

17.10.22**Empfehlungen
der Ausschüsse**

EU - AV - In - U - Wi

zu **Punkt ...** der 1026. Sitzung des Bundesrates am 28. Oktober 2022

**Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und
des Rates über die Wiederherstellung der Natur
COM(2022) 304 final; Ratsdok. 10607/22****A**

Der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV)** und
der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)**
empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt
Stellung zu nehmen:

- AV 1. Der Bundesrat nimmt den Verordnungsvorschlag zur Kenntnis, mit dem die Kommission im Zuge des europäischen Grünen Deals als übergeordnetes Ziel bis 2030 auf mindestens 20 Prozent der Land- und Meeresgebiete der Union und bis 2050 auf allen Ökosystemen Maßnahmen erstrecken möchte, bei denen eine Wiederherstellung erforderlich ist. Dazu sollen die Mitgliedstaaten binnen zwei Jahren nationale Wiederherstellungspläne ausarbeiten.
- U 2. Der Bundesrat begrüßt das Bestreben der Kommission, die Bemühungen zur Wiederherstellung von Ökosystemen zu verstärken und mit der vorgeschlagenen Verordnung das Ziel einer dauerhaften, langfristigen und nachhaltigen Erholung der biologischen Vielfalt und Widerstandsfähigkeit der Natur festzulegen.

- U 3. Der Verlust der biologischen Vielfalt schreitet stetig voran und damit verbunden steigt auch der Bedarf für die Ökosystemwiederherstellung sowie die Umkehr der aktuellen negativen Trends kontinuierlich an. Somit sind die in der vorgeschlagenen Verordnung dargelegten Ziele und die darauf aufbauende Maßnahmenumsetzung nicht nur aus ökologischen und ethischen, sondern auch aus ökonomischen Gründen geboten. Der langfristige Nutzen in Form der Sicherung und Wiederherstellung der Ökosystemleistungen für die menschliche Gesellschaft wird den nötigen Aufwand bei der Implementierung bei weitem übersteigen. Der Bundesrat betont deshalb, dass sich die Länder engagiert an der Umsetzung der vorgeschlagenen Verordnung beteiligen werden.
- AV 4. Der Bundesrat erkennt die Vorteile verstärkter Anstrengungen zur Erhaltung und Wiederherstellung von natürlichen Ökosystemen und Habitaten für Mensch, Natur und Wirtschaft an, weist jedoch zugleich darauf hin, dass die nahezu flächendeckende und sich stets wandelnde menschliche Nutzung und Gestaltung der Gebietsflächen seit vielen Jahrhunderten, die Auswirkungen durch den Flächenverbrauch, der Klimawandel, nötige Klimaschutzmaßnahmen sowie die notwendige Sicherung der Versorgung mit Lebensmitteln und nachwachsenden Rohstoffen ebenfalls berücksichtigt werden müssen. Klimaschutz- und Anpassungsmaßnahmen, aber auch notwendige Infrastrukturmaßnahmen dürfen nicht durch die Wiederherstellungsziele konterkariert werden.
- AV 5. Der Bundesrat hält den Verordnungsvorschlag sowohl aus zeitlicher als auch räumlicher Sicht für äußerst ambitioniert. Insbesondere geht der Anwendungsbereich weit über die Natura-2000-Gebiete hinaus, da alle Lebensraumtypen und Artenhabitate, Oberflächengewässer, landwirtschaftlichen Ökosysteme und Waldökosysteme erfasst werden sollen. Gerade für den Sektor Land- und Forstwirtschaft werden im Vergleich zu anderen Sektoren überproportional Wiederherstellungsmaßnahmen vorgeschlagen, die zu Bewirtschaftungseinschränkungen und Ertrags- beziehungsweise Produktionsrückgängen in Land- und Forstwirtschaft führen. Um Strukturbrüche zu vermeiden, ist Verhältnismäßigkeit zu wahren und nach dem Grundsatz Freiwilligkeit vor Ordnungsrecht eine entsprechende finanzielle Unterstützung des Sektors unabdingbar.

