

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
Ausschussdrucksache
20(16)156-C
ö. Anh. am 19.04.23
18.04.2023

17. April 2023

Stellungnahme

Antrag der Fraktion der CDU/CSU (Drucksache 20/5559)

„Stellungnahme des Deutschen Bundestages nach Artikel 23 Absatz 3 des Grundgesetzes zu den Verhandlungen über einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Wiederherstellung der Natur“

Grundsätzliches

Die kommunalen Spitzenverbände bedanken sich für die Möglichkeit, zum o. g. Antrag Stellung nehmen zu können.

Kommunale Grün- und Freiräume tragen zum Luftaustausch, zur Reduktion thermischer Belastungen, zum Wasserrückhalt, zum Arten- und Biotopschutz sowie zur Reduzierung von Feinstaub und CO₂ bei. Zudem leistet die grüne Infrastruktur einen wichtigen Beitrag zur Gesundheit der Bevölkerung im Kontext des fortschreitenden Klimawandels. Insoweit begrüßen wir das übergeordnete Ziel der Europäischen Kommission, zur Wiederherstellung einer artenreichen und widerstandsfähigen Natur in der gesamten EU beizutragen. Erstmals im EU-Recht sollen bindende Zielvorgaben für die Zunahme städtischer Grünflächen in Städten, Gemeinden und Vororten sorgen. Nach dem Vorschlag der Kommission sollen die Mitgliedsstaaten zudem sicherstellen, dass bis 2030 kein Nettoverlust an städtischen Grünflächen gegenüber 2021 zu verzeichnen ist.

Die Städte, Gemeinden und Landkreise setzen sich bereits seit langem aktiv für den Klimaschutz, die Klimaanpassung sowie für den Erhalt der Biodiversität ein. Hierdurch tragen sie auch erheblich zu den nationalen Klima- und Umweltzielen bei. Zusätzliche bürokratische Hürden und zu weitreichende Verpflichtungen im Bereich der Renaturierung würden die Kommunalverwaltungen dagegen hemmen. Die kommunale Ebene muss vielmehr in den nächsten Jahren stärker und unbürokratischer bei ihren Klima- und Umweltschutzbemühungen unterstützt werden. Es braucht mehr Vertrauen in die Kompetenz der Kommunen.

Zudem wird der EU-Vorschlag einen erheblichen Personal- und Ressourcenaufwand mit sich bringen, der die Städte, Landkreise und Gemeinden weiter belasten wird. So ist vorgesehen, alle Lebensraumtypen, Artenhabitate, Oberflächengewässer, landwirtschaftliche Ökosysteme und Waldökosysteme zu erfassen und entsprechend ihres ökologischen Zustands zu bewerten. Dies ist ohne eine Mitwirkung der Kommunen nicht möglich. Die zusätzlichen Aufgaben sind parallel zu bereits bestehenden Herausforderungen zu meistern.

Außerdem trägt der EU-Vorschlag dazu bei, Zielkonflikte zwischen Infrastrukturprojekten, wie etwa der Schaffung bezahlbaren Wohnraumes, der Schaffung von Unterkünften für Flüchtlinge, Anpassungsmaßnahmen an den Klimawandel und den EU-Renaturierungszielen vor Ort zu schärfen. Viele Zielsetzungen, beispielsweise Bauleitplanung, Wohnungsbau, Satzungen, sind zwar in kommunaler Planungshoheit, die Gestaltungsmöglichkeiten reichen aber oftmals nicht zur aktiven Steuerung und Zielerreichung aus.

Die kommunalen Spitzenverbände sehen zusätzlich das Risiko, dass die aktuell vorgesehenen Ziele des EU-Vorschlags nicht auf aggregierter nationaler Ebene verstanden werden, sondern für die einzelne Kommune verbindlich werden. Eine direkte Zielsetzung von der EU-Gesetzgebung an die Kommunen würde die kommunale Planungshoheit unverhältnismäßig einschränken und einen direkten Eingriff der EU in die kommunale Stadtplanung darstellen. Eine solche Beschränkung der kommunalen Autonomie wird auf keine Akzeptanz vor Ort führen und ist daher strikt abzulehnen. Wir bitten den Bundestag, diese Auffassung zu vertreten.

