problem

Der Entwurf des NRP erwähnt die Notwendigkeit, den Pestizideinsatz zu verringern, jedoch nur implizit über die Nennung der Biodiversitätsprogramme („*Contrats Biodiversité*“) und der Ökoregelungen (*“eco schemes”*) und nicht als eigenständiges, direkt ausgerichtetes Ziel auf der Fläche. Auf den landwirtschaftlichen Flächen jenseits dieser Programme – also auf dem überwiegenden Teil der Agrarfläche Luxemburgs – **bleibt die Frage des Pestizideinsatzes schlicht unbeantwortet.**

Das ist nicht ausreichend. Eine Naturwiederherstellungsstrategie, die den wichtigsten Treiber des Biodiversitätsverlusts auf landwirtschaftlichen Flächen nicht beim Namen nennt, kann ihre Ziele nicht erreichen. Die wissenschaftliche Literatur belegt eindeutig: **synthetische Pestizide sind die Hauptursache für den Rückgang von Bestäubern, Feldvögeln, Bodenorganismen und aquatischer Biodiversität.** Ein 60-prozentiger Rückgang der Feld-Vogelbestände in Europa in den letzten 37 Jahren ist untrennbar mit dem Verlust an Biomasse an Nahrung durch intensiven Pestizideinsatz der Landwirtschaft verbunden.

Dass dieser Zusammenhang Konsequenzen haben muss, erkennen andere EU-Mitgliedsstaaten bereits an, z.B. durch **Verbote des Pestizideinsatzes in Natura 2000-Gebieten.** Luxemburg hat diesen Schritt bislang nicht vollzogen. Es ist jedoch nicht zu rechtfertigen, dass Agrarsubventionen mit öffentlichen Geldern weiterhin **Bewirtschaftungsformen** mitfinanzieren, die nachweislich zum **Rückgang der Biodiversität in eben jenen Schutzgebieten beitragen**, die die **Kulisse für die Restaurierungen der verpflichtenden NRR** bilden. Der NRP muss klar benennen, dass öffentliche Gelder nicht länger den Pestizideinsatz in und um Schutzgebiete subventionieren dürfen - dies wird in Kapitel 4.3.2.1 des Entwurfes auch gefordert. Der NRP muss klare Schritte aufzeigen, wie

³ Dale, P., A. Hochkirch, M. Pauly, C. Penny & G. Thakur, 2025. Impact of agriculture on the environment and biodiversity in Luxembourg – A multidisciplinary approach to sustainability. Note de recherche scientifique PS-002, Chambre des Députés Grande-Duché de Luxembourg.

⁴ Pesticide Action Network Europe & BeeLife (2026): Nature Restoration Regulation: Recommendations for National Restoration Plans.

die Pestizidbelastung substanziell reduziert sowie Agrarprogramme in diesem Sinne reformiert werden müssen.

Nicht nur "was soll erreicht werden", sondern "wie": Der NRP schuldet Antworten

Der NRP begnügt sich mit der Feststellung, dass der **Einsatz von Pestiziden** verringert werden müsse. Aber was konkret fehlt, ist der Weg dahin: Wie soll Luxemburg die Pestizidreduktion in die Praxis angehen und festgelegte Ziele schneller erreichen?

Konkret vermisst der Mouvement Ecologique im Entwurf:

- **Messbare, zeitgebundene Reduktionsziele** für den Pestizideinsatz auf nationaler Ebene (Reduktion des Wirkstoffeinsatzes und der Pestizidtoxizität um X% bis 2030).
- Ein **Verbot des Pestizideinsatzes in Natura-2000-Gebieten** und **definierten Pufferzonen** um Schutzgebiete ZPIN sowie ökologisch sensiblen Habitats, wie es die *Sustainable Use Directive* (Art. 12(b)) bereits vorsieht.
- **Unabhängige, gesamtbetriebliche Beratungsangebote** für Landwirte zur Umstellung auf pestizidreduzierende Anbausysteme.

