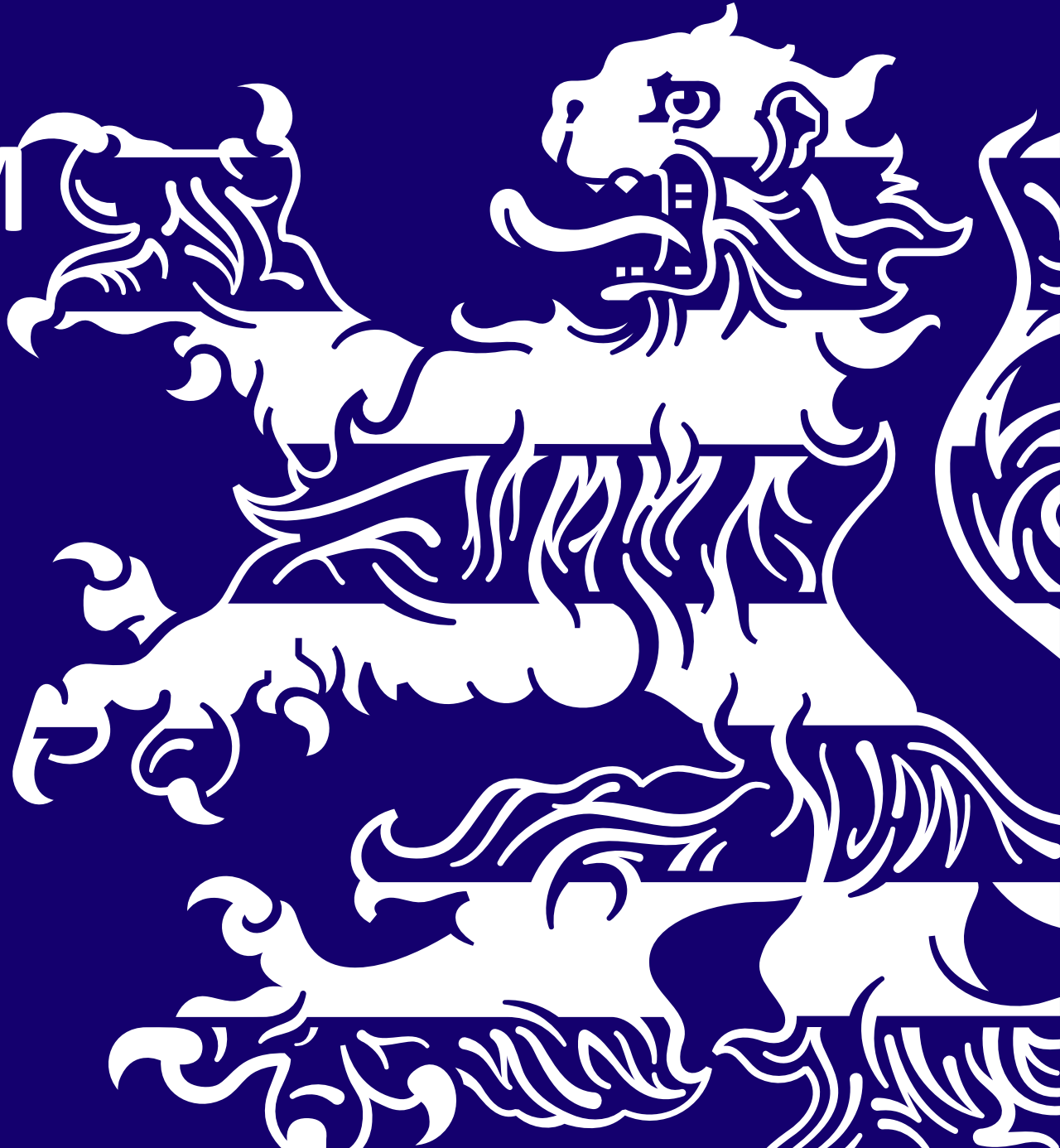


BERLINER WALDSYMPOSIUM 2026

Ambitionierte Ziele, komplexe
Rechtsfragen: Eine juristische
Einordnung der
Wiederherstellungsverordnung



AGENDA

- 01 Grundlagen**
- 02 Wiederherstellungsziele und
-verpflichtungen (Art. 4-13)**
- 03 Der Nationale Wiederherstellungsplan**
- 04 Umsetzungsinstrumente und Finanzierung**



GRUNDLAGEN



RELEVANZ DER WVO

Was macht die Wiederherstellungsverordnung so relevant?

