

This is the accepted manuscript version of the contribution published as:

Möckel, S. (2024):

Wiedervernässung von Mooren und Moorböden als notwendiger Beitrag zum Klimaschutz und rechtliche Herausforderung

Umwelt- und Planungsrecht **44** (9), 336 - 342

The publisher's version is available at:

<https://www.rehm-verlag.de/shop/Umweltrecht/UPR-Umwelt-und-Planungsrecht-Jahresabo-mit-Online-Zugang-Zeitschrift.html?redirected=1>

Wiedervernässung von Mooren und Moorböden als notwendiger Beitrag zum Klimaschutz und rechtliche Herausforderung

Dr. iur. Stefan Möckel, Wissenschaftlicher Referent am Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH - UFZ

I. Einleitung

Seit 2021 normiert § 3 Abs. 2 Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)¹ als nationales Klimaschutzziel, dass bis zum Jahr 2045 die Treibhausgasemissionen in Deutschland so weit gemindert werden, dass eine Netto-Treibhausgasneutralität erreicht wird. Damit will Deutschland 5 Jahre früher klimaneutral werden als es sich die Europäische Union mit Art. 2 Abs. 1 des Europäischen Klimaschutzgesetz (Verordnung EU 2021/1119) vorgenommen hat. Weiterhin soll Deutschland ab dem Jahr 2050 wie die gesamte EU negative Treibhausgasemissionen erreichen, d.h. der Atmosphäre wieder CO₂, Methan, Lachgas sowie andere Treibhausgase insgesamt entziehen. Diese anspruchsvollen nationalen Ziele hatte 2021 der Bundestag mit der Mehrheit von CDU, CSU und SPD mit Zustimmung des Bundesrates beschlossen auf Grundlage eines Vorschlags der Bundesregierung von Angela Merkel² und in Umsetzung des historischen Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 24.3.2021 zum 2019er Klimaschutzgesetz³. Sie wurden auch mit dem dritten Änderungsgesetz⁴ nicht wieder abgeschwächt.

Das BVerfG stellt dabei verbindlich fest, dass Art. 20a Grundgesetz (GG)⁵ den Staat nicht nur zum Schutz des Klimas, sondern zur Herstellung von Klimaneutralität verpflichtet. Weiterhin leitete das Gericht aus den Grundrechten einen Anspruch auf intertemporale Freiheitssicherung her und führte hierzu in seinem 4. Leitsatz aus:

„Subjektivrechtlich schützen die Grundrechte als intertemporale Freiheitssicherung vor einer einseitigen Verlagerung der durch Art. 20a GG aufgegebenen Treibhausgasminderungslast in die Zukunft. Auch der objektivrechtliche Schutzauftrag des Art. 20a GG schließt die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in solchem Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltensamkeit weiter bewahren könnten.“

¹ Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.

² Bundesregierung, Entwurf eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, Bundestag-Drucksache 19/30230 vom 2.6.2021, <https://dserver.bundestag.de/btd/19/302/1930230.pdf>.

³ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, http://www.bverfg.de/e/rs20210324_1bvr265618.html.

⁴ Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages, Zweites Gesetz zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes, Bundesrat-Drucksachen 199/24.

⁵ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2478) geändert worden ist.

Die Schonung künftiger Freiheit verlangt auch, den Übergang zu Klimaneutralität rechtzeitig einzuleiten. Konkret erfordert dies, dass frühzeitig transparente Maßgaben für die weitere Ausgestaltung der Treibhausgasreduktion formuliert werden, die für die erforderlichen Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse Orientierung bieten und diesen ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit vermitteln.“

Das KSG dient nicht nur der Umsetzung von Art. 20a GG und den Grundrechten, sondern zudem der Umsetzung des Pariser Übereinkommens⁶ zu einer globalen Klimaerwärmung von möglichst unter 2° C sowie des europäischen Klimaschutzrechts. Letzteres schreibt seit 2018 konkrete Reduktionszielen für die einzelnen Mitgliedstaaten bis 2030 vor (Verordnung 2018/842/EU) und verpflichtet diese Verordnung 2018/841/EU auch die Emissionen aufgrund von Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (auch als Land Use, Land Use-Change and Forestry – LULUCF bezeichnet) zu bilanzieren und soweit wie möglich zu mindern, um mittelfristig eine positive Klimaschutzbilanz in diesem Bereich zu erzielen.

Um diese langfristigen Ziele zu erreichen, sind nach dem KSG mit Hilfe des Klimaschutzprogramms der Bundesregierung bis 2030 die nationalen Treibhausgasemissionen im Vergleich zu 1990 um 65 Prozent und bis 2040 um 88 Prozent zu reduzieren. Diese Zwischenziele sind wiederum mit jährlichen, sektorbezogenen Emissionsobergrenzen bis 2030 sowie mit jährlichen Minderungsziele zwischen 2030 bis 2040 untersetzt. Zusätzlich wurden in § 3a Abs. 1 KSG für den LULUCF-Sektor negative Emissionsziele festgelegt. Danach soll die Senkenfunktion von Böden und Wäldern bis 2045 auf minus 40 Mio. t Kohlendioxidäquivalente ausgebaut werden.

Sowohl die LULUCF-Ziele als auch das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 und eine anschließenden negativen Treibhausgasbilanz sind nur zu erreichen, wenn die bestehenden Treibhausgasemissionen aus den hiesigen Moorböden soweit wie möglich reduziert und viele dieser Flächen langfristig wieder zu Kohlenstoffsenken entwickelt werden. Daher hat die Bundesregierung im Oktober 2022 eine Nationale Moorschutzstrategie⁷ verabschiedet. Diese ergänzt die schon 2007 von der damaligen Bundesregierung beschlossene Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt, welche ebenfalls den Schutz bestehender Moore und die Wiederherstellung von degradierten Mooren als zu verfolgende Ziele festlegt.⁸ Bisher haben die langjährigen Ziele und Verpflichtungen im internationalen⁹ und europäischen¹⁰ Naturschutzrecht sowie ihre Implementation im Bundesnaturschutzgesetz und in den

⁶ United Nations, Paris Agreement under the United Nations Framework Convention on Climate Change, 2015, <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf>. Angenommen durch EU ABl. L 282 vom 19.10.2016, S. 4 ff. und in Deutschland mit Gesetz vom 28.09.2016, BGBl. II 2016, Nr. 26 30.09.2016, S. 1082. Völkerrechtlich in Kraft getreten mit dem 184. unterzeichnenden Vertragsstaat am 4.1.2019.

⁷ Bundesregierung, Nationale Moorschutzstrategie, https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/nationale_moorschutzstrategie_bf.pdf f, 2022.

⁸ Bundesregierung, Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt, Berlin, 2007, S.37 f., 55 ff.

⁹ Hervorzuheben sind u.a. das Ramsar-Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (1971), das Bonner Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten (CMS); das Berner Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume; die Konvention über die biologische Vielfalt.

¹⁰ Insbesondere die Vogelschutz-Richtlinie 79/409/EWG (neu gefasst mit der Richtlinie 2009/147/EG) und die sogenannte Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie 92/43/EWG.

