

W-VO – ein politisch verfehltes Konzept

Die Wiederherstellungsverordnung (W-VO) geht an aktuellen Herausforderungen der Waldentwicklung und -bewirtschaftung vorbei

Von Prof. Andreas Bitter* und Kurt Hauschild**, Berlin

Das Nature Restoration Law – in der deutschen Übersetzung die Wiederherstellungsverordnung (W-VO) – zeigt exemplarisch, wie weit umweltpolitische Zielsetzungen der EU von den Realitäten in den Wäldern bisweilen entfernt sind. Dass die im Juni 2024 im EU-Ministerrat beschlossene Verordnung hoch umstritten ist, hat gute Gründe: Mit der angestrebten Wiederherstellung vergangener Waldzustände wird ein Ziel aufgestellt, das an den aktuellen Herausforderungen der Waldentwicklung und -bewirtschaftung vorbeigeht. Wer Wälder verantwortungsvoll an die Folgen des Klimawandels und der Standortsdrift anpassen will, darf sich nicht vorrangig an historischen Referenzen orientieren.

Genau dies ist aber bei der W-VO zu befürchten: Die Verordnung bezieht sich vor allem auf die Wiederherstellung von sogenannten Lebensraumtypen. Im Fall der Wälder sind dies idealtypische Waldgesellschaften mit historisch gewachsenen Artenzusammensetzungen und Habitatstrukturen. Dies blendet die Entwicklungsdynamik und Artenverschiebung durch sich verändernde Standorte aus und erkennt, dass die Stabilität der Wälder und damit ihre vielfältigen Ökosystemleistungen zukünftig nur durch einen klimaangepassten Waldumbau im Zuge einer aktiven Bewirtschaftung gesichert werden können.

Die W-VO verpflichtet die Mitgliedstaaten dazu, natürliche Lebensräume und Artenzusammensetzungen wiederherzustellen, die vielerorts längst hinfällig sind und deren ökologische Zukunftsfähigkeit fraglich ist. Die hinsichtlich der Waldstrukturen rückwärts-gewandten Ziele der W-VO stellen somit anerkannte Ansätze der Waldentwicklung und insbesondere die Fortschritte im Waldumbau in Frage, anstatt den dringend notwendigen Umbau hin zu klimaresilienten Wäldern weiter zu forcieren.



» Was ursprünglich als Schutzinstrument gedacht war, wird zum Hemmnis für eine aktive Waldbewirtschaftung und die zielgerichtete Anpassung an den Klimawandel. «

Prof. Andreas Bitter

Resilienz statt Restaurationsromantik

Der Artikel 4 der W-VO definiert flächenbezogene Ziele: Bis zum Jahr 2030 sollen auf 30 % der Gesamtfläche aller Lebensraumtypen (LRT), die sich nicht in einem guten Zustand befinden, Wiederherstellungsmaßnahmen durchgeführt werden – vorrangig in Natura-2000-Gebieten. Bis zum Jahr 2040 bzw. 2050 soll der Anteil auf 60 bzw. 90 % ansteigen. Darüber hinaus sollen bis zum Jahr 2030 auf 30 % der zusätzlichen Fläche, die für eine günstige Gesamtfläche der LRT notwendig ist, Wiederherstellungsmaßnahmen erfolgen. Die Zielmarken für die Jahre 2040 bzw. 2050 liegen hier bei 60 bzw. 100 %. Damit fokussiert die W-VO zwar zunächst auf die Natura-2000-Gebiete, erweitert dann aber den Flächenbezug auf alle in der Landschaft vorkommenden Lebensraumtypen – unabhängig davon, ob sie in Natura-2000-Gebieten liegen oder nicht.

Hier ist der bereits dargestellte grundsätzliche Konstruktionsfehler der W-VO von besonderer Brisanz: Während die W-VO als zweifelhaftes Zukunftsmodell die Wiederherstellung von Lebensräumen anstrebt, unterliegen die Waldökosysteme hinsichtlich der Artenzusammensetzung und Struktur einem rapiden Wandel, den wir mit dem Ziel der Konservierung von idealtypischen Vegetationszuständen nicht aufhalten können. Die in der W-VO hinsichtlich des Klimawandels enthaltenen Öffnungsklauseln sind viel zu schwach ausgeprägt. Das Ziel muss eine von Dynamik und Flexibilität geprägte funktionelle Sicherung von Waldökosystemleistungen statt einer Wiederherstellung von überkommenen Waldstrukturen sein.