- Ansatz der WVO bezieht sich auf die gesamte Landschaft
- Auswirkung auf jegliche Nutzung von Flächen, insb. Bewirtschaften und Bauen



LEITLINIE, ART. 1 ABS. 2 WVO

Wiederherstellungsmaßnahmen für alle Flächen und Ökosysteme

- bis 2030 auf jew. mindestens 20 % der Land- und Meeresfläche
- bis 2050 für alle Ökosysteme,
die der Wiederherstellung bedürfen



WIRKUNG DER VERORDNUNG

- **Wirkung der Verordnung**
 - **unmittelbar** geltend → In Kraft getreten am 18. August 2024
 - in allen Teilen verbindlich (Art. 288 Abs. 2 AEUV)
- **Sog. „hinkende VO“:**
 - Vergleichbar mit Richtlinie
 - verpflichtet zunächst die **Mitgliedstaaten**
 - Private (zunächst) nicht direkt adressiert
 - Konkretisierung durch MS:
 - Planung
 - Maßnahmen
 - Monitoring
 - Bericht



REGELUNGSANSATZ

- breit angelegt in der **Gesamtlandschaft**, Abdeckung der meisten Ökosystemtypen (**Sektorbezug**)
- enthält verbindliche **quantitative** Ziele, verbunden mit **Zeitvorgaben**
- **Flächen- und Maßnahmenorientierung**, teilweise Erfolg oder auch nur Handlung geschuldet
- teilweise Verbesserungsgebote und **Verschlechterungsverbote**
- nutzt **Indikatoren** zur **Messung des Erfolgs der Wiederherstellung** (teilweise bereits etabliert, teilweise noch zu definieren)
- Schutzgüter und Steuerungsansätze überschneiden sich mit div. EU-Richtlinien, Politiken und Strategien



VERORTUNG DER WVO IM GESAMTSYSTEM DES EUROPÄISCHEN UMWELTRECHTS

- Bezüge für Ziele, Instrumente, Daten, Indikatoren, Berichte und Zeitpläne
- **Natura 2000 - FFH-, VRL**
 - Überschneidungen
 - Bezug auf Lebensraumtypen
 - „günstiger Erhaltungszustand“
 - Umsetzung in Natura 2000 Gebieten bis 2030 prioritär
 - **ABER WVO gerade nicht auf Schutzgebiete begrenzt**
- WRRL/MSRL
- GAP/GFP
- BiodivStrat
- ForstStrat



WVO - STRUKTUR (KAPITEL, ARTIKEL, ANHÄNGE)

- Kapitel I: Allgemeine Bestimmungen (Art. 1-3)
- **Kapitel II: Wiederherstellungsziele und -verpflichtungen (Art. 4-13)**
 - **Terrestrische** und marine Ökosysteme, erneuerbaren Energien und Landesverteidigung, städtische Ökosysteme, Flüsse und Auen, **Bestäuberpopulationen, Agrar-/Waldökosysteme, Baumpflanzung**
- **Kapitel III: Nationaler Wiederherstellungsplan (Art. 14-19)**
- Kapitel IV: Überwachung, Berichterstattung (Art. 20, 21)
- Kapitel V: Delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte (Art. 22-24)
- Kapitel VI: Schlussbestimmungen (Art. 25-28)
 - Änderung der Verordnung (EU) 2022/869, Überprüfung, Vorübergehende Aussetzung, Inkrafttreten
- **Anhänge I bis VII: u.a. Lebensraumtypen, Arten, Methoden, Indikatoren, Maßnahmen**



BEGRIFFSBESTIMMUNGEN, ART. 3 ABS. 3 WVO

• „Wiederherstellung“:

- Prozess der **aktiven** oder **passiven** Unterstützung der **Erholung eines Ökosystems** zur Verbesserung seiner Struktur und Funktionen
- mit dem Ziel, die biologische Vielfalt und die Widerstandsfähigkeit der Ökosysteme zu erhalten oder zu verbessern,
- **indem eine Fläche eines Lebensraumtyps auf einen guten Zustand** gebracht wird bis die **günstige Gesamtfläche** erreicht wird und der Zustand des Habitats einer Art zur Erreichung einer **ausreichenden Qualität und Quantität verbessert** wird
- und die Zielvorgaben und Verpflichtungen gemäß den Artikeln 8 bis 12 einschließlich der Erreichung des zufriedenstellenden Niveaus für die in den Artikeln 8 bis 12 genannten Indikatoren erfüllt werden.



