

## Ebenso notwendig wie ambitioniert

Die neue EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur –  
und was sie für unsere Wälder bedeuten könnte

von Rainer Luick und Christoph Schurr

*Am 18. August 2024 ist nach langem parlamentarischem Ringen die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur in Kraft getreten. Sie ist damit unmittelbar geltendes Recht in allen Mitgliedstaaten. Das Gesetz kann zu einem historischen Schritt für den Klima- und Artenschutz in Europa werden. Denn etwa 80 Prozent der natürlichen Lebensräume in Europa sind in einem schlechten Zustand oder bereits zerstört. Durch das neue EU-Renaturierungsgesetz gibt es jetzt die erste verbindliche EU-Rechtsvorschrift zur Wiederherstellung fast aller geschädigter Ökosysteme bis 2050. Im vorliegenden Beitrag werden zentrale Themen und Forderungen des Gesetzes sowie wichtige Querbeziehungen zu anderen Politikfeldern vorgestellt, in welche die neue Verordnung eingebunden ist. Was war der ursprüngliche Anlass, was sind die Intentionen und Ziele des von der EU-Kommission entwickelten Vorschlags – und was ist am Ende des zähen Verhandlungsprozesses als Ergebnis rausgekommen? Welche Hürden und Widerstände sind bei dessen Umsetzung in den Mitgliedstaaten zu erwarten? Und welche Bedeutung hat das Renaturierungsgesetz insbesondere für die Waldwirtschaft und Waldökologie in Deutschland?*

Bei dem neuen EU Nature Restoration Law (NRL)<sup>1</sup>, das im Deutschen auch als Renaturierungsgesetz bezeichnet wird, geht es kurz gesagt darum, die ökologische Leistungsfähigkeit unserer Ökosysteme nicht nur im Status quo zu bewahren, sondern bereits zerstörte oder geschädigte Ökosysteme wieder in einen guten Zustand zu bringen. Das NRL ist zudem das weltweit erste Gesetz, in dem sich eine ganze Staatengemeinschaft dazu verpflichtet und anerkennt, dass die Natur eine überlebenswichtige Grundlage für die menschliche Existenz ist. Dabei wird angestrebt, diese Ziele in ein flächenwirksames Gesamtkonzept insbesondere zusammen mit dem Klimaschutz und der Landnutzung zu integrieren (zum NRL siehe auch den Beitrag von André Prescher-Spiridon in diesem *Kritischen Agrarbericht*, S. 206-207).

Die politische Dimension des NRL ist mehrschichtig. Zunächst ist das NRL eine zentrale Maßnahme zur gesetzgeberischen Umsetzung ökologischer Ziele des *Green Deal*-Konzeptes der Europäischen Union, zu dem auch die EU-Biodiversitätsstrategie 2030 und die EU-Waldstrategie gehören. Gleichwertig ist das NRL aber auch als wichtiges Instrument zur Umsetzung völkerrechtlich verbindlicher Verpflichtungen aus der

UN-Konvention zur Biologischen Vielfalt (Convention on Biological Diversity – CBD) zu sehen. Schließlich gelten für das NRL auch die Ziele des Globalen Biodiversitätsrahmens von Kunming-Montreal (Global Biodiversity Framework – GBF), die von der EU insgesamt, aber auch von Deutschland unterzeichnet wurden.<sup>2</sup>

Die Gesetzesinitiative für das NRL wurde am 22. Juni 2022 von der EU-Kommission gestartet.<sup>3</sup> Die beiden Jahre, bis zur Verabschiedung im Juni 2024, waren durch spannende, oft äußerst kontroverse Debatten geprägt, und mehr als einmal war zu befürchten, dass das Gesetzgebungsverfahren scheitern könnte. Zeitgleich mit dem Entwurf des NRL wurde am 22. Juni 2022 auch die SUR-Verordnung (Sustainable Use Regulation) auf den Weg gebracht, die ebenfalls aus dem *Green Deal* abgeleitet ist. Die Beratung beider Gesetze in Rat und Parlament wurde als Paket gesehen. Die SUR sollte eine Reduktion von nachweislich die Umwelt und die menschliche Gesundheit gefährdenden Pflanzenschutzmitteln in der Landwirtschaft bis 2030 um 50 Prozent sowie ein Verbot von Pflanzenschutzmitteln in »sensiblen Gebieten« (Schutzgebiete nach der EU-Wasserrahmenrichtlinie sowie Natura-2000-Gebiete) bewirken. Allerdings scheiterte schon der Entwurf der

SUR bei seiner ersten Hürde am 22. November 2023 im EU-Parlament aufgrund der mittlerweile im NRL-Verfahren aufgebauten Drohkulisse einschlägiger Akteure.

