EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur: Was bedeutet dies für Nürnberg?

1. Anlass

Der Umweltrat der Europäischen Union hat die *Verordnung zur Wiederherstellung der Natur* (kurz: EU W-VO), in der Fassung des mit dem Europäischen Parlament ausgehandelten Kompromisses, am 17. Juni 2024 formal angenommen. Am 18. August 2024 ist die Verordnung anschließend in Kraft getreten (zum Verordnungstext).

EU-Verordnungen gelten unmittelbar in den Mitgliedstaaten und sind bindend für alle Ebenen: Bund, Länder und Kommunen gleichermaßen. Die Verordnung betrifft auch städtische Gebiete (z. B. Maßnahmen für den Erhalt und die Ausweitung von Grünflächen und den Baumüberschirmungsgrad) und kann damit perspektivisch eine große Relevanz für eine nachhaltige Stadtentwicklung einnehmen.

Mit dem Fraktionsantrag BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN vom 30.09.2024 wird die Verwaltung gebeten, zum aktuellen Informations- und Planungsstand sowie zur Bedeutung, Umsetzung und den Folgen der o.g. Verordnung für die Stadt Nürnberg zu informieren - siehe Anlage 1.

2. Informations- und Planungsstand

2.1 Inhalte und Ziele der EU-Wiederherstellungsverordnung

Das übergreifende Ziel der Verordnung ist, bis 2030 auf mind. je 20 Prozent der Land- und Meeresfläche der EU, die der Wiederherstellung bedürfen, geeignete Maßnahmen zu ergreifen. Bis 2050 sollen alle geschädigten Ökosysteme wiederhergestellt werden. Die Verordnung setzt zudem für die Wiederherstellung bereits heute geschützter Lebensräume Etappenziele für die Umsetzung bis 2030, 2040 und 2050.

Bis 2030 müssen demnach auf mindestens 30 Prozent der Flächen von bereits europarechtlich geschützten, aber geschädigten Lebensraumtypen an Land und im Meer Maßnahmen ergriffen werden, die geeignet sind, diese Flächen wieder in einen guten Zustand zu bringen. Bis 2040 müssen die Mitgliedstaaten Wiederherstellungsmaßnahmen auf mindestens 60 Prozent und bis 2050 auf mindestens 90 Prozent der Flächen mit geschädigten Lebensräumen ergreifen.

Weitere Ziele gelten für bestimmte Indikatoren der Artenvielfalt und der wichtigsten Ökosysteme. Gleichzeitig gilt, dass sich der Zustand von einmal wiederhergestellten Flächen grundsätzlich nicht erheblich verschlechtern darf.[1] Das Ausgangs- und Vergleichsjahr bildet dabei 2024.

Insbesondere Artikel 8 zur „*Wiederherstellung städtischer Ökosysteme*“ wird die Stadt Nürnberg im Rahmen der nationalen Wiederherstellungspläne betreffen. Darin heißt es, dass es zu keinem Nettoverlust an nationaler Gesamtfläche städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmungen gegenüber dem Jahr 2024 kommen soll.

Die dazugehörigen Begriffsdefinitionen sind dem Artikel 3 „Begriffsbestimmungen“ zu entnehmen.

2.2 Aktueller Wissens- und Planungsstand

Die Wiederherstellungsverordnung ist unmittelbar geltendes Recht in allen Mitgliedstaaten der Europäischen Union. Ein nationales Umsetzungsgesetz wird grundsätzlich nicht benötigt. Die

[1] vgl. https://www.bmuv.de, FAQ EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur, Stand 17.12.2024

Mitgliedstaaten sind zum ordnungsgemäßen Verwaltungsvollzug verpflichtet. Der Verwaltungsvollzug richtet sich nach innerstaatlichem Recht. Zusätzliche rechtliche Regelungen sind grundsätzlich möglich.

Die Bundesregierung hat der EU-Kommission bis 01.09.2026 den Entwurf eines nationalen Wiederherstellungsplans vorzulegen, der den Zeitraum bis 2050 abdeckt und aus dem die Beiträge der einzelnen Bundesländer ersichtlich werden. Dieser Plan wird federführend vom Umweltministerium (BMUV) erarbeitet. Die Fertigstellung des ersten Entwurfs ist für das zweite Quartal 2026 vorgesehen.

Der finale nationale Wiederherstellungsplan, der die Rückmeldung der Kommission berücksichtigt, bzw. der Wiederherstellungsplan für die gesamte EU muss bis 01.09.2027 veröffentlicht werden.

