



Behördliche Entscheidungsspielräume zur Wiedervernässung organischer Böden im Planungs- und Ordnungsrecht

Juni 2025

HINTERGRUNDPAPIER

Impressum

Herausgeber:

Bundesamt für Naturschutz (BfN)
Konstantinstr. 110
53179 Bonn

Telefon: 0228 8491-0

E-Mail: info@bfn.de

Internet: www.bfn.de

Diese Veröffentlichung ist im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) im Rahmen des Forschungsprojekts „Fachliche Begleitung der Umsetzung der Nationalen Moorschutzstrategie und Vernetzung der Akteure (Moor-Net)“ entstanden (FKZ: 3522841300).

Für den Inhalt dieser Veröffentlichung ist der Verfasser verantwortlich.

Autor*innen:

Felix Dengler, Ecologic Institut

Fachbetreuung im BfN:

Dr. Karin Ullrich, Fachgebiet II 2.3 „Natürlicher Klimaschutz, dynamische Systeme und Wiederherstellung der Natur“

Dr. Caterina Kähler, Fachgebiet I 3.1 „Umwelt- und Planungsrecht“

Empfohlene Zitierweise:

Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2025): Behördliche Entscheidungsspielräume zur Wiedervernässung organischer Böden im Planungs- und Ordnungsrecht. Hintergrundpapier. Bonn.

Bildnachweis:

Titelbild: Karoline Krabbe/Succow Stiftung

DOI 10.19217/hgr251

Bonn, Juni 2025



Dieses Hintergrundpapier wird unter den Bedingungen der Creative Commons Lizenz Namensnennung – keine Bearbeitung 4.0 International (CC BY - ND 4.0) zur Verfügung gestellt (creativecommons.org/licenses).

Diese Veröffentlichung wird aufgenommen in die Literaturdatenbank „DNL-online“ (www.dnl-online.de)



Bundesamt für
Naturschutz

HINTERGRUNDPAPIER

Behördliche Entscheidungsspielräume zur Wiedervernässung organischer Böden im Planungs- und Ordnungsrecht

Felix Dengler, Ecologic Institut

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	4
1 Einführung	5
1.1 Hintergrund	5
1.2 Zielstellung und Aufbau.....	6
2 Erläuterung zentraler Begriffe	8
2.1 Planungs- und Ordnungsrecht.....	8
2.2 Kategorien behördlicher Entscheidungsspielräume	8
3 Entscheidungsspielräume im Planungsrecht.....	10
3.1 Raumordnung und Regionalplanung.....	10
3.2 Bauleitplanung.....	12
4 Entscheidungsspielräume bei der Bestimmung des Zulassungsverfahrens.....	13
5 Entscheidungsspielräume in der Zulassungspraxis am Beispiel des Planfeststellungsverfahrens	17
5.1 Verfahrensgang	17
5.2 Naturschutzrecht.....	18
5.2.1 Eingriffsprüfung	20
5.2.2 Natura 2000 Gebietsschutz	23
5.2.3 Gesetzlicher Biotopschutz	24
5.2.4 Allgemeiner Artenschutz	26
5.2.5 Besonderer Artenschutz.....	26
5.3 Wasserrecht.....	34
5.4 Sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften	37
5.5 Abwägung.....	38
6 Fazit: Moorschutz nach geltendem Recht nicht ohne Hürden, aber möglich.....	39
Abbildungsverzeichnis.....	40
Tabellenverzeichnis	41
Abkürzungsverzeichnis.....	42
Literatur- und Quellenverzeichnis.....	44

Zusammenfassung

Die Wiedervernässung von Mooren ist eine der wichtigsten Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes und für das Erreichen der nationalen Klimaziele unerlässlich. Um Moore erfolgreich wiedervernässen zu können, sind bei Planung und Genehmigung zahlreiche rechtliche Vorgaben zu berücksichtigen und entsprechende Herausforderungen zu meistern. Um diesbezügliche Klarheit zu schaffen, wird in dem hier vorliegenden Hintergrundpapier der Rechtsrahmen der Wiedervernässung von Moorböden auf Bundesebene untersucht. Der Fokus liegt dabei auf der Frage, welche Entscheidungsspielräume die Verwaltung nach geltendem Recht hat, um Revitalisierungsprojekte zu ermöglichen und deren Umsetzung zu beschleunigen. Der Text richtet sich primär an Mitarbeitende von Behörden, enthält aber auch Hinweise für private Projektträger. Das besonders relevante Thema „Zielkonflikte im Artenschutzrecht“ wird vertieft behandelt. Die Forschungsergebnisse werden tabellarisch zusammengefasst und textlich erläutert. Es wird gezeigt, dass trotz zahlreicher rechtlicher Hürden auch Spielräume bestehen, die für die Wiedervernässung nutzbar gemacht werden können.