### Ausgangspunkt: Schlechter ökologischer Zustand

Die Evidenz für das NRL (und auch der gescheiterten SUR) ist der überwiegend schlechte ökologische Zustand unserer Umwelt. Dies gilt sowohl für eine globale Perspektive wie auch für die EU insgesamt – mit unterschiedlicher Relevanz in den einzelnen Mitgliedstaaten. Die wenig nachhaltige Art und Weise, wie Land agrarisch und (vielfach auch) forstlich genutzt wird, trägt zusammen mit anderen Faktoren wie Flächenverbrauch, Zerschneidung von Landschaften und hohen Schadstoffeinträgen maßgeblich zu diesem schlechten Zustand der Ökosysteme bei. Bewertungen der Europäischen Umweltagentur im Kontext der Umsetzungsergebnisse der zurückliegenden EU-Biodiversitätsstrategie 2020 ergeben ein alarmierendes Bild.<sup>4</sup> So sind von den eigentlich geschützten Lebensraumtypen der FFH-Richtlinie lediglich 15 Prozent in einem guten Zustand; der ökologische Zustand in den »Normallandschaften« ist noch wesentlich schlechter. In einem schlechten und mangelhaften Zustand sind im Detail die folgenden Lebensraumtypen:

- Hoch- und Niedermoore: 88 Prozent (52 schlecht, 36 mangelhaft)
- Dünen: 86 Prozent (52 schlecht, 34 mangelhaft)
- Küstenlebensräume: 86 Prozent (42 schlecht, 44 mangelhaft)
- Grasland: 82 Prozent (49 schlecht, 33 mangelhaft)
- Wälder: 85 Prozent (31 schlecht, 54 mangelhaft)

In Deutschland gibt es 93 Lebensraumtypen; davon sind circa 70 Prozent in einem ungünstigen Erhaltungszustand. Die bisherigen gesetzgeberischen Lösungsansätze der EU im Umweltbereich (inklusive des Agrar- und Forstsektors), die Mitgliedstaaten zu einer Verbesserung der Situation unseres Naturerbes anzuleiten, blieben leider weitgehend erfolg- und wirkungslos. Ebenso politische Programme wie die EU-Biodiversitätsstrategie 2020, welche vor allem durch die agrarischen Subventionsprogramme der GAP weitgehend konterkariert wurden. Fast alle im Umweltsektor erlassenen Richtlinien werden von vielen Mitgliedstaaten national nur zögerlich, inhaltlich abgeschwächt oder sogar mit negativen Rückkopplungen und mit zeitlichem Verzug umgesetzt. Das gilt auch für Deutschland.

### Der Aufzug der Protagonisten

Von Organisationen des Umwelt- und Naturschutzes wurde der Kommissionsvorschlag für das NRL daher

euphorisch bewertet. Normal im politischen Prozess war im Gegenzug allerdings auch die weitgehend ablehnende Bewertung aus dem Agrar- und Forstsektor. Die im Rat repräsentierten Mitgliedstaaten positionierten sich zum NRL unterschiedlich, wie auch die Parlamentarier im EU-Parlament. Hier gab es nicht nur unterschiedliche Auffassungen zwischen den einzelnen Fraktionen, sondern teils quer durch die Fraktionen.

In den letzten Jahren wurden die von der Kommission vorgeschlagenen umweltrelevanten Gesetze von den Fraktionen des demokratischen Spektrums im EU-Parlament überwiegend gemeinsam getragen, auch von der konservativen EVP-Fraktion (Europäische Volkspartei). Die zugehörigen parlamentarischen Diskussionen waren kritisch, aber doch meist konstruktiv. Hinzu kam im Falle des NRL, dass die Gesetzesinitiative mit Unterstützung der EVP-Fraktion eingebracht wurde, der auch die deutsche Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen zuzurechnen ist. Denn das NRL ist ein zentraler Baustein des zu ihrem Regierungsprogramm gehörenden *Green Deal*-Projektes. Im Falle des NRL entwickelte sich jedoch aus den konservativen Kreisen des EU-Parlaments heraus eine Ablehnungskultur in selten gekannter Art.

