

**Die (geplante) EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur
– Entstehungsgeschichte – Inhalte – Umsetzungsüberlegungen für
Deutschland -**



**European
Green Deal**

**28. Leipziger Umweltrechtssymposium, 11./12. April 2024
Die Umsetzung des EGD in der EU und in Deutschland**

Prof. Dr. Wolfgang Köck



**HELMHOLTZ
CENTRE FOR
ENVIRONMENTAL
RESEARCH – UFZ**

A. Einleitung: Die Wiederherstellung der Natur als Eckpfeiler des EGD

B. Erhaltungszustand der Lebensräume und Renaturierungsbedarf

C. Zentrale Inhalte der geplanten EU-WiederherstellungsVO

I. Begriffsverständnis: Wiederherstellung der Natur

II. Ziele und Fristen

III. Wiederherstellungsplanung als zentrales Vorbereitungsinstrument

(IV. Governance: Monitoring, Reporting, Evaluierung, Durchführungsermächtigungen)

V. Bewertung

D. Umsetzungsüberlegungen für Deutschland, insbes. die Stellungnahme von SRU, WBBGR und WBW

I. EU-Verordnungsrecht und nationales Durchführungsrecht

II. Wiederherstellungsplanung im System des Föderalismus

III. Sektorale Integration: Agrarpolitik - Waldpolitik – Stadtentwicklung

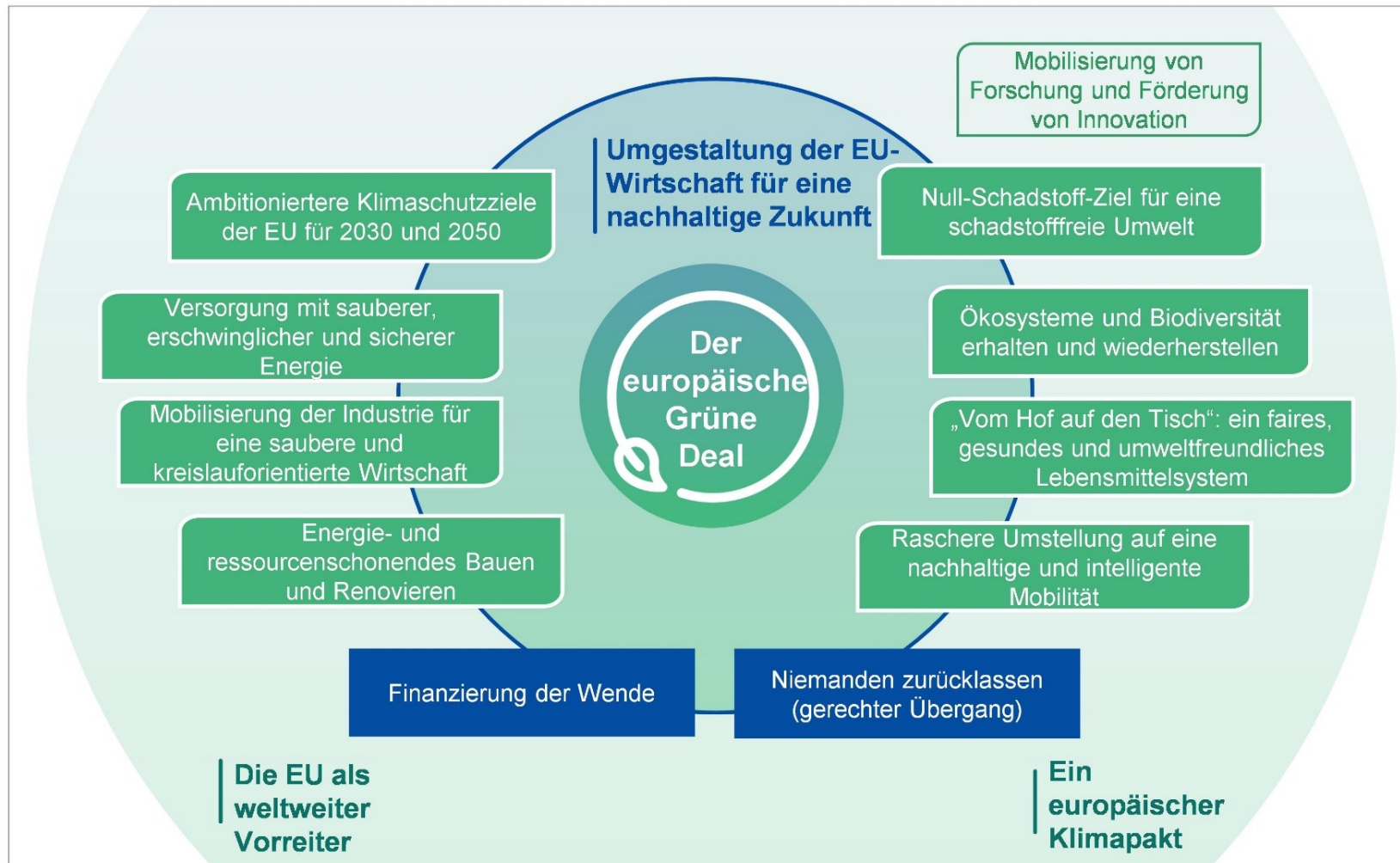
IV. Rechtsinstrumente zur Durchsetzung der Wiederherstellung

V. Zur Finanzierung der Renaturierung - Die Rolle des ANK

VI. Die Überlegungen für ein nationales Naturflächenbedarfsgesetz

E. Ausblick

A. Einleitung: Die Wiederherstellungsverordnung als Eckpfeiler des European Green Deal (EGD)



A. Einleitung: Die Wiederherstellungsverordnung als Eckpfeiler des European Green Deal (EGD)

Der EGD ist das gegenwärtig ambitionierteste Projekt eines global relevanten politischen Akteurs, den Weg für die Nachhaltigkeitstransformation zu bereiten.

