
Im Internet: <https://idur.de/category/sonderhefte/sonderdrucke/>

Das neue Renaturierungsgesetz der EU

Von Lisa-Marie Goebel, Darmstadt

I. Gesetzgebungsverfahren

Das europäische Gesetzgebungsverfahren begann im Juni 2022 mit einem Vorschlag der Kommission. Das Parlament schwächte den Vorschlag ab. Die drei Gesetzgebungsorgane einigten sich im November 2023 im Rahmen eines Trilogs, eines informellen Verhandlungstreffens. Im Februar 2024 stimmte das Parlament zu. Im Rat hingegen sah es noch im März danach aus, dass die Verordnung mangels ausreichender Unterstützung scheitern würde. Am 17.06.2024 wurde das Gesetz dann doch mit einem Wechsel der österreichischen Umweltministerin auf die Unterstützerseite verabschiedet.¹

II. Einordnung des Renaturierungsgesetzes im Vergleich zu bisherigen Regelungen

Dem Gesetz zugrunde liegt insbesondere das „Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework“, das Ende 2022 auf einer Konferenz im Rahmen der Biodiversitätskonvention der Vereinten Nationen beschlossen wurde. Dazu kommen die Ziele für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen, vgl. Erwägungsgrund 2 f. der Präambel.

Das Renaturierungsgesetz ist Teil der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 im Rahmen des „Green Deals“. Mit der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) können bereits jetzt der Zustand von Lebensräumen festgestellt und Wiederherstellungsziele festgesetzt werden. Dies ist aber nicht ausreichend. Denn es wird dabei keine Frist zur Wiederherstellung vorgegeben. Ähnliches gilt für die Vogelschutzrichtlinie. Weiterhin greift die neue Verordnung auch für Gebiete, die nicht Teil des NATURA-2000-Netzes im Rahmen der FFH-Richtlinie sind. Den NATURA-2000-Gebieten wird allerdings an verschiedenen Stellen des Renaturierungsgesetzes Vorrang vor anderen Gebieten eingeräumt, und sie werden stärker geschützt (vgl. etwa Artikel 1 Abs. 8f). Auch hier gilt Ähnliches bzgl. der Vogelschutzrichtlinie (Erwägungsgründe 24-29 der Präambel).

Die neue Verordnung und (u.a.) die FFH-Richtlinie sollen „einander ergänzen und synergetisch wirken“. Da spezifische Wiederherstellungsmaßnahmen auch anderen Zielen dienen können, sollen sie effizient geplant sein, und zwar so, dass sie dem Klimaschutz und der Klimaanpassung dienen und Naturkatastrophen sowie Landdegradation verhindert und eingedämmt werden. Als

¹ Text unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401991.

Ziel benannt wird auch die Optimierung ökologischer, ökonomischer und sozialer Funktionen von Ökosystemen (Erwägungsgrund 65).

III. Ziele der Verordnung

Die Ziele der Verordnung ergeben sich aus Artikel 1. Danach soll zur langfristigen und nachhaltigen Erholung biodiverser und widerstandsfähiger Ökosysteme, der mitgliedstaatlichen Land- und Meeresflächen beigetragen werden. Die Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme dient außerdem zur Verwirklichung der Klimaschutzziele – u.a. durch die Speicherung von CO₂ – und zur Anpassung an den Klimawandel sowie zur Landdegradationsneutralität. Ein weiteres Ziel ist die Verbesserung der Ernährungssicherheit. Letzteres war im Vorschlag der Kommission und des Ministerrats nicht vorgesehen, bei dem des Parlaments noch in stärkerer Form. Und schließlich ist die Verordnung allgemein als Beitrag zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der Union gedacht. Die Verordnung soll einen Rahmen für „unverzügliche wirksame und gebietsbezogene“ Wiederherstellungsmaßnahmen der Mitgliedsstaaten schaffen. Der geografische Umfang wird dadurch definiert, dass bis 2030 mindestens 20 % der Land- und Meeresgebiete der Union und bis 2050 alle Ökosysteme, die der Wiederherstellung bedürfen, abgedeckt werden sollen. Ziel ist es, einen Beitrag zu leisten, um bis 2030 mindestens 25.000 km der Flüsse in der EU als frei fließende Flüsse wiederherzustellen, und bis 2030 drei Milliarden Bäume zu pflanzen.