In allen EU-Staaten kam es über das NRL-Thema zu einem polarisierenden öffentlichen Diskurs. Die Pro- und Contra-Lager mobilisierten in großem Umfang Unterstützer für ihre jeweiligen Standpunkte. Mehr als eine Million Unterschriften Pro-NRL wurden über verschiedene Kampagnen und Petitionen an die Institutionen der EU und die EU-Abgeordneten gerichtet, rund 6.000 Wissenschaftler:innen aus zahlreichen Disziplinen, mehr als 100 Unternehmen und auch ein breites Bündnis verschiedenster Organisationen der Zivilgesellschaft haben das Gesetzesvorhaben der Kommission unterstützt.<sup>5</sup> Vor allem von Landnutzerverbänden, aber auch aus parlamentarischen Kreisen heraus wurde dagegen ein geradezu verschwörungsartiges Bild zu den negativen Folgen eines NRL entwickelt. Divergierende Grundüberzeugungen, weltpolitische Ereignisse, nicht begründbare Evidenzen und Ängste vermengten sich und entwickelten eine zunehmend aufgeladene, bisweilen absurde Debatte.

Bei EU-Gesetzgebungsverfahren sind das Parlament mit seinen Fachausschüssen sowie der Ministerrat als Vertretung der Mitgliedstaaten beteiligt. Im Falle des NRL kam es in allen Organen zu teils langwierigen Abstimmungsschlachten mit jeweils ungewissem Ausgang. Showdown war dann die Entscheidung im Rat der EU-Umweltminister. Hier war eine qualifizierte Mehrheit notwendig. Deutschland, vertreten durch Umweltministerin Steffi Lemke (Bündnis 90/

Die Grünen), hatte stets Zustimmung zur Gesetzesvorlage signalisiert. Vor der für den 25. März 2024 angesetzten Abstimmung im Rat der EU-Umweltminister war jedoch keine qualifizierte Mehrheit für den Kompromiss mehr gegeben. Die Vertreter von acht EU-Mitgliedstaaten zogen, teilweise überraschend, ihre Zustimmung zurück und wollten dagegen stimmen (darunter Schweden, Italien, die Niederlande und Ungarn) oder sich enthalten (Österreich, Belgien, Finnland und Polen). Die Abstimmung wurde daraufhin vom Ratspräsidenten Charles Michel von der Tagesordnung genommen. Eine neue Abstimmung fand im Rat erst am 17. Juni 2024 statt, nachdem die österreichische Umweltministerin Leonore Gewessler (Grüne) ihre Zustimmung angekündigt hatte. Das Gesetz wurde mit qualifizierter Mehrheit angenommen, war damit von beiden legislativen Organen beschlossen und wurde am 29. Juli 2024 im Amtsblatt der EU veröffentlicht. Die Zustimmung Gewesslers führte in Österreich zu einer schweren Koalitionskrise.

### Die wichtigsten Details

Diese höchst spannungsgeladene Geschichte auf dem Weg zum NRL ist deshalb wichtig, weil sie die nun anstehende Umsetzung des NRL in den einzelnen Mitgliedstaaten und insbesondere auch in Deutschland enorm belastet. Ist das NRL nun wie verabschiedet ein akzeptabler Kompromiss und eine ausreichende und verbindliche gesetzliche Basis für notwendige Veränderungen in den Kulturlandschaften einschließlich der Wälder oder wurden die ursprünglichen Kommissionsvorschläge so weit verwässert, dass kaum mit sinnvollen Maßnahmen zu rechnen ist und lediglich neue Bürokratie und Berichtspflichten entstehen? In Tabelle 1 haben wir beispielhaft zentrale Inhalte zu waldspezifischen Aspekten aus dem ursprünglichen Gesetzesvorschlag mit dem ausgehandelten Wortlaut im verabschiedeten Gesetz zusammengestellt. Die Veränderungen wirken auf den ersten Blick wenig dramatisch. Bezogen auf den ursprünglichen Katalog sind tatsächlich nur wenige Themen und Forderungen verschwunden. Dies gilt auch für andere Geltungsbereiche und dokumentiert, dass es im Verhandlungsprozess weniger um inhaltliche Veränderungen, sondern um grundsätzliche Ablehnung bzw. Zustimmung ging. So erschließt sich auch nur dem juristisch versierten Leser der im Verhandlungsprozess stattgefundenen Paradigmenwechsel im NRL: MUSS- wurden zu KANN-Forderungen und Zielen, Umsetzungsverpflichtungen auf Privatflächen wurden praktisch vollkommen gestrichen und mit zahlreichen stark interpretationsfähigen Ausnahmekriterien kann die Implementierung des NRL zu wichtigen Zielen praktisch ausgesetzt werden.