BEGRIFFSBESTIMMUNGEN, ART. 3 ABS. 3 WVO

Referenzzustände

- „guter Zustand“
- „guter Umweltzustand“
- „günstiger Erhaltungszustand eines Lebensraums“
- „günstiger Erhaltungszustand einer Art“
- „günstige Gesamtfläche“
- „ausreichende Qualität des Habitats“
- „ausreichende Quantität des Habitats“

-> „zufriedenstellendes Niveau“ nicht definiert

- Werden maßgebend dafür sein, was umzusetzen ist



WIEDERHERSTELLUNGSZIELE UND -VERPFLICHTUNGEN (ART. 4-13)

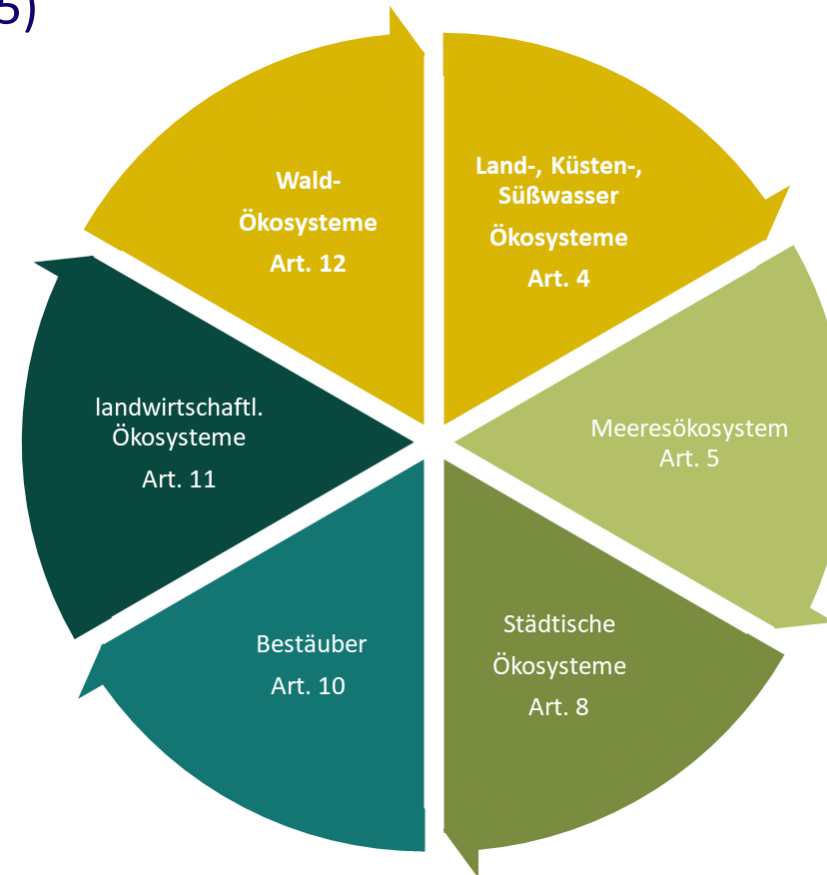


WIEDERHERSTELLUNGSZIELE UND -VERPFLICHTUNGEN (ART. 4-13)

Überblick

- terrestrische Lebensraumtypen und Habitate der Arten (Art. 4)
- marine Lebensraumtypen und Habitate der Arten (Art. 5)
- urbane Ökosysteme (Art. 8)
- Flüsse und Auen (Art. 9)
- Bestäuber (Art. 10)
- Agrarökosysteme und Moore (Art. 11)
- Wälder (Art. 12)
- Pflanzung von Bäumen (Art. 13)

