

Zurück zur Natur!?

Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur

Prof. Dr. Bernhard W. Wegener M.A. (Bruges), Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg

Thesen

Die Apokalyptische Gesellschaft

1. Statt von der „Risikogesellschaft“ (Ulrich Beck) muss heute von einer **„Apokalyptischen Gesellschaft“** gesprochen werden.
2. Die Warnungen vor der Apokalypse und die apokalyptische Bedrohung selbst sind **Produkte der modernen Wissenschaft**.

Die Biodiversitätsapokalypse

3. Die Wissenschaft von der **Biodiversitätsapokalypse** beklagt ihre relative Vernachlässigung, hat aber im internationalen Recht und mit der EU- Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (WVO) normativ Gehör gefunden.
4. Die WVO zeigt das die EU-Umweltschutzgesetzgebung der letzten Jahre kennzeichnende **janusköpfige Gesicht**: sie adressiert ein apokalyptisches Szenario und eine in ihren Dimensionen überwältigend anmutende Aufgabe mit einem bemerkenswerten regulatorischen Optimismus.

Der Widerstand

5. Die WVO trifft auf erhebliche **politische Widerstände**. Dies ist Ausdruck einer veränderten Stimmungslage im europäischen Umweltschutz im Allgemeinen und im EU-Naturschutz im Besonderen.
6. Umwelt- und Naturschutz sind heute zentrale Themenfelder einer sich verschärfenden gesellschaftlichen **Polarisierung**.
7. Die WVO hat – vor allem wegen ihres **mittelbaren Zugriffs auf die Eigentumsrechte** von Grundbesitzern – das Potential zu einem der wesentlichen Felder künftiger Auseinandersetzungen zu avancieren.

Die WVO im Überblick

8. Die WVO unternimmt den Versuch, den europäischen Naturschutz **kategorial neuartig** fortzuentwickeln. Der europäische Naturschutz soll sich künftig auf alle degradierten Flächen, und damit potentiell auf alle Gewässer, auf **die gesamte Agrar- und Forstlandschaft und auf die Städte** erstrecken. Zudem ergänzt die WVO den bisherigen Ansatz der Naturbewahrung um das holistisch verstandene **Ziel der Wiederherstellung** der bereits geschädigten Natur.
9. Die WVO verlangt bis 2030 Wiederherstellungsmaßnahmen auf 20% der europäischen Land- und Meeresflächen und – in einer bemerkenswert unbestimmten Formulierung – bis 2050 für **alle der Wiederherstellung bedürftigen Ökosysteme** (Art. 1 Abs. 2 WVO).

10. Die WVO normiert eine Vielzahl unterschiedlicher **quantitativer Vorgaben** für Wiederherstellungsmaßnahmen in einzeln bestimmten Ökosystemen (Art. 4 WVO), in Meeresökosystemen (Art. 5 WVO), in städtischen Ökosystemen (Art. 8 WVO), zur Renaturierung von Flüssen (Art. 9 WVO), für Bestäuberpopulationen (Art. 10 WVO), für landwirtschaftliche Ökosysteme (Art. 11 WVO) und für die Wälder (Art. 12 WVO).
11. Zur genaueren Bestimmung ihrer hochgradig komplexen **qualitativen Vorgaben** enthält die WVO – analog zu ähnlichen Regelungen der Wasserrahmenrichtlinie – ein allgemeines **Verschlechterungsverbot** und ein **Verbesserungsgebot**. Sie operiert daneben mit einer ganzen Reihe von **Indikatoren und Trendvorgaben**, etwa für Grünlandschmetterlinge, Feld- und Waldvögel, Grünflächen, Baumüberschirmung, Bestäuber, organischen Kohlenstoff in Ackerböden, entwässerte Moorböden, Totholz, Baumarten und vielem mehr.