### Wie sieht der weitere Fahrplan aus?

Jeder Mitgliedstaat legt der Kommission bis zum 1. September 2026 einen Entwurf eines Nationalen Wiederherstellungsplans (National Restoration Plan – NRP) für den Zeitraum bis 2050 vor. Die Kommission bewertet diese Entwürfe innerhalb von sechs Monaten und fordert ggf. Ergänzungen. Dann geht es an die Umsetzung, über welche die Mitgliedstaaten der Kommission regelmäßig Bericht erstatten müssen, erstmals 2028, dann alle drei Jahre.

Die Mitgliedstaaten müssen – neben weiteren Berichtspflichten – ein Monitoring zur Überwachung der angestoßenen Maßnahmen aufbauen. Für Waldökosysteme wurde folgendes Indikatorenset mit zugehöriger Methodik für die Erhebung und Darstellung von Defiziten, Maßnahmen, Erfolg und Monitoring definiert: (1) Stehendes & Liegendes Totholz; (2) Anteil der Wälder mit uneinheitlicher Altersstruktur; (3) Waldvernetzung; (4) Regionaler Index häufiger Waldvogelarten; (5) Vorrat an organischem Kohlenstoff; (6) Anteil der Wälder mit überwiegend einheimischen Baumarten; (7) Vielfalt der Baumarten. Darüber hinaus wird EU-weit die Anpflanzung von mindestens drei Milliarden zusätzlicher Bäume bis 2030 angestrebt, unter Beachtung ökologischer Grundsätze und unter Schutz der verbleibenden Primärwälder.

### Auswirkungen und Wirkmächtigkeiten

Das NRL ist im Großen und Ganzen positiv und wirkungsverstärkend für viele auf globaler, europäischer und nationaler Ebene bestehende Gesetze und Strategien. Dazu zählen unter anderem die Biodiversitätskonvention mit dem Globalen Biodiversitätsrahmen von Kunming-Montreal, die EU-FFH- und Vogelschutz-Richtlinie, die Nationale Biodiversitätsstrategie oder das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz.

Es gibt eine Ausnahme, das sind die Vorgaben, die aus den Klimaschutz- und Erneuerbaren-Energien-Gesetzen resultieren und die Zielsetzungen des NRL für Waldökosysteme auf jeden Fall behindern können und werden. Denn in den genannten Gesetzen wird auf europäischer und deutscher Ebene als Norm definiert, dass die Verbrennung von Holz grundsätzlich weiterhin als eine CO<sub>2</sub>-neutrale und damit dem Klimaschutz dienliche Energieressource gilt. Entsprechend ist in allen Sektoren (Wärme, Strom, Kraftstoffe) holzige Biomasse mit hohen und weiter zunehmenden Anteilen als wichtiger Baustein zur Erreichung der Klimaneutralität bis 2045 vorgesehen. Das ist besonders problematisch vor dem Hintergrund der für die globale Ebene schon lange erwiesenen und jetzt auch in Deutschland durch die Ergebnisse der Bundeswaldinventur 4 bestätigten Tatsache, dass die deutschen Wälder

inzwischen eine Kohlenstoffquelle (und nicht mehr Senke!) sind. Einen wesentlichen Anteil daran hat die direkte Verbrennung von Holz, mit einem Anteil von circa 50 Prozent des jährlichen Gesamtholzaufkommens, darunter ein erheblicher Anteil Holz, das ohne

weitere Zwischennutzung sofort nach dem Einschlag verbrannt wird<sup>6</sup> – zum Teil in industriellem Maßstab zur Stromproduktion in Großkraftwerken (siehe hierzu den nachfolgenden Beitrag von Tina Marie Jahn und Silke Bollmohr in diesem Kapitel des *Kritischen*