Ein Scheitern birgt das Risiko, die Lasten auf die Zukunft zu verschieben und damit die intertemporale Freiheitssicherung zu verletzen, aber auch das EUV-Vertragsziel des hohen Maßes an Umweltschutz zu verfehlen.

- EU-Kommission sieht die geplante Wiederherstellungs-VO als einen „Eckpfeiler“ des EGD an
- EU-Kommission und Bundesregierung waren wesentlich am Zustandekommen der internationalen CBD-COP-Beschlüsse von Montreal/Kunming zur Wiederherstellung der Natur beteiligt und laufen nun Gefahr, die Beschlüsse im eigenen Wirkungsraum nicht umsetzen zu können.

A. Einleitung: Die Wiederherstellungsverordnung als Eckpfeiler des European Green Deal (EGD)

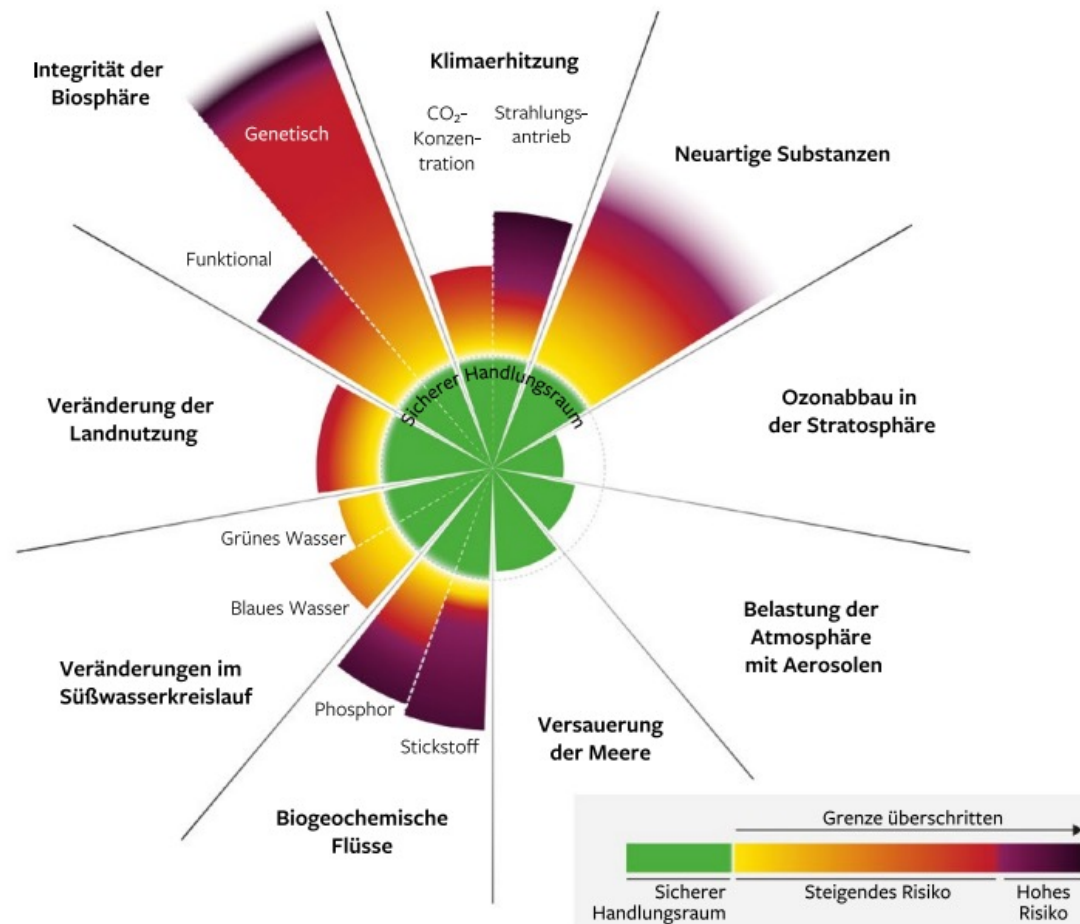
Die Entstehungsgeschichte der geplanten Wiederherstellungs-VO

- **Juni 2021:** Entschieung des EU-Parlaments, die Wiederherstellung der Natur in einem eigenen Rechtsakt zu regeln, rechtsverbindliche Ziele festzulegen und nicht nur ein Gesamtziel, sondern darüber hinaus spezifische Ziele für einzelne Lebensräume festzulegen
- **Juni 2022:** EU-Kommission legt Entwurf der Wiederherstellungs-VO vor
- **Dez. 2022:** CBD-COP in Montreal (Kunming) trifft global ambitionierte Beschlüsse zur Wiederherstellung der Natur unter tatkräftiger Mitwirkung von EU-Kommission und Bundesregierung
- **Juli 2023:** Intervention des EU-Parlaments: Abänderung des Kom.-Entwurfs
- **Nov. 2023:** Trilog-Einigung über die Wiederherstellungs-VO
- **Feb. 2024:** EU-Parlament stimmt Trilog-Einigung zu
- **März 2024:** EU-Ministerrat nimmt Entscheidung über Trilog-Einigung von der Tagesordnung, da notwendige Mehrheiten voraussichtlich nicht erzielt werden
- Seitdem Bemühungen der EU-Präsidentschaft, die notwendige Mehrheit noch zu organisieren