Die aktuellen Förderinstrumente reichen nicht aus – und der NRP benennt keine Verbesserungen

Der Entwurf verweist auf bestehende freiwillige landwirtschaftliche Fördermittel – Agrarumweltklima-Maßnahmen, Eco-Schemes, Biodiversitätsverträge – als zentrale Umsetzungsinstrumente. Das ist gut und richtig. Aber: Diese Instrumente existieren bereits heute und trotzdem ist der Zustand der Biodiversität in Luxemburg verheerend. Das zeigt klar, dass die **Förderprogramme momentan offensichtlich nicht ausreichend sind**, um die nötige Flächenwirkung zu erzielen. Zwei Studien von 2021 und 2025 belegen dies eindeutig, bereits damals wurden detaillierte Verbesserungsvorschläge im Sinne einer naturverträglichen und doch profitablen Landwirtschaftspraxis erstellt, die bisher aber nicht im *Plan stratégique national* des Landwirtschaftsministeriums (PSN) übernommen wurden⁵.

Der NRP bietet hier eine **einmalige Gelegenheit, die ungenutzt bleibt**: Die Halbzeitüberprüfung des PSN und die Verhandlungen zur neuen GAP nach 2027 wären der strategische Moment, um die **Agrarförderung konsequent auf die Pestizidreduktion und den Schutz der Biodiversität** auszurichten. Der NRP hätte vorgeben müssen, welche Reformen an den Förderinstrumenten notwendig sind, um die Restaurationsziele tatsächlich zu erreichen. Stattdessen beschreibt er bestehende Programme, ohne ihre Unzulänglichkeiten zu benennen oder Reformen vorzugeben.

Einige der notwendigen Reformen liegen durch die oben genannten Studien schon lange auf der Hand:

- **Mindestanforderungen (GLÖZ) ambitionierter gestalten**: GLÖZ 8 (4% nicht-produktive Flächen / Brachen) wiedereinführen, einen verpflichtenden Fruchtwechsel von über 40% vorschreiben. Die GLÖZ-Standards dürfen nicht weiter abgeschwächt werden.

⁵ Kasperczyk, N., Oppermann, R., Chalwatzis, D. (2021):

Mehr Biodiversität und Umweltschutz mit der Landwirtschaft Bedarfsanalyse und Maßnahmenvorschläge für den GAP-Strategieplan Luxemburgs. FiBL, IFAB.

Kasperczyk, N. (2025): Vorschläge zum Erhalt der biologischen Vielfalt in der Agrarlandschaft Luxemburg im Rahmen des Nationalen Strategieplans Luxemburg / PSN 2023-2027. Online: https://www.meco.lu/wp-content/uploads/2025/05/MECO_Biodiv_Agrar_Bericht_ref_22052025.pdf

- **Öko-Regelungen auf echte Biodiversitätswirkung ausrichten:** Nur Maßnahmen fördern, die über gängige landwirtschaftliche Praxis hinausgehen (z.B. extensive Äcker statt Zwischenfruchtanbau). Analysieren, warum viele Öko-Regelungen kaum genutzt werden und die Beratung gezielt auf wirksame Maßnahmen ausrichten.
- **Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) ausweiten:** Mehrjährige Streifenprogramme auf Grünland- und Ackerflächen als prioritäres Instrument stärken.
- **Biolandbau aktiv fördern:** Umstellungs- und Beibehaltungsprämien erhöhen und Förderkonkurrenz zu Öko-Regelungen für konventionelle Betriebe abbauen.
- **Naturverträgliche Lebensmittelproduktion gezielt fördern und mit fairen, kostendeckenden Preisen honorieren.**
- **Ganzheitliche Beratung der Betriebe einführen.**

Vor allem aber fehlt im NRP das entscheidende agrarpolitische Schlüsselinstrument, das die NRR selbst implizit einfordert: eine **fundierte und wohl ausgestaltete Gemeinwohlprämie**. Betriebe, die durch ihre Bewirtschaftung nachweislich öffentliche Güter bereitstellen (sogenannte Ökosystemleistungen) – Biodiversität, sauberes Wasser, gesunde Böden – müssen hierfür substanziell stärker entlohnt werden als heute. Das **Prinzip "öffentliche Gelder für öffentliche Güter"** ist der logische Kern einer Agrarpolitik, die die Ziele der Naturwiederherstellungsverordnung ernst nimmt. Solange Flächenprämien unabhängig von der Umweltleistung des Betriebs ausgezahlt werden, fehlt der entscheidende strukturelle Anreiz für eine flächenwirksame Biodiversitätswende in der Landwirtschaft. Der NRP ist die richtige Grundlage, um diese Forderung gegenüber der nationalen Agrarpolitik verbindlich zu verankern.