Die Berichterstattung beginnt zum 30. Juni 2028. Die Mitgliedsstaaten müssen alle drei, ab 2031 für weitere Informationen alle sechs Jahre, bestimmte Daten zu Flächen und Maßnahmen übermitteln.[2]

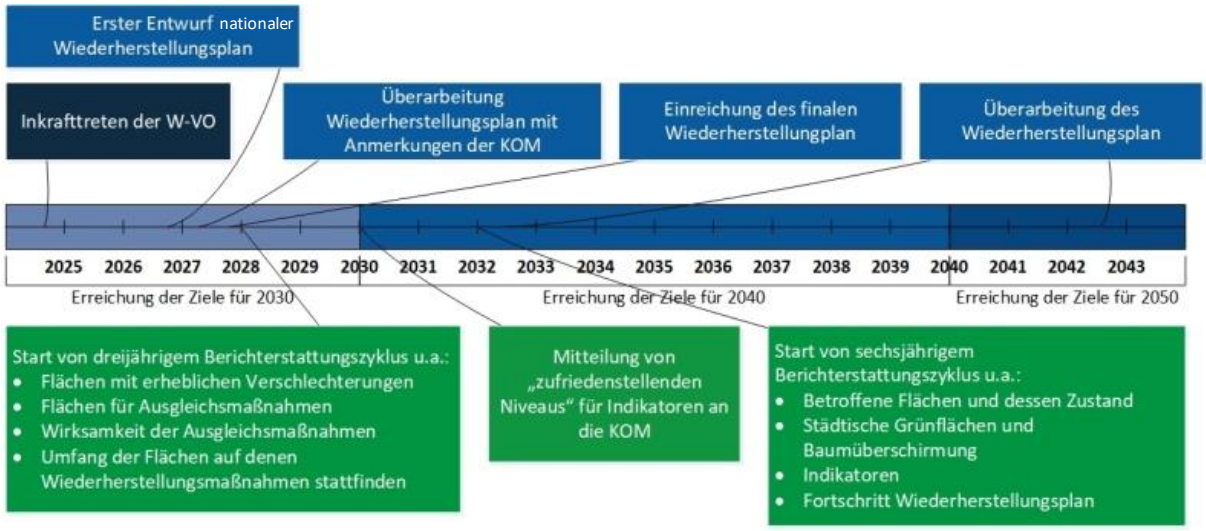


Abb. 1: *Zeitplan zur Wiederherstellungsverordnung mit den Fristen für den Wiederherstellungsplan und dem Start der Berichterstattungszyklen.*[3]

2.3 Zuständigkeiten auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene

Derzeit wird auf Bundesebene überlegt, ob die städtischen Ökosystemgebiete gemäß administrativer Einheiten oder in Hinblick auf Verdichtungsräume definiert werden sollen. Bis die Thematik auf Bundesebene eingeleitet wird, gibt es auf kommunaler Ebene keine Handlungsmöglichkeiten und keinen Handlungsbedarf in Bezug auf die EU-W-VO (s. auch Anlage 2).

Für den nationalen Wiederherstellungsplan soll überwiegend auf vorhandene Daten, u.a. des o.g. Copernicus-Landüberwachungsdienstes zurückgegriffen werden. Bestehende Fortschritte in Sachen Erhalt und Wiederherstellung von Ökosystemen sollen in die Planung einfließen, die Konzentration zunächst auf Natura2000-Gebiete und die Integration vorhandener Konzepte, wie z.B. gesamtstädtischen Masterplänen für Grün- und Freiflächen, liegen.

[2] vgl. ebd.
[3] Abb. 1: L. Plate, https://www.bfn.de/nationaler-wiederherstellungsplan, Abrufdatum: 07.01.2025

3. Möglichkeiten der finanziellen und organisatorischen Unterstützung der Kommunen

Die Europäische Kommission schätzte im Jahr 2020 bei Vorlage der EU-Biodiversitätsstrategie für 2030 (als Teil des Green Deal) die erforderlichen Investitionen zur Umsetzung der Strategie auf jährlich mindestens 20 Milliarden Euro für Ausgaben zugunsten der Natur. Dies erfordert die Mobilisierung privater und öffentlicher Mittel auf nationaler und EU-Ebene, unter anderem durch eine Reihe verschiedener Programme im nächsten langfristigen EU-Haushalt - voraussichtlich 2028-2034.

Da die Wiederherstellung der Natur wesentlich zum Klimaschutz beiträgt, sei laut BMUV ein erheblicher Teil der für den Klimaschutz vorgesehenen 30 Prozent des EU-Haushaltes (EU-Klimaquote) in den Schutz der biologischen Vielfalt und in naturbasierte Lösungen zu investieren.