Landesnaturenschutzgesetzen allerdings noch keine umfangreiche Wiederherstellung von Mooren und Wiedervernässung von Moorböden bewirken können.¹¹

Denn nach der Nationalen Moorschutzstrategie sind bis heute 92 Prozent der rund 1,8 Millionen Hektar Moorböden (inklusive Anmoorgleye und Moorfolgeböden) in Deutschland entwässert. Rund die Hälfte dieser Moorböden werden als Grünland, knapp ein Fünftel als Acker und 15 Prozent als Forstflächen genutzt, wobei diese Nutzungsformen erst nach einer Entwässerung der Moore möglich wurden. Die Entwässerung von Moorflächen (auch als Meliorierung bezeichnet) und ihre anschließende Nutzung für Land- und Forstwirtschaft, für Torfabbau sowie Siedlungs- und Verkehrsflächen findet schon seit Jahrhunderten statt, wobei erst die technischen Möglichkeiten des 20. Jahrhunderts die großflächige Umgestaltung ermöglichten, so dass heutzutage viele ehemalige Moorflächen kaum mehr in der Landschaft erkennbar sind.¹² Folgenreich für viele Moore war auch die Vertiefung und Begradigung von Flüssen sowie die Eindeichung von Auen zur Verbesserung der Schiffbarkeit und zur Gewinnung von nutzbaren Flächen.

Von Entwässerungen betroffen sind v.a. die Niedermoore, die durch Grundwasser und Fließgewässer gespeist werden und sich in Deutschland im Norddeutschen Tiefland und im Alpenvorland konzentrieren, während sich die vom Regen abhängigen Hochmoore insbesondere in den Mittelgebirgen weitgehend erhalten haben, aber nunmehr durch den Klimawandel gefährdet sind.¹³ Obwohl die entwässerten 1,6 Mio. ha Moorböden nur rund 5 Prozent der gesamten Landfläche in Deutschland ausmachen, speichern sie nach Angaben der Bundesregierung (immer noch) genauso viel Kohlenstoff wie alle deutschen Forste und Wälder.¹⁴

Allerdings gehen diese Speicherleistungen bei Entwässerungen stetig zurück, da der organische, durch Torfmoose gebildete Kohlenstoff in Moorböden sich nur in einer anaeroben, d.h. dauerhaft feuchten Umgebung erhält und bei Trockenlegung aufgrund der dann beginnenden biologischen Abbauprozesse wieder in Kohlendioxid umgewandelt und in die Atmosphäre emittiert wird.¹⁵ Diese Abbauprozesse haben zur Folge, dass Moorböden schrumpfen und langjährig entwässerte tiefgründige Moorböden mittlerweile schon mehrere Meter abgesunken oder Moorböden ganz verschwunden sind.¹⁶ Insgesamt haben die entwässerten Moorböden in Deutschland einen Anteil von mehr als 7 Prozent der deutschen Treibhausgasemissionen (53 Millionen Tonnen CO₂) und emittieren daher mehr als der

¹¹ Siehe z.B. Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz, Potenzialstudie „Moore in Niedersachsen“, 2024, https://www.umwelt.niedersachsen.de/download/207880/01_Potenzialstudie-Moore_in_Niedersachsen.pdf.

¹² Ausführlich hierzu *Blackbourn*, Die Eroberung der Natur, 2007; *Küster*, Geschichte der Landschaft in Mitteleuropa, 2010; *Tanneberger/Schroeder*, Das Moor - Über eine faszinierende Welt zwischen Wasser und Land und warum sie für unser Klima so wichtig ist, 2023.

¹³ Siehe Bundesregierung, Nationale Moorschutzstrategie, 2022, S. 8 ff.; *Dewitz u. a.*, MOORATLAS Daten und Fakten zu nassen Klimaschutzern, 2023.

¹⁴ Bundesregierung, Nationale Moorschutzstrategie, 2022, S. 6.

¹⁵ Ausführlicher Bundesregierung, Nationale Moorschutzstrategie, 2022, S. 10 ff.

¹⁶ Siehe *Tanneberger/Schroeder*, Das Moor, 2023.

Industriesektor.¹⁷ Nach der Moorschutzstrategie der aktuellen Bundesregierung sind daher großflächig Wiedervernässungsmaßnahmen bei entwässerten Moorflächen erforderlich, um die weiteren Abbauprozesse zu stoppen und langfristig wieder CO₂ aus der Atmosphäre durch Wachstum der Torfmoose dauerhaft zu entnehmen.¹⁸

Mit der am 17. Juni 2024 auch vom Rat der Europäischen Union angenommenen Verordnung 2024/1991 über die Wiederherstellung der Natur (WdN-VO)¹⁹ kommen auf nunmehr auch spezifische europarechtliche Verpflichtungen zur Wiederherstellung degradierter Moorböden zu. Gemäß Art. 11 Abs. 4 WdN-VO haben die Mitgliedstaaten bei landwirtschaftlich genutzten und entwässerten Moorböden bis 2030 mindestens bei 30 Prozent dieser Flächen Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen und dabei mindestens ein Viertel dieser 30 Prozent wiederzuvernässen. Bis 2040 sind mindestens bei 40 Prozent dieser Flächen und bis 2050 bei 50 Prozent dieser Flächen Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen und dabei mindestens ein Drittel davon wiederzuvernässen. Trotz der intensiven politischen Debatte um diese Wiederherstellungspflichten werden die Wiedervernässungspflichten bei Moorböden nicht dem Ziel der Klimaneutralität bis 2050 gerecht, da ein Drittel von 50 Prozent lediglich eine Wiedervernässung bei weniger als 17 Prozent aller entwässerten, landwirtschaftlich genutzten Moorflächen bedeutet und für forstwirtschaftlich genutzte, entwässerte Moorflächen gar keine europarechtlichen Verpflichtungen normiert wurden.

Diese zu anspruchlosen Verpflichtungen stehen zudem im Widerspruch zu den erklärten europäischen Zielen den LULUCF-Sektor mittelfristig wieder zu einer bilanziellen Treibhausgasenke zu entwickeln, der dann nicht reduzierbare Treibhausgasemissionen aus anderen Sektoren kompensieren kann.²⁰ Gegenwärtig werden in der EU aufgrund der Degradation organischer Böden rund 108 Mio. t CO₂ im Jahr freigesetzt.²¹ Gleichzeitig ist die europäische Landwirtschaft schon ohne diese Emissionen aus Böden für 10,3 Prozent der Treibhausgasemissionen der EU verantwortlich, wobei hier fast 70 Prozent auf die Methan- und Distickstoffoxid-Emissionen aus der Tierhaltung zurückgehen, da 68 Prozent der gesamten landwirtschaftlichen Fläche für die tierische Erzeugung genutzt wird.²²

¹⁷ Umweltbundesamt, Emissionen der Landnutzung, -änderung und Forstwirtschaft, 2023, <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-deutschland/emissionen-der-landnutzung-aenderung#moore-organische-boden>.

¹⁸ Vgl. auch *Reise u. a.*, Klimaschutzmaßnahmen im LULUCF-Sektor: Potenziale und Sensitivitäten - Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt Transformation zu einem vollständig treibhausgasneutralen Deutschland (CARE), Umweltbundesamt Climate Change 10/2024.

¹⁹ Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869, ABl. EU Reihe L vom 29.7.2024, S. 1-93. Die Verordnung tritt am 18.8.2024 in Kraft und geht auf den Vorschlag der Europäischen Kommission vom 22.6.2022, COM(2022) 304final zurück, der in einem Trilogverfahren zwischen Parlament, Rat und Kommission weiter ausgehandelt worden war (vgl. Council of the European Union (2023), 15907/23).