* Prof. Dr. Andreas Bitter ist Präsident des Dachverbands AGDW – Die Waldeigentümer.

** Kurt Hauschild ist Referent Forstpolitik und EU-Politik dieses Verbands.

VORGABEN DER VERORDNUNG

W-VO: Was soll bis wann passieren?

Flächenvorgaben zu Lebensraumtypen (LRT) – Artikel 4

Maßnahmen zur Wiederherstellung und Neuetablierung von Lebensraumtypen und Habitaten bis 2030:
▼ auf mindestens 30 % aller LRT, die sich nicht in gutem Zustand befinden, vorrangig in Natura-2000-Gebieten
▼ sowie auf mindestens 30 % der zusätzlichen Fläche (neben Natura-2000-Gebieten), die notwendig ist, um günstige LRT-Gesamtfläche zu erreichen.
... und bis 2040/50:
▼ auf mindestens 60 % bzw. 90 % aller LRT, die sich nicht in gutem Zustand befinden
▼ sowie auf mindestens 60 % bzw. 100 % der zusätzlichen Fläche, die notwendig ist, um günstige LRT-Gesamtfläche zu erreichen.

Zielvorgaben zur Wiederherstellung von Waldökosystemen – Artikel 12

Zusätzlich zu Artikel 4 haben die Mitgliedstaaten auf der Gesamtwaldfläche Maßnahmen zu ergreifen, um bei folgenden Indikatoren einen Aufwärtstrend zu erzielen, bis ein noch zu definierendes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist:
▼ Index häufiger Waldvogelarten sowie bei weiteren sechs von sieben der folgenden Indikatoren:
▼ stehendes Totholz,
▼ liegendes Totholz,
▼ Anteil der Wälder mit uneinheitlicher Altersstruktur,
▼ Waldvernetzung,
▼ gespeicherter organischer Kohlenstoff,
▼ Anteil der Wälder mit überwiegend heimischen Baumarten und
▼ durchschnittliche Anzahl der Baumarten.

W-VO erfasst die gesamte Waldfläche Deutschlands

Zusätzlich zu den flächenbezogenen Zielen des Art. 4 listet der Art. 12 der W-VO eine Reihe von Indikatoren auf, die auf der gesamten Waldfläche Deutschlands (innerhalb und außerhalb der Natura-2000-Gebiete) einen Aufwärtstrend zeigen sollen, bis ein „zufriedenstellendes Niveau“ erreicht ist. Neben dem verpflichtenden Waldvogel-Indikator beziehen sich die Indikatoren auf den Totholzanteil (stehend und liegend), den Anteil von Wäldern mit uneinheitlicher Altersstruktur und den Anteil mit überwiegend heimischen Baumarten, die Baumartenvielfalt, den gespeicherten organischen Kohlenstoff im Boden und die Waldvernetzung (sechs der sieben genannten Indikatoren sind auszuwählen).

Für die Praxis bedeutet dies, dass Waldbesitzerinnen und Waldbesitzer die Bewirtschaftung ihrer Flächen über diese Indikatoren steuern sollen. Offen sind sowohl die Festlegung der „Base Line“, d. h. des Startwerts der Indikatoren, als auch der Zielwert für ein „zufriedenstellendes Niveau“. Es zeichnet sich sehr klar ab, dass die W-VO nicht nur eine Einschränkung der Bewirtschaftungsfreiheit, sondern insbesondere auch für die Landesverwaltungen einen beispiellosen Datenerhebungs- und Berichtsaufwand mit sich bringen wird. Gefordert werden flächendeckende und georeferenzierte Kartierungen, detaillierte Habitat-Bewertungen und eng getaktete Monitoring-Berichte.

Ein paradoxer Befund

Wie aber steht es um den Zustand der Natur in unseren Wäldern tatsächlich? Laut dem Indikatoren-Bericht 2023 der Bundesregierung zur Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt haben sich sehr positive Entwicklungen in den deutschen Wäldern vollzogen. Der Wert des Teil-Indikators für Wälder liegt „in der Nähe des Zielbereichs“ und mit 81 (von 100) über den Werten aller anderen Ökosysteme. Die Buchenwaldlebensraumtypen befinden sich „ganz überwiegend im angestrebten günstigen Erhaltungszustand“, wie es im Bericht heißt.