1 Einführung

1.1 Hintergrund

Moorböden bedecken etwa 5 % der Landesfläche Deutschlands (1,8 Millionen Hektar).¹ Sie bestehen aus Torf, weisen einen hohen Anteil an organischer Substanz oder organischem Kohlenstoff auf und speichern Wasser wie ein Schwamm. Auch aufgrund dieser besonderen Eigenschaften sind Moorböden von großer Bedeutung für die Biodiversität. Zudem stellen sie **einen der wichtigsten natürlichen Kohlenstoffspeicher** dar. Intakte Moore können große Mengen an Kohlenstoffdioxid (CO₂) aufnehmen und über tausende Jahre als Kohlenstoff speichern. In Deutschland speichern Moorböden derzeit ebenso viel Kohlenstoff wie alle Wälder zusammen, obwohl sie nur einen Bruchteil der Fläche ausmachen.²

Moorböden können ihre Funktionen als Träger der Biodiversität, als Kohlenstoffspeicher und im Idealfall als Kohlenstoffsенke allerdings nur erfüllen, wenn sie wassergesättigt sind. In Deutschland trifft dies nur noch auf etwa 8 % der Moorböden zu. Die übrigen 92 % wurden und werden künstlich entwässert, um eine Bewirtschaftung der Flächen zu ermöglichen. Der größte Teil davon wird land- und forstwirtschaftlich genutzt. Die Gebiete befinden sich zu meist in einem naturfernen („degradierten“) Zustand und sind oft nicht mehr als Moore erkennbar. Durch die Absenkung des Wasserstands unter Flurhöhe kommt der Torf mit Sauerstoff in Kontakt, was Zersetzungsprozesse auslöst. Die Moorböden setzen dann u. a. den in ihnen gespeicherten Kohlenstoff als Kohlenstoffdioxid (CO₂) in die Luft frei. Sie verlieren ihre Funktion als Kohlenstoffspeicher und werden zur Emissionsquelle. In Deutschland werden rund 53 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente durch die entwässerungsbasierte Bewirtschaftung von Moorböden verursacht. Dies entspricht gut **7 % der gesamten deutschen Treibhausgas-Emissionen**.³

Um die in §§ 3, 3a KSG normierten nationalen Klimaziele zu erreichen, ist es unerlässlich, auch diese Emissionen zu mindern.⁴ Dazu muss perspektivisch die entwässerungsbasierte Bewirtschaftung auslaufen und der Wasserstand in den Moorböden aktiv angehoben werden. Praktisch bedeutet das, dass Wasserverluste im Gebiet gesenkt werden, z. B. durch das Verfüllen von Entwässerungsgräben, dass das Wasserdargebot erhöht wird, z. B. indem Flächen aktiv bewässert werden, oder dass der Wasserspeicher im Moor erhöht wird, z. B. durch die Installation von Dämmen.⁵ Diese sogenannte **Wiedervernässung** stellt neben dem Schutz intakter Moore das zentrale Handlungsfeld der Nationalen Moorschutzstrategie dar.⁶ Gleichwohl begegnet sie **zahlreichen rechtlichen Herausforderungen**, was die Umsetzung von Projekten erschwert und zum Teil erheblich verzögert. Ein Grund hierfür ist, dass die Wiedervernässung als solche bislang nicht gesetzlich verankert ist.⁷ Der geltende Rechtsrahmen ist vielmehr vor dem Hintergrund entstanden, dass Moore lange für „totes Land“ gehalten wurden, welches es trockenzulegen galt, um eine land- und forstwirtschaftliche Nutzung zu ermöglichen.

¹ BMUV (2022) Nationale Moorschutzstrategie, S. 6.

² BMUV (2022) Nationale Moorschutzstrategie, S. 6.

³ Umweltbundesamt, Nationale Treibhausgas-Inventare 1990-2022 (Stand 03/2024).

⁴ Hirschelmann et al. (2023) Hemmnisse und Lösungsansätze für beschleunigte Planung und Genehmigung von Moorklimaschutz, S. 6.

⁵ <https://www.moorwissen.de/wiedervernaessung.html>, abgerufen am 13.1.2025.