- AV 6. Der Bundesrat weist darauf hin, dass es nach dem AEUV Kernaufgabe der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ist, die landwirtschaftliche Produktivität zu steigern, auf diese Weise der landwirtschaftlichen Bevölkerung eine angemessene Lebenshaltung zu gewährleisten und die Versorgung der Bevölkerung zu angemessenen Preisen sicherzustellen. Die Mittel der GAP können daher nicht als vorrangiges Finanzierungsinstrument für die Zielerreichung der vorgeschlagenen Verordnung dienen.
- AV 7. Der Bundesrat bittet daher die Bundesregierung, sich bei den weiteren Beratungen auf EU-Ebene für eine sachgerechte Überarbeitung des Verordnungsvorschlags einzusetzen, um eine zeitliche und räumliche Umsetzbarkeit zu ermöglichen. Dabei sind insbesondere folgende Anmerkungen und Änderungsvorschläge zu berücksichtigen:
- a) Der Bundesrat stellt fest, dass die Umsetzung der Vorgaben des Verordnungsvorschlags durch die erforderliche Ausweisung und Beurteilung aller Lebensraumtypen sowie die Umsetzung der Maßnahmen den Mitgliedstaaten sehr hohe finanzielle sowie personelle Ressourcen abverlangen wird. Er weist darauf hin, dass die Kommission selbst einen Betrag von mindestens 20 Milliarden Euro ansetzt, der EU-weit jährlich für die Umsetzung der Biodiversitätsstrategie bereitzustellen ist.
- U 8. – Nach derzeitigem Stand werden von Seiten der EU keine zusätzlichen Finanzmittel für die Umsetzung der umfangreichen Vorgaben der vorgeschlagenen Verordnung bereitgestellt. Die von Seiten der Kommission kommunizierten Finanzmittel in Höhe von 100 Milliarden Euro für den Zeitraum der aktuellen EU-Finanzperiode sind bereits überwiegend anderweitig verplant und stehen nicht in ausreichendem Maße für die zusätzlich erforderlichen Maßnahmen zur Umsetzung der vorgeschlagenen Verordnung zur Verfügung.
- AV 9. – Daher bittet er die Bundesregierung, sich zur Umsetzung der geplanten Ziele für ausreichende zusätzliche Finanzmittel nicht nur seitens der Mitgliedstaaten und Privaten, sondern auch seitens der EU einzusetzen.

- U 10. – Aus Sicht des Bundesrates ist es erforderlich, dass die Umsetzung der vorgeschlagenen Verordnung durch die Bereitstellung von Mitteln im EU-Haushalt und gegebenenfalls durch einen eigenständigen EU-Renaturierungs-/Naturschutzfonds unterstützt wird.
- AV 11. b) Aus Sicht des Bundesrates sollte klargestellt werden, dass sich das EU-weite Zwischenziel für das Jahr 2030 für die gebietsbezogenen Maßnahmen auf den notwendigen Wiederherstellungsbedarf und nicht auf die Gesamtfläche der EU bezieht. Eine Koppelung an die Gesamtfläche der EU wäre sachfremd.
- c) Der Bundesrat spricht sich aus Gründen der Verhältnismäßigkeit dafür aus, den räumlichen Anwendungsbereich auf Gebiete der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie zu beschränken und gegebenenfalls durch geeignete Maßnahmen eine Verbesserung dieser Gebiete, zum Beispiel durch bessere Vernetzung, herzustellen.
- d) Der Bundesrat stellt fest, dass der Wiederherstellungsbedarf sich nicht an den Gruppen von Lebensraumtypen in Anhang I des Verordnungsvorschlags orientieren, sondern sich entsprechend der Systematik der FFH-Richtlinie auf jene Lebensraumtypen konzentrieren soll, die in den jeweiligen biogeografischen Regionen des Mitgliedstaats nicht in einem günstigen Zustand sind.
- e) Der Bundesrat stellt außerdem fest, dass der Land- und Forstwirtschaft bei der Erreichung der Wiederherstellungsziele die maßgebende Rolle zugeschrieben wird, sowohl im Anwendungsbereich durch Erfassung der gesamten landwirtschaftlichen Ökosysteme und Waldökosysteme, aber auch bei den Wiederherstellungsmaßnahmen nach Anhang VII. Wiederherstellung sollte eine von allen Sektoren zu tragende Aufgabe sein. Damit würde zudem der Tatsache Rechnung getragen, dass die Ursachen für den Verlust der Biodiversität und damit auch die Lösungen nicht allein in der Land- und Forstwirtschaft liegen.
- f) Aus Sicht des Bundesrates wird die Umsetzung zu Bewirtschaftungseinschränkungen und Produktionsrückgängen in der Land- und Forstwirtschaft führen. Gerade in Deutschland werden aufgrund der Siedlungs- und Bewirt-

schaftungsdichte Wiederherstellungsmaßnahmen deutlich schwerer zu realisieren sein als in dünner besiedelten Mitgliedstaaten. Zudem werden für Wiederherstellungsmaßnahmen der Lebensraumtypen hauptsächlich Flächen der Land- und Forstwirtschaft zur Verfügung stehen. Um den Strukturwandel nicht zu beschleunigen, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden und Produktionsverlagerungen in Drittstaaten mit geringeren Produktionsstandards bei gleichzeitiger Verlagerung der Biodiversitätsprobleme zu verhindern, sind eine entsprechende Folgenabschätzung und eine Machbarkeitsstudie Voraussetzung für weitere Entscheidungen.