B. Erhaltungszustand der Lebensräume und Renaturierungsbedarf

◦ **Abbildung 2**

Aktueller Zustand der planetaren Grenzen



**Globale Abschätzung:
6 von 9 planetarischen
Belastungsgrenzen sind
überschritten**

**Regionaler Befund für
die EU und Deutschland?**

Quelle: RICHARDSON et al. 2023, eigene Übersetzung

B. Erhaltungszustand der Lebensräume und Renaturierungsbedarf

- Das wissenschaftliche Konzept der planetaren Belastungsgrenzen schärft den Blick für die drei großen miteinander verflochtenen Umweltkrisen
 - der Klimakrise
 - der Krise der Biodiversitätssicherung und
 - der weiterhin wirksamen Umweltverschmutzungskrise: Luftreinhaltung, Chemisierung (Pestizide, Mikrokontaminanten, Plastikabfälle, (...))
- Das Überschreiten planetarer Belastungsgrenzen ist nur von begrenzter Aussagekraft für das Einhalten ökologischer Belastungsgrenzen auf regionaler und nationaler Ebene
- Die EU und auch Deutschland wirken aber über globale Nachfrage- und Handelsbeziehungen auch auf die ökologischen Belastungen in anderen Teilen der Welt ein, so dass es nicht zuletzt auch eine Frage der Gerechtigkeit ist, dass die EU, aber auch Deutschland, den globalen Süden bei der Wiederherstellung der Natur unterstützt (**globale Perspektive**).

B. Erhaltungszustand der Lebensräume und Renaturierungsbedarf

Regionale Perspektive

- Der Zustand der Lebensräume in der EU, aber auch in Deutschland, ist zu einem großen Teil ungünstig bis schlecht.
 - **EU-gesamt:** 80% der Lebensraumtypen der FFH-Richtlinie sind in einem schlechten Zustand
 - **Deutschland:** nahezu 70% der FFH-Lebensraumtypen sind als „ungünstig bis schlecht“ eingestuft
- Zustand der Lebensräume bedeutungsvoll für Nahrungsmittel und Ernährungssicherheit, sauberes Wasser, natürlichen Klimaschutz (Senkenfunktion) und Anpassung an den Klimawandel (Resilienzfunktion) einschließlich Gesundheitswirkungen
- Fokussierung auf Schutz (Erhaltung) der Lebensräume ist nicht ausreichend, Wiederherstellung ist in einem Stufenprozess (Abwehr von weiteren Verschlechterungen, Trendumkehr, Priorisierung der Wiederherstellung) notwendig
- Gesellschaftlicher Nutzen der Wiederherstellung überwiegt bei weitem die Kosten der Wiederherstellung und ist bei finanzieller Unterstützung der Umbauprozesse auch im Einzelfall verträglich

C. Zentrale Inhalte der geplanten Wiederherstellungs-VO

(auf der Grundlage der Trilog-Einigung v. Nov. 2023)

C. Zentrale Inhalte der geplanten Wiederherstellungs-VO

I. Begriffsverständnis: was bedeutet Wiederherstellung der Natur?

Begriffsbestimmungen (Art. 3 Nr. 3)

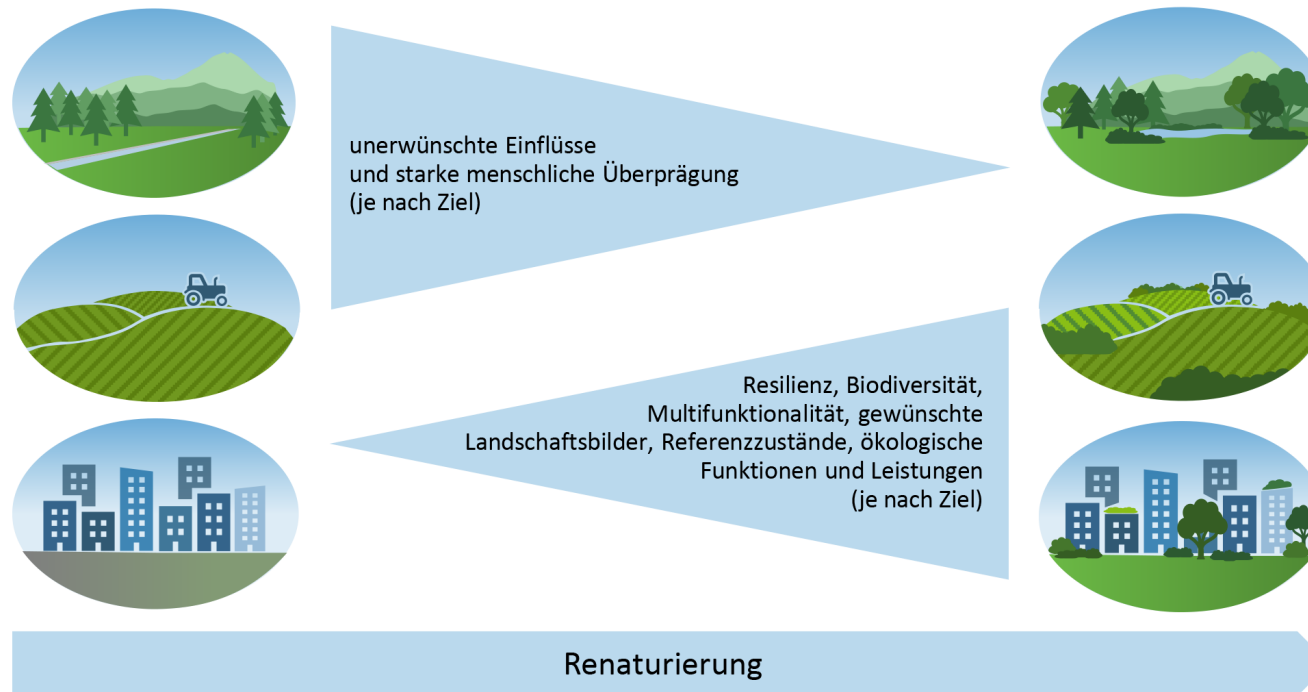
- „Wiederherstellung“ den **Prozess der aktiven oder passiven Unterstützung der Erholung eines Ökosystems zur Verbesserung seiner Struktur und Funktionen** mit dem Ziel, die biologische Vielfalt und die Widerstandsfähigkeit der Ökosysteme zu erhalten oder zu verbessern, indem eine Fläche eines Lebensraumtyps auf einen guten Zustand gebracht wird bis die günstige Gesamtfläche erreicht wird und der Zustand des Habitats einer Art zur Erreichung einer ausreichenden Qualität und Quantität im Einklang mit Artikel 4 Absätze 1, 2 und 3 und Artikel 5 Absätze 1, 2 und 3 verbessert wird und die Zielvorgaben und Verpflichtungen gemäß den Artikeln 8 bis 12 einschließlich der Erreichung des zufriedenstellenden Niveaus für die in den Artikeln 8 bis 12 genannten Indikatoren erfüllt werden;
- Wiederherstellung umschließt eine Vielzahl von Unterstützungs- und Verbesserungsmaßnahmen
- Wiederherstellung bedeutet nicht, auf einen Urzustand (natürlichen Zustand) zu zielen, sondern bewegt sich wesentlich im Bereich genutzter Landschaften, wie z.B. Agrarökosystemen oder forstlich genutzten Ökosystemen