**Tab. 1: Zentrale, für den Wald relevante Forderungen des NRL  
(Vergleich Gesetzesentwurf 2022 und in Kraft getretenes Gesetz 2024)**

Gesetzesentwurf der EU-Kommission 2022	Verhandlungsergebnisse im Trilog (= 2024 in Kraft getretenes Gesetz)
<i>Art. 4 (Wiederherstellung von Ökosystemen)</i>	<i>Art. 4 (Wiederherstellung von Ökosystemen)</i>
(1) Die Mitgliedstaaten müssen Maßnahmen zur Wiederherstellung der im Anh. 1 des Entwurfs aufgeführten Lebensraumtypen (LRT) ergreifen [es handelt sich um die LRT der FFH-Richtlinie], die nicht in einem guten Zustand sind. - Die Pflicht bezieht sich auf alle Arten von Lebensräumen, nicht nur auf Wälder. - Sie bezieht sich auf die gesamte Landschaft, nicht nur auf Natura-2000-Gebiete. - Für die Umsetzung werden Maßzahlen vorgegeben (Einleitung von Wiederherstellungsmaßnahmen auf mindestens 30 Prozent der Fläche bis 2030, mindestens 60 Prozent bis 2040, mindestens 90 Prozent bis 2050)	(1) Grundsätzlich ähnliche Verpflichtung der Mitgliedstaaten, allerdings nun mit Vorrang für die Wiederherstellung in Natura-2000-Gebieten (bis 2030) (2, 3) Außerdem: zahlreiche Möglichkeiten zur Abweichung von den Maßzahlen nach unten für die Mitgliedstaaten; z.B. können häufig vorkommende Lebensraumtypen (über drei Prozent des Staatsgebietes) aus dieser Pflicht begründet herausgenommen werden.
(2) Neuetablierung von LRT auf Flächen, auf denen sie nicht mehr vorkommen, um eine insgesamt günstige Gesamtfläche der LRT zu erreichen.	(4) Weiterhin Pflicht zur Neuetablierung der LRT, wo sie nicht mehr vorhanden sind. (5, 6) Ausnahmemöglichkeiten (geringeres Flächensoll) für die Mitgliedstaaten.
(3) Eine vergleichbare Regelung für die Wiederherstellung, Neuetablierung und Vernetzung gilt zusätzlich zu den LRT für die Habitate der nach der VS-Richtlinie geschützten Vogelarten.	(7) Die Regelung für die Wiederherstellung, Neuetablierung und Vernetzung der Habitate europäischer Vögel ist enthalten.
(4) Bestimmung der Maßnahmen zur Wiederherstellung auf Grundlage der besten verfügbaren Kenntnisse sowie auf wissenschaftlicher Basis.	(8) Bestimmung der Maßnahmen zur Wiederherstellung auf Grundlage der besten verfügbaren Kenntnisse sowie auf wissenschaftlicher Basis. Zusätzlich: Berücksichtigung der Situation in den Regionen.
(4) Zustand von Gebieten mit nicht bewerteten LRT wird als »nicht gut« angenommen.	(9) Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Zustand aller LRT bis 2030 zu 90 Prozent, bis 2040 zu 100 Prozent bekannt ist.
(7) Mitgliedstaaten stellen sicher, dass sich der Zustand von LRT flächendeckend nicht verschlechtert, sondern kontinuierlich verbessert. Verschlechterung ist unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, aber an Voraussetzungen gebunden; in Natura-2000-Gebieten sind diese sehr restriktiv.	(11-16) Sicherstellung einer kontinuierlichen Verbesserung der Zustände. Verschlechterung unter bestimmten Voraussetzungen zulässig, deutlich mehr Gründe als im Entwurf, auch in Natura-2000-Gebieten
	(10) neu: Berücksichtigung einer besseren Vernetzung bei den Wiederherstellungsmaßnahmen
<i>Art. 10 Wiederherstellung von Waldökosystemen</i>	<i>Art. 12 Wiederherstellung von Waldökosystemen</i>
(1) Pflicht zur Verbesserung der biologischen Vielfalt in <i>allen</i> Waldökosystemen (d. h. auf der gesamten Waldfläche).	(1) Pflicht zur Verbesserung der biologischen Vielfalt in <i>allen</i> Waldökosystemen (d. h. auf der gesamten Waldfläche). Zusätzlich: Waldbrandrisiken sind zu berücksichtigen.
(2) Ziel: Mitgliedstaaten erreichen bei jedem der folgenden sieben Indikatoren einen Aufwärtstrend (obligatorisch): - stehendes Totholz - liegendes Totholz - Anteil ungleichaltriger Wälder - Waldvernetzung - Index häufiger Waldvogelarten - Vorrat organischer Kohlenstoff - Vielfalt der Baumarten	(2) Ziel: Aufwärtstrend beim Index häufiger Waldvogelarten (obligatorisch für alle Mitgliedstaaten) (3) Ziel: Aufwärtstrend bei 6 der folgenden 7 Indikatoren (Auswahl der 6 Indikatoren durch die Mitgliedstaaten), aber Freistellung von dieser Verpflichtung bei Kalamitäten sowie bei klimawandelbedingten Schäden: - stehendes Totholz - liegendes Totholz - Anteil ungleichaltriger Wälder - Waldvernetzung - Vorrat organischer Kohlenstoff - Anteil der Wälder mit überwiegend heimischen Baumarten - Vielfalt der Baumarten
nicht enthalten	Art. 13 (neu): Pflanzung von drei Milliarden zusätzlicher Bäume bis 2030 (Übernahme eines Ziels des <i>Green Deal</i> , das nicht im ursprünglichen NRL-Gesetzesentwurf enthalten war. Schwerpunkte Neuaufforstung, Wiederaufforstung sowie urbane Flächen).