Dennoch beinhaltet die W-VO – verglichen mit den Vorgaben für die landwirtschaftlichen Ökosysteme – gerade für den Wald die strengeren Vorgaben. In der Landwirtschaft müssen die Wiederherstellungsmaßnahmen darauf abzielen, einen Aufwärtstrend der Indikatoren zu erreichen. In der Forstwirtschaft muss ein Aufwärtstrend tatsächlich erreicht werden. Indikatoren, wie Totholzanteil oder Strukturvielfalt, die laut der vierten Bundeswaldinventur in

Deutschland bereits auf hohem Niveau liegen, sollen weiter erhöht werden – ein ökologisch fragwürdiges Ziel, das kaum zu erreichen ist und die verfügbaren Ressourcen in die falsche Richtung lenkt. Paradox ist zudem, dass selbst in Regionen mit insgesamt günstigem Erhaltungszustand zusätzlicher Wiederherstellungsbedarf definiert wird, sobald einzelne Flächen davon abweichen. So werden gerade die am besten an den Klimawandel angepassten Waldflächen zu Objekten einer verfehlten Wiederherstellungs-Doktrin.

Beruhigen und beschwichtigen – wenn die Politik Probleme verharmlost

Waldbesitzerinnen und Waldbesitzer fühlen sich bei der W-VO an die Inkraftsetzung der FFH-Richtlinie im Jahr 1992 erinnert. Auch damals wurde abgewiegelt: Einschränkungen der Bewirtschaftung seien nicht zu befürchten, die Richtlinie werde keine Auswirkungen auf die Forstwirtschaft haben – so die Aussagen der Politik damals. Inzwischen ist klar: Die Bewirtschaftung von Natura-2000-Gebieten ist mit erhöhten Anforderungen verbunden und teilweise sogar unmöglich. Nicht erst seit dem Urteil des OVG Bautzen im Juni 2020 führen fachlich komplexe FFH-Verträglichkeitsprüfungen und langwierige Genehmigungsverfahren zu Unsicherheit, verzögerten Maßnahmen und hohen Kosten bei Waldbesitzerinnen und Waldbesitzern.

Diese Erfahrungen sind die Folie, vor deren Hintergrund sich die politischen Bestrebungen zur Umsetzung der W-VO abspielen. Sie dürfte bei nachhaltiger wirtschaftenden Waldbesitzenden und Kommunen die Bereitschaft, Wiederherstellungsmaßnahmen in ihren Wäldern umzusetzen, deutlich mindern.

Überregulierung, Bürokratielast und Kompetenzzwirrwarr

Schon die Umsetzung der FFH-Richtlinie hat die zuständigen Verwaltungen teils an ihre Kapazitätsgrenzen gebracht – und die Vorgaben der W-VO gehen weit darüber hinaus. Hinzu kommen unklare Zuständigkeiten und eine undurchsichtige Steuerungsstruktur: Während der Bund den Nationalen Wiederherstellungsplan verantwortet, liegt die konkrete Umsetzung bei den Ländern. Wer letztlich entscheidet und die Verantwortung trägt, bleibt so im Ungefähren. Diese Überlagerung von Kompetenzen birgt erhebliches Konfliktpotenzial. Widersprüchliche Anweisungen, langwierige Abstimmungsprozesse und institutionelle Blockaden sind absehbar.

Die Verordnung führt zwangsläufig zu einer erheblichen Zusatzbelastung der öffentlichen Verwaltungen, wobei ein gegebenenfalls notwendiger Stenaufbau in Zeiten leerer Kassen kaum finanzierbar erscheint. Drei- und sechsjährliche Berichtspflichten erfordern Personal und Mittel, die dann für den praktischen Waldumbau fehlen. Für Waldeigentümerinnen und Waldeigentümer entstehen zusätzliche Belastungen durch Nachweise und Kontrollen. Statt die Stabilität der Waldökosystemleistungen zu fördern, droht die Verordnung den klimaadaptiven Waldumbau durch unrealistische Zielvorgaben, Überregulierung und fehlende Finanzierung auszubremsen.

Besonders problematisch ist, dass die Verordnung einen gravierenden Mangel aus der Umsetzung des Natura-2000-Systems wiederholt. Schon dort führten straffe Schutzvorgaben zu dauerhaften Nutzungseinschränkungen – meist ohne angemessene Entschädigung der Eigentümer. Auch im neuen Regelwerk fehlen klare Bestimmungen zu Entschädigungsansprüchen bei Nutzungsbeschränkungen und Wertverlusten. Der Nationale Wiederherstellungsplan beansprucht neue Steuerungsinstrumente und Eingriffsmöglichkeiten, ohne dass die betroffenen Eigentümer verbindlich beteiligt werden.