Formen von Renaturierung

Passive Renaturierung	Belastungen und Eingriffe werden reduziert, Ökosysteme regenerieren sich von selbst durch natürliche Prozesse wie zum Beispiel Sukzession.
Aktive Renaturierung	Wiederherstellung von Ökosystemstrukturen und -funktionen wird aktiv initiiert oder unterstützt.
Rekultivierung	Anderweitig genutzte Flächen (z. B. Bergbau) werden für Landwirtschaft, Waldbewirtschaftung oder Freizeitnutzung wieder nutzbar gemacht.
Revitalisierung	Bestimmte abiotische Standortfaktoren und Ökosystemfunktionen werden wiederhergestellt.
Ökologische Sanierung	Starke Umweltbelastungen werden zur Verbesserung der abiotischen Bedingungen aktiv beseitigt.

SRU, WBBGR und WBW, eigene Darstellung; Datenquelle:
KIEHL 2019, S. 400

Effekte von Renaturierungsmaßnahmen in unterschiedlichen Ökosystemen



Quelle: SRU, WBBGR und WBW, eigene Darstellung

-
- Die Wiederherstellung der Natur beinhaltet nicht zwingend, dass mehr strikte Naturschutzgebiete auszuweisen sind; Wiederherstellung im Sinne des breiten Verständnisses eines Prozesses der aktiven oder passiven Unterstützung der Erholung eines Ökosystems zur Verbesserung seiner Struktur und Funktionen akzentuiert eine multifunktionale Landnutzung und ist kein Gegensatz zur genutzten Kulturlandschaft

C. Zentrale Inhalte der geplanten Wiederherstellungs-VO

II. Ziele und Fristen

- **Gesamtwiederherstellungsziel** (Art. 4) für alle Land-, Küsten- und Süßwasser-ökosysteme
 - **bis 2030:** 30% der Gesamtflächen der Lebensraumtypen des Anhang I, die sich nicht in einem guten Zustand befinden (nach Maßgabe der Quantifizierung im nationalen Wiederherstellungsplan)
 - **bis 2030: Vorrang** für Wiederherstellungsmaßnahmen auf Flächen, die sich in **Natura 2000-Gebieten** befinden
 - **bis 2040:** 60%; bis 2050: 90%
 - Ermächtigung der Mitgliedstaaten zu **Abweichungen** und zu **Minderzielen**, soweit Mindestvoraussetzungen erfüllt sind (Art. 4.2 bis 4.5)
 - **Identifizierung der für die Wiederherstellung am besten geeigneten Fläche** erfolgt auf der Grundlage der **besten verfügbaren Erkenntnisse** (Art. 4.8)
 - Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bis 2030 der **Zustand** der Lebensraumtypen für mindestens 90% der über alle in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen verteilten Fläche **bekannt** ist (Art. 4.9)
 - bei den Wiederherstellungsmaßnahmen gem. Art. 4.1 und 4.4 wird die Notwendigkeit einer besseren Vernetzung berücksichtigt
 - **Verbesserungsgebot und Verschlechterungsverbot** mit Ausnahmen (Art. 4.1)

C. Zentrale Inhalte der geplanten Wiederherstellungs-VO

II. Ziele und Fristen: weitere spezifische Ziele

- Ziele für die Wiederherstellung von **Meeresökosystemen** (Art. 5)
- Ziele für die Wiederherstellung **städtischer Ökosysteme** (Art. 8)
- Ziele für die Wiederherstellung der natürlichen **Vernetzung von Flüssen und der natürlichen Funktionen damit verbundener Flussauen** (Art. 9)
- Ziele für die Wiederherstellung von **Bestäuberpopulationen** (Art. 10)
- Ziele für die Wiederherstellung **landwirtschaftlicher Ökosysteme** (Art. 11)
- Ziele für die Wiederherstellung von **Waldökosystemen** (Art. 12)
- **Pflanzung** von 3 Mrd. zusätzlichen Bäumen (Art. 13)