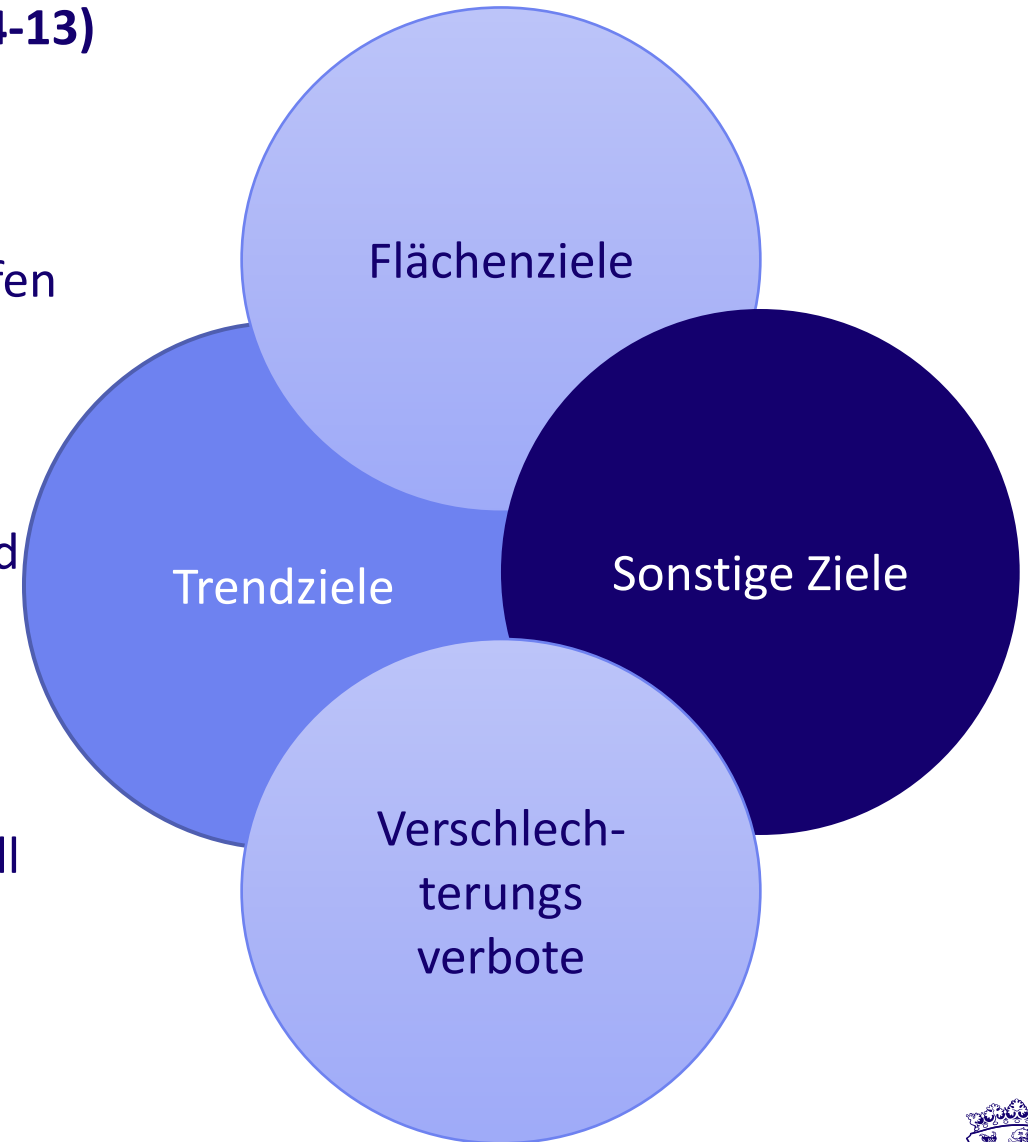
- Verschiedene Zuständigkeiten betroffen



WIEDERHERSTELLUNGSZIELE UND -VERPFLICHTUNGEN (ART. 4-13)

Zielarten

- Flächenziele: Auf einem dem **Umfang nach bestimmbar**en **Flächenanteil** müssen Wiederherstellungsmaßnahmen ergriffen werden (Art. 4, 5 und 11 Abs. 4 W-VO).
- Trendziele: Die **Werte** für spezifische Indikatoren sollen bzw. müssen **steigen**, ein zufriedenstellendes Niveau erreichen und halten. (zB Art. 11 Abs. 1-3, 12 W-VO).
- Verbesserung u. Verschlechterung, Art. 4 Abs. 11, 12 WVO
- Sonstige Ziele z. B. Beitragsziel zu einem unionsweiten Ziel soll (Art. 9 Abs. 1, Art. 13 W-VO).



WIEDERHERSTELLUNGSMÄßNAHMEN DES ANHANGS 7 DER WVO - BEISPIELLISTE

- **Stärkung ökologischer Elemente in Wäldern**, wie etwa große, alte und sterbende Bäume (**Habitatbäume**), und Erhöhung der Menge liegenden und stehenden **Totholzes**
- Stärkung der **Vielfalt der Wälder** durch die Wiederherstellung von Mosaiken anderer Lebensräume als Wäldern, wie beispielsweise offener Grasland- oder Heideflächen, Teiche oder Felsgebiete.
- Anwendung von „**naturbasierten**“ forstwirtschaftlichen oder „**Dauerwald**“-Ansätzen; Einführung **heimischer Baumarten**.
- Förderung der Entstehung **heimischer Altwälder und reifer Bestände**
 - z. B. durch **Aufgabe der Holzernte** oder durch **aktive Bewirtschaftung** mit Begünstigung der Entwicklung selbstregulierender Funktionen und geeigneter Widerstandsfähigkeit