IV. Blick auf einige Regelungen

Die Verordnung legt zunächst Wiederherstellungsziele und -verpflichtungen fest und regelt sodann die Erstellung der nationalen Wiederherstellungspläne sowie deren Überwachung. In dem Annex werden etwa Lebensraumarten und Biodiversitätsindikatoren festgelegt.

1. Vorgehensweise bei der Wiederherstellungsplanung

Die Mitgliedsstaaten erstellen jeweils gem. Artikel 14 f. Entwürfe nationaler Wiederherstellungspläne, die den Zeitraum bis 2050 abdecken. Dabei identifizieren und bewerten sie Gebiete und Spezies und legen Wiederherstellungsmaßnahmen fest. Die Mitgliedsstaaten legen diese Pläne dann der Kommission vor, die sie bewertet und ggf. Anmerkungen übermittelt. Die Mitgliedsstaaten tragen diesen in ihren endgültigen Plänen Rechnung. Später werden die Pläne weiter von den Mitgliedsstaaten überprüft und ggf. angepasst. Die Mitgliedsstaaten überwachen die Entwicklungen und erstatten Bericht.

2. Art der Verpflichtung hinsichtlich der Wiederherstellungsmaßnahmen

Die Wiederherstellungsziele und –verpflichtungen der Verordnung werden jeweils in verschiedenen Artikeln für die Wiederherstellung von Land-, Küsten- und Süßwasserökosystemen, Meeresökosystemen, städtischen Ökosystemen sowie die Wiederherstellung der natürlichen Vernetzung von Flüssen und der natürlichen Funktionen damit verbundener Auen, die Wiederherstellung von Bestäuberpopulationen, landwirtschaftlichen Ökosystemen, Waldökosystemen und die Pflanzung von drei Milliarden zusätzlicher Bäume formuliert.

Im Folgenden werden beispielhaft einige Verpflichtungen hinsichtlich der Wiederherstellung von Land-, Küsten- und Süßwasserökosystemen erläutert.

Gem. Artikel 4 Abs. 1 ergreifen die Mitgliedsstaaten die Wiederherstellungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um die Flächen der in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen, die sich in keinem guten Zustand befinden, in einen guten Zustand zu versetzen. Demnach sind die Mitgliedsstaaten

nicht zur Erreichung des Erfolgs (guter Zustand) verpflichtet, sondern nur dazu, die erforderlichen Maßnahmen für diesen Erfolg zu treffen. Allein aus dem Grund, dass der Erfolg nicht eintritt, folgt also keine Verletzung dieser sog. Handlungspflicht. Es steht folglich aber auch nicht im Ermessen der Staaten, ob sie Maßnahmen ergreifen. Dazu sind sie unbedingt verpflichtet. Jedoch ist der Begriff „erforderlich“ auslegungsbedürftig. Diesbzgl. kann Artikel 11 herangezogen werden, der die Mitgliedsstaaten zur vorbereitenden Überwachung und Forschung verpflichtet, die erforderlich ist, um die zielentsprechenden Wiederherstellungsmaßnahmen zu ermitteln. Dabei soll den jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung getragen werden. Auch insofern zeigt sich ein – durch wissenschaftliche Erkenntnisse beschränkter – Spielraum bei der Wahl der Maßnahmen im Einzelfall.

Sodann wird in Artikel 4 Abs. 1 S. 2 aufgeführt, bis wann auf wieviel Prozent der Gebiete der Lebensraumtypen, die sich nicht in gutem Zustand befinden, Maßnahmen ergriffen werden.

Gem. Artikel 4 Abs. 11 ergreifen die Mitgliedsstaaten Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Gebiete eine kontinuierliche Verbesserung des Zustands der Lebensraumtypen bis zum Erreichen eines guten Zustands (und die Qualität der Habitate bis zum Erreichen einer ausreichenden Qualität) aufweisen. Auch soll sichergestellt werden, dass dort, wo dies bereits erreicht wurde, nicht wieder eine erhebliche Verschlechterung eintritt. Während der Vorschlag der Kommission hierfür noch eine Erfolgspflicht vorsah, stellt der Kompromiss des Trilogs auf eine Handlungspflicht der Mitgliedsstaaten ab. So heißt es auch in Erwägungsgrund 37 der Präambel, das Nichterreichen dieser Ergebnisse bedeute nicht, dass der Verpflichtung zur Ergreifung geeigneter Maßnahmen zur Erreichung dieser Ergebnisse nicht nachgekommen wurde. Im Hinblick auf die unterschiedliche Wortwahl von Art. 4 Abs. 11 im Vergleich zu Art. 4 Abs. 1 stellt sich die Frage, ob daher eine unterschiedliche Intensität der Verpflichtungen besteht.