C. Zentrale Inhalte der geplanten Wiederherstellungs-VO

II. Weitere spezifische Ziele: Einzelheiten

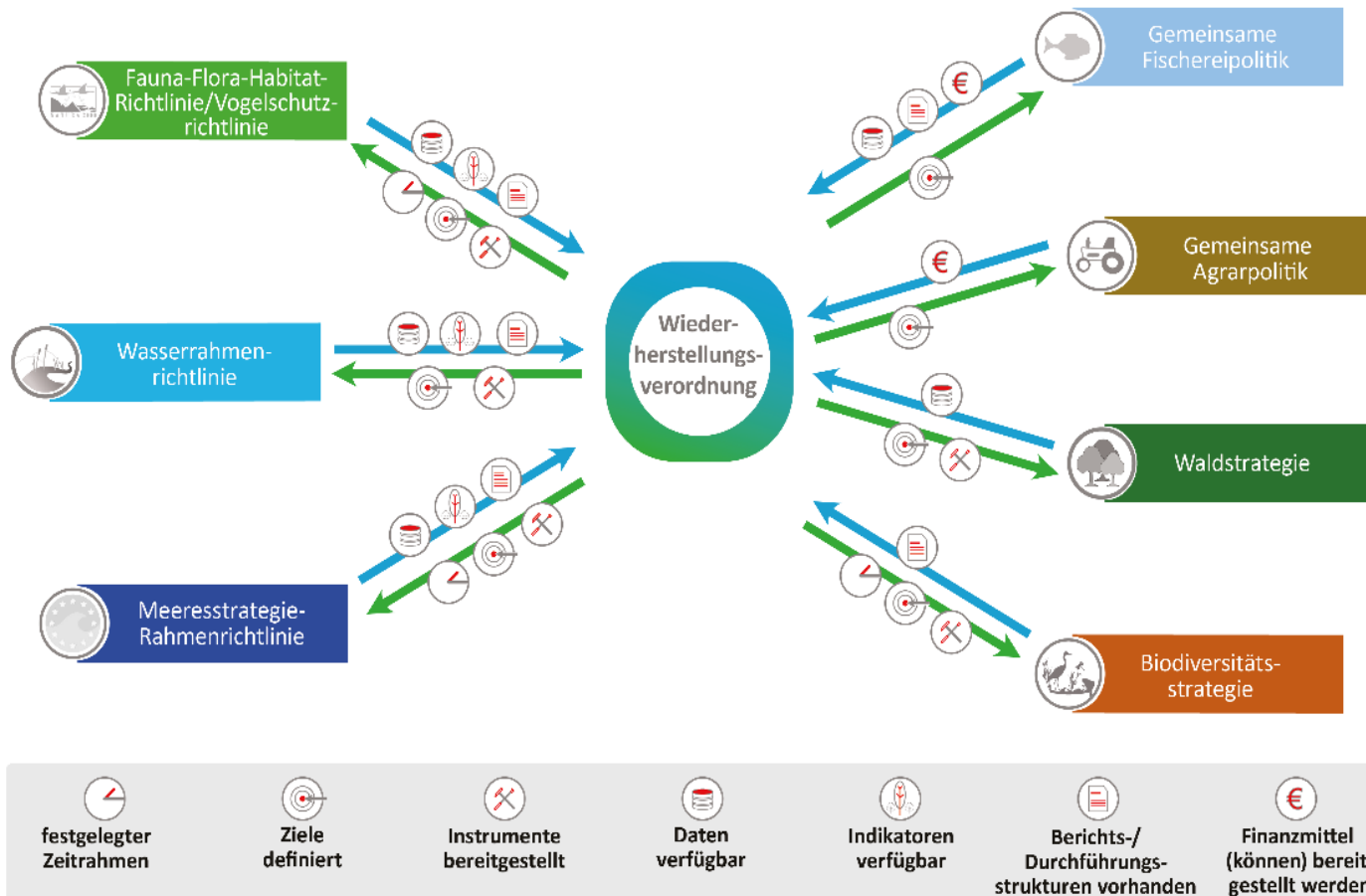
- **Insbesondere zu den Agrarökosystemen (Art. 11)**
 - Wiederherstellungsmaßnahmen zur **Verbesserung der biologischen Vielfalt** (Aufwärtstrend gem. definierter Indikatoren: z.B. Anteil landwirtschaftlicher Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt) (Art. 11.1 bis 11.3)
 - Wiederherstellung entwässerter landwirtschaftlicher Moorböden (30% bis 2030 mit Ausnahmen) (Art. 11.4)
 - MS dürfen Anreize für die Wiedervernässung schaffen (Art. 11.4)
→ AKN
- **Insbesondere zu den Waldökosystemen (Art. 12)**
 - Wiederherstellungsmaßnahmen zur **Verbesserung der biologischen Vielfalt** (Aufwärtstrend gem. definierter Indikatoren, z.B. Totholz, Vielfalt der Baumarten, Anteil der Wälder mit uneinheitlicher Altersstruktur) (Art. 12.3)