Nationaler Wiederherstellungsplan

12. Eine wesentliche weitere Konkretisierung der inhaltlichen Renaturierungsvorgaben sollen die in Art. 14-16 WVO vorgesehenen **nationalen Wiederherstellungspläne** leisten. Die EU-Kommission hat zwischenzeitlich Durchführungsbestimmungen für ein einheitliches Format der nationalen Wiederherstellungspläne erlassen.
13. Das erst in Umrissen zu erkennende Hauptproblem der nationalen WVO-Großplanung dürfte darin liegen, dass diese Planung **quer zu allen föderalen und fachlichen Zuständigkeiten** nach einer national einheitlichen Behördenkompetenz verlangt.
14. Die Mitgliedstaaten müssen die Entwürfe der nationalen Wiederherstellungspläne bis zum 1. September 2026 vorlegen. Anträge auf eine Verlängerung dieser **Frist** hat die Kommission abgelehnt. Es steht zu fürchten, dass die hier zu leistende Großplanung vor allem in ihren überaus optimistischen Zeithorizonten Züge realsozialistischer Planverfehlung annehmen wird.

Bürokratie

15. Die Widerstände gegen die WVO sind auch das Resultat von **Negativverfahren** mit einer biologisch angeleiteten Hyperbürokratie, die teilweise kafkaeske Formen angenommen hat und immer neue Schildbürgerstreiche produziert. Der europäische Naturschutz und insbesondere seine administrative und judikative Umsetzung in Deutschland bedürfen der Reform.
16. Der Reform muss es insbesondere gelingen, die auch verfassungsrechtlich unhaltbare **Verlagerung der Naturschutz-Entscheidungen** auf demokratisch nicht hinreichend legitimierte Fachkreise zu beenden.
17. Die Reform muss die bisherige biologisch-technizistische durch eine an der Verhältnismäßigkeit orientierte **demokratisch und politisch verantwortete Standardsetzung und Maßnahmeplanung** ersetzen.
18. Ohne eine solche **tiefgreifende Reform** droht die Umsetzung der WVO die bisherigen Negativverfahren in der Breite und Tiefe zu verschärfen.
19. Problematisch erscheinen insbesondere die **hochgradig unbestimmten Rechtsbegriffe** der WVO – wie etwa der des „guten Zustands“, des „günstigen Erhaltungszustands“, der „ausreichenden Qualität und Quantität“, der „ökologischen Integrität, Stabilität und Widerstandsfähigkeit“ oder der „günstigen Gesamtfläche“ – die erhebliche **Unschärfe**

in der Bestimmung der Schutzobjekte und der Zielindikatoren und die direkte normative Bezugnahme auf die **Vorgaben privater Fachkreise**.

20. Problematisch erscheint zudem, dass die WVO auf einen breiten **Bestand naturschutzrelevanter EU-Regelungen** aufsattelt, dabei aber deren rechtliche Beziehung zueinander regelmäßig im Ungefähren lässt.

Finanzierungsfragen

21. Eine wesentliche Schwäche der WVO ist ihre **Unbestimmtheit** in der Frage der Finanzierung.
22. Die Verordnung folgt einem generellen **Freiwilligkeitsansatz**. Die Erbringung von Wiederherstellungsleistungen wird als primär öffentliche Aufgabe begriffen, für die Private nicht in die Pflicht genommen, sondern finanziell entlohnt werden sollen.
23. Schon jetzt ist abzusehen, dass die erforderlichen Mittel aus **öffentlichen Mitteln** nur schwer aufzubringen sein werden.
24. Umso dringender erscheint eine entschiedene und zügige **Umwidmung der großen Finanztöpfe der EU-Agrarpolitik** für Zwecke des Naturschutzes. Allerdings stößt auch dies auf entschiedenen Widerstand.
25. Der Naturschutz selbst sollte den Finanzierungsproblemen mit **pragmatischen Kosten-Nutzen-Ansätzen** begegnen.

Verfassungsrechtliche Vorgaben

26. Die vom BUND mit einer **Verfassungsbeschwerde** angestrebte radikale Verschärfung der Anforderungen an den Biodiversitätsschutz verspricht keinen über die Vorgaben der WVO hinausgehenden praktischen Ertrag.
27. Sollte die Beschwerde Erfolg haben, drohte dem Biodiversitätsschutz eine **konstitutionalisierte potemkinsche Großplanung**, die die ohnehin schon substantiellen Aversionen gegenüber dem staatlichen Naturschutz nur weiter befeuern und die notwendige gesamtgesellschaftliche Kooperation erschweren wird.

Gute Gesetzgebung?

28. Die WVO **verbindet gute Ambitionen mit handwerklich schlechter Gesetzgebung**.
29. Die nationale Um- und Durchsetzung verlangt deshalb nach **Augenmaß und** einem neuen zielorientierten **Pragmatismus**.