FLÄCHENZIELE

ART. 4 WVO



ÜBERSICHT – ART. 4 WVO (FLÄCHENZIELE)

- **Art. 4 Abs. 1 WVO** – die MS ergreifen Maßnahmen, auf **LRT-Flächen, die keinen guten Zustand aufweisen**
 - 30 % der Gesamtfläche von Lebensraumtypen in nicht gutem Zustand bis 2030 (vorrangig in Natura 2000-Gebieten)
 - 60 % der Fläche jeder Lebensraumtypengruppe bis 2040
 - 90 % der Fläche jeder Lebensraumtypengruppe bis 2050
- **Art. 4 Abs. 4 WVO** – die MS ergreifen Maßnahmen, auf **Flächen die keine LRT aufweisen**, damit eine **günstige Gesamtfläche** für diese LRT erreicht wird
 - 30 % bis 2030
 - 60 % bis 2040
 - 100 % bis 2050 der zusätzlich erforderlichen Fläche
- **Art. 4 Abs. 7 WVO** – Ergreifen von Maßnahmen **zur Wiederherstellung der Habitate**, bis eine **ausreichende** Qualität und Quantität dieser Habitate erreicht ist



LEBENSRAUMTYPEN NACH DER WVO – ANHANG I

- Hainsimsen-Buchenwald (Luzulo-Fagetum) (FFH-Code 9110)
- Waldmeister-Buchenwald (Asperulo-Fagetum) (FFH-Code 9130)
- Alte bodensaure Eichenwälder auf Sandebenen mit Quercus robur (FFH-Code 9190)
- Moorwälder (FFH-Code 91D0)
- Subatlantischer oder mitteleuropäischer Stieleichenwald oder Eichen-Hainbuchenwald (Carpinion betuli) (FFH-Code 9160)



VERSCHLECHTERUNGSVER BOT

ART. 4 ABS. 11 UND 12 WVO



HESSEN

ART. 4 ABS. 11, 12 WVO: VERSCHLECHTERUNGSVERBOT ZU TERRESTR. ÖKOSYSTEMEN

- Pflicht zur Ergreifung von Maßnahmen (Art. 4 Abs. 11, 12)
- **Abs. 11: Zustand von Flächen, die der WVO unterliegen**
 - Verbesserungsgebot:
 - Flächen, die Wiederherstellungsmaßnahmen **„unterliegen“**
 - → kontinuierliche Verbesserung
 - → bis die in Anhang I genannten LRT **einen guten Zustand erreichen**
 - Verschlechterungsverbot (UAbs. 2):
 - Flächen, die **bereits wiederhergestellt sind** und **guten Zustand** erreicht haben
 - Mitgliedstaaten müssen Maßnahmen ergreifen, um sicherzustellen, dass **sich der Zustand nicht erheblich verschlechtert**
- **Abs. 12: Verschlechterungsverbot : Bemühen** (spätestens ab Veröffentlichung des NWP)
 - Verhinderung erheblicher Verschlechterung des Zustands sonstiger Flächen in gutem Zustand



ART. 4 ABS. 11, 12 WVO: VERSCHLECHTERUNGSVERBOTE ZU TERRESTR. ÖKOSYSTEMEN

- **Faktische Veränderungssperre für Flächen die Wiederherstellungsmaßnahmen unterliegen?**
 - These: Wortlaut und Struktur in Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO vergleichbar mit Vorgaben des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL und Art. 4 WRRL
 - These: Wirkung der WVO = „FFH überall“?
 - These: Ausnahmen in Abs. 14, 15, 16 - wie „überwiegendes öffentliches Interesse“ – vgl. eng wie FFH-RL
- **Verträglichkeitsprüfung auf (potenziellen) Wiederherstellungsflächen erforderlich?**
 - Wortlaut der WVO begründet nicht unmittelbar eine eigenständige Verträglichkeitsprüfung
 - These: Schutzziel und der Zweck der WVO können jedoch eine solche vorab Kontrolle von Vorhaben erforderlich machen