C. Zentrale Inhalte der geplanten Wiederherstellungs-VO

II. Ziele und Fristen: weitere spezifische Ziele

- **Insbesondere zu den städtischen Ökosystemen**
 - bis 31.12.2030: kein Nettoverlust an der nationalen Gesamtfläche städtischer Grünflächen und städt. Baumüberschirmung
→ Maßstabsebene ist nicht die einzelne Stadt, sondern die Gesamtheit der nationalen Städte
 - Zielausnahme, soweit Grünflächenanteil mehr als 45% und Baumüberschirmungsanteil mehr als 10%
 - ab 1.1.2023: Trendanstieg für Grünflächen und Baumüberschirmung bis zufriedenstellendes Niveau gem. Art. 14.5 erreicht ist
- **Regeln zur Abstimmung mit dem Ausbau erneuerbarer Energien (Art. 6) und den Erfordernissen der Landesverteidigung (Art. 7)**

Die EU-Wiederherstellungs-VO und Ihre Bezüge zu anderen EU-Politiken



Quelle: HERING et al. 2023, Abb. S1, verändert und übersetzt durch SRU

C. Zentrale Inhalte der geplanten Wiederherstellungs-VO

III. Die Wiederherstellungsplanung als zentrales Vorbereitungsinstrument

- **Pflicht zur Erstellung eines nationalen Wiederherstellungsplans (Art. 14)**
 - mit quantifizierenden Festlegungen zur Wiederherstellung
 - **bis 2030 Erarbeitung eines Orientierungsrahmens zur Festlegung eines zufriedenstellenden Niveaus im Hinblick auf Zielerreichung (Art. 14.5)**
 - Gestaltungsspielraum auf der Basis aktueller wissenschaftl. Erkenntnisse
 - **Ermittlung von GAP-Interventionen, die zu den Zielen der VO beitragen**, aber keine Verpflichtung der Mitgliedstaaten, ihre nationalen Strategien im Bereich der GAP anzupassen (Art. 14.11)
 - Förderprogramme dürfen von den Mitgliedstaaten aufgelegt werden (Art. 14.12)
 - **Berücksichtigungspflichten im Hinblick auf andere Fachplanungen und Maßnahmen**: z.B. Natura 2000-Gebiete; Maßnahmenprogramme gem. WRRL; GAP-Strategiepläne, strategische kritische Rohstoffe, auch sozioökonomische Bedingungen dürfen berücksichtigt werden
 - **Öffentlichkeitsbeteiligung** einschließlich aller relevanter Interessensträger bei der Erstellung des Wiederherstellungsplans (Art. 14.20)



C. Zentrale Inhalte der geplanten Wiederherstellungs-VO

III. Die Wiederherstellungsplanung als zentrales Vorbereitungsinstrument

- **Inhalt der nationalen Wiederherstellungspläne (Art. 15)**
 - Plan ist grundsätzlich bis 2050 angelegt und enthält Zwischenziele sowie periodische Überprüfung (10-Jahreszyklus)
 - Flächenquantifizierung zur Wiederherstellung
 - Begründung für die Inanspruchnahme von Ausnahmen
 - Beschreibung der Wiederherstellungsmaßnahmen
 - Angaben zu den spezifischen Zielen für spezielle Ökosysteme
 - Beschreibung der Abarbeitung der Berücksichtigungspflichten
 - Abschätzung der Kosten für Wiederherstellungsmaßnahmen
 - Beschreibung des Zusammenspiels mit GAP-Strategieplan und GFP-Plan (Fischerei)
 - (...)

C. Zentrale Inhalte der geplanten Wiederherstellungs-VO

III. Die Wiederherstellungsplanung als zentrales Vorbereitungsinstrument

- Vorlage der Entwürfe der nationalen Wiederherstellungspläne bei der Kommission (Art. 16)
- Bewertung des Wiederherstellungsplanes durch die Kommission (Art. 17)
- Periodische Überprüfung des nationalen wiederherstellungsplans durch den Mitgliedstaat (10-Jahreszyklus) (Art. 19)

IV. Governance: Monitoring, Reporting, Evaluierung, Durchführungsermächtigungen

nicht Teil des Vortrags: Schriftfassung

C. IV. Bewertung

- Zielvorgaben betreffen **langfristig** (bis 2050) nahezu alle Flächen in allen relevanten Lebensräumen, setzen den Fokus bis 2030 aber auf die vorhandenen Natura 2000-Gebiete und auf Analysen zur Ermittlung des Wiederherstellungsbedarfs
- **Abweichungs- und Ausnahmemöglichkeiten** sowie der **Orientierungsrahmen für ein zufriedenstellendes Wiederherstellungsniveau** sollen dafür sorgen, dass die Wiederherstellungspflichten verträglich bleiben
- Für die Wiederherstellung wird **kein eigenständiger europäischer Finanzierungsmechanismus** zur Verfügung gestellt; die GAP wird mehrfach erwähnt, aber es gibt keinen zwingenden Link zwischen der GAP-Finanzierung und dem Wiederherstellungsanliegen
→ größte Schwachstelle des Entwurfs, weil der GAP-Finanzierungsmechanismus gerade auch für den Umbau gebraucht wird
- Die Wiederherstellungsverordnung hat **Lehren aus der WRRL** gezogen; die Anreize scheinen insbesondere wegen der Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich des Orientierungsrahmen weiter zu sein

