

This is the preprint of the contribution published as:

Hornberg, C., Kemfert, C., Dornack, C., **Köck, W.**, Lucht, W., **Settele, J.**, Töller, A.E., Feindt, P.H., Wolters, V., Bahrs, E., Dauber, J., Finckh, M.R., Jaenicke, H., Kleinschmit, J., Krämer, F., Kreuter-Kirchhof, C., Schleip, I., Tholen, E., Wagner, S., Wätzold, F., Wedekind, H., Weigend, S., Wider, J., Zander, K., Bauhus, J., Kleinschmit, B., Dieter, M., Endres, E., Farwig, N., Hafner, A., Kätzel, R., Knoke, T., Lang, F., Lindner, M., Meyer, P., Müller, J., Schraml, U., Seeling, U., Weber-Blaschke, G. (2024):
Plädoyer für eine entschlossene Renaturierungspolitik
Nat. Landschaft **99** (7), 350 - 352

The publisher's version is available at:

<https://www.natur-und-landschaft.de/>

Plädoyer für eine entschlossene Renaturierungspolitik

Am 17.6.2024 hat die Verordnung über die Wiederherstellung der Natur (EU-Wiederherstellungsverordnung) die letzte Hürde genommen. Nach der Zustimmung des Rats der Europäischen Union ist nun gewiss, dass die EU-Wiederherstellungsverordnung in Kraft treten wird. Sie soll dazu führen, dass sich biodiverse und widerstandsfähige Ökosysteme in den Land- und Meeresflächen der Europäischen Union langfristig und nachhaltig erholen. Nun gilt es, die neue Verordnung zügig in Deutschland wirksam werden zu lassen. In ihrer im April 2024 veröffentlichten Stellungnahme geben der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) sowie die Wissenschaftlichen Beiräte für Biodiversität und Genetische Ressourcen (WBBGR) und für Waldpolitik (WBW) Hinweise und Empfehlungen, wie dies auch angesichts bestehender und zukünftiger Flächennutzungskonflikte gelingen kann.

In ihrer Stellungnahme verwenden die drei Sachverständigenräte die Begriffe „Renaturierung“ und „Wiederherstellung“ (im Englischen „restoration“) in einem weiten Sinne, der naturverträglichere Bewirtschaftungsformen und die Anpassung der Ökosysteme an den globalen Wandel einschließt. Ökosysteme sollen sich in Richtung naturnäherer Strukturen entwickeln, sodass sie langfristig vielfältige Leistungen erbringen können. Renaturierung ist nicht nur eine staatliche Aufgabe, etwa des Naturschutzes oder der Raumplanung, sondern bedarf v. a. auch der Mithilfe der Landnutzerinnen und Landnutzer, insbesondere der Landwirtschaft und der Waldbewirtschaftung. Der SRU, der WBBGR und der WBW schlagen fünf aus ihrer Sicht besonders relevante Ansatzpunkte einer effektiven Renaturierungspolitik vor.

1. Akzeptanz von Landschaftswandel fördern und regionale Entwicklung stärken

Renaturierung im ökologisch wünschenswerten Ausmaß ist nur möglich, wenn große Teile der Gesellschaft, insbesondere Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Nutzerinnen und Nutzer von Flächen von der Sinnhaftigkeit der damit einhergehenden Veränderungen überzeugt sind. In der Praxis zeigt sich, dass Land- und Forstwirtschaftlerinnen und -wirte Renaturierungsvorhaben insbesondere dann ablehnen, wenn sie dadurch betriebliche Flächen verlieren, die Flächennutzung eingeschränkt wird, Fördermöglichkeiten wegfallen oder sich der Marktpreis von Flächen verringern könnte (Hirschelmann et al. 2023: 7). Sie unterstützen die Maßnahmen hingegen eher, wenn ihnen langfristig finanzielle Unterstützung oder der Tausch von Flächen angeboten werden (ebd.).