TRENDBEZOGENE ZIELE, INSB. ART. 11 UND 12 WVO



TRENDBEZOGENE ZIELE

- bei **Stadt-, Agrar- und Waldökosystemen** sowie **Bestäuberpopulationen** (Art. 8 Abs. 2 und 3, Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 und 3, Art. 12 Abs. 2 und 3) „steigender Trend“ bzw. „Aufwärtstrend“
- in Bezug auf bestimmte Gesamtflächen, Indizes oder andere Indikatoren
- Entwicklung, die langfristig eine durchschnittlich positive Grundrichtung beibehält (nicht bloß Abflachen der Kurve eines Negativtrends)
- Verbesserung des Ökosystems zu messen an Aufwärtstrends der bestimmten Indikatoren (Auswahl)



AGRARÖKOSYSTEME (ART. 11) UND WÄLDER (ART. 12)

• **Art. 12 - Waldökosysteme**

- Erreichen eines Aufwärtstrends auf nationaler Ebene bei mindestens sechs von sieben Indikatoren bis zufriedenstellendes Niveau erreicht ist , durch zusätzliche Wiederherstellungsmaßnahmen
 - zB Stehendes und liegendes Totholz, Anteil der Wälder mit uneinheitlicher Altersstruktur, Waldvernetzung
- Erreichen eines Aufwärtstrends bei dem Index häufiger Waldvogelarten bis zufriedenstellendes Niveau erreicht ist

• **Erstreckung der Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO auf Art. 11 und 12 WVO?**

- These: sektorale Wiederherstellungsansätze für landwirtschaftliche bzw. forstwirtschaftliche Ökosysteme
- Wortlaut „zusätzlich“ und keine mit Art. 4 WVO identische Flächenlogik
- Überschneidung möglich



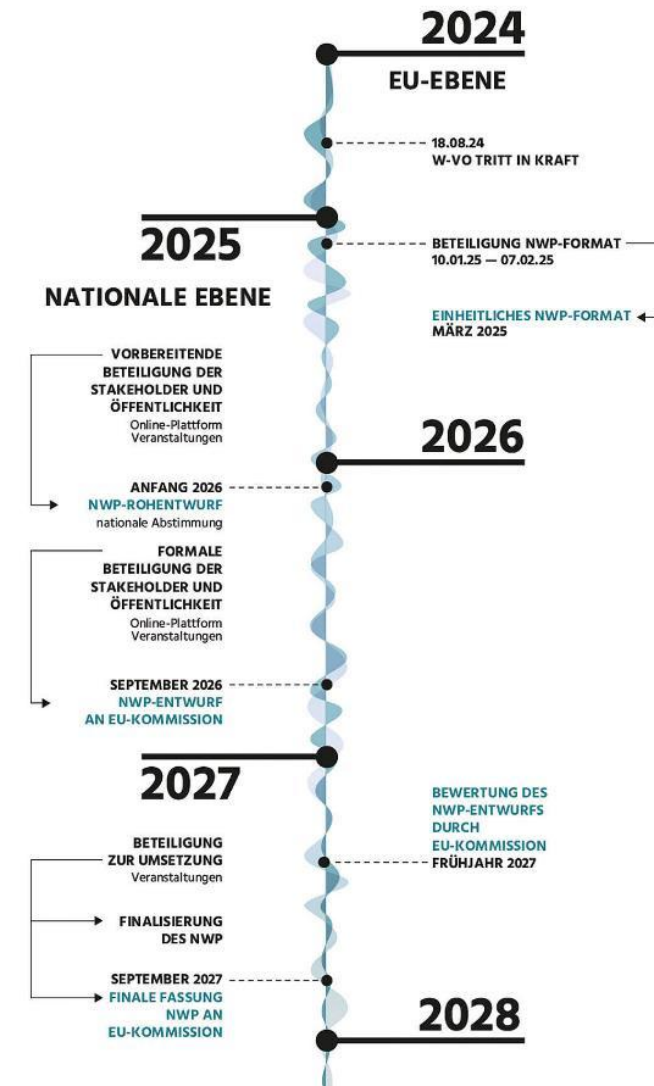
DER NATIONALE WIEDERHERSTELLUNGSPLAN (NWP)



DER NATIONALE WIEDERHERSTELLUNGSPLAN (NWP)

- Zusammenstellung der Länderbeiträge zu einem Nationalen Wiederherstellungsplan (NWP) durch den Bund
- **Öffentlichkeitsbeteiligung durch den Bund im Frühjahr 2026**
- **01.09.2026 – Entwurf des NWP der Mitgliedstaaten an die EU-KOM**
- + 6 Monate - Prüfung des Entwurfs durch KOM
- + 6 Monate - Übermittlung des finalen NWP an KOM
- **Veröffentlichung des NWP im September 2027**

ZEITSTRAHL ZUR ERSTELLUNG DES NATIONALEN WIEDERHERSTELLUNGSPLANS (NWP)



DER NATIONALE WIEDERHERSTELLUNGSPLAN (NWP)

- Der NWP muss im „einheitlichen Format“ der KOM erstellt werden
- Format enthält
 - Felder, die obligatorisch ausgefüllt werden müssen,
 - Felder für die bereits auf EU-Ebene Daten vorliegen, die hinterlegt werden
 - Felder, die fakultativ ausgefüllt werden können.