²⁰ Vgl. Erwägungsgründe 20, 22, 23 und Art. 4 Abs. 1, 5 lit. j) der Verordnung (EU) 2021/1119; Erwägungsgründe 4, 5, 7, 13 der Verordnung (EU) 2018/841; BMUV, Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz - Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023, https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/ank_2023_kabinett_lang_bf.pdf, 2023.

²¹ EEA, Soil carbon, <https://www.eea.europa.eu/publications/soil-carbon/soil-carbon>, 2022.

²² Europäische Kommission, „Vom Hof auf den Tisch“ – eine Strategie für ein faires, gesundes und umweltfreundliches Lebensmittelsystem, Brüssel, 2020, S. 7 f.

II. Praktische und rechtliche Herausforderung

Die Verringerung von 53 Millionen Tonnen CO₂ aus entwässerten Moorböden auf mindestens Netto-Null bis 2045 ist eine Aufgabe von sowohl nationaler als auch europäischer und globaler Relevanz. Die deutschen Emissionen aus organischen Böden (Moorböden und andere Böden mit hohen Kohlenstoffgehalten wie z.B. Böden in Auen) sind nach der Europäischen Umweltagentur EEA in der gesamten EU am höchsten, da Deutschland am meisten organische Böden landwirtschaftlich nutzt, gefolgt von Finnland und Polen.²³ Dabei machen diese genutzten Flächen an der gesamten Landwirtschaftsfläche in Deutschland nur 2,7 Prozent bei Acker und 14,4 Prozent bei Grünland aus.²⁴ Auch bei den Kohlenstoffverlusten aufgrund Torfabbau gehört Deutschland zur europäischen Spitzengruppe.

Die Aufgabe ist allerdings sowohl praktisch als auch rechtlich herausfordernd.²⁵ Denn um den weiteren Abbau von organischem Kohlenstoff in entwässerten Moorböden zu stoppen, ist eine Wiederanhebung des abgesenkten Grundwasserspiegels erforderlich, da nur so sich anaerobe Bodenverhältnisse wiederherstellen lassen. Eine Wiederanhebung des Grundwasserspiegels hat zur Folge, dass die bisher durch Absenkung ermöglichten Landnutzungen nicht mehr oder nur noch mit anderen Methoden möglich sind. Land- und forstwirtschaftlich ist eine Umstellung auf sogenannte Paludikulturen nötig, sofern die wiedervernässten Flächen nicht ganz der Natur als Wildnisgebiete überlassen werden. Als Paludikultur bezeichnet man den Anbau von Agrar- oder Forstpflanzen, die wie z. B. Schilf, Rohrkolben, Torfmoos, Erlen auch mit feuchten Bodenverhältnissen gut zurechtkommen, wobei bisher hier allerdings die ökonomische Rentabilität aufgrund hoher Umstellungs- und Bewirtschaftungskosten sowie ungenügender Absatzmärkte meist noch nicht gegeben ist und insofern zumindest anfänglich staatliche Unterstützungen erforderlich sind.²⁶ Auch eine Nutzung als Nassweide mit z.B. Wasserbüffeln oder als Nasswiese zur Gewinnung von Futtermahd sind mögliche Paludikulturen. Daneben könnten wiedervernässte Moorflächen zur Energieerzeugung genutzt werden, indem entweder der Aufwuchs genutzt oder Photovoltaik- oder Windkraftanlagen errichtet werden, sofern dies naturschutz- und bauplanungsrechtlich zulässig ist.

Eine weitere Herausforderung der Wiedervernässung ist, dass diese umso großflächiger wirkt je tiefer der Grundwasserspiegel im Zuge der vorherigen Melioration abgesenkt wurde. D.h. eine Wiedervernässung betrifft bei größeren Mooren eine große Zahl an Grundeigentümern und Landnutzern sowie regelmäßig mehrere Gemeinden und etliche weitere Körperschaften und Träger öffentlicher Belange. Aufgrund der großflächigen hydrologischen Auswirkungen wurden in der Bundesrepublik im Zuge der Melioration und zur Unterhaltung der Entwässerungs- und Deichanlagen unter anderem Wasser- und Bodenverbände als

²³ EEA, 2022 (Fn. 21).

²⁴ EEA, 2022 (Fn. 21).

²⁵ Hierzu ausführlich Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina (2024): Klima – Wasserhaushalt – Biodiversität: für eine integrierende Nutzung von Mooren und Auen. Halle (Saale), https://doi.org/10.26164/leopoldina_03_01185; Schlacke & Sauthoff (2024): Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Wiedervernässung von Mooren, Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe Band 2, https://www.greifswaldmoor.de/files/dokumente/GMC%20Schriften/202402_Schlacke_Sauthoff_Rechtsfragen%20der%20Wiedervern%C3%A4ssung.pdf: 209 S.

²⁶ Vgl. Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina (2024): Klima – Wasserhaushalt – Biodiversität, S. 63 ff.; Schäfer u. a., Entwickeln von Anreizen für Paludikultur zur Umsetzung der Klimaschutzziele 2030 und 2050, Umweltbundesamt Climate Change 44/2022; Tanneberger/Schroeder, Das Moor, 2023.

öffentlich-rechtliche Körperschaften gegründet (siehe Bundes-Wasserverbandsgesetz - WVG)²⁷. Lediglich bei Gewässern, die als Bundeswasserstraßen eingestuft sind und im Eigentum des Bundes stehen, übernimmt die Bundeswasserstraßenverwaltung als hoheitliche Aufgabe die Unterhaltung (§ 7 Bundeswasserstraßengesetz - WaStrG)²⁸.

In den entwässerten Mooregebieten im Zuge der Kultivierung wurden regelmäßig auch Siedlungs- und Verkehrsflächen geschaffen, die bei einer Wiedervernässung mit erhöhten Grundwasserspiegeln konfrontiert sind, auch wenn durch den langjährigen Abbau des organischen Kohlenstoff das Boden- und damit das Grundwasserniveau regelmäßig niedriger als vor der Entwässerung sein wird. Gleichwohl kann die Stabilität von Bauwerken gefährdet sein und können Keller dauerhaft unter Wasser stehen, wenn nicht die betreffenden Siedlungs- und Verkehrsflächen durch technische Maßnahmen (z.B. Spundwände, Deiche, Pumpwerke) vom restlichen Grundwasserkörper abgetrennt werden.

Die hydrologischen Zusammenhänge und die daraus resultierende Komplexität bei Wiedervernässungen wirken sich auch auf die staatlichen Gestaltungsmöglichkeiten aus. Maßnahmen und Instrumente auf freiwilliger Basis (z.B. Agrarumweltmaßnahmen nach der europäischen ELER-Verordnung) sind nur möglich, wenn alle davon betroffenen Grundeigentümer und Flächennutzer die Wiederherstellung einer Aue oder eines Moores mittragen. Dies dürfte umso schwieriger werden, je gravierender die Beeinträchtigungen der bisherigen Nutzungen durch eine Wiedervernässung sind und je größer die Zahl der Betroffenen ist. Insofern ist die bisherige politische Ausrichtung auf freiwillige Wiedervernässungen in der Nationalen Moorstrategie der Bundesregierung in mehrfacher Hinsicht problematisch.²⁹

Zum einen dürfte sich mit dieser Strategie bis 2045 nicht der zum Klimaschutz erforderliche Umfang an Wiedervernässungen erreichen lassen, da größere Mooregebiete voraussichtlich aufgrund fehlender Zustimmungen einzelner Betroffener nicht auf freiwilliger Basis wiedervernässt werden können. Die politische Beschränkung auf v.a. freiwillige Mitwirkung (sogenanntes Freiwilligkeitsprinzip oder -grundsatz) ist schon bisher einer der Hauptgründe,³⁰ weshalb in Deutschland die Wiederherstellung guter Erhaltungszustände bei Fließgewässern und Auen sowie die großflächige Wiedervernässung von Mooren nur schleppend vorangeht und daher die Verpflichtungen der europäischen Wasserrahmen-Richtlinie EG/2000/60 bis zum Jahr 2027 nicht annähernd erfüllt werden.³¹ Nach den Bewirtschaftungsplänen der Länder zählt die fehlende Flächenverfügbarkeit zu den häufigsten Gründen für das nicht fristgerechte

²⁷ Wasserverbandsgesetz vom 12. Februar 1991 (BGBl. I S. 405), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Mai 2002 (BGBl. I S. 1578) geändert worden ist.