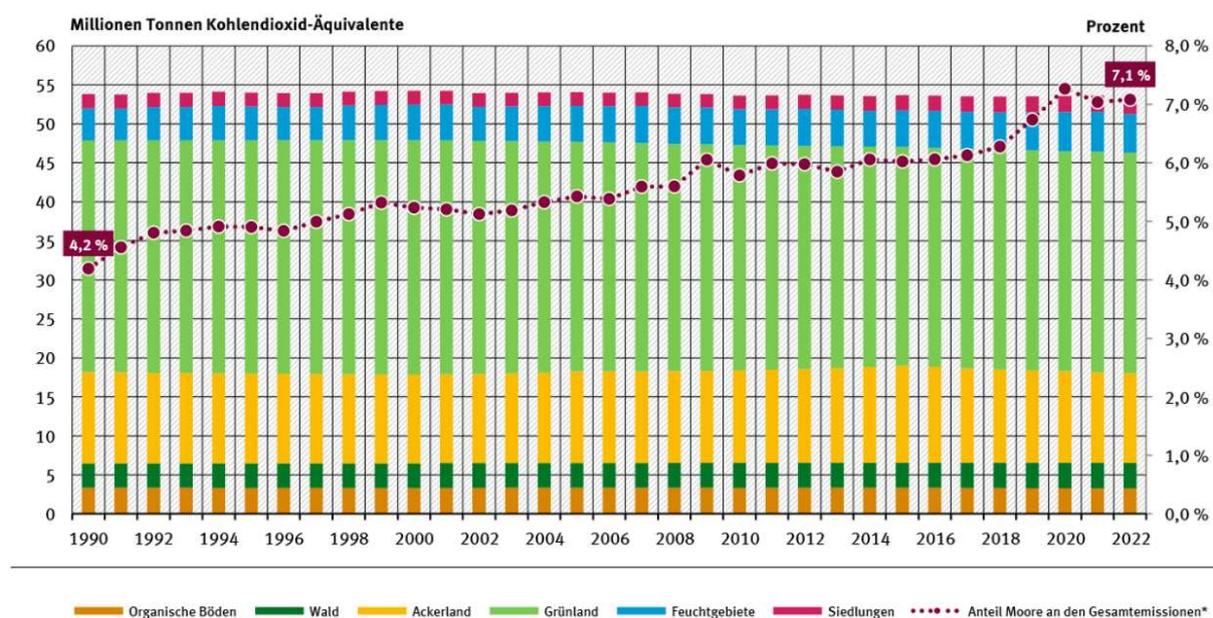
⁶ BMUV (2022) Nationale Moorschutzstrategie, S. 4.

⁷ Hirschelmann et al. (2023) Hemmnisse und Lösungsansätze für beschleunigte Planung und Genehmigung von Moorklimaschutz, S. 12.

So ist etwa das Entnehmen oder Ableiten von Grundwasser zur gewöhnlichen landwirtschaftlichen Bodenentwässerung gemäß § 46 Abs. 1 Nr. 2 WHG erlaubnisfrei, während die Wiedervernässung zumeist ein aufwändiges Zulassungsverfahren voraussetzt. Inwieweit die Wiedervernässung im öffentlichen Interesse liegt und mit welchem Gewicht dieses in Abwägungsprozessen zu berücksichtigen ist, ist nicht eindeutig geklärt. Darüber hinaus bestehen zahlreiche Zielkonflikte mit anderen Schutzgütern. Solche finden sich insbesondere im Naturschutzrecht, welches eher statisch auf den Erhalt des Ist-Zustands als auf die dynamische Umgestaltung von Landschaften ausgerichtet ist, aber auch im Wasserrecht und weiteren Rechtsgebieten.

Heute sind die wichtigen Funktionen nasser Moore für den Naturhaushalt hinlänglich bekannt und entsprechende Gesetzesanpassungen Gegenstand zahlreicher Forschungsprojekte. Die Bundesregierung hat bereits Aktivitäten zur Überarbeitung des Rechtsrahmens angekündigt.⁸

Treibhausgas-Emissionen aus Mooren



* alle Emissionsangaben inkl. Landnutzung, Landnutzungsänderung & Forstwirtschaft

Quelle: Umweltbundesamt, Nationale Treibhausgas-Inventare 1990 bis 2022 (Stand 03/2024)

Abb. 1: Treibhausgas-Emissionen aus Mooren. Quelle: Umweltbundesamt.

1.2 Zielstellung und Aufbau

Dies bedeutet indes nicht, dass Moorrevitalisierungsprojekte nach geltendem Recht nicht umsetzbar wären. Auch wenn zum Teil aufwändige Prüfungen durchgeführt werden müssen, lässt sich die Wiedervernässung in der Regel rechtskonform durchführen. Viele der relevanten Vorschriften enthalten zudem **Entscheidungsspielräume**, welche die zuständigen Behörden zugunsten des Moorklimaschutzes nutzen können. Dies gilt unabhängig davon, ob es sich um Projekte Privater oder der öffentlichen Hand handelt.