Agrarberichts). Bleibt es bei dieser Normsetzung wird sich der Nutzungsdruck auf die europäischen und deutschen Wälder weiter verstärken und die dringend notwendigen Verbesserungen der Ökosysteme bleiben trotz bestehender Gesetzeslage nachrangig.

Die NRL-Umsetzung in Deutschland erfordert umfangreiche Anpassungen in zahlreichen Fachgesetzen des Bundes und der Länder und den nachgeordneten jeweiligen legislativen Umsetzungsinstrumenten. Neben den eigentlichen Umweltgesetzen (Bundes-Klimaschutzgesetz, Kreislaufwirtschaftsgesetz, Wasserhaushaltsgesetz und Bundesnaturschutzgesetz) gehören dazu auch die komplexen Gesetzeswelten des Agrar-, Forst- und des Planungssektors (unter anderem Baurecht, Raumordnung, Landesplanung). Daneben enthält das NRL leider auch immanente Mängel, welche Verzögerungen geradezu provozieren. Das sind vor allem:

- der *Zeithorizont* der Umsetzung mit Verabschiedung des Gesetzes 2024 und integrierter Zeit- und Meilensteinfestsetzung für die Erreichung von ersten Meilensteinen bis 2030 (Aufstellung nationaler Wiederherstellungspläne und harte Zielwerte für die Wiederherstellung). Dieser überfordert bei aller Dringlichkeit auch wohlmeinende Akteure;
- unbeantwortet ist die Frage, an welcher *Referenz* (Baseline) sich denn die Wiederherstellung der Ökosysteme orientieren soll. Für Gebiete mit dem Status eines Lebensraumtyp ist es vermutlich der weit in der Vergangenheit liegende Meldestatus. Dieser ist aller-

dings aufgrund der Klimawandelfolgen vielfach obsolet. Es ist lediglich für außerhalb von Natura-2000-Gebieten liegende Lebensraumtypen vorgesehen, dass Veränderungen, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden, über Ausnahme genehmigungen legitimiert werden. Wir halten es für erforderlich, dass bei den Wiederherstellungsplänen auch die Vorbereitung der Ökosysteme auf die bevorstehende »heiße Zukunft« zwingend Bedeutung haben muss.