²⁸ Bundeswasserstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Mai 2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 22. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409) geändert worden ist.

²⁹ Ausführlich hierzu *Möckel*, Renaturierungen nur auf freiwilliger Basis? Europa- und verfassungsrechtliche Betrachtungen zum politisch favorisierten Freiwilligkeitsprinzip, NuR 2024 (46), 443 ff., <https://doi.org/10.1007/s10357-024-4407-y>.

³⁰ *Hendricks u. a.*, Die europäische Wasserrahmenrichtlinie: Umsetzungsprobleme und Verbesserungsansätze durch die Flurbereinigung, zfv 2019, 284, <https://doi.org/10.12902/zfv-0251-2019>; *Reese u. a.*, Wasserrahmenrichtlinie – Wege aus der Umsetzungskrise: Rechtliche, organisatorische und fiskalische Wege zu einer richtlinienkonformen Gewässerentwicklung am Beispiel Niedersachsens, 2018.

³¹ BMUV/UBA, Die Wasserrahmenrichtlinie: Gewässer in Deutschland 2021 - Fortschritte und Herausforderungen, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/221010_uba_fb_wasserrichtlinie_bf.pdf, 2022.

Erreichen der WRRL-Ziele, wobei in den Plänen dies mit Überforderung der staatlichen bzw. nicht staatlichen Kostenträger sowie begrenzenden Faktoren aus Marktmechanismen – den beiden Synonymen für unzureichende Flächenankäufe – begründet wurden.³²

Zum anderen ist die Beschränkung auf freiwillige Wiedervernässungen verfassungsrechtlich zur Wahrung der Grundrechte auf Eigentum und Berufsausübungsfreiheit nicht geboten, da der Gesetzgeber nach Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 und 2 GG sowohl die Berufsausübungsfreiheit beschränken als auch den Inhalt des Grundeigentums bestimmen und beschränken kann, ohne dass hierdurch eine Enteignung im Sinne von Art. 14 Abs. 3 GG vorliegt.³³ Dabei ist nach dem BVerfG die Gestaltungsfreiheit des Gesetzgebers umso größer, je größer die Sozialpflichtigkeit nach Art. 14 Abs. 2 GG ist,³⁴ was bei Grund und Boden aufgrund der Einbettung in Natur sowie Landschaft und der daraus folgenden Situationsgebundenheit im gesteigerten Maße der Fall ist.³⁵ Des Weiteren schützen Art. 12 und 14 GG nicht die einträglichste Eigentumsnutzung, so dass Einschränkungen der Rentabilität von Grundstücken zugunsten öffentlicher Belange zulässig sind.³⁶ Schließlich umfasst die Sozialpflichtigkeit bei Grundstücken auch eine „Ökologiepflichtigkeit“³⁷ oder wie es das Bundesverwaltungsgericht formulierte:

„Wenn die natürlichen oder landschaftsräumlichen Gegebenheiten eines Grundstücks im Interesse der Allgemeinheit erhaltenswert sind und des Schutzes bedürfen, so ergibt sich hieraus eine Art immanenter, d. h. dem Grundstück selbst anhaftender Beschränkung der Eigentümerbefugnisse, die durch natur- und landschaftsschutzrechtliche Regelungen lediglich nachgezeichnet wird.“³⁸

Umgekehrt ist eine Beschränkung auf freiwillige Wiedervernässungen im Hinblick auf Art. 20a GG, dem Rechtsstaatsprinzip und dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz als verfassungsrechtlich problematisch anzusehen.³⁹ Denn mit einer solchen Selbstbeschränkung räumt der Staat den Grundeigentümern und Landnutzern in Mooregebieten ein Vetorecht gegenüber dem Allgemeinwohl dienenden Klimaschutzmaßnahmen ein, obwohl er aufgrund Art. 20a GG sowie internationaler und europäischer Rechtsakte zu einem umfassenden und

³² Vgl. MULNV NRW, Bewirtschaftungsplan 2022-2027 für die nordrhein-westfälischen Anteile von Rhein, Weser, Ems und Maas, 2021, S. 5-38; Flussgebietsgemeinschaft (FGG) Elbe, Zweite Aktualisierung des Bewirtschaftungsplans nach § 83 WHG bzw. Artikel 13 der Richtlinie 2000/60/EG für den deutschen Teil der Flussgebietseinheit Elbe für den Zeitraum von 2022 bis 2027, 2021, S. 242; MUEBK Niedersachsen, Niedersächsischer Beitrag zu den Bewirtschaftungsplänen 2021 bis 2027 der Flussgebiete Elbe, Weser, Ems und Rhein, 2021, S. 129.

³³ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 2.3.1990 – 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226 [239 f.]; BVerfG, Beschl. v. 22.05.2001 – 1 BvR 1512/97 und 1677/97, Rn. 30.

³⁴ Vgl. BVerfG, 28.02.1980 - 1 BvL 17/77 u.a., BVerfGE 53, 257 [292]; BVerfG, Beschl. v. 2.3.1990 – 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226 [241].

³⁵ Vgl. u.a. BVerfG, Beschl. v. 22.5.2001 – 1 BvR 1512/97, 1677/97, BVerfGE 104, 1 [12]; Beschl. v. 12.1.1967 – 1 BvR 169/63, BVerfGE 21, 73 [82 f.]; BGH, Urt. v. 26.1.1984 – III ZR 216/82, BGHZ 90, 17 [24 f.].

³⁶ Vgl. BVerfG, 22.11.1994 – 1 BvR 351/91, BVerfGE 91, 294 [310]; BVerfG, Beschl. v. 2.3.1990 – 1 BvL 7/91, BVerfGE 100, 226 [242 f.].

³⁷ *Czybulka*, in: Bauer/Czybulka, Umwelt, Wirtschaft und Recht - Wirtschaftliches Symposium aus Anlass des 65. Geburtstags von Reiner Schmidt, 2002, 89 ff.

³⁸ BVerwG, Urt. v. 24. 6. 1993 – 7 C 26.92, BVerwGE 94, 1 (4). Aufgreifend u. a. BVerwG, Beschl. v. 17.1.2000 – 6 BN 2.99, Rdnr. 11; Beschl. v. 18.7.1997 – 4 BN 5.97, Rdnr. 16; OVG Lüneburg, Urt. v. 30.10. 2017 – 4 KN 275/17, Rdnr. 151; OVG Magdeburg, Urt. v. 5.7.2022 – 2 K 134/19, Rdnr. 174.