Wir befürchten, dass mit der EU-Verordnung erhebliche bürokratische Anforderungen auf die Kommunen zukommen. Es braucht eine Ausgewogenheit zwischen Schutz der Biodiversität, menschlicher Nutzung unserer Kulturlandschaft und wirtschaftlichem Fortbestand. Insgesamt ist die Umsetzung der EU-Verordnung sehr ambitioniert und in der zur Verfügung stehenden Zeit kaum leistbar.

EU-Vorschlag und kommunale Auswirkungen

Die Kommunen leisten einen wichtigen Beitrag zur Wiederherstellung der jeweiligen Ökosysteme. Im Folgenden möchten wir uns auf Aspekte des EU-Vorschlags konzentrieren, die sich mit der Wiederherstellung der Natur in Städten und Vororten befassen, insbesondere auf Artikel 3 und Artikel 6.

Zielsetzung im Artikel 6 des EU-Vorschlags und unsere Empfehlungen

Artikel 6 des Verordnungsvorschlags der EU-Kommission setzte schon im vergangenen Juni ambitionierte Ziele für das Stadtgrün:

- Bis 2030 kein Nettoverlust an städtischen Grünflächen gegenüber 2021.
- In Städten sowie kleineren Städten und Vororten bis 2040 3 %-Zunahme der nationalen Gesamtfläche städtischer Grünflächen im Vergleich zum Jahr 2021.
- In Städten sowie kleineren Städten und Vororten bis 2050 5 %-Zunahme der nationalen Gesamtfläche städtischer Grünflächen im Vergleich zum Jahr 2021.
- Bis 2050 ein Mindestanteil von 10 % an Baumüberschirmung in allen Städten, Gemeinden und Vororten sowie ein Nettogewinn an Grünflächen.

Im Rahmen der im Januar 2023 gestarteten Verhandlungen im federführenden Ausschuss des Europäischen Parlamentes standen in den Anträgen der Abgeordneten teilweise drastische Erhöhungswerte. Der aktuell diskutierte Kompromissvorschlag sieht ein Erhöhungsziel von 5 %

bis 2040 und 7 % bis 2050 vor. Bei dem Anteil der Baumbeschirmung wurde eine Erhöhung auf 16 % vorgeschlagen.

Die kommunalen Spitzenverbände sehen eine weitere Erhöhung der Zielwerte für städtische Flächen kritisch. Einige Kommunen und Städte sind durch historische, strukturelle und klimatische Bedingungen, die der EU-Vorschlag nicht berücksichtigt, nicht in der Lage die geforderten Werte zu erreichen. Kommunen, die bereits über einen überdurchschnittlichen Grünflächenanteil verfügen, werden durch starre Erhöhungsziele benachteiligt. Zudem führt unserer Ansicht nach die Festlegung eines einzigen Erhöhungsziels für städtische Baumkronen zu einem umständlichen Prozess für die lokalen Behörden, insbesondere für diejenigen mit einer bereits reichen Baumbedeckung. In sehr dichtbesiedelten Städten mit sehr engen Stadtgrenzen ist die aktuelle Zielsetzung für die Baumbeschirmung nicht umsetzbar.

Anstelle von zwei aufeinanderfolgenden Zielen, die gesamte nationale Fläche städtischer Grünflächen in allen Kommunen zu vergrößern, muss es eine Priorität sein, gleiche Wettbewerbsbedingungen für städtische Grünflächen in den meisten Kommunen zu erreichen. Sinnvoller als starre Erhöhungsziele wären andere Parameter, wie die allgemeine Vergrößerung der gesamten nationalen Fläche der städtischen Grünflächen oder positive Verbesserungstrends im Bereich Stadtgrünzunahme fortzuführen und zu fördern. Parallel dazu sollte überlegt werden, die Bezugsräume zu erweitern statt wie derzeit im Europäischen Parlament diskutiert, eher noch zu verkleinern.