Die Akzeptanz der Öffentlichkeit vor Ort kann steigen, wenn Renaturierungsmaßnahmen die Attraktivität einer Region erhöhen, neue Erholungs- und Sportmöglichkeiten schaffen oder die Identifikation mit der Landschaft fördern. Vor allem aber ist eine höhere Akzeptanz zu erwarten, wenn positive regionalökonomische Entwicklungen die Folge sind, bspw. neue Wertschöpfungsketten entstehen. Zusätzlich spielt für die Akzeptanz die Verfahrensgerechtigkeit bei behördlichen Entscheidungen eine Rolle (Heldt et al. 2016: 3). Bund und Länder sollten daher sicherstellen, dass relevante Akteure immer frühzeitig mit geeigneten Formaten beteiligt werden.

2. Ziele für eine staatliche Renaturierungspolitik festlegen

Die EU-Wiederherstellungsverordnung sieht vor, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Union innerhalb von zwei Jahren nach Inkrafttreten nationale Wiederherstellungspläne erstellen. In diesen Plänen sollen sie erfassen, wie sie die Ziele und Verpflichtungen der Verordnung erreichen wollen (Art. 14 Abs. 1 und Art. 16 des Entwurfs der EU-Wiederherstellungsverordnung, siehe Europäisches Parlament 2024).

Bund und Länder sollten sich in einem informellen, kooperativen Prozess über länderspezifische quantitative Renaturierungsziele verständigen, um Aufgaben und Lasten gerecht zu verteilen. Die

Ergebnisse dieses Abstimmungsprozesses könnten in einem Durchführungsgesetz zur EU-Wiederherstellungsverordnung oder in einer anderen gesetzlichen Regelung festgehalten werden. Qualitative Renaturierungsziele – wie bspw. Repräsentativität, Konnektivität oder naturschutzfachliche Werte von Flächen – sollten grundlegenden und übergeordneten ökologischen Leitbildern folgen und auch Unsicherheiten und dynamische Prozesse, insbesondere vor dem Hintergrund des Klimawandels, berücksichtigen (Timpone-Padgham et al. 2017). Für die regionale und lokale Umsetzung dieser Ziele spielt die Landschaftsplanung eine zentrale vorbereitende Rolle.

Ziele und Inhalte der EU-Wiederherstellungsverordnung überschneiden sich teils mit bestehenden Plänen, Strategien, Programmen und rechtlichen Vorgaben (Hering et al. 2023). Der nationale Wiederherstellungsplan sowie auch das hier empfohlene nationale Gesetz bieten die Gelegenheit, diese verschiedenen Prozesse gut miteinander zu verzahnen, inhaltliche Widersprüche zu vermeiden, den Bürokratieaufwand zu minimieren und eine Vernetzung der relevanten Akteure sicherzustellen. Die Umsetzung des Wiederherstellungsplans könnte u. a. durch ein langfristig ausgestattetes Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz sichergestellt werden. Dabei sollten sich die Renaturierungsmaßnahmen aber nicht auf die Klimaschutzfunktion von Ökosystemen beschränken. Es sind zusätzlich weitere abgestimmte raum- und landnutzungsbezogene Finanzierungsinstrumente nötig, wie sie etwa in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), im Kohäsionsfonds der Europäischen Union oder auch in der Städtebauförderung prinzipiell vorhanden sind.

3. Renaturierung und andere Flächennutzungen koordinieren und Erfolge langfristig erhalten

Planerische Instrumente können festlegen, welche Gebiete für Renaturierungsmaßnahmen genutzt bzw. gesichert werden sollen, bspw. durch Ausweisung von Vorranggebieten. Letztere priorisieren Renaturierungsmaßnahmen auf bestimmten Flächen, schließen andere Nutzungsformen aber nicht generell aus. Damit lässt sich insbesondere auf eine multifunktionale Flächennutzung hinwirken.

Raumordnerische Festlegungen haben zunächst Einfluss auf die Renaturierung von Flächen der öffentlichen Hand. Die Raumordnung hat auch eine besondere Bedeutung für die frühzeitige Abstimmung von Renaturierungsmaßnahmen mit den Gemeinden und für den Transfer der Vorgaben des Wiederherstellungsplans auf die kommunale Ebene. Auf die land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung hat sie jedoch nur begrenzten Einfluss, weshalb für deren Steuerung finanzielle Anreize sowie informationelle und kooperative Instrumente eine wichtige Rolle spielen.

