



Nature Restoration

Die Natur zurückbringen, ohne rückwärts zu gehen

Naturschutz und Standortattraktivität gemeinsam denken: Die neue EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur fährt an den wahren Problemen vorbei.

Mehrfach verschoben und nun doch veröffentlicht: Die Europäische Kommission hat am 22. Juni 2022 den schon lange erwarteten Vorschlag einer Verordnung zur Wiederherstellung der geschädigten Natur bis 2050 („Nature Restoration Law“) vorgelegt. Vor dem Hintergrund des voranschreitenden Verlusts an Biodiversität in Europa ist die vorliegende Verordnung ein elementarer Bestandteil der Umsetzung des European Green Deal und der neuen EU-Biodiversitätsstrategie 2030, in der die Kommission bereits die wichtigsten Eckpunkte und Ziele zur Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme festgelegt hat.

Vorgaben der Biodiversitätsstrategie 2030 in eine rechtlich verbindliche Form gegossen

Der „Weltumwelttag“ Anfang Juni war der offizielle Start der UN-Dekade zur Wiederherstellung von Ökosystemen. Dieser stärkere Fokus auf das „Zurückbringen dessen, was wir verloren haben“ spiegelt die ambitionierten Erwartungen vieler Menschen in Zivilgesellschaft und Politik wider. Gesunde und widerstandsfähige Ökosysteme sind das Rückgrat unseres Wohlergehens und unseres Wohlstands, da sie Nahrungsmittel und sauberes Wasser liefern, CO₂ speichern und Schutz vor u.a. durch den Klimawandel verursachten Naturkatastrophen bieten. In der EU zielt die Biodiversitätsstrategie der Europäischen Kommission für 2030 darauf ab, die biologische Vielfalt bis 2030 auf den Weg der Erholung zu bringen. Dieses Ziel soll unter anderem durch die neuen Wiederherstellungsziele erreicht werden. Die nun vorgeschlagene Verordnung zielt in den Vorstellungen der Europäischen Kommission darauf ab, den Zusammenbruch von Ökosystemen zu verhindern und den schlimmsten Auswirkungen des Klimawandels und des Biodiversitätsverlusts vorzubeugen.

Was steckt in der Verordnung drinnen?

80% der europäischen Lebensräume sind nach Einschätzung der Kommission in einem schlechten Zustand. Daher sollen mit diesem Verordnungsvorschlag, ergänzend zu bereits bestehenden Rechtsvorschriften zum Schutz der Natur, insbesondere Feuchtgebiete, Flüsse, Wälder, Grasland, Meeresökosysteme und städtische Gebiete durch rechtsverbindliche Ziele für jeden Mitgliedstaat wiederhergestellt werden.

Wiederherstellung: In einem ersten Schritt sollen bis 2030 für mindesten 20 Prozent der Land- und Meeresgebiete der EU Wiederherstellungsmaßnahmen durchgeführt und alle natürlichen und naturnahen Ökosysteme auf den Weg der Erholung gebracht werden. Diese Maßnahmen sollen dann bis 2050 auf alle schützenswerten und sanierungsbedürftigen Ökosysteme ausgedehnt werden.

Über Natura 2000 hinaus: Das neue Gesetz ist allerdings nicht auf das Natura-2000-Schutzgebiets-Netzwerk beschränkt, da die Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie, kurz FFH-RL, zwar klare Regelungen zum Schutz und zur Aufrechterhaltung eines guten Erhaltungszustands der in der Richtlinie angeführten Lebensraumtypen hat, aber, nach Meinung der Kommission, eine implizite Regelung für Habitats und Arten außerhalb von Natura-2000-Gebieten fehlt.

Wiederherstellung vs Naturschutz: Die Wiederherstellung der Natur ist aber nicht gleichbedeutend mit Naturschutz: Es gibt keine Verpflichtung, dass Regionen außerhalb von Natura-2000-Gebieten, in denen Wiederherstellungsmaßnahmen vorgenommen werden, diese dann als Natura-2000-Gebiete auszuweisen haben. Wirtschaftliche Tätigkeiten sind nicht ausgeschlossen, sondern sollen im Einklang mit der Natur ausgeführt werden. Dies jedoch nur unter sehr strengen Voraussetzungen, wonach es sich bei dem Vorhaben um ein „Projekt von überwiegendem öffentlichem Interesse“ handeln muss, für welches „keine weniger schädlichen Alternativlösungen“ zur Verfügung stehen.