⁸ BMUV (2022) Nationale Moorschutzstrategie, S. 47.

Ziel dieses Hintergrundpapiers ist es, diese Spielräume zu identifizieren und so einen Beitrag zur möglichst effizienten Gestaltung der im Zusammenhang mit der Wiedervernässung von Moorböden stehenden Verfahrensschritte zu leisten. Es richtet sich primär an **Mitarbeitende von Verwaltungsbehörden** und soll dazu beitragen, deren Kenntnisstand hinsichtlich des geltenden Rechtsrahmens der Wiedervernässung zu verbessern und sie in die Lage zu versetzen, ihre **Entscheidungsspielräume sachgerecht im Sinne des Moorschutzes zu nutzen**.

Die identifizierten Möglichkeiten und Spielräume liegen zum einen im Planungsrecht, wo sie zur vorausschauenden Koordinierung der Wiedervernässung genutzt werden können. Zum anderen räumen viele ordnungsrechtliche Vorschriften den zuständigen Behörden Spielräume ein, welche im Rahmen der Genehmigung von Projekten genutzt werden können.

Zu diesem Zweck werden nach einer kurzen Erläuterung der grundlegenden Begrifflichkeiten zunächst die relevanten planungsrechtlichen Instrumente dargestellt. Anschließend werden die in Betracht kommenden Zulassungsverfahren erörtert und am Beispiel des Planfeststellungsverfahrens das einschlägige Ordnungsrecht skizziert. Ein besonderer Schwerpunkt der Betrachtung liegt wegen seiner hohen Praxisrelevanz auf dem besonderen Artenschutzrecht.

Die vorgelagerte Frage der Verfügbarkeit der Flächen für die Wiedervernässung wird hier nicht vertieft behandelt. Insoweit wird auf die bestehende Fachliteratur verwiesen.⁹



Abb. 2: Nasses Moorgrünland im Murnauer Moos. Foto: Karin Ullrich, BfN.

⁹ Statt vieler Schlacke, S. & Sauthoff, M. (2024), S. 37 ff. m.w.N.

2 Erläuterung zentraler Begriffe

2.1 Planungs- und Ordnungsrecht

Das **Planungsrecht** dient dazu, vorausschauend bestimmte Ziele zu setzen und auf ihre Verwirklichung hinzuwirken. Zumeist geht es um die Koordinierung der Nutzung von Räumen. Es regelt den Erlass bzw. die Genehmigung von Plänen durch Behörden. Zu unterscheiden ist zwischen dem Fachplanungsrecht, welches bestimmte Sachbereiche regelt (z. B. Landschaftsplanung, Verkehrswegeplanung), und dem Gesamtplanungsrecht, welches die einzelnen Fachplanungen zusammenführt und darüber hinaus überfachliche Regelungen enthält (z. B. Raumplanung, Bauleitplanung). Die Pläne werden als formelles Gesetz, Rechtsverordnung, Satzung oder Verwaltungsakt erlassen oder beschlossen. Sie enthalten Festsetzungen, welche in der Regel **erfolgsorientiert und unbedingt** wirken. Das bedeutet, dass, je nach Rechtsnatur des Plans, Verwaltung und zumeist auch Private an die Festsetzungen gebunden sind. Dadurch kann das Planungsrecht dazu beitragen, (Flächennutzungs-)Konflikte vorausschauend zu mindern.

Als **Ordnungsrecht** werden demgegenüber administrative Kontroll-, Aufsichts- und Überwachungsinstrumente sowie normative **Ge- und Verbote** bezeichnet. Es bezieht sich auf konkrete Sachverhalte, und ist in der Regel **konditional**, das heißt, dass Tatbestand und Rechtsfolge in einer „Wenn-dann“-Beziehung stehen: Die Rechtsfolge einer Vorschrift tritt nur unter bestimmten Voraussetzungen ein und umgekehrt ziehen die rechtlichen Voraussetzungen auch bestimmte Rechtsfolgen nach sich. Gerade das Umweltrecht besteht in großen Teilen aus Ordnungsrecht. Beispiele sind die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote oder die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung mit ihrer Pflicht zur Durchführung von Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen. Das Ordnungsrecht ist auf direkte Verhaltenssteuerung gerichtet. Es ist insbesondere von Instrumenten indirekter Verhaltenssteuerung (z. B. finanzielle Anreize durch Subventionierung bestimmter Verhaltensweisen) zu unterscheiden. Wegen seines zwingenden Charakters ist es in der Regel effektiver, verursacht aber einen höheren Verwaltungsaufwand und ist mit Freiheitseingriffen verbunden.