- Der Mouvement Ecologique fordert, dass der finale NRP explizit festlegt, welche **Reformen am PSN und Eco-Schemes** Luxemburg im Rahmen der Halbzeitüberprüfung und der neuen GAP umsetzen will – mit Zeitplan und messbaren Biodiversitätsindikatoren.

3. Renaturierung von Offenlandhabitaten - fehlende Maßnahmen und Transparenz

Ein wesentliches Problem beim Entwurf des NRP ist, dass der Maßnahmenanteil (Kap. 14) fehlt (s. Punkt 5. der Stellungnahme). Dies ist umso verwunderlicher, da Luxemburg seit 2020 über eine nationale **Strategie zum Erhalt und zur Wiederherstellung des artenreichen Grünlandes** verfügt, die vom Umweltministerium herausgegeben wurde und konkrete Handlungsempfehlungen, Akteure und Umsetzungswege benennt. Sie wäre eine naheliegende inhaltliche Grundlage für einen Teil des NRP-Maßnahmenanteil für die Offenlandhabitats gewesen. Im Entwurf wird sie aber nicht aufgegriffen.

Dabei enthält sie konkrete Ansätze, die übernommen werden sollten:

- **Demonstrationsbetriebe** für artenreiches Grünland und/oder **Spezialisierung auf Renaturierungen** als neuer Betriebszweig und Grünland-Botschafter als praxisnahes Überzeugungsinstrument gegenüber Landwirten;
- Konkrete **Valorisierungswege für extensiv genutztes Grünland** – regionale Heubörsen, Heumilchprodukte, Vermarktung extensiver Fleischrassen –, die extensive Bewirtschaftung wirtschaftlich tragfähig machen;

- Ebenfalls die **Einführung einer Gemeinwohlprämie** als Anreizinstrument – bereits 2020 als prioritäre Maßnahme benannt, im NRP nicht aufgegriffen.
- Der Mouvement Ecologique fordert, dass der Maßnahmenenteil (Teil C) die **Grünlandstrategie 2020–2030 aufnimmt** und ihre **Handlungsempfehlungen** in verbindliche NRP-Maßnahmen überführt.

Ein weiterer Mangel am Entwurf des NRP, der nicht nachvollziehbar ist, ist die **Flächenkulisse/Suchraumkulisse**, die auf den **Karten** im Anhang des Dokumentes abgebildet ist. Es handelt sich hierbei um Karten die ausweisen, in welchen Regionen welche Habitattypen restauriert werden sollen. Diese Karten sind ein zentrales Element des Plans, da sie die räumliche Grundlage für Maßnahmen und Investitionsentscheidungen bilden. Allerdings wird nicht angeführt, **welche Daten in die Auswahl eingeflossen sind** – Flächenverfügbarkeit, Bodennährstoffe, hydrologische Eignung, Eigentumsstrukturen usw.. Eine **fundierte Beurteilung dieser Karten** – und damit eines entscheidenden Teils des Plans – ist der Öffentlichkeit damit **nicht möglich**.

- Der Mouvement Ecologique fordert die **Offenlegung der Auswahlmethodik** sowie **detailliertere, kommentierte Karten**, die eine inhaltliche Stellungnahme erlauben.

4. Indikatoren: Lücken im Monitoring-Rahmen

Zwei Schwachstellen im Rahmen der Indikatoren zum Monitoring des NRP sind hervorzuheben (Kap. 11 und 12). Erstens scheint die Zu-/oder Abnahme der **Fläche der geschützten Biotope** als eigenständiger Monitoring-Indikator zu fehlen – obwohl dies der naheliegendste Basisindikator für den Erfolg von Restaurationsmaßnahmen wäre und mit dem Biotopkataster schon eine etablierte Datengrundlage besteht.

Zweitens müssten die **Indikatoren der Waldökosysteme weiter ausgebaut werden. Diese nur auf die Menge an Totholz (ob stehend oder liegend) auszurichten ist definitiv ungenügend.** Angesichts der Tatsache, dass diese Menge klimabedingt – durch Trockenstress und Borkenkäferbefall – massiv zugenommen hat und weiterhin wird, eignet sich dieser Indikator allenfalls, um die abnehmende Vitalität unserer Wälder zu dokumentieren. **Wichtige Indikatoren wären das Monitoring der Artenvielfalt der jeweiligen standortgerechten Naturverjüngung, wie auch ein Verbissmonitoring** gekoppelt an angepasste Wilddichte und Abschussquoten. Besonders die **Naturverjüngung** potenziell klimaresilienter Baumarten und die Ausbreitung invasiver Arten ist hierbei zu beachten.