Im neuen „Gesetz“ zur Wiederherstellung der Natur werden auch Zielvorgaben und Verpflichtungen für die Wiederherstellung spezifischer Ökosysteme an Land und im Meer festgelegt. Zu den vorgeschlagenen Zielen gehören:

- Umkehr des Rückgangs von Bestäuberpopulationen bis 2030 und danach Vergrößerung ihrer Populationen
- kein Nettoverlust an städtischen Grünflächen bis 2030, eine Zunahme um 5% bis 2050 und eine Baumüberschirmung von mindestens 10% in allen europäischen Städten, Kleinstädten und Vororten sowie Nettozunahme an Grünflächen, die in Gebäude und Infrastruktur integriert sind
- in landwirtschaftlichen Ökosystemen Zunahme der biologischen Vielfalt insgesamt und positive Entwicklung bei Wiesenschmetterlingen, Feldvögeln, organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden und Landschaftselementen mit großer Vielfalt auf landwirtschaftlichen Flächen
- Wiederherstellung und Wiedervernässung von landwirtschaftlich genutzten entwässerten Torfmooren und Torfabbaugebieten
- Zunahme der biologischen Vielfalt in Waldökosystemen insgesamt und positive Entwicklung in Bezug auf die Vernetzung der Wälder, Totholz, den Anteil von Wäldern mit uneinheitlicher Altersstruktur, Waldvögel und den Bestand an organischem Kohlenstoff
- Wiederherstellung von Meereslebensräumen wie Seegraswiesen oder Sedimentböden und Wiederherstellung der Lebensräume von Meerestieren wie Delfinen und Schweinswalen, Haien und Seevögeln
- Entfernung von Hindernissen in Flüssen, damit mindestens 25.000 Flusskilometer bis 2030 in frei fließende Flüsse umgewandelt werden.

Wiederherstellungspläne auf Mitgliedstaatenebene

Um zur Erreichung der Ziele beizutragen und gleichzeitig genug Flexibilität für nationale Besonderheiten einzuräumen, schreibt das Gesetz vor, dass nationale Wiederherstellungspläne erarbeitet werden. Dazu sind vorberei-



tende Überwachungen und Forschungen durchzuführen, die erforderlich sind, um die Wiederherstellungsziele im Detail zu ermitteln (z.B. Quantifizierung und Verortung der wiederherzustellenden Gebiete). Bei der Erstellung der Pläne muss eng mit Wissenschaftlern, Interessenträgern und der Öffentlichkeit zusammengearbeitet werden. Der nationale Wiederherstellungsplan deckt den Zeitraum bis 2050 ab und enthält Zwischenfristen zu den Zielen und Verpflichtungen. Die Pläne sind regelmäßig im Sinne der Zielerreichung zu evaluieren und gegebenenfalls anzupassen.

Verbesserungsgebot und Verschlechterungsverbot

Die Wiederherstellungsmaßnahmen in den nationalen Plänen basieren inhaltlich auf dem Konzept eines „guten Zustands“. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die in der Verordnung angeführten Lebensraumtypen, die aktiven oder passiven Wiederherstellungsmaßnahmen unterliegen, eine kontinuierliche Verbesserung des Zustands bis zum Erreichen eines guten Zustands aufweisen. Für die angeführten Arten muss sich die Qualität ihrer Lebensräume kontinuierlich verbessern bis zum Erreichen einer ausreichenden Qualität. Die Mitgliedstaaten müssen außerdem sicherstellen, „dass sich der Zustand von Gebieten, in denen ein guter Zustand und eine ausreichende Qualität der Lebensräume der Arten erreicht wurde, nicht verschlechtert“. Ferner gibt es spezifische Governance-Vorschriften (Überwachung, Bewertung, Planung, Berichterstattung und Durchsetzung), die auf nationaler und europäischer Ebene die Politikgestaltung verbessern und sicherstellen sollen, dass die Behörden die damit zusammenhängenden Fragen der biologischen Vielfalt, des Klimas und der Existenzgrundlagen gemeinsam berücksichtigen. Mehr als die Hälfte des globalen BIP hängt von der Natur und den von ihr erbrachten Dienstleistungen ab. Die Folgenabschätzung für das Gesetz zur Wiederherstellung der Natur hat gezeigt, dass der Nutzen der Naturwiederherstellung die Kosten bei weitem übersteigt. Die Kommission schätzt den wirtschaftlichen Nutzen der Wiederherstellung von Mooren, Sümpfen, Wäldern, Heiden und Gebüsch, Grasland, Flüssen, Seen, Meeres- und Schwemmlandlebensräumen sowie Küstenfeuchtgebieten auf das Achtfache der Kosten. Aus dem mehrjährigen Finanzrahmen sollen 100 Milliarden Euro zweckgebunden werden. Nationale Pläne und spezifische Governance-Vorschriften zu Messung, Bewertung und Überwachung der Maßnahmen sollen die Politikgestaltung verbessern.