Konkret sollen in 2024 insgesamt 7,5 Prozent des EU-Haushalts für die biologische Vielfalt aufgewendet werden. In den Jahren 2026 und 2027 soll der Anteil auf zehn Prozent steigen. Im Rahmen der aktuellen EU-Finanzplanung (MFR) sollen nach der biodiversity tracking-Methode der EU insgesamt rund 100 Milliarden Euro für Ausgaben im Bereich der biologischen Vielfalt, einschließlich der Wiederherstellung, zur Verfügung stehen. Allerdings sind die hierauf angerechneten Maßnahmen für die Ziele der Verordnung sehr unterschiedlich wirksam, was ein Ansporn sein sollte, die Methode zukünftig deutlich zu verbessern.

Die Mitgliedstaaten werden ermutigt, über bestehende private und öffentliche Förderprogramme Betriebe der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft zu unterstützen. In Deutschland adressieren einige Fördermaßnahmen bereits die Ziele der Verordnung, darunter das Aktionsprogramm „Natürlicher Klimaschutz“ und der Bundesnaturschutzfonds.[4]

4. Austausch und Kommunikation mit dem Deutschen und Bayer. Städtetag

Der Deutsche Städtetag hat sich nach Konsultation im Ausschuss für Klima und Umwelt und der Fachkommission Umwelt im Europäischen Parlament sowie EU-Umweltministerrat für die Zustimmung der Verordnung stark gemacht. Im Hinblick auf die Zuwachsziele für städtische Grünflächen begrüßt der DST das zweistufige Vorgehen, zunächst keinen Nettoverlust zuzulassen und anschließend eine steigende Tendenz anzustreben. Der DST hatte sich für einen prozentualen Mindestanteil für städtische Grünflächen und Baumkronen eingesetzt.

Jetzt kommt es auf die konkrete Ausgestaltung der Definition der städtischen Ökosystemgebiete und des zufriedenstellenden Niveaus an. Diese obliegt den Mitgliedsstaaten. Zudem darf nicht allein die Quantität, vielmehr muss auch die Qualität der Grünflächen ausschlaggebend sein.

Der Deutsche Städtetag wird sich mit Forderungen in den weiteren Prozess zur Ausgestaltung des Verfahrens zu den Zielen für das städtische Grün einbringen und ist hierzu im Austausch mit dem BMUV. Im Dezember 2024 fanden zwei Sitzungen zur W-VO statt, im Anschluss wird eine erneute Positionierung erwartet. Der DST wird weiterhin in der administrativen Richtung agieren.

Der Bayerische Städtetag wird sich insbesondere für verwaltungsökonomisch vertretbare Entscheidungen einsetzen und sich positionieren, sobald auf Bundesebene weitere Ziele hinsichtlich Zeitplanung und Inhalten der Wiederherstellungspläne definiert sind. Angesichts der aktuellen politischen Entwicklungen wird nicht mit weiteren Konkretisierungen in unmittelbar absehbarer Zeit gerechnet.

Die Umweltverwaltung steht mit beiden Städtetagen im direkten Austausch.

[4] https://www.bmuv.de, FAQ EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur, Stand 17.12.2024

5. Bedeutung, Umsetzung und Folgen der EU W-VO für die Stadt Nürnberg

5.1 Bedeutung für die Stadt Nürnberg

Nach Rücksprache mit dem Bundesamt für Naturschutz (BfN), Fachgebiet II, 4.1 Landschaftsplanung, räumliche Planung und Siedlungsbereich, kann sich die Stadt Nürnberg bereits strategisch darauf vorbereiten, dass öffentliche Grünflächen und der Baumüberschirmungsgrad perspektivisch vergrößert werden sollen – sowohl in privater als auch öffentlicher Hand.

In den o.e. Konsultationen im DST und BayST haben sich die Vertreter/Vertreterinnen der Umweltverwaltung stets dafür ausgesprochen, dass die städtischen Ökosystemgebiete im Hinblick auf Verdichtungsräume definiert werden und nicht auf der Basis administrativer Einheiten, also Stadtgebietsgrenzen. Hintergrund sind insbesondere die funktionellen Zusammenhänge dieser Gebiete (s. Reichswald und/oder FFH-Gebiete) im Sinne der vorliegenden EU-W-VO.

5.2 Datenbereitstellung durch BMUV und BfN

Wie in Kapitel 2.1 dargelegt, sollen die nationalen Wiederherstellungspläne überwiegend auf vorhandene Daten des Copernicus-Landüberwachungsdienstes zurückgreifen. Über den Onlinedienst „Copernicus Data Viewer!" lassen sich diese Daten bereits zum jetzigen Zeitpunkt einsehen und beinhalten Grundlagen zu den Grünflächen und Baumüberschirmungsgraden (zum Viewer).