2.2 Kategorien behördlicher Entscheidungsspielräume

Im deutschen Verwaltungsrecht existieren verschiedene Kategorien behördlicher Entscheidungsspielräume. Sie unterscheiden sich insbesondere hinsichtlich des Maßes ihrer gerichtlichen Überprüfbarkeit. Je nachdem, welcher Typ vorliegt, hat die zuständige Behörde also unterschiedliche Möglichkeiten, eine gerichtsfeste Entscheidung zu treffen.

Unbestimmte Rechtsbegriffe sind Begriffe, häufig im Tatbestand, die das Gesetz nicht selbst definiert. Ein Beispiel hierfür ist der Begriff „wesentliche Umgestaltung eines Gewässers“ in § 67 Abs. 2 WHG. Zwar obliegt der Behörde als Rechtsanwenderin die Auslegung dieser Begriffe, häufig ist der Inhalt aber bereits (höchst)richterlich geklärt. Die Behörde folgt dann der Rechtsprechung. In der Regel sind unbestimmte Rechtsbegriffe gerichtlich voll überprüfbar, sodass im Grunde kein behördlicher Entscheidungsspielraum besteht.¹⁰

¹⁰ Dürig/Herzog/Scholz/Schmidt-Aßmann, 103. EL Januar 2024, GG Art. 19 Abs. 4 Rn. 183.

Etwas anderes gilt, wenn der Behörde ein **Beurteilungsspielraum** eingeräumt ist. Sofern dieser nicht ausdrücklich vorgesehen ist, ist durch Auslegung der gesetzlich vorgegebenen Entscheidungsstruktur zu klären, ob die Verwaltung über einen Spielraum verfügt, wobei für dessen Annahme ein hinreichend gewichtiger Sachgrund vorliegen muss. Die Rechtsprechung hat dazu Fallgruppen entwickelt. Die für den vorliegenden Kontext wichtigste Fallgruppe ist die **naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative**.¹¹ Ein Beispiel hierfür ist die Beurteilung und Prognose des Erhaltungszustands einer Population nach § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG. Das Gericht überprüft in diesen Fällen nur, ob die Grundlage der Prognoseentscheidung zutreffend und umfassend ermittelt und die Entscheidung nach methodisch und logisch anerkannten Grundsätzen getroffen und begründet wurde. Hintergrund dieser reduzierten gerichtlichen Kontrolle ist, dass dem Gericht die fachliche Expertise der sachnäheren Behörde häufig fehlt.

Ist der Behörde auf Rechtsfolgenseite in ihrer Entscheidung **Ermessen** eingeräumt, bedeutet dies, dass eine gesetzlich vorgesehene Auswahlmöglichkeit zwischen mehreren Rechtsfolgen gegeben ist. Dies ist der Fall, wenn die anzuwendende Rechtsnorm mindestens zwei unterschiedliche Entscheidungen zulässt.¹² Darin unterscheidet sich die Ermessensentscheidung von der gebundenen Entscheidung. Im Gesetzestext wird dies in der Regel über die Formulierung „die Behörde kann“ oder „darf“ gekennzeichnet. Ein Beispiel hierfür ist die artenschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung, welche nach § 45 Abs. 7 BNatSchG unter bestimmten Voraussetzungen erteilt werden „kann“. In ihrer Ermessensentscheidung muss die Behörde zum einen Zweckmäßigkeitserwägungen anstellen, zum anderen alle entscheidungserheblichen öffentlichen Belange und Privatinteressen der Betroffenen berücksichtigen.¹³ Dabei hat sie **ermessenslenkende Voreinstellungen** zu berücksichtigen. Beispiele hierfür sind die Berücksichtigungsgebote aus dem Klimaschutzrecht (§ 13 KSG) und dem Klimaanpassungsrecht (§ 8 KAnG) oder das ausdrücklich normierte überragende öffentliche Interesse in § 2 EEG. Die gerichtliche Kontrolle besteht auch für Ermessensentscheidungen, beschränkt sich aber in diesen Fällen gemäß § 114 S. 1 VwGO darauf, zu überprüfen, ob die Behörde von ihrem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht hat und ob die gesetzlichen Grenzen des Ermessens eingehalten worden sind. Das Gericht überprüft also lediglich, ob eine Willkürentscheidung vorliegt oder die Verhältnismäßigkeit überschritten ist. Ob eine andere Entscheidung zweckmäßiger gewesen wäre, ist hingegen nicht Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle.