3. Neben der Wiederherstellung der Natur berücksichtigte Interessen

Die Verordnung berücksichtigt u. a. auch die Interessen der Vorhaben von erneuerbaren Energien, der Landesverteidigung sowie der nationalen Sicherheit und der Landwirtschaft.

Die Pflicht in Artikel 4 Abs. 11 gilt außerhalb von Natura-2000-Gebieten nicht für eine Verschlechterung, die auf einen Plan oder ein Projekt von überwiegendem öffentlichem Interesse, für das keine weniger schädlichen Alternativlösungen zur Verfügung stehen, zurückzuführen ist; dies ist auf Einzelfallbasis zu bestimmen (Art. 4 Abs. 14).

Gem. Artikel 6 ist davon auszugehen, dass Vorhaben im Zusammenhang mit der Erzeugung von erneuerbaren Energien im überragenden öffentlichen Interesse sind. Gem. Artikel 7 können Mitgliedsstaaten bestimmen, dass bei Plänen und Projekten mit dem einzigen Ziel der Landesverteidigung davon ausgegangen wird, dass diese im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen. Die Mitgliedsstaaten können solche Projekte ferner von der Anforderung, dass keine weniger schädlichen Alternativlösungen zur Verfügung stehen, ausnehmen. Flächen, die ausschließlich zur Landesverteidigung genutzt werden, können u. U. auch gänzlich von Wiederherstellungsmaßnahmen freigestellt werden, weil Tätigkeiten, die ausschließlich der Verteidigung oder der nationalen Sicherheit dienen, nach den Änderungen im Trilog-Verfahren die höchste Priorität erhalten sollen (Erwägungsgrund 39).

Artikel 11 Abs. 4 stellt fest, dass die Verpflichtung der Mitgliedsstaaten, die Zielvorgaben für die Wiedervernässung zu erreichen, keine Verpflichtung für Landwirte und private Landbesitzer darstellt. Zielvorgabe für die Mitgliedsstaaten ist die Wiederherstellung landwirtschaftlich genutzter

organischer Böden, bei denen es sich um entwässerte Moorböden handelt. Für Landwirte und private Landbesitzer bleibt die Wiedervernässung ihrer Flächen freiwillig. Erforderliche Anreize sind durch die Mitgliedsstaaten zu schaffen. Nach Erwägungsgrund 54 ist Ziel von landwirtschaftlichen Praktiken mit Vorteilen für die Biodiversität – etwa ökologischer Landbau –, nicht etwa, die landwirtschaftliche Bodennutzung einzustellen, sondern die Art der Nutzung zum Vorteil langfristiger Funktionalität und Produktivität des landwirtschaftlichen Ökosystems anzupassen.

4. Vorübergehende Aussetzung

Die Verordnung sieht in Artikel 27 die Möglichkeit einer vorübergehenden Aussetzung vor. Abs. 1 besagt: „Tritt ein unvorhersehbares, außergewöhnliches und unprovoziertes Ereignis ein, das sich der Kontrolle der Union entzieht und schwerwiegende unionsweite Folgen für die Verfügbarkeit von Flächen hat, die erforderlich sind, um eine ausreichende landwirtschaftliche Erzeugung für den Lebensmittelverbrauch in der Union sicherzustellen, so erlässt die Kommission Durchführungsrechtsakte, die im Notfall sowohl erforderlich als auch gerechtfertigt sind. Mit diesen Durchführungsrechtsakten kann die Anwendung der einschlägigen Bestimmungen des Artikels 11 vorübergehend ausgesetzt werden, soweit und solange dies unbedingt erforderlich ist [...]“ Die Aussetzung von Maßnahmen zur Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme ist also auf Extremfälle der Sicherung der EU-Lebensmittelversorgung begrenzt.

V. Bewertung

Die Verabschiedung der EU-Verordnung ist im Grundsatz ein richtiger und wichtiger Schritt zur dringend erforderlichen Wiederherstellung der Natur.