### Was zu befürchten ist

Nicht nur aufgrund des noch nicht verarbeiteten politischen Dissenses zum NRL, sondern auch aus den dargestellten inhaltlichen Mängeln muss befürchtet werden, dass zunächst lediglich Verhandlungspoker und Verwaltungshandeln zum NRL zu beobachten sein wird. Leider wurden die verbindlichen Vorgaben im NRL durch zahlreiche Ausnahme- und Aussetzungsoptionen im verabschiedeten Gesetz stark abgeschwächt. Folgende Entwicklungen sind daher zu befürchten:

- Viele EU-Staaten werden sich politisch weiter sehr kritisch äußern und – begründet vor allem mit dem hohen zusätzlichen Verfahrens- und Verwaltungsaufwand – Verlängerungen der Fristen für die Entwürfe der NRP fordern. Dass dieses Vorgehen gute Aussichten auf Erfolg hat, zeigt die aktuelle Auseinandersetzung um die Verordnung zu den entwaldungsfreien Lieferketten (EUDR), bei der die EU-Kommission

## Folgerungen & Forderungen

- Das NRL ist ein wichtiges Instrument für Ziele des Natur- und Klimaschutzes. Entscheidend wird sein, mit welcher Ernsthaftigkeit und positiver oder behindernder Grundeinstellung die EU-Mitgliedstaaten das NRL jetzt legislativ und praktisch umsetzen.
- Auf nationaler und föderaler Ebene sind umfangreiche Anpassungen in Fachgesetzen und nachgeordneten legislativen Umsetzungsinstrumenten notwendig. Es wird also Geduld brauchen, bis das NRL seine volle Wirksamkeit erreichen wird.
- Es müssen dringend Sektorkopplungen und dadurch mögliche Synergien zu anderen Vorhaben erfolgen. Dazu gehören unter anderem das Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, die Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030 und auch die Waldstrategie 2050.
- Sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler und föderaler Ebene sind zusätzliche, ausreichende und langfristig abgesicherte Finanzmittel bereitzustellen. Mit den aktuell vorhandenen Ressortfonds (z. B. GAP, GAK, ANK) allein, sind die Ziele des NRL nicht umsetzbar. Gerade für die Wiederherstellung von Waldökosystemen wären zudem flexiblere, auf die konkreten Bedingungen der Regionen, des Eigentums sowie der Entwicklungsziele gezielt zuschneidbare Förder- und Unterstützungsinstrumente dringend erforderlich; diese fehlen bisher.
- Ordnungsrecht wird bei der Bewirtschaftung von Wäldern nur in wenigen Fällen ein erfolgversprechender Ansatz sein. Der eingetretene Vertrauensverlust zwischen den Akteuren ist hoch, die hitzigen Debatten um die dringend erforderliche Novellierung des Bundeswaldgesetzes verschärfen dies weiter. Für eine erfolgreiche Umsetzung des NRL auf Waldflächen ist daher konstruktives, kooperatives Handeln aller Akteure (unter anderem Waldbesitzer, Waldbetreuer und ökologische Wissenschaften) auf Basis einer positiven Grundeinstellung zum NRL Voraussetzung. Die Zeit drängt, und es ist unverantwortlich den notwendigen Wandel zu blockieren.

inzwischen selbst eine Verlängerung der Fristen um ein Jahr vorschlägt.

■ Aufgrund der Verhärtungen zwischen den verschiedenen Akteursgruppen im Bereich der Landnutzerverbände und der Umwelt-NGOs wird es sehr schwierig werden, konstruktive und auf gegenseitigem Verständnis der Anliegen basierende Lösungen zu entwickeln.

■ Die Qualität vieler eingereichter NRPs wird vermutlich dürftig, wenig operational bis nicht akzeptabel sein und sie werden vor allem nicht fristgerecht vorgelegt werden.

■ Die Mitgliedstaaten werden versucht sein, bisherige Aktivitäten im Sektor Landnutzung (Land- und Forstwirtschaft) mit Kreativität als Umsetzung von NRP-Zielen zu deklarieren. Aus einer Anfrage aus dem Bundestag an die Bundesregierung ist zu entnehmen, ob nicht einfach die summarische oder teilweise Meldung von bereits unter Schutz stehenden Flächen mit zugehörigen Managementplänen und deren Neuetikettierung ausreichend wäre, um die NRL-Flächenziele zu erreichen.<sup>7</sup>

■ Das NRL fordert zwar die Verbesserung und Wiederherstellung von Lebensräumen mit Defiziten. Gleichzeitig wurde aber formuliert, dass keine *Verpflichtung* zur Erreichung eines Erfolgszustandes besteht; ausreichend ist, dass erforderliche Maßnahmen eingeleitet werden. Der Begriff »erforderlich« könnte auch so ausgelegt werden, dass die Mitgliedstaaten zunächst vorbereitende Untersuchungen und Forschungsanstrengungen unternehmen, um den Bedarf und die Art und Weise zielführender »erforderlicher« Wiederherstellungsmaßnahmen zu ermitteln.