Finanzierung ungeklärt – es droht Ordnungsrecht

Allein die Kosten zur Umsetzung von Artikel 4 und 5 der Verordnung werden nach Schätzungen der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (Lana) jährlich mit mindestens 2,25 Mrd. Euro veranschlagt – ohne die zusätzlichen Kosten für die Wiederherstellung von Waldökosystemen nach Artikel 12. In ihren eigenen Kostenabschätzungen operiert die EU-Kommission mit offensichtlich unrealistisch niedrigen Ansätzen und blendet die tatsächliche finanzielle Tragweite der W-VO aus.

Weder die EU noch der Bund haben bislang verbindliche Zusagen zu Budgets, Förderzeiträumen oder Finanzierungsmechanismen vorgelegt.

Die Umsetzung der W-VO erfolgt im zweifachen finanziellen Blindflug: Zum einen sind die Kosten für Monitoring, Berichterstellung und Wiederherstellungsmaßnahmen weitgehend unbekannt. Zum anderen stehen die öffentlichen Haushalte – Bund, Länder und Kommunen – unter erheblichem Druck, sodass die notwendigen Finanzquellen nicht erkennbar sind.

Damit ist absehbar: Die Umsetzung der W-VO ist kaum seriös zu finanzieren. Die drohende strukturelle Unterfinanzierung wirft die Frage auf, ob das Prinzip der Freiwilligkeit auf Dauer Bestand haben kann.

Müssen Mitgliedstaaten ihre politisch motivierten, ambitionierten Zielvorgaben ohne ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen erfüllen, bleiben nur zwei Wege: begrenzte Maßnahmen auf staatseigenen Flächen oder ordnungsrechtliche Eingriffe in privates Eigentum. Der Übergang vom Anreiz zum Zwangsregime, d. h. zum ordnungsrechtlichen Zugriff auf private Flächen, wäre damit vorprogrammiert.

Klimaschutz und heimische Holzversorgung gefährdet

Anstatt Synergien zwischen dem Biodiversitäts- und Klimaschutz einerseits und der Entwicklung der Bioökonomie andererseits zu fördern, schafft die Verordnung neue Zielkonflikte. Zu befürchten ist, dass bei einer Umsetzung der W-VO in ihrer aktuellen Form das Holzaufkommen durch starre Vorgaben zur Erreichung „guter Zustände“ und eine schleichende Stilllegung von Waldflächen sinkt, während der Bedarf an klimafreundlichen Materialien weiter steigt. Eine unzureichende heimische Holzversorgung infolge faktischer Nut-

WV-O – ein politisch verfehltes Konzept

Fortsetzung von Seite 15

zungseinschränkungen durch die W-VO führt dann zwangsläufig zu höheren Importen aus Regionen mit geringeren Umweltstandards. Damit droht diese Verordnung, den Beitrag heimischer Wälder zum Klimaschutz zu schwächen, die Bereitstellung vieler weiterer Ökosystemleistungen einzuschränken und die Entwicklung ländlicher Räume zu belasten.

Umsetzung stoppen und W-VO grundlegend überarbeiten

Ohne eine grundlegende Überarbeitung gefährdet die W-VO in ihrer jetzigen Form die nachhaltige Waldbewirtschaftung. Der notwendige Ausgleich auf größerer räumlicher Ebene, um die Sicherung der Biodiversität und die Förderung der Klimaanpassung der Wälder miteinander zu verbinden, wird erschwert.

Die fachlichen Defizite sind grundlegend: Das Regelwerk erkennt sowohl die Dynamik ökologischer Prozesse als auch die praktischen Erfordernisse der Forstwirtschaft. Der Anspruch der Verordnung steht damit in einem eklatanten Widerspruch zu ihrer Umsetzbarkeit. So mutiert ein umweltpolitisches Großvorhaben des Green Deal zu einem höchst aufwendigen bürokratischen Konstrukt, das Klimaschutz, Versorgungssicherheit und die aktive Waldbewirtschaftung nicht fördert, sondern gefährdet.

Der Zustand der Wälder ist uns zu wichtig, als dass er ein Opfer einer wenig sachgerechten Symbolpolitik werden darf. Ein Zurück in die Vergangenheit kann nicht der Weg in die Zukunft sein!

Die Umsetzung der W-VO muss daher gestoppt und die Verordnung grundlegend überarbeitet werden – oder kurzum: No W-VO Deal!