Brüssel, 11. August 2026

Wiederherstellungsverordnung:

Ohne grundlegende Revision ist keine Umsetzung vor Ort möglich

Positionierung der kommunalen Spitzen- und Landesverbände Bayerns
und Baden-Württembergs

Unsere Kommunen – die Gemeinden, Städte, Landkreise und Bezirke – sind tagtäglich erste Ansprechpartner für ihre Bürgerinnen und Bürger. Sie sind Grundlage des demokratischen Staates sowie Träger der kommunalen Selbstverwaltung und daher auch Gradmesser der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Verfahren. Aus diesem Grund benötigen die Kommunen Rahmenbedingungen, die es ihnen ermöglichen, ihr verfassungsrechtlich garantiertes Recht auf kommunale Selbstverwaltung wirksam ausüben zu können.

Die kommunalen Spitzen- und Landesverbände Bayerns und Baden-Württembergs[1] bekennen sich zum Umwelt- und Klimaschutz und unterstützen das Ziel, Biodiversität zu schützen und Ökosysteme langfristig zu stärken. Der Schutz natürlicher Lebensgrundlagen ist eine zentrale Aufgabe nachhaltiger Politik und wird von den Kommunen bereits heute in vielfältiger Weise wahrgenommen. Die Verordnung (EU) 2024/1991 über die Wiederherstellung der Natur (W-VO) weist jedoch in ihrer derzeitigen Ausgestaltung erhebliche strukturelle, rechtliche und praktische Defizite auf. Ohne grundlegende Überarbeitung droht die Verordnung in der kommunalen Praxis nicht nur zu erheblichen Vollzugsproblemen zu führen, sondern zugleich zentrale europäische Zielsetzungen, insbesondere beim Wohnungsbau und der Transformation der Wirtschaft, massiv zu beeinträchtigen. Die bisherigen Vorschläge der EU-Kommission im Rahmen des Umwelt-Omnibus beschränken sich weitgehend auf Verfahrensvereinfachungen, Unterstützungsmaßnahmen und die Reduzierung einzelner Berichtspflichten. Dies wird den strukturellen Problemen der Verordnung nicht gerecht. Bis September 2026 werden die Mitgliedstaaten die ersten Entwürfe der nationalen Wiederherstellungspläne vorlegen. Die europäische Ebene ist aufgefordert, realistische finanzielle und organisatorische Rahmenbedingungen für den erfolgreichen Vollzug dieser Maßnahmenpläne zu schaffen. Dazu gehört auch eine zielgerichtete und praxistaugliche Umsetzung der W-VO. Erforderlich hierfür ist eine grundlegende Überarbeitung der Verordnung im Sinne eines „kommunalen Omnibus“

[1] Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag, Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Bezirketag; Gemeindetag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Landkreistag Baden-Württemberg

unter umfassender Einbindung der kommunalen Ebene als zentraler Umsetzungsebene. Die Verordnung ist nach aktuellem Stand für viele Kommunen nicht umsetzbar und daher bis zu ihrer Anpassung vorübergehend auszusetzen. Unsere Forderungen im Überblick:

1. Verlässliche und auskömmliche Finanzierung sicherstellen

Die Umsetzung der W-VO wird erhebliche Kosten verursachen. Allein für die Umsetzung von Artikel 8 wird im Entwurf des nationalen Wiederherstellungsplans bereits für den Zeitraum von August 2024 bis Juni 2032 in Deutschland eine Finanzierungslücke von 2,15 Mrd. € jährlich geschätzt. Darüber hinaus fehlt bis heute ein eigenständiges europäisches Finanzierungsinstrument. Der bereits für den 19. August 2025 angekündigte Finanzierungsbericht der EU-Kommission wurde noch immer nicht veröffentlicht und ist zwingend zeitnah vorzulegen. Obwohl sich die Mitgliedstaaten bereits in der Erstellung ihrer nationalen Wiederherstellungspläne befinden und dabei erste und künftig wohl noch weitergehende Anforderungen für die spätere Umsetzung formulieren, bleiben die bislang genannten Fördermöglichkeiten unkonkret und reichen absehbar bei Weitem nicht aus. Klar ist: Ohne tragfähige Finanzierung drohen die Ziele der Verordnung angesichts der massiven Finanzkrise der kommunalen Haushalte zu scheitern. Daher fordern wir neben einer grundlegenden inhaltlichen Anpassung eine sichere und auskömmliche Deckung des jährlichen Finanzbedarfs durch die Europäischen Union (EU) im Rahmen des nächsten Mehrjährigen Finanzrahmens der Jahre 2028 bis 2034.