³⁹ Ausführlich *Möckel*, Renaturierungen nur auf freiwilliger Basis?, NuR 2024 (46), 443 (449 ff.).

nicht länger aufschiebbaren Schutz des Klimas und zur Klimaneutralität bis 2045 verpflichtet ist (siehe Einleitung) und daher alle Verursacher von Treibhausgasen (egal ob Handlungs- oder Zustandsverursacher) zur Reduzierung ihrer Beiträge auffordern muss. Nach dem Bundesverfassungsgericht nimmt dabei das Gewicht des Klimaschutzes in der Abwägung mit anderen verfassungsrechtlich geschützten Belangen wie z.B. dem Eigentumsschutz bei fortschreitendem Klimawandel immer weiter zu.⁴⁰ Die Freistellung einer Gruppe von Verursachern, die für mehr als 7 Prozent der deutschen Treibhausgasemissionen verantwortlich ist, ist insofern nur schwer mit den verfassungs-, europa- und völkerrechtlichen Verpflichtungen zu vereinbaren.

Schließlich dürfte eine Beschränkung auf freiwilligen Wiedervernässungsmaßnahmen kein größeren Zeitgewinn mit sich bringen, da bei Vernässungsmaßnahmen regelmäßig staatliche Untersuchungspflichten (z.B. Umweltverträglichkeitsprüfungen) sowie Genehmigungsverfahren und -entscheidungen erforderlich sind, die Zeit beanspruchen und vor Gerichten angefochten werden können. Hierzu gehören die Genehmigungs- und Planfeststellungsverfahren für Veränderungen an Wasserkörpern und Gewässern gemäß dem Wasserrecht und aufgrund des Naturschutzrechts im Fall möglicher Eingriffe in Natur und Landschaft oder bei Beeinträchtigungen von Schutzgebieten und besonders geschützten Arten.

III. Staatliche Handlungsmöglichkeiten

Die Instrumente der Bundesrepublik zur Meliorierung und Kultivierung von Mooren haben sich bis heute im deutschen Recht erhalten (z.B. die Planfeststellungsverfahren zum Gewässerausbau im Wasserhaushaltsgesetz und für die Flurbereinigung nach dem Flurbereinigungsgesetz), auch wenn mittlerweile deren Wiederherstellung angestrebt wird. Die Instrumente lassen sich indes zumindest in Teilen auch für eine Wiedervernässung von Mooren nutzen, wobei teilweise Einschränkungen bestehen. Des Weiteren sind bei Wiedervernässung eine Vielzahl existierender ordnungs- und planungsrechtlicher Vorschriften im Bundes- und Landesrechts sowie auf regionaler und kommunaler Ebene zu beachten, wie der nachfolgende Überblick verdeutlicht:

Der nachfolgende Überblick zur aktuellen Rechtslage verdeutlicht, dass für die Wiedervernässung von Mooren eine Vielzahl an Vorschriften relevant sind:⁴¹

- Nach § 4 Wasserhaushaltsgesetz - WHG unterliegt Wasser (Grundwasser und Oberflächenwasser) einer öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsordnung und ist insoweit dem Grundeigentum entzogen. Dies erleichtert staatliche Veränderungen an Grundwasserkörpern und oberirdischen Gewässern.

⁴⁰ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, Leitsatz 2 a.

⁴¹ Vgl. auch *Martínez u. a.*, Wiedervernässung der Moore als Beitrag zum Klimaschutz - rechtliche Herausforderungen, AuR 2022, 162; *Grethe u. a.*, Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands: Die drei zentralen Handlungsfelder auf dem Weg zur Klimaneutralität, 2021; *Peters/Schäfer*, Klimaschutz durch Wiedervernässung von Moorflächen: Ausgangssituation, bundesweite Bedeutung und rechtliche Rahmenbedingungen, RdL 2022, 409; SRU/WBBGR/WBW, Renaturierung: Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften, Berlin, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/04_Stellungnahmen/2020_2024/2024_04_Renaturierung.pdf, 2024 ff.

- Aufgrund dieser Bewirtschaftungsordnung bedürfen alle Veränderungen und Eingriffe in Gewässer oder Wasserkörper einer Erlaubnis oder Bewilligung der zuständigen Wasserbehörde nach §§ 8-12 WHG, sofern keine erlaubnisfreie Nutzung oder ein planfeststellungspflichtiger Gewässerausbau vorliegt. § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG stellt hiervon die gewöhnliche Bodenentwässerung landwirtschaftlich, forstwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzter Grundstücke frei, soweit keine signifikanten nachteiligen Auswirkungen auf den Wasserhaushalt zu besorgen sind, was im WHG nicht weiter konkretisiert wird. Dadurch haben Grundstückseigentümer und Bewirtschafter weitgehend freie Hand bei der Regulierung des Grundwasserspiegels auf ihren Grundstücken. Sie müssen lediglich die dafür notwendigen Erdarbeiten (z.B. Anlegen von Gräben, Verlegung von Drainagerohren) gemäß § 49 Abs. 1 WHG der zuständigen Behörde anzeigen.
- In den meisten Bundesländern sind kleinere Entwässerungsgräben gemäß § 2 Abs. 2 WHG vom Anwendungsbereich des WHG freigestellt, weshalb hier nicht die wasserrechtlichen Vorschriften (z.B. Bewirtschaftungsziele gemäß der WRRL) gelten sowie nach § 5 Abs. 4 Düngeverordnung und § 4a Abs. 1 Pflanzenschutzanwendungsverordnung keine Gewässerabstände einzuhalten sind.⁴²
- In Umsetzung der aktuellen Gemeinsamen Agrarpolitik der EU wurde in § 11 GAP-Konditionalitäten-Verordnung (GAPKondV) des Bundes festgelegt, dass die Landesregierungen durch Rechtsverordnung eine Gebietskulisse an Feuchtgebieten und Mooren ausweisen müssen. Innerhalb dieser Gebietskulisse bedürfen dann die erstmalige Entwässerung durch Drainagen oder Gräben sowie das Tieferlegen einer vorhandenen Entwässerung nach § 13 GAPKondV der Genehmigung der für Direktzahlungen zuständigen Behörde, die nur im Einvernehmen mit den zuständigen Naturschutz- und Wasserbehörden erteilt werden darf. Bei ungenehmigten Entwässerungen können die Direktzahlungsbeihilfen gekürzt werden. Weiterhin stellt § 12 GAPKondV klar, dass innerhalb der Gebietskulisse auch für Paludikulturen Direktzahlungen gewährt werden, sofern dadurch kein Dauergrünland in Schutzgebieten (u. a. Natura 2000 Gebiete) oder gesetzlich geschützte Biotope beeinträchtigt wird.
- Gemäß dem Wasserverbandsgesetz des Bundes (WVG) haben die meisten Länder Wasser- und Bodenverbände als öffentlich-rechtliche Körperschaften geschaffen, die für die Gewässer dritter und teilweise auch zweiter Ordnung sowie die Entwässerungsregime und die Unterhaltung der Gewässer und Entwässerungsanlagen verantwortlich sind.⁴³ Ihr Aufgabenspektrum ist in § 2 WVG niedergelegt. Danach dienen die Verbände vorrangig den Interessen der Eigentümer und Landnutzer, die zugleich auch Zwangsmitglieder sind, mitentscheiden und auch einen Großteil der Kosten tragen. Die Wiedervernässung von Mooren ist bisher keine explizite Aufgabe der Verbände. Allerdings gehört die Herrichtung, Erhaltung und Pflege von Flächen, Anlagen und Gewässern zum Schutz des Naturhaushalts, des Bodens und für die

⁴² Ausführlich hierzu *Möckel/Bathe*, Kleingewässer und Wasserrahmenrichtlinie - Ist die deutsche Handhabung korrekt?, DVBl 2013, 220 ff.