In manchen Ermessensentscheidungen besteht eine behördliche **Abwägungskompetenz**, im Rahmen derer die Behörde neben den betroffenen Privat- und Allgemeininteressen auch die jeweiligen Planungsziele zu berücksichtigen hat.¹⁴ Ein Beispiel ist die Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung gemäß § 7 Abs. 1 ROG. Abwägungsentscheidungen sind, wie alle Ermessensentscheidungen, nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar.¹⁵ Als spezielle Unterart hat sich im Kontext der Planfeststellung und der raumbezogenen Gesamtplanung das sogenannte **Planungsermessen** etabliert.¹⁶

¹¹ Jacob/Lau: Beurteilungsspielraum und Einschätzungsprärogative, NVwZ 2015, 241, 248.

¹² Schoch/Schneider/Geis, 4. EL November 2023, VwVfG § 40 Rn. 18.

¹³ Schoch/Schneider/Geis, 4. EL November 2023, VwVfG § 40 Rn. 18.

¹⁴ Schoch/Schneider/Geis, 4. EL November 2023, VwVfG § 40 Rn. 176.

¹⁵ Schoch/Schneider/Geis, 4. EL November 2023, VwVfG § 40 Rn. 207.

¹⁶ Schoch/Schneider/Geis, 4. EL November 2023, VwVfG § 40 Rn. 198

3 Entscheidungsspielräume im Planungsrecht

Im Gegensatz zum Ordnungsrecht bezieht sich das Planungsrecht nicht auf konkrete Sachverhalte, sondern ermöglicht die vorausschauende Strukturierung des gesamten öffentlichen Raums. Dadurch lassen sich mögliche Konflikte (z. B. naturschutzinterne Zielkonflikte, Raumnutzungskonflikte) mitunter frühzeitig entschärfen, wobei den einzelnen Planungsebenen unterschiedliche Bedeutung zukommt.

Tab. 1: Entscheidungsspielräume im Planungsrecht

Planungsebene	Akteur	Spielraum	Kategorie
Raumordnung und Regionalplanung	Landesplanungsbehörde	Festlegung von Zielen und Grundsätzen der Raumordnung, § 7 Abs. 1 ROG	Planungsermessen
		Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten, § 7 Abs. 3 ROG	Planungsermessen
		Abwägung der Grundsätze der Raumordnung	Planungsermessen
Bauleitplanung	Gemeinde	Ausweisung von Flächen zur Wiedervernässung in den Flächennutzungsplänen	Planungsermessen
		Festsetzungen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB in den Bebauungsplänen	Planungsermessen
		Ausweisung von Kompensationsflächen für den Artenschutz in der Bauleitplanung	Planungsermessen

3.1 Raumordnung und Regionalplanung

Die Landesraumordnung gibt als höchste Planungsebene der Länder den Rahmen für alle weiteren Planungsebenen vor. Obwohl sie in der Regel keine Rechtswirkung nach außen hat, kommt ihr eine **zentrale Steuerungsfunktion** für raumbedeutsame Maßnahmen wie der Wiedervernässung zu.¹⁷ Die in den Raumordnungsplänen festgelegten Ziele bzw. Grundsätze sind von den Gemeinden bei der Aufstellung der nachgeordneten Bauleitplanung (vgl. § 1 Abs. 4 BauGB) sowie bei der Aufstellung wasserrechtlicher Maßnahmenprogramme (vgl. § 82 Abs. 1 S. 2 WHG) zu beachten bzw. zu berücksichtigen. Im baurechtlichen Außenbereich ergibt sich die Unzulässigkeit raumbedeutsamer Vorhaben, die den Zielen der Raumordnung widersprechen, unmittelbar aus § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB. Planfeststellungsbedürftige Maßnahmen Privater sind gemäß § 4 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 ROG von der Genehmigungsbehörde mit den Zielen der Raumordnung in Einklang zu bringen. Darüber hinaus bedürfen raumbedeutsame Vorhaben von überregionaler Bedeutung eines Raumordnungsverfahrens zur Prüfung ihrer Raumverträglichkeit, § 15 Abs. 1 S. 1 ROG. Raumordnungswidrige Planungen und Maßnahmen können gemäß § 12 Abs. 1 ROG untersagt werden, wobei sich die Einzelheiten landesrechtlich zum Teil unterscheiden.¹⁸

¹⁷ Vgl. zur Raumbedeutsamkeit der Wiedervernässung Nitsch/Schramek (2021) Grundlagen für eine Moorschutzstrategie der Bundesregierung, S. 64.

¹⁸ Vgl. etwa für Niedersachsen die Verwaltungsvorschriften zum ROG und zum NROG für die Untersagung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen (VV-ROG/NROG - Untersagung).