2. Bürokratiebelastung deutlich reduzieren

Die in der Verordnung vorgesehenen Überwachungs-, Kartierungs- und Berichtspflichten werden auf allen Verwaltungsebenen zu zusätzlichem Aufwand führen. Insbesondere die Vollkartierung und Bewertung sämtlicher Lebensraumtypen und Habitate werden personelle und finanzielle Ressourcen binden, die bislang weder finanziert noch organisatorisch abgesichert sind.

Daher fordern wir eine Anpassung der Verordnung, eine Konzentration auf schon bestehende bzw. praktikable und verhältnismäßige Monitoringinstrumente sowie die Vermeidung zusätzlicher Verwaltungsstrukturen. Vor diesem Hintergrund regen wir an, dass die europäische Ebene auf kleinteilige Vorgaben verzichtet, um die ohnehin stark beanspruchten staatlichen Strukturen nicht weiter zu belasten.

3. Bedürfnisse der Wohnraumversorgung anerkennen und schützen (Artikel 8)

Insbesondere Artikel 8 steht in erheblichem Konflikt mit den wohnungs-, struktur- und wirtschaftspolitischen Zielen der EU und Deutschlands. Dabei zeigt sich, dass eine Vielzahl an Kommunen in Bayern, Baden-Württemberg und in ganz Deutschland von den Vorgaben der W-VO direkt betroffen sein wird. Nach der Erfassung des Bundesamts für Naturschutz (BfN) werden rund 3.000 Kommunen im Bundesgebiet von Artikel 8 erfasst. Davon entfallen 586 auf Baden-Württemberg, was rund 53,2 % der insgesamt 1.101 Städte und Gemeinden des Landes entspricht. In Bayern sind nach derzeitigem Stand gut 560 von 2.056 Gemeinden und Städte betroffen. Etwa 75 % dieser Kommunen weisen einen angespannten Wohnungsmarkt auf. Das vorgesehene Netto-Null-Ziel für städtische Grünflächen bis 2030 sowie die Verpflichtung zu einer Verbesserung des Niveaus ab 2031 erschweren nun sowohl die Innenentwicklung als auch die Ausweisung neuer Bauflächen erheblich. Dadurch drohen insbesondere eine weitere Verknappung von Bauland, steigende Baukosten sowie Einschränkungen kommunaler Planungshoheit. Es besteht sogar die Gefahr einer Zunahme der Inanspruchnahme bislang unbebauter Flächen außerhalb städtischer Ökosysteme. Daher ist dringend geboten, dass diese Situation bei der anstehenden Prüfung

der nationalen Wiederherstellungspläne mit entsprechendem Gewicht berücksichtigt wird. Darüber hinaus fordern wir eine grundlegende Überarbeitung der Verordnung, die eine ganzheitliche politische Zielerreichung im Bereich Wohnraumversorgung ausdrücklich anerkennt. Die betroffenen Städte und Gemeinden dürfen nicht für eine unzureichende Konstruktion des Artikel 8 zur Verantwortung gezogen werden. Ziel muss eine Lösung sein, die die gegenwärtige Situation auf den Wohnungsmärkten sowie die notwendigen Handlungsspielräume im Rahmen der kommunalen Planungshoheit ausdrücklich berücksichtigt.