⁴³ Siehe Deutscher Bund der verbandlichen Wasserwirtschaft (DBVW e.V.), <https://dbvw.de/der-dbvw/>.

Landschaftspflege nach § 2 Nr. 12 WVG zum Aufgabenspektrum und sind die Verbände – vorbehaltlich landesrechtlicher Regelungen – befugt, Gewässer und Entwässerungsanlagen nicht nur zu errichten, sondern auch zurückzubauen (vgl. § 2 Nr. 1, 4, 7 WVG) und den Bodenwasserhaushalt zu regulieren.

- Jede Herstellung, Beseitigung und wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer ist ein planfeststellungspflichtiger Gewässerausbau nach §§ 67-71a WHG. Gewässerausbau im Sinne von § 67 Abs. 2 WHG umfasst daher auch den Rückbau von entwässernden Gewässern oder deren Anstauung bzw. Sohlanhebung sowie Deich- und Dammbauten, weshalb bei vielen Wiedervernässungen dieses Planfeststellungsverfahren erforderlich ist. Nach § 71 WHG sind für die Gewässerumgestaltung auch Enteignungen zulässig, wenn überwiegende Belange des Allgemeinwohls dies rechtfertigen und nicht mit weniger eingreifenden Maßnahmen erreicht werden können. Allerdings ist der Gewässerausbau räumlich nach § 67 Abs. 2 WHG auf die Gewässer, ihre Ufer sowie auf die Deich- und Dammbauten beschränkt, so dass trotz der formellen Konzentrationswirkung von Planfeststellungsbeschlüssen in Bezug auf andere behördliche Genehmigungserfordernisse (vgl. § 75 Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes – VwVfG)⁴⁴ in dem Verfahren nicht alle Konflikte und behördlichen Entscheidungen im gesamten von der Wiedervernässung betroffenen Gebiets erfasst und geregelt werden können.
- Mit der privatnützigen Flurbereinigung, die nach § 4 Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) vorrangig den Interessen der Grundeigentümer zu dienen hat, ist sowohl eine rechtliche Neuordnung von Flurstücksgrenzen und Inhaberschaften als auch eine Umgestaltung der Landschaft einschließlich der hydrologischen Verhältnisse möglich.⁴⁵ Letzterem dient der planfeststellungspflichtige Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan (§§ 37-43 FlurbG). Im Rahmen eines Flurbereinigungsverfahrens lassen sich Grundstücke neu zuschneiden und zuweisen, so dass sich die Lasten der Wiedervernässung für einzelne Privatpersonen durch Eintauschen mit Flächen der öffentlichen Hand an anderer Stelle vermeiden oder zumindest abmildern lassen. Objektive Privatnützigkeit ist dabei regelmäßig auch gegeben, wenn das Verfahren die Ökosystemfunktionen und die Klimaanpassung im Gebiet verbessern oder die Erfüllung gesetzlicher Verpflichtungen der Eigentümer erleichtern soll.⁴⁶ Allerdings ist die Privatnützigkeit fraglich, wenn die damit bezweckte Wiedervernässung lediglich der Verringerung von Treibhausgasemissionen dient, da dies lediglich die nationalen Verpflichtungen zum Schutz des globalen Klimas befördert (siehe Einleitung). Privatnützigkeit wäre aber gegeben, wenn die Reduzierung von Treibhausgasen im eigenen Verantwortungsbereich eine gesetzliche Pflicht für Grundstückseigentümer ist.

⁴⁴ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 344) geändert worden ist.

⁴⁵ Ausführlich zu diesem Instrument für Moorwiedervernässungen Schlacke & Sauthoff (2024): Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Wiedervernässung von Mooren, Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe Band 2, S. 63 ff.

⁴⁶ Siehe *Möckel/Wolf*, Flurbereinigung: Privatnützigkeit und Ökosystemleistungen, NuR 2022, 11, <https://doi.org/10.1007/s10357-021-3946-8>.

- Mit der Unternehmensflurbereinigung sieht §§ 87-90 FlurbG des Weiteren ein fremdnütziges Flurbereinigungsverfahren vor, dass die Beschaffung von Land für andere öffentliche und planfeststellungspflichtige Vorhaben (z. B. Gewässerausbau, Verkehrswegeprojekte) sowie eine Verteilung von Enteignungslasten auf einen größeren Kreis von Grundeigentümern ermöglicht.
- Die Länder und ihre regionalen Raumordnungsverbände können in den landesweiten Raumordnungsplänen und Regionalplänen gemäß dem Raumordnungsgesetz des Bundes (ROG) die anzustrebenden Siedlungsstrukturen, Freiraumstrukturen, die zu sichernden Standorte und Trassen für Infrastrukturen sowie Vorrang-, Vorbehalts- und Eignungsgebiete für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen festzulegen, um damit die nachfolgenden öffentlichen Planungen zu binden oder zumindest in ihrer Abwägung zu beeinflussen. Sowohl existierende als auch wiederzuvernässende Moorflächen könnten darin als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete für den Klimaschutz ausgewiesen werden.⁴⁷
- Das Baugesetzbuch des Bundes (BauGB) bietet Kommunen die Möglichkeit in vorbereitenden Flächennutzungsplänen oder außenverbindlichen Bebauungsplänen Moorbodenflächen auszuweisen und hier neue bauliche Nutzungen ausschließen oder diese besondere Anforderungen in Bezug auf eine zukünftige Wiedervernässung zu unterwerfen.
- Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) sieht bisher kein Planfeststellungsverfahren für komplexe Vorhaben zur Wiederherstellung von Natur vor, obwohl diesbezügliche Wiederherstellungspflichten schon länger, insbesondere europarechtlich mit der Vogelschutz-Richtlinie und der Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie bestehen.⁴⁸ Da die neue europäische Verordnung zu Wiederherstellung der Natur (WdN-VO) nunmehr umfangreiche zeitlich, qualitativ und quantitativ konkretisierte Verpflichtungen zur Wiederherstellung von verschiedenen Ökosystemen und Habitaten normiert, ist eine Nachbesserung im Bundesnaturschutzrecht umso dringender.⁴⁹ Bis dahin könnten auch die Länder ihre Landesnaturschutzgesetze gemäß Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG nachbessern.
- Die Länder können des Weiteren in natur- und wasserrechtlichen Schutzgebieten, bei Überschwemmungsgebieten und Hochwasserentstehungsgebieten für die in den Gebieten befindlichen Landnutzungen verbindliche Vorgaben normieren (vgl. §§ 22-26 BNatSchG, §§ 51 f., 76-78d WHG). Eine Gebietsausweisung ist allerdings nur bei Vorliegen der entsprechenden Voraussetzungen möglich. Bei Schutzgebieten setzt dies neben Schutzbedürftigkeit auch Schutzwürdigkeit voraus, was bei degradierten und stark landwirtschaftlich genutzten Mooregebieten fraglich ist. Die Festsetzung verbindlicher Vorgaben in Gebieten ohne besondere Schutzwürdigkeit ist aber in den kommunalen Landschaftsplänen möglich, sofern die Länder diese in ihren

⁴⁷ Vgl. SRU/WBBGR/WBW, Renaturierung, 2024, Tz. 123-126.