Bisher liegen keine flächendeckenden Informationen für alle Kommunen vor. Nach Auskunft des BfN werden die vorliegenden nationalen Daten geprüft und an einer Erweiterung gearbeitet. Auch das vom BMUV finanzierte und vom BfN betreute Forschungsvorhaben soll der Gewinnung von neuen Daten dienen. Nähere Informationen liegen hierzu noch nicht vor.

Die Detailschärfe der Copernicus-Daten ist jedoch bei kleineren Vorhaben zu ungenau. Wie damit im Sinne des nationalen Wiederherstellungsplans verfahren werden soll, ist vom Bund festzulegen.

5.3 Anpassungs- u. Integrationsnotwendigkeit, vorliegende Daten, Beschlüsse, Konzepte und Berichte der Stadt Nürnberg (Siehe Auflistung in Anlage 3).

Am 04.12.2024 wurde die Fortführung der „*Biodiversitätsstrategie für die Stadt Nürnberg*" im Umweltausschuss einstimmig beschlossen. Die Inhalte umfassen neben der Umsetzung von Maßnahmen auch eine Berichterstattung im 2-jährlichen Rhythmus, Entwicklung von Zielgrößen für biodivers gestaltete Flächen in öffentlichen Grün- und Parkanlagen sowie verpachteten landwirtschaftlichen Flächen, Monitoringprogramme für Zielartenmaßnahmen sowie Biodiversität auf Biotopverbundflächen. Bis Sommer 2025 wird seitens der Verwaltung ein Finanzierungskonzept zur Umsetzung der Biodiversitätsstrategie erstellt und Fachgespräche mit Interessensvertretern organisiert. Die Inhalte dieser Strategie können zu einer wertvollen Grundlage bei der Umsetzung der EU W-VO im Stadtgebiet von Nürnberg werden.

Besonders hervorzuheben ist zudem der „*Sachstandsbericht Stadtgrün*" mit voraussichtlicher Fertigstellung im Herbst 2025. Dieser wird in Abstimmung zwischen den Geschäftsbereichen 3. BM, Ref. III und Ref. VI und unter Beteiligung von StA erstellt. Die dabei erhobenen Daten können für die Berichterstattung 2028 im Rahmen der EU W-VO grundlegend von Bedeutung sein.

In welchem Umfang die Wiederherstellungsverordnung in den Baulandbeschluss (BLB), die Begrünungssatzung (BegrS) und / oder den Flächennutzungsplan mit integriertem Landschaftsplan (FNP) aufzunehmen ist, bleibt zum jetzigen Zeitpunkt aufgrund der andauernden Klärungsprozesse noch offen. Die Notwendigkeit einer Anpassung der bestehenden Beschlüsse ist in Hinblick auf das Referenzjahr 2024 und damit laufende sowie zukünftige Planungsvorhaben grundsätzlich gegeben.

5.4 Folgen für die Stadt Nürnberg

Die Folgen der EU-Wiederherstellungverordnung sind zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht absehbar. Neben der in Kapitel 5.1 genannten strategischen Vorbereitung und der Beachtung des Referenzjahres 2024, als Ausgangspunkt für künftige Bilanzierungen, bleiben aktuell noch zahlreiche Aspekte auch grundsätzlicher Natur (s. Methodik, Vorgehen) ungeklärt. Die Bundesregierung ist zur Erfüllung der Forderungen verpflichtet und wird daher zur weiteren Vorgehensweise und ggf. neu zu schaffenden Durchsetzungsgesetzen, Förderprogrammen oder Orientierungswerten informieren und b.B. Regelungen treffen.

6. Ausblick und Zeitpunkt erneuter Information zum Sachverhalt

Eine erneute Information durch die Umweltverwaltung zum Sachverhalt EU Wiederherstellungs-VO und nationalem Wiederherstellungsplan ist für Anfang/Mitte 2027 geplant. Zu diesem Zeitpunkt wird es voraussichtlich konkret definierte Handlungsräume sowie kommunal zu erreichende Ziele und Maßnahmen geben.

Bis dahin wird aus Umweltsicht dringend empfohlen, bei allen laufenden und künftigen Planungsvorhaben, das Referenzjahr 2024 in Hinblick auf Nettoverlust und -gewinn von städtischen Grünflächen und städtischen Baumüberschirmungen zu berücksichtigen.

Anlagen

1: Fraktionsantrag B‘90 / Die Grünen, 30.09.2024

2: Liste der Zuständigkeiten auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene

3: Anpassungs- und Integrationsnotwendigkeiten, vorliegende Daten, Beschlüsse, Konzepte und Berichte