Teil A – Zielunabhängige Angaben		
2	Erstellung und Festlegung des nationalen Wiederherstellungsplans (Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe w)	
2.1	Beteiligung der Öffentlichkeit (Artikel 14 Absatz 20 und Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe w)	
2.1.1	Zusammenfassung des Verfahrens zur Erstellung des Plans, Ergebnisse der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Beteiligung der Interessenträger	Freitextfeld, vorgeschlagene Länge: maximal 3 000 Zeichen
3.2	Ausmaß der Land- und Meeresflächen, die bis 2030 Wiederherstellungsmaßnahmen unterliegen	a) Voraussichtliches Ausmaß der Landflächen, die bis 2030 wirksamen und flächenbezogenen Wiederherstellungsmaßnahmen unterliegen sollen (in km²) b) Voraussichtliches Ausmaß der Meeresflächen, die bis 2030 wirksamen und flächenbezogenen Wiederherstellungsmaßnahmen unterliegen sollen (in km²)
14.5.2	Vorläufige Karten der potenziell wiederherzustellenden Flächen (Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe a) (fakultativ)	Geoinformationen in Form von NUTS-3-Angaben, 10x10 km-Rastern oder isolierten Polygonen



DER NATIONALE WIEDERHERSTELLUNGSPLAN (NWP)

- Teil A: Ziel- bzw. artikelübergreifende Informationen
 - Übergreifende Angaben, Verfahren zur Erstellung des NWP, inkl. Der Öffentlichkeitsbeteiligung, Finanzierungsbedarfe, Positive Nebeneffekte
- Teil B: Ansatz zur Erreichung der Wiederherstellungsziele und -verpflichtungen, je Artikel
 - Angaben für die verschiedenen Artikel inklusive Potenzialkarten
- Teil C: Maßnahmen – alle Angaben sind pro Maßnahme auszufüllen
 - Beschreibung der Maßnahme, Planungsebene (national, regional, lokal oder transnational), Beitrag zur Zielerreichung,
 - die Geolokalisierung von konkreten Maßnahmenflächen ist nicht erforderlich; Angaben zur Finanzierung der Maßnahme sind nicht erforderlich



DER NATIONALE WIEDERHERSTELLUNGSPLAN (NWP)

- **Aktueller Stand: Beteiligungsformat zum Entwurf läuft**
 - Nationaler Ansatz und Kontextinformationen
 - Prinzip der Freiwilligkeit und kooperative Umsetzung
 - Maßnahmen zur Verhinderung einer Verschlechterung, Kap. 6.4
- **Aufgeführte Maßnahmen zB**
 - Waldumbau und Wiederaufforstung
 - Neu-Etablierung von Lebensraumtypen der Eichen- und Eichenmischwälder
 - Klimaangepasstes Waldmanagement (Förderprogramm)



DER NATIONALE WIEDERHERSTELLUNGSPLAN (NWP)

- Hohe Abstraktion → **keine konkrete Flächenzuordnung** von Maßnahmen (NWP 2026/2027)
 - Für die Artikel 4, 5 und 8-12 müssen bestmögliche Schätzungen für die „voraussichtlichen Gesamtflächen, die Wiederherstellungsmaßnahmen unterliegen“ angegeben werden.
 - Es erfolgt keine konkrete Verortung von Maßnahmen zum jetzigen Zeitpunkt
 - Angaben zu Potentialflächen auf Ebene der Landkreise angeben (NUTS 3-Niveau, Suchräume) sowie
 - Maßnahmen auf hohem Abstraktionsniveau



DER NATIONALE WIEDERHERSTELLUNGSPLAN (NWP)