C. IV. Bewertung

- Der **nationale Wiederherstellungsplan** ist ein Plantyp, der Elemente strategischer Planung (Quantifizierungen), Maßnahmenplanung und übergreifende räumliche Planung (Identifizierung wiederherstellungsbedürftiger Flächen) in sich aufnimmt; er wird sich nur mit Anstrengungen in das nationale System der Umweltplanung und Gesamtplanung integrieren lassen
→ für die nationale Umsetzung wäre es einfacher, wenn die Idee der Wiederherstellungsplanung mit einem Mix aus strategischer und raumbezogener Planung implementiert werden könnte
- Die Ermittlungs- und Berücksichtigungspflichten bei der Wiederherstellungsplanung sind außerordentlich hoch; die Wiederherstellungsplanung weist Züge einer Umweltgesamtplanung in der Perspektive der Wiederherstellung auf und erinnert ein wenig an das „kleine Planungsmonster“ des UGB-Entwurfs
- Nach wie vor ist das europäische Umweltplanungsrecht blind für Erfordernisse der Planungssicherung und für Instrumente der Plandurchsetzung; hier wird stark auf die nationalen Rechtsordnungen vertraut, soweit nicht auf die GAP zurückgegriffen werden kann.

D. Umsetzungsüberlegungen für Deutschland, insbes. die Stellungnahme von SRU, WBBGR und WBW

D. Umsetzungsüberlegungen für Deutschland

- Wiederherstellungs-VO noch nicht verabschiedet, und es ist ggw. unsicher, ob es noch gelingen wird, die Gesetzgebung erfolgreich abzuschließen
- Gedanken für eine mögliche Umsetzung in Deutschland erfolgen daher nur stichworthaft und kurz
- Stellungnahme des SRU, des WBBGR und des WBW zur Renaturierung wird am 19. April veröffentlicht und enthält viele Überlegungen zu einer möglichen Umsetzung in Deutschland

D. Umsetzungsüberlegungen für Deutschland

I. EU-Verordnungsrecht und nationales Durchführungsrecht

→ ein nationales Durchführungsgesetz ist sinnvoll

II. Wiederherstellungsplanung im System des Föderalismus

→ Zusammenwirken von Bund und Ländern bei der Wiederherstellung der Natur notwendig
Wiederherstellungsplanung kann nicht allein in Bundeshand liegen

III. Sektorale Integration: Agrarpolitik - Waldpolitik – Stadtentwicklung

→ Deutschland sollte die GAP-Strategieplanung nutzen, um das Wiederherstellungsanliegen zu befördern und sein Waldgesetz im Sinne der Wiederherstellung weiter entwickeln

IV. Rechtsinstrumente zur Durchsetzung der Wiederherstellung

→ siehe nächste Folie

V. Finanzierung der Renaturierung - Die Rolle des ANK

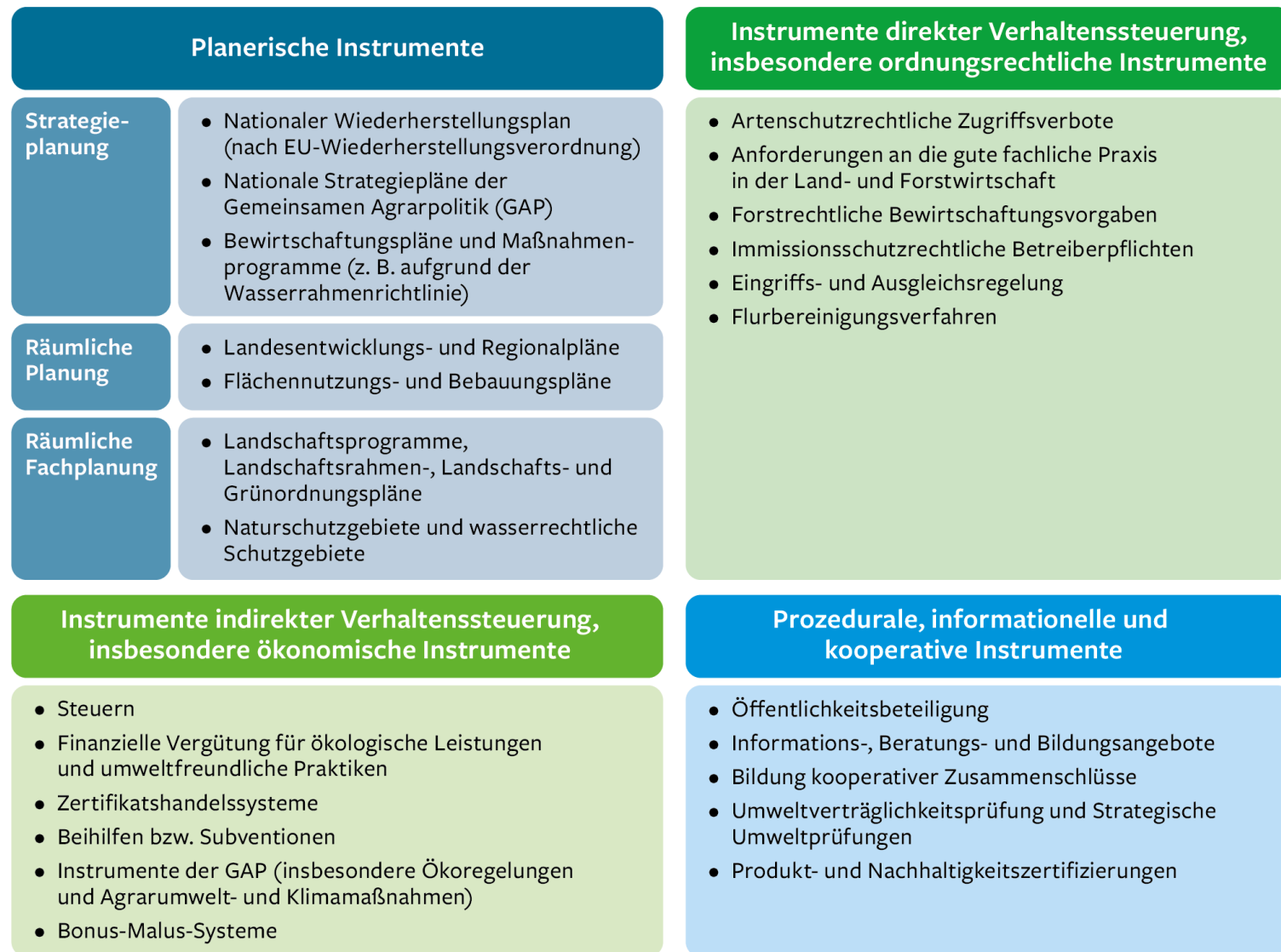
→ Freiwilligkeitsansatz als Schwachstelle