- g) Der Bundesrat weist drauf hin, dass der Vorschlag nicht auf die bereits etablierten Begrifflichkeiten der FFH-Richtlinie und der Vogelschutzrichtlinie, sondern auf neue Voraussetzungen für Wiederherstellungsverpflichtungen abstellt. Um Widersprüche zur FFH-Richtlinie und zur Vogelschutzrichtlinie sowie widersprüchliche Gebietskulissen zu vermeiden, sollten die Wiederherstellungsverpflichtungen soweit möglich auf bereits bestehenden Begrifflichkeiten beruhen.
- h) Der Bundesrat stellt fest, dass bestimmte Lebensraumtypen bereits jetzt unumkehrbar aufgrund der Auswirkungen des Klimawandels leiden. Auch gehen Lebensraumtypen zurück, die durch mittlerweile aufgegebene Bewirtschaftungsmethoden, wie zum Beispiel Streurechen im Wald, erst entstanden sind. Diese Fälle werden vom Verordnungsvorschlag nicht hinreichend aufgegriffen und sollten von vornherein zu einem Entfallen der Wiederherstellungsverpflichtung führen.
- i) Der Bundesrat weist drauf hin, dass die Wiederherstellung eines Lebensraumtyps gemäß Artikel 4 Absätze 1 und 2 des Verordnungsvorschlags oder des Lebensraums einer Art gemäß Artikel 4 Absatz 3 des Verordnungsvorschlags der Wiederherstellung eines anderen Lebensraumtyps beziehungsweise des Lebensraums einer anderen Art zuwiderlaufen kann. Auf diese Zielkonflikte geht der Vorschlag nicht hinreichend ein.

Begründung zu Buchstabe i (nur gegenüber dem Plenum):

Insgesamt sind 281 FFH-Arten und rund 100 Vogelschutz-Arten gelistet, die unterschiedliche, sich teilweise ausschließende Bedürfnisse haben.

- j) Der Bundesrat erkennt das Ziel der Wiederherstellung und Wiedervernässung von landwirtschaftlich genutzten, entwässerten Torfmooren und Torfabbaugebieten zur Wiederherstellung von Lebensräumen und aus Klimaschutzgründen an, hält es jedoch für notwendig, dass die weitere Nutzung der Flächen nicht automatisch ausgeschlossen wird.
- U 12. k) – Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass der herausragenden Bedeutung des Waldes für die CO₂-Speicherung und seiner gleichzeitigen Gefährdung durch den Klimawandel angemessen Rechnung getragen werden. Er betont hierfür die Notwendigkeit einer langfristigen Finanzierung von Renaturierungsplänen für Waldökosysteme.
- AV 13. – Aus Sicht des Bundesrates sollte klargestellt werden, dass sich die Wiederherstellungsmaßnahmen in Waldökosystemen auf die bereits benannten Indikatoren im Verordnungsvorschlag beschränken.
- AV 14. l) Der Bundesrat betont, dass die im Verordnungsvorschlag vorgesehenen nationalen Wiederherstellungspläne auf einem breiten partizipativen Prozess aufbauen sollten. Er hält deshalb eine angemessene Bearbeitungszeit für unbedingt erforderlich und sieht den zeitlichen Horizont für die Vorlage der nationalen Wiederherstellungspläne als deutlich zu ambitioniert an.
- m) Der Bundesrat bittet die Kommission, nationale und regionale Maßnahmen der Mitgliedstaaten, die auf Freiwilligkeit beruhen und auf finanzielle Anreize für Landnutzende bauen, als Wiederherstellungsmaßnahmen anzuerkennen.
- n) Der Bundesrat spricht sich hinsichtlich der Wiederherstellung von Wäldern dafür aus, die Monitoring-Erhebungen an die bestehenden Strukturen – wie die nationale Waldinventur alle zehn Jahre oder die Kohlenstoff-Inventur alle fünf Jahre – anzupassen.
- U 15. Der Bundesrat hebt die Bedeutung der vorgeschlagenen Verordnung als wichtiges neues Instrument zur gemeinschaftlichen Umsetzung von Naturschutz in Europa mit den Landnutzenden hervor. Dabei sollten nach Auffassung des Bundesrates mögliche Verbotstatbestände mit bestehenden Förderstrukturen im Hinblick auf deren Umwelt- und Naturschutzleistung abgestimmt werden.