4. Qualitative statt quantitative Betrachtung: Bestehende nationale Regelungen und kommunale Instrumente anerkennen

Die kommunale Bauleitplanung orientiert sich seit Jahrzehnten an den Grundsätzen nachhaltiger Stadtentwicklung und leistet damit erhebliche Beiträge zum Natur- und Klimaschutz. Mit den bestehenden Eingriffs- und Ausgleichsregelungen des Baugesetzbuchs und Bundesnaturschutzgesetzes sowie etablierten Ökokonto-Modellen bestehen bereits funktionierende und praxiserprobte Instrumente. Der stark flächenhafte Bilanzierungsansatz von Artikel 8 widerspricht der erfolgreichen Strategie, trotz stetig steigenden Siedlungsdrucks eine qualitätsvolle und damit nachhaltige Stadtnatur fortzuentwickeln. Mit Artikel 8 wurde eine inkohärente Parallelstruktur geschaffen, die den Herausforderungen des Naturschutzes und Klimawandels in Gebieten mit hohem Siedlungsdruck nicht gerecht wird. Auch die Entwicklung besonderer Grünqualitäten, insbesondere qualitative Verbesserungen bestehender Grünflächen, muss anerkannt werden können. Das Baugesetzbuch beispielsweise lässt es im Sinne der in der Bauleitplanung geltenden Eingriffs- und Ausgleichsregelung (§ 1a Abs. 3 BauGB) zu, bei der flächenmäßigen Kompensation von Grünverlusten Qualitätsverbesserungen positiv zu berücksichtigen. Wir fordern, diesen Ansatz analog bei der Definition des zufriedenstellenden Niveaus von städtischen Ökosystemen und bei Bedarf auch im Rahmen einer grundlegenden Überarbeitung von Artikel 8 aufzugreifen. Dies würde zudem die Erfassung vertikaler Grünflächen, die bei der geplanten Flächenerfassung durch Copernicus nicht berücksichtigt werden, ermöglichen.

5. Realitätsnahe Gebietskulissen und kommunale Steuerbarkeit sicherstellen

Die bisher beabsichtigte Abgrenzung der städtischen Ökosystemgebiete erfolgt nach der DEGURBA-Klassifikation – einer rein statistischen Methode auf Basis von 1-km²-Rasterzellen und Bevölkerungsdichte. Dies führt teilweise zu sachlich fragwürdigen und schwer vermittelbaren Abgrenzungen. Ländlich geprägte Gemeinden werden als kleinere Städte erfasst und unterliegen den Vorgaben des Artikels 8 – unmittelbar angrenzende Gemeinden mit ähnlicher Struktur fallen nicht darunter. Die starre Rasterlogik durchschneidet Ortslagen willkürlich und erfasst auch zusammenhängende ländliche Gebiete. Funktionale Siedlungsräume werden teilweise unzureichend abgebildet. Durch dieses Vorgehen unterliegen beispielsweise 586 Kommunen und damit 53,2 % aller 1.101 Städte und Gemeinden in Baden-Württemberg der W-VO. Wir fordern daher, die Gebietskulisse so zu justieren, dass sie tatsächlich nur verdichtete Siedlungsbereiche erfasst und keine ländlichen Räume ohne erhöhten Handlungsbedarf.

Darüber hinaus erschwert die Notwendigkeit des Artikels 8, Grünverluste nur innerhalb städtischer Ökosysteme auszugleichen, eine konsequente Innenentwicklung der Siedlungsgebiete. In zahlreichen betroffenen Kommunen sind geeignete innerörtliche Flächen für Entsiegelungs- und Aufwertungsmaßnahmen nur noch eingeschränkt verfügbar. Gleichzeitig besteht für Städte und Gemeinden mit erheblichem Siedlungs- und Nachverdichtungsdruck umso mehr die Notwendigkeit, angrenzend an das Ökosystemgebiet über eine entsprechende Grünflächenentwicklung für Entlastung zu sorgen. Die W-VO lässt zwar einen interkommunalen Ausgleichsmechanismus auf nationaler Ebene zu.