- (P) Entwurf des NWP erfasst bestehende Programme als „**Wiederherstellungsmaßnahmen**“ (Art. 15 Abs. 3 Buchst. c)
 - → u. a. „Klimaangepasstes Waldmanagement“ und „Waldumbau und Wiederaufforstung“
- **Was bedeutet das für die Flächen, die diesen Programmen unterliegen?**
- Flächen in diesen Programmen *können* künftig als Flächen gelten, die **Wiederherstellungsmaßnahmen i. S. d. WVO** unterliegen → RF: **Anwendbarkeit des Verbesserungs- und Verschlechterungsverbots** (Art. 4 Abs. 11 WVO)
- Argument:
 - Flächenziele nach Art. 4 WVO müssen bis 2030 erreicht werden
 - Bereits geförderte Flächen bzw. Flächen mit finanzierten (Wiederherstellungs-)Maßnahmen bieten verfügbares Umsetzungspotenzial



UMSETZUNGS- INSTRUMENTE UND FINANZIERUNG



UMSETZUNGSINSTRUMENTE

- Vertragsnaturschutz
- Förderprogramme, zB
 - EU Programme und Fördermittel wie „EU LIFE-Programm“
 - Nationale Programme wie „Klimaangepasstes Waldmanagement“
- Ökopunkte
 - naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen bei Eingriffen
- Naturschutzgutschriften
- BNatSchG und Landesnaturschutzgesetze
 - Schutzgebiete
 - Biotopschutz
 - Eingriffsregelung
- Andere Fachgesetze wie Bau- und Planungsrecht, Wasserrecht, Waldrecht etc.
- Verwaltungsvorschriften, Managementpläne



FINANZIERUNG

- konkrete Mittelfinanzierung und Finanzierungsinstrumente sind weiterhin unklar
 - Finanzierungslücke für den Zeitraum bis 2027 ca. 2,4 bis 3,7 Mrd. EUR pro Jahr
- KOM führt für die Umsetzung der W-VO die Finanzierung aus EU-, Bundes- und Privatmitteln an.
 - Abstellen auf die GAP → EU stellt hierfür aber keine zusätzlichen Mittel in Aussicht
 - Auch im MFR ist kein eigenständiger Naturschutzfond vorgesehen
- Erforderlich: finanzielle Anreizkomponenten (Förderprogramme) und Ausgleichsleistungen
- Neue Finanzierungsinstrumente, z.B. über Naturschutzgutschriften und Ökopunkte
 - Noch nicht erprobt und bewährt
 - können nur marginal zur flächenhaften Zielerreichung beitragen
- Tendenz ersichtlich, dass die Länder/Kommunen Umsetzungskosten tragen müssen



GESETZ ZUR STÄRKUNG DER NATÜRLICHEN INFRASTRUKTUR - NATINFG

- Räumliche Konkretisierung der Wiederherstellungsziele **neben** dem Wiederherstellungsplan
 - § 9 Abs. 3 Nr. 4 Landschaftsplanung als vorbereitende räumliche Konkretisierung
 - § 9a Bundeslandschaftsprogramm als Planungsplattform für den Wiederherstellungsplan
 - § 20a Natürliche Infrastruktur – als dauerhafte Flächenkulisse; Bereitstellung und Bündelung
- Abwägungsgewicht und Steuerungswirkung
 - § 1 Abs. 1a: Ziele nach Artikel 4 und 5 WVO als überragendes öffentliches
- Aktive öffentliche Sicherung geeigneter Flächen durch § 66 Vorkaufsrechte
 - Erweiterung zB Natura 2000, Biotop, Moor
- Neue Finanzierungsinstrumente, z.B. über Naturschutzgutschriften und Ökopunkte



UMSETZUNGSINSTRUMENTE

- These: Hineinwachsen in das Ordnungsrecht bei ungenügender Zielerreichung oder Zielverfehlung
 - Gestaltungsspielraum der WVO reicht nur soweit wie Zielerreichung sichergestellt wird
 - Das unionsrechtliche Vorsorge- und Effektivitätsprinzip verstärkt diesen Mechanismus
 - vgl. EuGH-Entscheidungen zur Umsetzung der FFH-Richtlinie
- These: Entstehung einer dauerhaften Wiederherstellungskulisse mit eng begrenzter Anpassungsfähigkeit
 - Flächen- und Trendziele allein erzeugen noch keine dauerhafte Nutzungsbindung
 - Art. 4 Abs. 11 WVO **verknüpft** Wiederherstellung von LRT mit Verbesserungsgebot und Verschlechterungsverbot
 - Erreichte Zustände müssen erhalten und weitere Verschlechterungen verhindert werden
 - Risiko einer zunehmend statischen Flächenkulisse



DANKE

Kontakt

Dr. Elisabeth Zinke-Heßler
E-Mail elisabeth.zinke-hessler@lv.hessen.de
Tel. +49 (30) 726 200 890



HESSEN