Abb. 3: Grünland im Ochsenmoor, Grabenstau. Foto: Karin Ullrich, BfN.

Bei der Aufstellung des landesweiten Raumordnungsplans sowie der hieraus zu entwickelnden Regionalpläne sind die Länder weitgehend frei und haben viele **Möglichkeiten zur Stärkung des Moorschutzes**. Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG ist der Raum u. a. „in seiner Bedeutung für die Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen zu entwickeln.“ Darüber hinaus ist den räumlichen Erfordernissen des Klimaschutzes Rechnung zu tragen und sind die räumlichen Voraussetzungen für die Erhaltung und die Entwicklung natürlicher Treibhausgas-Senken und für die Einlagerung von Treibhausgasen zu schaffen. Die Berücksichtigung der Wiedervernässung bei der Raumplanung ist somit nicht nur möglich, sondern entspricht den ausdrücklichen Grundsätzen der Raumordnung. Allerdings liegt es auf der Hand, dass die übrigen in § 2 Abs. 2 ROG genannten Grundsätze wie „Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastruktur“ oder „wettbewerbsfähige Wirtschaftsstruktur“ hierzu häufig in Widerspruch stehen. Insofern sind die Länder gemäß § 2 Abs. 2 ROG verpflichtet, die einzelnen Belange umfassend gegeneinander abzuwägen, wobei ihnen insoweit ein großer Entscheidungsspielraum zukommt.¹⁹

Konkret legen die Länder in der Raumordnung Ziele und Grundsätze zu Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes fest, § 7 Abs. 1 S. 1 ROG. Gemäß § 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 ROG sollen die Raumordnungspläne auch Festlegungen zur Freiraumstruktur enthalten, wozu nach lit. e ausdrücklich „Freiräume zur Gewährleistung eines natürlichen Klimaschutzes, insbesondere für Moorerhalt und Moorschutz“ gehören können. Die Festlegungen können gemäß § 7 Abs. 3 ROG Gebiete bezeichnen und für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen wie die Wiedervernässung vorsehen oder vorbehalten. Während Vorranggebiete gemäß § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG verbindliche Ziele der Raumordnung darstellen und andere, mit ihnen unvereinbare Nutzungen ausschließen, handelt es sich bei Vorbehaltsgebieten im Sinne des § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 2 ROG nach überwiegender Ansicht lediglich um Abwägungsdirektiven, sodass entgegenstehende Nutzungen im Einzelfall zugelassen werden können.²⁰ Die **Festlegung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten für den Moorschutz** hat den entscheidenden Vorteil, dass die gesamte nachgelagerte gemeindliche Bauleit-, Landschafts- und Gewässerbewirtschaftungsplanung danach auszurichten ist. So können vielfältig divergierende Interessen wie

¹⁹ Vgl. Möckel et al. (2014) Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, S. 137.

²⁰ Grethe et al. (2021) Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands, S. 77; Möckel et. al. (2014) Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, S. 136.

Wasserversorgung, Entwässerung, Naturschutz, Hochwasserschutz, Klimaschutz, landwirtschaftliche Produktion und Infrastruktur am ehesten miteinander in Einklang gebracht und Zielkonflikte bestmöglich vermieden werden.²¹ Dabei können nicht nur positiv Gebiete für die Wiedervernässung festgelegt, sondern auch negativ bestimmte Nutzungen gebietsweise ausgeschlossen werden, welche die Revitalisierung auf lange Sicht erschweren.²² So hat etwa Niedersachsen in seinem Landesraumordnungsplan Vorranggebiete für die Torferhaltung ausgewiesen und das langfristige Auslaufen des Torfabbaus durch eine Reihe von Festlegungen sichergestellt.²³ Neben der Regeneration der Abbauflächen sind auch zusätzliche Flächen für die Wiedervernässung von Hochmooren vorgesehen.²⁴



Abb. 4: Ausschnitt aus dem Landes-Raumordnungsplan Niedersachsen. Gebiete für die Torferhaltung braun schraffiert. Quelle: MoorIS Niedersachsen.

3.2 Bauleitplanung

Auf der nächsten Planungsebene stellen die Gemeinden Bauleitpläne (Flächennutzungspläne und Bebauungspläne) für ihr Gemeindegebiet auf, § 1 Abs. 3 BauGB. **Flächennutzungspläne** haben vorbereitenden Charakter. Sie enthalten eine grobmaschige Planung für das gesamte Gemeindegebiet und binden lediglich die nachgeordnete Planung. Ihre Ausgestaltung ist weitgehend den Gemeinden überlassen. **Bebauungspläne** sind verbindlich, daher sind bei der Aufstellung einige einschränkende Vorschriften zu beachten. Sie werden aus dem jeweiligen Flächennutzungsplan entwickelt und betreffen einen räumlichen Teilbereich dessen.