VI. Die Überlegungen für ein nationales Naturflächenbedarfsgesetz

→ stehen nicht in einem unmittelbaren Zusammenhang mit der Wiederherstellungsplanung

IV. Rechtsinstrumente zur Durchsetzung der Wiederherstellung

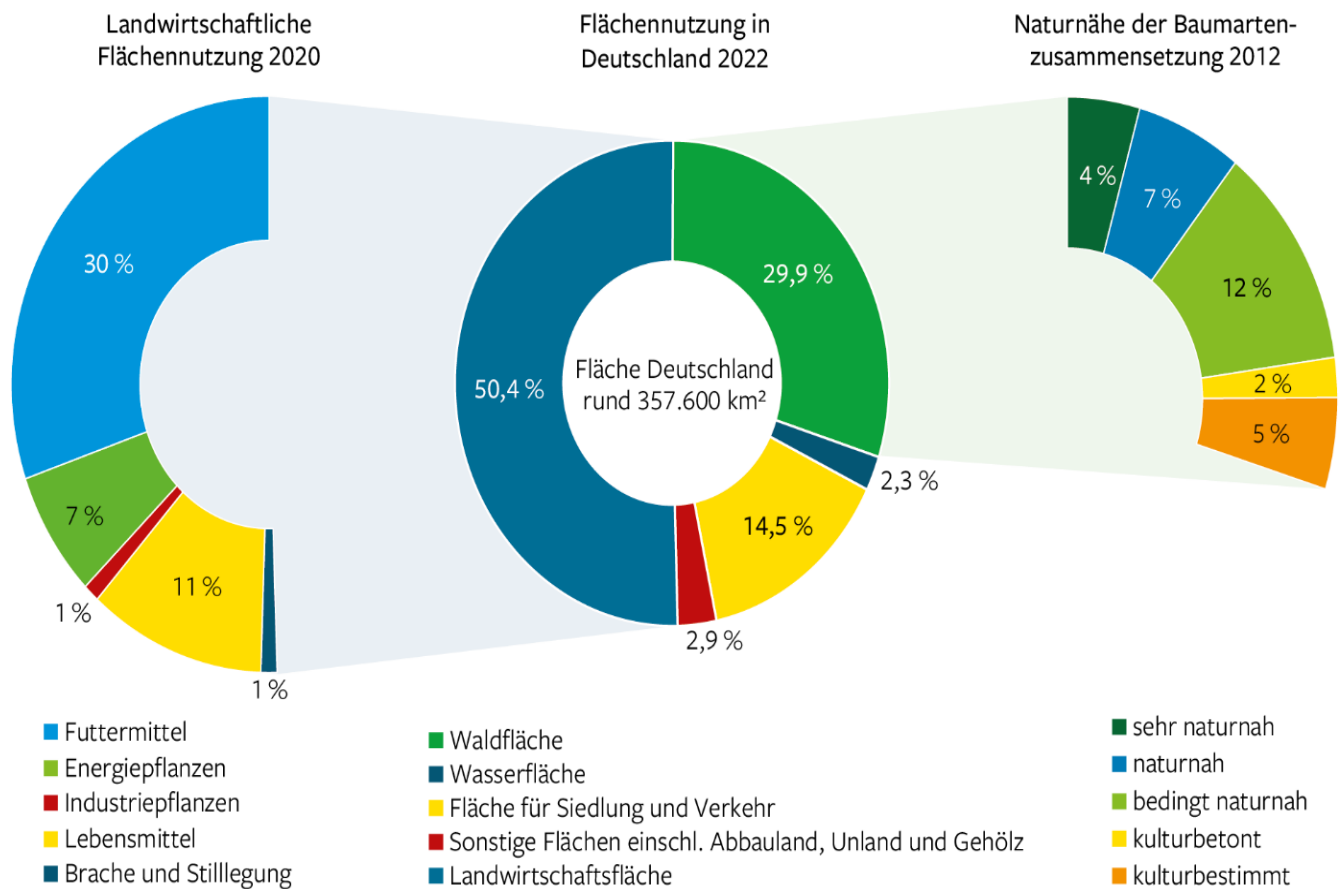
Grafik: SRU, WBBGR und WBW, eigene Darstellung; Datenquelle: Kategorisierung der Instrumente nach KLOEPFER 2016, § 5 Rn. 41



Vielen Dank für die Aufmerksamkeit



Flächennutzung in Deutschland und Einzelaspekte der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung



SRU, WBBGR und WBW, eigene Darstellung; Datenquellen: Mitte: UBA 2023b; links: AEE 2021;