Für die Umsetzung der NRL-Ziele spielen Waldökosysteme eine zentrale Rolle. Wälder sind Lebensraum für einen Großteil der heimischen Biodiversität Europas. Wälder sind jedoch durch die Entwicklung des Klimas, durch allgemeine Umweltbelastungen und vor allem auch durch Wirkungen und Belastungen aus früheren Bewirtschaftungen oft stark geschädigt. Aufgrund der vielfältigen Eigentumsverhältnisse in Streulage gibt es vielfältige Interessenslagen, dezentrale Entscheidungsstrukturen und damit nur begrenzte ordnungsrechtliche Möglichkeiten für die rasche Umsetzung der notwendigen Sanierung der Waldökosysteme. Und darüber hinaus bislang viel zu wenige geeignete Anreizsysteme!

#### Anmerkungen

- 1 EU (European Union): Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2024 on nature restoration and amending Regulation (EU) 2022/869 (Text with EEA relevance).

- 2 United Nations Environment Programme (UNEP): Report of the conference of the parties to the convention on biological diversity on the second part of its 15<sup>th</sup> meeting (Global Biodiversity Framework von Kunming-Montreal / GBF, Global Biodiversity Framework). Kuning-Montreal 2023. – NEFO (Netzwerk-Forum zur Biodiversitätsforschung Deutschland): Post-2020 CBD Global Biodiversity Framework (GBF). Ergebnis der CBD COP-15: 23 neue globale Biodiversitätsziele bis 2030. 2024.
- 3 European Commission: Commission staff working document impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration, COM (2022) 304 final, SEC (2022) 256 final, SWD (2022) 168 final. Brussels 2022. – European Commission: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration – COM/2022/304 final. Brussels 2022.
- 4 European Environmental Agency (EEA): The European environment – state and outlook 2020. Knowledge for transition to a sustainable Europe. Luxembourg 2019. – European Environmental Agency (EEA): State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018. EEA Report No 10/2020. Luxembourg 2020 (DOI: 10.2800/088178). – Council of the European Union: What is the state of nature in the EU? Brussels 2024.
- 5 G. Pe'er et al.: Scientists support the EU's Green Deal and reject the unjustified argumentation against the Sustainable Use Regulation and the Nature Restoration Law. Zenodo publ. 9. July 2023. – G. Pe'er et al.: Role of science and scientists in public debates around environmental policy negotiations: The case of nature restoration and agrochemical regulation in the European Union. Version v4. Zenodo publ. 5. February 2024.
- 6 R. Luick et al.: Primeval, natural and commercial forests in the context biodiversity and climate protection – Part 2: Functions for biodiversity and as carbon sinks and reservoirs. In: Naturschutz und Landschaftsplanung 54/1 (2022), pp. 22-35 (DOI: 10.1399/NuL.2022.12.02.e) – K. Hennenberg et al.: Aktuelle Nutzung und Förderung der Holzenergie. Teilbericht zu den Projekten BioSINK und BioWISE. Hrsg. vom Umweltbundesamt. Climate Change 12/2022. Dessau-Roßlau. – K. Hennenberg et al.: Treibhausprojektionen für Deutschland. Kurzstudie zur Modellierung der THG-Bilanz der lebenden Bäume im Mit-Maßnahmen-Szenario (MMS) des Projektionsberichts. Hrsg. vom Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau 2024.
- 7 Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU: Umsetzung EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur. Deutscher Bundestag Drucksache 20/12986 vom 20. September 2024.



**Prof. Dr. Rainer Luick**

Lehrte und forschte bis zum WS 2023/24 an der Hochschule für Forstwirtschaft Rottenburg; Professur für Naturschutz und Landschaftsökologie.

luick@hs-rottenburg.de



**Prof. Dr. Christoph Schurr**

Lehrt und forscht als Professor für Wald- und Umweltpolitik sowie Umweltrecht an der Hochschule für Forstwirtschaft Rottenburg.

schurr@hs-rottenburg.de