- U 16. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich auf europäischer Ebene für eine stärkere Zielkongruenz von Umwelt-, Agrar- und Strukturpolitik einzusetzen, da eine Maßnahmenfokussierung allein auf die Fläche bestimmter Lebensraumtypen und Artvorkommen nicht ausreichen wird, um Verluste an Biodiversität aufzuhalten und umzukehren. Dringend erforderlich ist in diesem Zusammenhang, eine stärkere Ausrichtung der EU-Agrarpolitik an den Wiederherstellungszielen, insbesondere bei landwirtschaftlichen Ökosystemen, zu erreichen. Auch in der vorgeschlagenen Verordnung selbst müssen die Ziele für landwirtschaftliche Ökosysteme, unter anderem durch die Aufnahme des Zieles für 10 Prozent Landschaftselemente aus der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, rechtsklarer und kongruenter ausgestaltet werden.
- U 17. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene die besondere Bedeutung der Wiederherstellung von Flussökosystemen als Beitrag zum Biodiversitäts-, Klima- und Hochwasserschutz zu betonen. Der Bundesrat weist darauf hin, dass für die erfolgreiche Umsetzung der Renaturierungsziele rechtliche Instrumentarien und ausreichende finanzielle Mittel erforderlich sind.
- U 18. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung außerdem, sich im Rahmen der weiteren Beratungen dafür einzusetzen, dass die zeitlichen und gebietsbezogenen Verpflichtungen in der vorgeschlagenen Verordnung vorrangig die Dringlichkeit der Naturkrise im Blick haben und so gewählt werden, dass sie auch in einem dicht besiedelten und deshalb vielfältige ökologische Wiederherstellungsmaßnahmen erfordernden Land wie Deutschland erfüllt werden können.
- AV 19. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, bei der späteren nationalen Umsetzung der vorgeschlagenen Verordnung und der Erstellung der Wiederherstellungspläne folgende Punkte zu berücksichtigen:
- a) Landwirtinnen und Landwirten sowie Waldbesitzenden kommt eine Schlüsselrolle für die Umsetzung der Wiederherstellungsmaßnahmen zu. Nur über freiwillige Anreize und partizipative Ansätze kann die Akzeptanz für die Wiederherstellungsmaßnahmen gefördert und eine lebendige und funktionierende Land- und Forstwirtschaft erhalten werden. Verbote sind zu vermeiden.

- b) Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Beurteilung der Voraussetzungen, die maßgebend für den Umfang der wiederherzustellenden Flächen sind, den Mitgliedstaaten obliegen. Hier ist darauf zu achten, dass Wettbewerbsnachteile durch uneinheitliche Beurteilungsmaßstäbe vermieden werden.
- c) Aufgrund der Betroffenheit von Land- und Forstwirtschaft sind die Fachverwaltungen der Länder sowie die betroffenen Landnutzenden zu beteiligen.

- U 20. Der Bundesrat weist darauf hin, dass bei der Erarbeitung des nationalen Wiederherstellungsplans eine Anpassung des nationalen GAP-Strategieplans – wie in der EU-Strategieplanverordnung vorgesehen – erforderlich ist, um Kongruenz zu den Wiederherstellungszielen auf nationaler Ebene sicherzustellen.
- U 21. Der Bundesrat stellt fest, dass für die Erfüllung der verbindlichen Ziele und Verpflichtungen umfassende Aktivitäten und Beteiligungsprozesse mit den betroffenen Landnutzenden und Kommunen erforderlich sind. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass der zeitliche Rahmen an diese Erfordernisse angepasst wird.
- U 22. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung ferner, sich bei den weiteren Verhandlungen auf EU-Ebene dafür einzusetzen, dass die Ziele zur Wiederherstellung der Natur in marinen Lebensräumen durch etwaige Beschränkungen, die sich aus der gemeinsamen Fischereipolitik der EU ergeben, nicht wirkungslos bleiben.
- U 23. Der Bundesrat betont, dass für eine erfolgreiche Umsetzung der Ziele insbesondere die Anforderungen in den Bereichen Planung, Monitoring und Evaluierung so begrenzt werden, dass die Mitgliedstaaten ihre Ressourcen prioritär auf die Umsetzung konkreter Maßnahmen fokussieren können.

B

24. Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union**,
der **Ausschuss für Innere Angelegenheiten** und
der **Wirtschaftsausschuss**

empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG
Kenntnis zu nehmen.