Laut dem Vorschlag der Kommission wurde als Instrument keine Richtlinie, sondern eine Verordnung gewählt, da diese nicht erst – wie eine Richtlinie – in nationales Recht umgesetzt werden muss, sodass die Ziele schneller und einheitlicher erreicht werden könnten.² Die in der Verordnung gefassten Ziele sind ebenso wie bei einer Richtlinie, die Ziele postuliert, den Mitgliedsstaaten aber die zur Erreichung dieser Ziele erforderlichen Maßnahmen überlässt, verbindlich. Im Gegensatz zu „klassischen“ Verordnungen bedarf es weiterhin zwar mit der Erstellung der Wiederherstellungspläne als Aufstellung der konkreten Maßnahmen durch den jeweiligen Mitgliedsstaat dennoch einer Form der Umsetzung, was eigentlich eher der Konzeption einer Richtlinie entspricht. Der Unterschied zur Richtlinie zeigt sich aber daran, dass die Verpflichtung zur Erstellung der Wiederherstellungspläne sowie die konkreten Anforderungen an deren Ausgestaltung unmittelbar gelten und sich die Verbindlichkeit eben nicht nur auf ein konkretes Ziel beschränkt.

Laut BMUV ist die Fertigstellung des deutschen ersten Entwurfs eines Wiederherstellungsplans für das zweite Quartal 2026 vorgesehen. Der finale Wiederherstellungsplan wird dann nach Rückmeldung durch die Kommission und Einarbeitung dieser Rückmeldung im Jahre 2027 fällig.³

Positiv hervorzuheben im Ansatz ist, dass quantifizierte Ziele gesetzt werden. Jedoch beläuft sich das Ziel der neuen Verordnung nur auf die Wiederherstellung von mindestens 20 % der Land- und Meeresgebiete der Union bis 2030. Der Kunming-Montreal-Beschluss, der 2022 im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt der Vereinten Nationen (CBD) von 1992, gefasst wurde, die Union völkerrechtlich bindet und dessen bzw. deren Umsetzung die Verordnung dient, fordert hingegen eine Wiederherstellung von 30 % in diesem Zeitraum (weltweit). Zu der im Jahre

² Europäische Kommission, COM(2022) 304 final 2022/0195 (COD), S. 9.

³ <https://www.bmuv.de/themen/naturschutz/wiederherstellung-von-oekosystemen/die-eu-verordnung-zur-wiederherstellung-der-natur#c77176>, zuletzt abgerufen am 18.02.2025.

2010 im Rahmen dieses Übereinkommens beschlossenen Vision, dass bis 2050 u. a. die Biodiversität regeneriert ist⁴, wird mit dem Ziel der Verordnung, dass bis 2050 alle Ökosysteme – sofern erforderlich – wiederhergestellt sind, beigetragen.

Die Art des Verpflichtungskonzepts erinnert an das Pariser Klimaabkommen: Es werden zunächst übergreifend für alle Mitgliedsstaaten quantifizierbare Ziele gesetzt. Sodann sind die Mitgliedsstaaten verpflichtet, Pläne zur Erreichung dieser zu erstellen und außerdem gibt es hinsichtlich ihrer Verwirklichung Handlungs- und keine Erfolgspflichten der Mitgliedsstaaten. Zur Vereinbarung diesbezüglicher Erfolgspflichten fehlt wohl die politische Durchsetzbarkeit.

Positiv hervorzuheben ist auch der – im Gegensatz zu etwa der FFH-Richtlinie – gesamtheitlichere Ansatz der Regelungen.

Gerade hinsichtlich der Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme ist der Kompromiss zulasten der Wiederherstellung abgeschwächt. Dies ist Ergebnis der auch medial geführten Debatte verschiedener Fraktionen des Parlaments, Landwirt*innen und Umweltverbänden sowie Wissenschaftler*innen.

Es wird sich zeigen, inwieweit die Mitgliedsstaaten von den Ausnahmeregelungen Gebrauch machen werden.

Bei Verletzungen der Verpflichtungen durch die Mitgliedsstaaten – etwa durch nicht ausreichende Maßnahmen oder unzureichende Qualifizierung von Gebieten – kommen Vertragsverletzungsverfahren und Aufsichtsklagen vor dem Europäischen Gerichtshof in Betracht.

⁴ COP 10, Decision X/2 Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020.