Was sagt die Wirtschaft dazu?

Die Wirtschaftskammer Österreich unterstützt das Bestreben der Europäischen Kommission zur Wiederherstellung von geschädigten naturnahen Lebensräumen, denn viele wirtschaftliche Tätigkeiten nutzen gesunde

Ökosysteme in ihrer vernetzten Funktionalität. Aber entscheidend für die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit und des (europäischen) Wirtschaftsstandortes sind klare Zielsetzungen, Maßnahmen mit (wirtschaftlichem) Augenmaß, kohärente Instrumente und eine zuverlässige, langfristig angelegte Entwicklung eines regulatorischen Politikrahmens im Naturschutz. Der neue Vorschlag ignoriert wirtschaftliche Realitäten: Der vorliegende Verordnungsentwurf fordert auch den Schutz und die Wiederherstellung der Ökosysteme außerhalb festgelegter Naturschutzgebiete. Hier wäre die sorgfältige rechtliche sowie sachliche Abwägung mit anderen sozioökonomischen Interessen zwingend, aber gerade diesen Anspruch sehen wir nicht ausreichend reflektiert und umgesetzt. Im Verordnungsvorschlag wird lediglich lapidar darauf hingewiesen, dass durch ihre Umsetzung „bestimmte Interessengruppen“ zunächst „stärker betroffen“ sein würden. Dabei darf nicht außer Acht gelassen werden, dass man die ökologischen Bedürfnisse mit den ökonomischen Erfordernissen im Sinne der nachhaltigen Entwicklung langfristig verbinden muss:

- **Bürokratie maximiert, Wirtschaftsstandort geschwächt:** Unbestritten ist, dass wirtschaftliche Tätigkeiten – in einem angemessenen Ausmaß – im Einklang mit der Natur durchgeführt werden müssen. Im dichtbesiedelten Europa ist es aber nahezu unmöglich, in allen Gebieten Maßnahmen zum Schutz und Ausbau der Biodiversität zu setzen, ohne – direkt oder indirekt – in Nutzungskonkurrenz zu menschlichen Aktivitäten zu stehen. Großflächige und spezifische Ziele mit rechtlich verbindlichen Vorgaben, um geschädigte Ökosysteme wiederherzustellen, bringen massive Einschränkungen für den Wirtschaftsstandort sowie zusätzliche Bürokratie für Betriebe und Verwaltung aufgrund von vielfältigen Pflichten zur Bestandsaufnahme, Kontrolle, Prüfung, Meldung, Anzeige, Evaluierung, Information und Sanierung. Ein ausgewogenes Mittelmaß zwischen erforderlichem Schutz der Biodiversität und Bereitstellung der für das menschliche Leben erforderlichen Ressourcen für den wirtschaftlichen Fortbestand ist unumgänglich.
- **Verschärfung des bisherigen Naturschutzrechts:** Der Verwirklichung von Wirtschaftsvorhaben auf den wiederhergestellten Gebieten dürften durch die sehr strengen Regelungen der Verordnung (u.a. „überwiegendes öffentliches Interesse“) große Hürden in den Weg gelegt werden – damit bringt der Verordnungsvorschlag eine massive Verschärfung des bisherigen EU-Naturschutzrechtes. Regelbeispiele, unter welchen Voraussetzungen ein „öffentliches Interesse“ eines Projektes auch mal „überwiegen“ dürfte, enthält die Norm nicht. Hier ist zu befürchten, dass ein „überwiegendes öffentliches Interesse“ nie bzw. in den seltensten Fällen angenommen wird.