Die Flächenziele müssen auf aggregierter nationaler Ebene festgelegt werden und nicht für einzelne Kommunen heruntergebrochen werden. Ziele auf aggregierter nationaler Ebene würden es ermöglichen, das kombinierte Potenzial der bestehenden Instrumente und Pläne der zuständigen Behörden zu nutzen, die auch für die Erfüllung der anderen Ziele berücksichtigt werden müssen. Wir bitten den Bundestag, diese Auffassung zu vertreten.

Subsidiaritätsprinzip, nationaler Spielraum und bestehende kommunale Instrumente

Die aktuellen EU-Vorschläge weisen leider gravierende Lücken hinsichtlich des notwendigen Kooperationsmechanismus zwischen den Mitgliedstaaten und der durchführenden lokalen und regionalen Ebene auf. Entsprechende Bestimmungen wären es wert, speziell in Artikel 6 über die Wiederherstellung der städtischen Natur aufgenommen zu werden. In Deutschland existiert bereits eine reiche Landschaft an lokalen und regionalen Flächennutzungsplänen oder anderen Instrumenten der räumlichen Funktionszuordnung - dem Ausgleich legitimer Raumnutzungsinteressen - die auch Naturschutzziele dienen oder Kompensationsmechanismen etablieren. Ein System zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft wird z. B. in Deutschland seit 20 Jahren erfolgreich praktiziert, sodass Grünverluste nicht nur quantitativ, sondern auch qualitativ bewertet und kompensiert werden. Ein ökologischer Mehrwert kann auch durch die Erhöhung der biologischen Qualitäten des bestehenden Grüns erreicht werden, was Art. 6 des Vorschlags der EU-Kommission ignoriert.

Jede EU-Gesetzgebung, die diese Instrumente vor Ort untergräbt, wäre kontraproduktiv. Angesichts des breiten Anwendungsbereichs von Artikel 6 sind regionale und lokale Flächennutzungspläne von wesentlicher Bedeutung, um das Potenzial der Stärkung grüner Infrastrukturen und grüner Netze in Menge und Qualität auszuschöpfen.

Notwendige Einbindung der Kommunen

Zudem möchten wir betonen, dass die Erreichung dieser Ziele einen kooperativen Multi-ebene-Governance-Ansatz erfordert, bei dem die bestehenden rechtlichen Rollen und formalen Kompetenzen respektiert werden. Daher sollte die konkrete Umsetzung den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Ein solcher Ansatz würde auch dazu beitragen, die in Kommunen verfügbaren Instrumente für eine erfolgreichere Umsetzung zu nutzen. In diesem Zusammenhang sollte auch eine umfassende Konsultation der lokalen und regionalen Umsetzungsebene im Prozess der Ausarbeitung nationaler Wiederherstellungspläne vorgesehen werden (Art. 11 der EU-Vorschlags).

Anwendungsbereich und Definition im Artikel 3, aktueller Kompromissvorschlag im EU-Parlament und unsere Empfehlungen

Im Hinblick auf die praktische Umsetzung des EU-Vorschlags bedarf die Definition städtischer Grünflächen einer Präzisierung, da aus den aufgeführten Elementen der Definition in Artikel 3 Absatz 13 klar hervorgehen sollte, welche Arten von Landnutzungen im Copernicus-Stadtatlas konkret betroffen sind. Darüber hinaus ist die Stärkung der Biodiversität und der Ökosysteme in dicht besiedelten Gebieten nicht nur eine Frage der Landnutzung, sondern auch öffentlicher und privater Begrünungsmaßnahmen auf ansonsten versiegelten Flächen, wie Fassaden- oder Dachbegrünung. Die Rechtsvorschriften müssen praktischere Wege finden, um den jeweiligen Maßnahmen Rechnung zu tragen.

Wir wären Ihnen dankbar, wenn Sie unsere Hinweise im weiteren Verfahren aufgreifen würden und stehen Ihnen für Rückfragen gerne zur Verfügung.