⁴⁸ Ausführlicher zu diesen Verpflichtungen *Möckel*, Renaturierungen nur auf freiwilliger Basis?, NuR 2024 (46), 443 f.

⁴⁹ Vgl. SRU/WBBGR/WBW, Renaturierung, 2024.

Naturschutzgesetzen wie in NRW für außenverbindlich erklären und entsprechende Festsetzungen nicht ausschließen.⁵⁰

- Weiterhin sind bei Wiedervernässungen die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in §§ 14-17 BNatSchG, die naturschutzrechtlichen Anforderungen bei gesetzlich geschützten Biotopen und bei Schutzgebieten nach §§ 23-36 BNatSchG sowie zum allgemeinen und dem besonderen Artenschutz gemäß §§ 39 ff. und 44 ff. BNatSchG zu beachten. Regelmäßig dürfte dabei die Wiedervernässung entwässerter Moorböden kein Eingriff im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG sein, da die Anhebung des Grundwasserspiegels die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts verbessert. Allerdings sind wegen der Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes Windkraftanlagen und auch flächige Photovoltaikanlagen als Eingriffe einzustufen. Bei Paludikulturen kommt es darauf an, inwieweit diese den Naturhaushalt oder das Landschaftsbild im Einzelfall erheblich beeinträchtigen. Letzteres ist im Regelfall nicht anzunehmen bei vorheriger Ackernutzung. Sofern allerdings bestehendes Dauergrünland oder Wald umgewandelt wird, kann ein Eingriff vorliegen, wobei bei diesen grundlegenden Nutzungsänderungen nicht die Regelvermutung in § 14 Abs. 2 BNatSchG greift.⁵¹
- Konflikte mit dem Naturschutzrecht können bei Wiedervernässung aber entstehen, wenn sich auf den entwässerten Moorflächen geschützte Arten angesiedelt oder Habitate etabliert haben, die unter gesetzlichen Schutz stehen oder mittels Schutzgebiet unter Schutz gestellt wurden. Bei Natura 2000 Gebieten dürfte für Wiedervernässungen in oder in der Nähe eines solchen Gebiets aufgrund der strengen europarechtlichen Anforderungen gemäß Art. 6 Abs. 3 und 4 Habitat-Richtlinie zumindest immer eine Verträglichkeitsvorprüfung gemäß § 34 Abs. 1 BNatSchG erforderlich sein und gegebenenfalls auch eine vollumfängliche Verträglichkeitsprüfung, wenn sich erhebliche Beeinträchtigungen nicht mit Gewissheit in der Vorprüfung ausschließen lassen.

IV. Empfehlungen aus rechtlicher Sicht

Um bis zum Jahr 2045 eine Klimaneutralität Deutschlands gemäß dem § 3 Abs. 2 Klimaschutzgesetz zu erreichen, ist eine größtmögliche Wiedervernässung aller entwässerten Moorböden in den nächsten 20 Jahren erforderlich. In Anbetracht der räumlichen Dimension und des sehr kurzen Zeitraums kann diese verfassungsrechtlich aber auch völker- und europarechtlich gebotene Aufgabe nicht wie bisher mit kleinteiligen Wiedervernässungsprojekten auf freiwilliger Basis erreicht werden. Es bedarf vielmehr des Einsatzes aller staatlichen Instrumente sowie anspruchsvoller Maßnahmenprogramme auf Landesebene.⁵² Eine Beschleunigung von Planfeststellungsverfahren und anderer Genehmigungsverfahren ist nur eingeschränkt durch rechtliche Novellierungen möglich, da die

⁵⁰ Siehe auch *Möckel*, Erfordernis einer umfassenden außenverbindlichen Bodennutzungsplanung auch für nichtbauliche Bodennutzungen, DÖV 2013, 424 ff.

⁵¹ Vgl. *Peters/Schäfer* RdL 2022, 409 ff.

⁵² Vgl. auch die Empfehlungen in Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina (2024): Klima – Wasserhaushalt – Biodiversität, S. 90 ff.; Schlacke & Sauthoff (2024): Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Wiedervernässung von Mooren, Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe Band 2, S. 193 ff.

meisten zeitaufwendigen Verfahrensvorgaben (u.a. Umweltprüfung; Beteiligung von Betroffenen, Trägern öffentlicher Belange sowie Umweltverbänden; gerichtliche Überprüfungsmöglichkeiten) verfassungs- und europarechtlich erforderlich sind.⁵³ Entscheidend für eine Beschleunigung ist daher, dass die Länder ausreichende Personalkapazitäten in Behörden und auch Gerichten schaffen, um eine Vielzahl von Planfeststellungsverfahren parallel und in der gebotenen Geschwindigkeit durchführen und umsetzen zu können.⁵⁴

In Anbetracht des bisher eher zögerlichen Angehens von Wiedervernässungen durch die Länder sollte der Bundesgesetzgeber die Wiedervernässung von Mooren als Staatsaufgabe festsetzen und – ähnlich wie beim „Gesetz zur Erhöhung und Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land“ – konkrete quantitative und terminierte Zielvorgaben für die einzelnen Bundesländer sowie die Bundeswasserstraßenverwaltung entsprechend ihrem Anteil an entwässerten Moorböden verbindlich festlegen, damit die Länder die erforderlichen personellen Kapazitäten bereitstellen und die für die Wiedervernässung nötigen Verfahren so schnell und umfassend wie möglich einzuleiten. Die Länder sollten dabei verpflichtet werden, Wiedervernässungsprogramme aufzustellen, in denen die konkreten Schritte und Maßnahmen festgehalten und zeitlich eingeplant werden.

Entsprechend der verfassungsrechtlichen Aufgabenverteilungen zwischen Bund und Ländern, kann der Bund die Wiedervernässung von Mooren v.a. durch gute Rechtsetzung sowie finanzielle Unterstützungen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ nach Art. 91a Abs. 1 Nr. 2 GG befördern. Rechtlich sind dabei sowohl Hemmnisse abzubauen als auch neue Instrumente und Vorschriften zur Beschleunigung der Wiedervernässung einzuführen.

Rechtliche Hemmnisse resultieren u.a. daraus, dass:

- das Wasserrecht von Bund und Länder die Entwässerung land- und forstwirtschaftlicher Grundstücke weitgehend von wasserrechtlichen Erlaubnisvorbehalten freistellen und viele Entwässerungsgräben ganz dem Wasserrecht und mittelbar auch dem Düngerecht entzogen sind (vgl. §§ 2 Abs. 2 und 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG und § 5 Abs. 4 Düngeverordnung);
- entwässerte Moore größtenteils privatisiert wurden, so dass die Wiedervernässung regelmäßig private Eigentumsrechte berührt und
- für großflächige Wiedervernässungen nur sehr eingeschränkt rechtliche Instrumente für die planerische Durchführung mit rechtlichen Festsetzungsmöglichkeiten und mit Konzentrationswirkungen zur Verfügung stehen.

Die Hemmnisse und damit verbundenen rechtliche Unsicherheiten bei den Behörden sowie zeitliche Verzögerungen sollten soweit wie möglich durch den Bundesgesetzgeber minimiert werden. Insbesondere ist zu empfehlen, dass der Bund für die Wiedervernässung von Mooren explizit die Möglichkeit eines Planfeststellungsverfahrens mit enteignungsrechtlicher Vorwirkung im Natur-, Boden- bzw. Klimaschutzrecht einführt oder im Wasserrecht den

⁵³ Vgl. *Erbguth*, Beschleunigung im Zeichen von Klima- und Energiekrise: materiell-rechtlich, verfahrensrechtlich?, NuR 2023, S. 242-246.