Insgesamt bedarf der Teil des NRP zu den Waldökosystemen einer weiteren Detaillierung, da sich unter dem Begriff Waldökosystem eine bemerkenswerte Vielfalt an unterschiedlichen Waldgesellschaften befindet. Die **luxemburgische Regierung hat sich im Jahre 2004 verpflichtet 5% aller natürlichen Waldgesellschaften unter Totalschutz (Réserve forestières intégrales, RFI) zu stellen.** Dies ist bis dato noch nicht vollständig der Fall, dementsprechend dürfte **ein weiterer Indikator helfen: das Erreichen dieses Zieles (4.600 ha)** mit den entsprechenden Kriterien - wie Zusammensetzung der Waldgesellschaft, Fläche, ...- zu dokumentieren.

Zusätzlich sollten im Rahmen der Indikatoren Synergien genutzt werden, um einen Lebensraum/Arten-Indikator auszuarbeiten, welcher als wissenschaftliches Instrument eines PIBien-être dienen soll.

5. Ein unvollständiges Dokument in der Konsultation - ein demokratisches Problem

Eine Öffentlichkeitsbeteiligung setzt voraus, dass die Öffentlichkeit zu einem **vollständigen und abgeschlossenen Planungsentwurf** Stellung nehmen kann. Dies ist beim vorliegenden Dokument leider nicht der Fall.

An einigen zentralen Stellen enthält der NRP-Entwurf keine Inhalte, sondern nur den Verweis, dass diese auf Basis der Konsultationsergebnisse ergänzt werden sollen. Das betrifft nicht marginale Details, sondern inhaltlich wesentliche Punkte – darunter z.B. Teile der Maßnahmenliste (Teil C, Kapitel 14).

Dieser Ansatz ist formal als fehlerhaft anzusehen, da er das Ziel einer Bürgerbeteiligung verkennt: Die Öffentlichkeit soll nicht zentrale Lücken füllen müssen, sondern einen ausgearbeiteten Plan bewerten und kommentieren. Beim NRP wurde die Ausarbeitung des Planes quasi in zentralen Teilen an das Konsultationsverfahren ausgelagert. Zu einem unvollständigen Dokument, kann man nur eine eingeschränkte Rückmeldung geben.

- Der Einschätzung des Mouvement Ecologique nach, müsste eigentlich die Prozedur ausgesetzt werden, bis das Dokument komplett ist (insbesondere die Überarbeitung des Kapitels 14)) und somit den gesetzlichen Vorgaben der öffentlichen Prozedur entspricht.

Zusammenfassung & Schlussfolgerung

Der NRP soll nicht nur als Verwaltungsübung begriffen werden, sondern als Chance und Instrument zur Überwindung der Umsetzungshürden des PNP3 – der Mouvement Ecologique fordert das Umweltministerium auf, dies mit einer konkreten Analyse der Hemmnisse des PNP3 und verbindlichen Lösungsansätzen anzugehen. Weiterhin gilt es den NRP vor seiner Einreichung bei der EU-Kommission u.a. in folgenden Punkten grundlegend zu überarbeiten und erst anschließend einer öffentlichen Konsultation offenzulegen:

- Explizit darlegen, welche Reformen an den Agrarförderinstrumenten (PSN-Halbzeitüberprüfung, neue GAP) notwendig sind, um die Restaurationsziele zu erreichen
- Pestizidreduktion als eigenständiges, direkt adressiertes Ziel in den Plan aufnehmen – mit messbaren Zielen, einem klaren Zeitplan und konkreten Instrumenten für alle landwirtschaftlichen Flächen.
- Die Grünlandstrategie 2020–2030 als inhaltliche Grundlage für den Maßnahmenteil aufnehmen und ihre konkreten Handlungsempfehlungen in verbindliche NRP-Maßnahmen überführen.
- Offen darzulegen, wie die Flächenkulisse für die Renaturierung verschiedener Lebensräume ermittelt wurde und die Karten in größerem Maßstab zur Einsicht bereitzustellen.
- Juristische Hürden in Bezug auf die Umsetzung von Renaturierungsmaßnahmen kurzfristig abzubauen.
- Indikatoren ergänzen: Biotopfläche als Basisindikator aufnehmen; Waldindikatoren um Verbiss, Wilddichte und Jungwuchs ergänzen; Synergien mit PIBien-être herstellen.