4. Landnutzerinnen und Landnutzer durch verbesserte Rahmenbedingungen für die Renaturierung gewinnen

Durch ihren großen Anteil an der Flächennutzung in Deutschland haben Landwirtschaft und Waldbewirtschaftung eine besondere Verantwortung für Renaturierung. Damit sie diese stärker wahrnehmen, bedarf es geeigneter Rahmenbedingungen, einschließlich verlässlicher regulatorischer Vorgaben, den Ausgleich von besonderen Lasten, die sich aus Renaturierungsmaßnahmen ergeben, und die Honorierung ökologischer Leistungen. Für letzteres eignen sich insbesondere die Gestaltungsspielräume bei der 2. Säule der GAP (vgl. SRU 2009: Textziffern 4 – 12; Feindt et al. 2021: 311). Für die Waldbewirtschaftung sollte ein kohärentes Förderregime aufgebaut werden, das zusätzlich zur Finanzierung von relativ kurzfristigen Renaturierungsmaßnahmen langfristige Finanzierungsinstrumente für die Entwicklung und Pflege von renaturierten Wäldern vorsieht.

5. Organisatorische und rechtliche Voraussetzungen für Renaturierungsmaßnahmen staatlicher Akteure verbessern

Der Umfang der Renaturierungsaufgabe erfordert es, Maßnahmen auch in staatlicher Verantwortung umzusetzen und hierfür geeignete Organisationsstrukturen vorzuhalten. Teilweise bestehen hierfür

funktionierende Strukturen wie Wasserwirtschaftsverbände und die staatlichen Forstbetriebe, die diese Aufgabe in ihren Zuständigkeitsbereichen übernehmen können. Wo geeignete Strukturen fehlen, könnten die Länder und Kommunen neue Renaturierungsunternehmen gründen. Sie wären dafür verantwortlich, Maßnahmen effektiv zu koordinieren und könnten u. a. auch die langfristige Pflege renaturierter Flächen übernehmen, Bildungs- und Beratungsmöglichkeiten anbieten, Fördermittelzuweisungen verwalten und am Monitoring der Auswirkungen von Renaturierungsmaßnahmen mitwirken. Von den Renaturierungsunternehmen koordinierte Maßnahmen sollten prioritär auf Flächen der öffentlichen Hand durchgeführt werden.

Im Einzelfall kann es notwendig sein, auch auf Flächen im Privatbesitz zuzugreifen. Dafür müssen diese in der Regel aber nicht dem Privateigentum entzogen werden. Häufig dürfte es genügen, sich spezifische Nutzungsrechte an den entsprechenden Grundstücken (etwa durch Eintrag einer beschränkten persönlichen Dienstbarkeit im Grundbuch), ggf. gegen Entgelt, einräumen zu lassen. In einzelnen Fällen kann auch in Betracht gezogen werden, Grundstücke durch Flächentausch (vorrangig), Kauf oder Enteignung gegen marktconforme Entschädigung zu übernehmen (vgl. Mehl et al. 2020). Zu diesem Zwecke sollten die Länder eine vorausschauende Politik der Bodenbevorratung verfolgen (SRU 2020: Textziffer 344).

Fazit

Die Wiederherstellung degradierter Ökosysteme ist eine Generationenaufgabe. Die EU-Wiederherstellungsverordnung legt allein für Planung und Beginn entsprechender Maßnahmen einen Zeithorizont bis 2050 zugrunde. Erforderlich ist daher ein gesellschaftlicher und rechtlicher Rahmen, der eine langfristige Renaturierungspolitik ermöglicht und die dafür notwendige Planungssicherheit schafft.