⁵⁴ Vgl. *Hirschelmann/Abel/Krabbe*, Hemmnisse und Lösungsansätze für beschleunigte Planung und Genehmigung von Moorklimaschutz – Ergebnisse einer Bestandsaufnahme in den moorreichen Bundesländern., 2023.

Gewässerausbau in § 76 WHG entsprechend erweitert. Im Naturschutzrecht könnte ein solches Planfeststellungsverfahren zugleich die vielen Aufgaben im Bereich der Renaturierung und Wiederherstellung von Ökosystemen erleichtern oder ermöglichen und auch die bisher nur schleppende Realisierung von landesweiten Biotopverbindungen beschleunigen (ähnlich wie bei Fernstraßen). Aufgrund ihrer Abweichungskompetenzen in Art. 72 Abs. 3 GG können auch die Länder in ihren Naturschutz- oder Wassergesetzen eine entsprechende Ermächtigung normieren, solange der Bund nicht oder nur unzureichend tätig wird.

Zu empfehlen ist auch eine bundesrechtliche Konkretisierung der rechtlichen Abgrenzung von entschädigungslos zu dulddenden Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Grundeigentums und entschädigungspflichtigen Enteignungen bei Wiedervernässungen, um die Vielzahl an behördlichen und gerichtlichen Einzelfallprüfungen zu dieser Frage deutlich zu vereinfachen. Auch eine großzügige Regelung zu Ankauf, Ausgleich und Entschädigung für wiederzuvernässende Grundflächen könnte die Wiedervernässung beschleunigen, da dadurch die Zahl der gerichtlichen Klagen gegen Wiedervernässungsmaßnahmen sinkt. Bund und Länder sollten außerdem öffentliche Flächen (z.B. die Flächen der Bodenverwertungs- und -verwaltungs GmbH in den ostdeutschen Bundesländern) als Tauschflächen für wiederzuvernässenden Flurbereinigungsverfahren vorhalten, anstatt sie zu privatisieren.

Des Weiteren könnte der Bund gesetzlich die Nutzung von entwässerten Moorböden bzw. wiederzuvernässenden Flächen dahingehend regeln, dass

- der Torfabbau nach einer kurzen Übergangsfrist und finanziell begleitet von einem Umstellungsprogramm deutschlandweit untersagt ist;
- die Nutzung als Ackerflächen nur noch bis z.B. 2030 möglich ist;
- die gewöhnliche Bodenentwässerung zukünftig einer wasserrechtlichen Erlaubnis bedarf, indem die Freistellung in § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG gestrichen wird;
- die Errichtung von Photovoltaik-Anlagen auf wiederzuvernässenden Moorflächen außerhalb von Natura 2000 Gebieten und gesetzlich geschützten Biotopen (und gegebenenfalls weiterer Schutzgebietskategorien) grundsätzlich zulässig ist sowie bis zu einer festgelegten Größe einem beschleunigten und vereinfachten Genehmigungsverfahren unterliegt sowie
- festgelegt wird, welche wiederzuvernässenden Flächen die Länder raumordnungsrechtlich als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete für Windkraft und Photovoltaik ausweisen können.

V. Fazit

Art. 20a GG sowie völker- und europarechtliche Rechtsakte verpflichten Deutschland bis 2050 klimaneutral zu werden. Nach § 3 Abs. 2 Klimaschutzgesetz soll dieses Ziel schon 2045 erreicht und danach bilanziell möglichst mehr Treibhausgase aus der Atmosphäre gebunden als ausgestoßen werden. Für beides ist eine möglichst weitgehende Wiedervernässung aller entwässerten Moorböden erforderlich, da diese Böden derzeit mehr als 7 Prozent der deutschen Treibhausgase verursachen und wiederzuvernässende Moore wieder zu einer langfristigen Senke für atmosphärischen Kohlendioxid entwickelt werden könnten, bei dem Torfmoose den Moorkörper anwachsen lassen.

Allerdings ist die Wiedervernässung von Moorböden praktisch und rechtlich eine deutlich größere Herausforderung als die Meliorierung und Kultivierung der Moore. Letztere fand über Jahrhunderte statt, während die Wiedervernässung innerhalb der nächsten 20 Jahre erfolgen sollte. Zudem war die Melioration und Kultivierung für die meisten Grundstückseigentümer und Landnutzer mit größeren rechtlichen und ökonomischen Vorteilen verbunden, da die land- und forstwirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten stark verbessert wurden und nicht selten auch überhaupt erst eine Privatisierung der Moorböden stattfand.

Mit einer Fortführung der bisher eher kleinteiligen Wiedervernässungsprojekte auf freiwilliger Basis lassen sich die anspruchsvollen Klimaschutzziele nicht erreichen. Erforderlich ist vielmehr die Nutzung möglichst aller staatlichen Instrumente – von attraktiven Förderungen für Paludikulturen⁵⁵ und dem Rückkauf von Mooren zur vollständigen Renaturierung bis hin zu zielgerichteten ordnungs- und planungsrechtlichen Instrumenten. Insbesondere die Einführung eines Planfeststellungsverfahrens zur Wiedervernässung von entwässerten großflächigen Mooregebieten im Bundesrecht im Bundesbodenschutz-, Klimaschutz- und Bundesnaturschutzgesetz oder im Wasserhaushaltsgesetz würde die rechtliche Umsetzung der Wiedervernässung erleichtern und bestehende rechtliche Unsicherheiten ausräumen.

In Anbetracht des bisher eher zögerlichen Angehens von Wiedervernässungen durch die Länder sollte der Bundesgesetzgeber die Wiedervernässung von Mooren als Staatsaufgabe festsetzen und mit quantitativen sowie zeitlich terminierten Zielen und Zwischenzielen für die einzelnen Bundesländer und die Bundeswasserstraßenverwaltung festlegen. Dies wäre für die Länder die rechtliche Aufforderung, ihre Verwaltungskapazitäten für Wiedervernässungen aufzustocken und die notwendigen Verfahren zeitnah einzuleiten. Gleichzeitig würde der Bund damit die europäische Verordnung zur Wiederherstellung der Natur hinsichtlich der Moorflächen implementieren und die hieraus resultierenden Verpflichtungen an die Länder und die Bundeswasserstraßenverwaltung als verfassungsrechtlich zuständige Organe weiterdelegieren.

Parallel sollten rechtliche und finanzielle Vorteile für die Entwässerung von Moorböden abgebaut und die auf Entwässerung beruhenden Landnutzungen (inklusive Torfabbau) mittelfristig rechtlich für die Flächen ausgeschlossen werden. Diese Umstellung sollte zugleich rechtlich erleichtert und durch Investitions- und Förderprogramme z.B. im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Agrarstruktur und Küstenschutz“ unterstützt werden. Zusätzlich ließe sich mit der Einbeziehung der Emissionen aus Landnutzungen in den Treibhausgasemissionshandel die externen Umweltkosten der Entwässerung internalisieren und so Anreize für eine Umstellung auf Paludikulturen und andere alternative Landnutzungen (z.B. Wind- und Photovoltaikanlagen) setzen.

⁵⁵ Vgl. Schäfer u. a., Entwickeln von Anreizen für Paludikultur zur Umsetzung der Klimaschutzziele 2030 und 2050, Umweltbundesamt Climate Change 44/2022.