Diese nationale Betrachtung trägt jedoch nicht zwangsläufig dort, wo die Entlastung am nötigsten ist, zur Verbesserung der Grüninfrastruktur bei. Im Vollzug von Artikel 8 müssen daher Wege gefunden werden, damit die mit der Nachverdichtung einhergehenden Grünverluste ortsnah, angrenzend an ausgewiesene städtische Ökosystemgebiete, ausgeglichen werden können. Sollte dies nicht gelingen, ist Artikel 8 auch dahingehend zu überarbeiten.

6. Praxistaugliche Regelungen für Waldökosysteme schaffen

Auch die Regelungen zu Waldökosystemen in Artikel 12 und 13 bedürfen einer grundlegenden Überarbeitung. Waldökosysteme wachsen über Jahrzehnte und unterliegen in dieser Zeit erheblichen externen Einflüssen wie Klimawandel, Extremwetterereignissen oder Schädlingsbefall. Die auf kurzfristige, teils statisch wirkende Zielvorgaben ausgerichtete Systematik der W-VO wird diesen spezifischen Rahmenbedingungen nicht gerecht. Das Verschlechterungsverbot führt dazu, dass notwendige präventive Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel, wie z. B. Änderungen der Baumarten, wesentlich erschwert werden, weil sie mit dem Verschlechterungsverbot kollidieren können. In Artikel 4 sollte daher eine generelle Ausnahme vom Verschlechterungsverbot im Falle aktiver Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel aufgenommen werden. Ebenso abgelehnt wird eine ggf. zur Erfüllung des Verschlechterungsverbots drohende Verträglichkeitsprüfung einzelner forstlicher oder jagdlicher Tätigkeiten.

Unabhängig davon verfügt Deutschland bereits heute über hohe und international anerkannte Standards nachhaltiger Forstwirtschaft. Das Bestehen solcher gesetzlich normierter Nachhaltigkeitsgrundsätze auf Ebene der Mitgliedstaaten sollte ausreichen, um die Einhaltung der W-VO zu implizieren. Ein stichprobenhaftes Auswerten der ohnehin zu erstellenden Forsteinrichtungspläne, die den Ist-Zustand durch Waldinventuren erfassen und darauf aufbauend nachhaltige Zielzustände für die langfristige Stabilisierung und Weiterentwicklung der Wälder festlegen, könnte dies abrunden. Zusätzliche Anforderungen, die kommunale Waldbesitzer ordnungsrechtlich zur Umsetzung verpflichten, sind daher nicht notwendig.

7. Regelungen für Gewässer und Moore flexibilisieren und Fristen realistisch anpassen

Die in der W-VO verankerten Verpflichtungen der EU-Mitgliedstaaten zur Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme an Gewässern (Anhang I nach Artikel 4 sowie Artikel 9) und zur Wiedervernässung von Mooren (Artikel 11 Abs. 4) sind nicht flexibel genug ausgestaltet worden, um der Dynamik der klimatischen Veränderungen über einen längeren Zeitraum konsequent zu begegnen. So ist eine Erreichung der Ziele der Verordnung bis zur ersten Frist 2030 nicht realistisch. Insbesondere mit Blick auf eine erste Frist benötigen die Kommunen deutlich mehr Zeit (bis etwa 2045) sowie eine sichergestellte auskömmliche Finanzierung für Maßnahmen und Verwaltungsaufwand, um notwendige Verfahren zu etablieren. Hierzu muss die W-VO angepasst werden, sodass die erforderliche Flexibilität für eine realistische und zugleich ambitionierte Zielerreichung geschaffen wird. Zum Gelingen ist es ferner essenziell, dass die W-VO künftig eindeutig regelt, dass bereits bestehende Systeme im Rahmen anderer EU-Regularien, z. B. WRRL oder FFH-RL, zu nutzen sind, um Doppelstrukturen zu vermeiden.

Für Rückfragen stehen Ihnen die Europabüros der bayerischen und der baden-württembergischen Kommunen zur Verfügung.