Damit natürliche Lebensräume wieder günstige Erhaltungszustände erreichen und dauerhaft leistungsfähige Ökosysteme als Lebensgrundlagen für die Menschen zur Verfügung stehen, muss Renaturierung ein integraler Bestandteil der Landnutzung werden. Dafür muss sich die aktive Teilnahme der Landnutzerinnen und Landnutzer an den anstehenden Aufgaben lohnen. Renaturierung wird auch Konflikte um Flächennutzung, wirtschaftliche Aspekte und Konsumverhalten mit sich bringen, die es zu moderieren und zu entscheiden gilt.

Gesellschaftliche Akzeptanz ist eine wichtige Voraussetzung, um Renaturierungspolitik zu legitimieren und umzusetzen. Wo sich verschiedene Ansprüche auf einer Fläche miteinander vereinbaren lassen, können multifunktionale Nutzungen Interessenkonflikte abmildern oder auflösen. Grundsätzlich ist es entscheidend, mit der endlichen Ressource Fläche sparsam umzugehen, Flächen also grundsätzlich schonend und effizient zu nutzen.

Die Bundesregierung steht vor der Aufgabe, im Dialog mit den Bundesländern, Kommunen und weiteren gesellschaftlichen Akteuren eine Renaturierungspolitik zu entwickeln, die Synergien zwischen Naturschutz und Landnutzungsinteressen erzeugt sowie Zielkonflikte minimiert. Diese Herausforderung sollte als Aufgabe der ökologischen Existenzsicherung im Interesse heutiger und künftiger Generationen betrachtet und in ein übergreifendes verbindliches Wiederherstellungs- bzw. Renaturierungsgesetz gegossen werden.

Die vollständige Renaturierungs-Stellungnahme der drei Sachverständigenräte – SRU, WBBGR, WBW (2024): Renaturierung: Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften. Stellungnahme. SRU. Berlin: 87 S. – ist unter folgender URL abrufbar:
https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2024_04_Renaturierung.html

Literaturquellen hier nur exemplarisch, weitere Referenzen sind im Originaltext zitiert.

Europäisches Parlament (2024): Angenommene Texte. Wiederherstellung der Natur. Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments vom 27. Februar 2024 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur (COM(2022)0304 – C9-0208/2022 – 2022/0195(COD)) (Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: erste Lesung). Europäisches Parlament. Strasbourg.
https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2024-0089_DE.html

Feindt P.H., Grohmann P. et al. (2021): Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht. Abschlussbericht. UBA-Texte 91/2021. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau: 398 S.
https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021-06-14_texte_91-2021_wirksamkeit_gap.pdf

Heldt S., Budryte P. et al. (2016): Social pitfalls for river restoration: How public participation uncovers problems with public acceptance. Environmental Earth Sciences 75: e1053. DOI: 10.1007/s12665-016-5787-y

Hering D., Schürings C. et al. (2023): Securing success for the Nature Restoration Law. Science 382(6676): 1248 – 1250. DOI: 10.1126/science.adk1658

Hirschelmann S., Abel S., Krabbe K. (2023): Hemmnisse und Lösungsansätze für beschleunigte Planung und Genehmigung von Moorklimaschutz – Ergebnisse einer Bestandsaufnahme in den moorreichen Bundesländern. Greifswald Moor Centrum. Greifswald: 26 S.
https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/GMC%20Schriften/2023-01_Hirschelmann%20et%20al_Beschleunigte%20Planung%20und%20Genehmigung%20von%20Moorklimaschutz_korr.pdf

Mehl D., Schentschischin J. et al. (2020): Aktives Flächenmanagement zur Vorbereitung von Fließgewässerrenaturierung. Wasser und Abfall 22(10): 11 – 17.

SRU/Sachverständigenrat für Umweltfragen (2009): Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP). Stellungnahme. SRU. Berlin: 28 S.
https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2008_2012/2009_11_Stellung_14_GAP.pdf?__blob=publicationFile&v=2

SRU/Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa. Umweltgutachten 2020. SRU. Berlin: 556 S.
https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf?__blob=publicationFile&v=2

Timpane-Padgham B.L., Beechie T., Klinger T. (2017): A systematic review of ecological attributes that confer resilience to climate change in environmental restoration. PLoS ONE 12(3): e0173812. DOI: 10.1371/journal.pone.0173812

SRU, WBBGR, WBW