- **Anreize für Eigentümer:** Es ist kurzsichtig zu glauben, dass die vorgeschlagenen großflächigen Ziele sowie Umsetzungsmaßnahmen ohne Beschränkungen anderer Landnutzer erreicht werden können. Um Grundeigentümer, Betriebe und Investoren nicht vor den Kopf zu stoßen, sollte bei der Zielerreichung zur Wiederherstellung der Natur weiterhin auf Freiwilligkeit gesetzt werden. Die freiwillige Umsetzung müsste aber durch stärkere finanzielle Anreize oder Beratungen gefördert werden.
- **Guter Zustand schwer zu definieren:** Erfahrungen aus anderen gesetzgebenden Prozessen haben gezeigt, wie schwierig die Definition eines „guten Zustands“ ist. Nicht immer ist die Wiederherstellung ursprünglicher Zustände unter geänderten Umweltvoraussetzungen machbar oder wünschenswert – die Antwort auf Biodiversitäts- und Klimakrise kann nicht sein, unreflektiert an der Vergangenheit festzuhalten. Im Gegenteil: Man muss den Blick nach vorn richten und proaktiv zukunftsorientierte Anpassungsmaßnahmen suchen. Trotz eines berechtigten und ambitionierten Naturschutzes muss eine nachhaltige wirtschaftliche Nutzung der natürlichen Ressourcen möglich bleiben.
- **Schutzanspruch außerhalb von Natura 2000 unklar:** Auch wenn die Kommission betont, dass die Wiederherstellung der Natur nicht gleichbedeutend mit Naturschutz ist und nicht automatisch zu mehr Schutzgebieten führen soll, ist derzeit noch völlig unklar, welcher „Schutzanspruch“ für die sanierten und wiederhergestellten Gebiete außerhalb des Natura-2000-Netzwerkes bestehen soll. Zudem ist für Lebensraumtypen oder Ökosysteme, die nicht unter die FFH-RL fallen, das Konzept „guter Zustand“ noch nicht einmal definiert. Für die richtige Auswahl von Indikatoren und die Bewertung des „guten Zustands“ der Ökosysteme, bedarf es vorab einer soliden Bewertung der sozialen, ökologischen und wirtschaftlichen Auswirkungen, um eine wissenschaftlich fundierte und transparente Entscheidungsfindung zu ermöglichen.
- **NGO-Rechte gefährden Rechtssicherheit für Betriebe:** Die Verordnung verpflichtet Mitgliedstaaten Pläne zur Wiederherstellung der Natur zu erstellen, regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls nachzubessern. Es wird in diesem Zusammenhang den Mitgliedern der Öffentlichkeit, z.B. Umwelt-NGOs, das Recht eingeräumt, „die materiellrechtliche oder verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit der nationalen Wiederherstellungspläne oder etwaige Unterlassungen der zuständigen Behörden“ anzufechten. Dies unabhängig davon, welche Rolle sie „während des Verfahrens zur Erstellung und Festlegung des nationalen Wiederherstellungsplans gespielt haben“. Diese weitläufige Einbringungsmöglichkeit würde bedeuten, dass NGOs auch nach dem Ausweisen der Schutzgebiete und der Erstellung der Wiederherstellungspläne, Einwände

erheben können – dies wird nachdrücklich abgelehnt. Anderenfalls wären zu keinem Zeitpunkt der Schutzgebietsauswahl Planungs-, Investitions- und Rechtssicherheit gewährleistet.

- **Delegierungen an Kommission zu weitgehend:** Laut Vorschlag erhält die Kommission die alleinige Befugnis, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um sämtliche Anhänge der Verordnung abzuändern. Da die Anhänge mit den Listen von Lebensraumtypen und Arten zentrale Inhalte der Verpflichtungen und Verbote festlegen, hätte sie damit weitgehenden Einfluss auf Änderungen und Erweiterungen in diesen wichtigen Bereichen. Der Politik würden auf diese Weise wichtige Entscheidungs- und Lenkungsspielräume für dieses standortpolitisch äußerst sensible Vorhaben weitestgehend entzogen werden. Es muss weiterhin Sache der Politik sein, auf Änderungen der Rahmenbedingungen bzw. Fehleinschätzungen rasch reagieren zu können, um negative sozial- und wirtschaftspolitische Folgen zu vermeiden.

Wie geht es weiter?

Der Verordnungsvorschlag wird derzeit im Rahmen eines Mitentscheidungsverfahrens (ordentliches Gesetzgebungsverfahren) vom Europäischen Parlament und vom Rat geprüft. Im Gegensatz zur Kommission sind die beiden Mitgesetzgeber jedoch nicht an einen wissenschaftlich fundierten und evidenzbasierten Ansatz gebunden. So könnten die von Rat und Parlament vorgeschlagenen Ergänzungen und Änderungen auch rein politisch motiviert sein. Der Gesetzesvorschlag ist der wichtigste Beitrag der EU zu den laufenden Verhandlungen über einen globalen Rahmen für die biologische Vielfalt für die Zeit nach 2020, der noch in diesem Jahr auf der Biodiversitätskonferenz (COP15) in Montreal vom 7. bis 15. Dezember angenommen werden soll. ●

Weitere Infos:

- Verordnungsvorschlag für die Wiederherstellung der Natur ([Link](#))
- Fragen und Antworten zum Gesetz über die Wiederherstellung der Natur ([Link](#))
- Factsheet zum Gesetz zur Wiederherstellung der Natur ([Link](#))



Mag. Christoph Haller MSc (WKÖ)

christoph.haller@wko.at