Im Idealfall konkretisieren sie dabei die von den Ländern bereits festgelegten moorschützenden Ziele. Wenn die Wiedervernässung nicht explizit Eingang in die Regionalpläne gefunden hat, haben die Gemeinden zwar keine Pflicht, aber dennoch Möglichkeiten zur Verankerung des Moorschutzes (s. u.).

Die Bauleitplanung hat gemäß § 1 Abs. 5 BauGB **umweltschützende Anforderungen** auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen zu berücksichtigen und soll u. a. dazu beitragen, „eine menschenwürdige Umwelt zu sichern, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln sowie den Klimaschutz [...] zu fördern.“ Die Belange des Umweltschutzes und insbesondere die Auswirkungen auf Boden, Wasser und Klima sind gemäß § 1

²¹ Nitsch/Schramek (2021) Grundlagen für eine Moorschutzstrategie der Bundesregierung, S. 69.

²² Nitsch/Schramek (2021) Grundlagen für eine Moorschutzstrategie der Bundesregierung, S. 84.

²³ Inzwischen ist der Torfabbau in Niedersachsen gemäß § 8 NNatSchG gesetzlich verboten.

²⁴ Nitsch/Schramek (2021) Grundlagen für eine Moorschutzstrategie der Bundesregierung, S. 49.

Abs. 6 Nr. 7 lit. a) BauGB ausdrücklich zu berücksichtigen. Dabei soll den Erfordernissen des Klimaschutzes durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, Rechnung getragen werden, § 1a Abs. 5 BauGB. Die Wiedervernässung kann hierzu beitragen und entspricht damit den Grundsätzen der Bauleitplanung.

Da § 5 BauGB für die Darstellungen im Flächennutzungsplan keinen abschließenden Katalog enthält, können die Gemeinden entwässerte Moorflächen ausdrücklich zur Wiedervernässung ausweisen.²⁵ Diese planerische Grundentscheidung darf in der nachfolgenden Aufstellung der Bebauungspläne nicht verändert werden. Sie hat damit eine erhebliche Steuerungswirkung.

Für den Bebauungsplan enthält § 9 BauGB einen abschließenden Katalog möglicher Festsetzungen, der Moorschutz nicht explizit nennt. Die planerische Erfassung ist dennoch möglich, indem „Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft“ gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB festgesetzt werden.²⁶ Die Festsetzungen des Bebauungsplans sind verbindlich (§ 8 Abs. 1 BauGB). Die Flächen können so **planerisch für den Moorschutz gesichert** werden. Vorhaben, die dem widersprechen, sind dann unzulässig.

4 Entscheidungsspielräume bei der Bestimmung des Zulassungsverfahrens

Da die Wiedervernässung in der Regel durch das Anstauen von Wasserläufen oder das Einleiten zusätzlichen Wassers auf die örtlichen Gewässer einwirkt, ist zumeist ein **Zulassungsverfahren nach dem WHG** erforderlich. Nur bei sehr kleinen Projekten, bei denen keine Gewässer im Sinne des WHG betroffen sind, kann hiervon abgesehen werden. Dann ist ggf. ein naturschutzrechtliches Verfahren durchzuführen. Im Übrigen kommen je nach Umfang und Ausgestaltung des Projekts das einfache wasserrechtliche Erlaubnisverfahren, die Plangenehmigung und die Planfeststellung in Betracht.

Tab. 2: Möglichkeiten der Projektplanung & Entscheidungsspielräume der Behörden bei der Verfahrenswahl

Akteur	Möglichkeiten / Entscheidungsspielräume	Kategorie
Projektträger	Frühzeitiger Kontakt mit Wasser- und Naturschutzbehörden sowie Gewässerunterhaltungspflichtigen Vermeidung der wesentlichen Umgestaltung eines Gewässers Gemischte Ausrichtung des Projekts sowohl an Natur- als auch an Klimaschutz Verlagerung von Lebensräumen von betroffenen Tier- und Pflanzenarten an die Randbereiche der Flächen	
Genehmigungsbehörde	Beurteilung der „Wesentlichkeit“ i.S.d. § 67 Abs. 2 WHG Beurteilung der Erheblichkeit nachteiliger Umweltauswirkungen gem. § 7 Abs. 1 S. 3 UVPG Wahl zwischen Planfeststellungsverfahren und Plangenehmigungsverfahren gem. § 68 Abs. 2 S. 1 WHG.	Unbestimmter Rechtsbegriff Einschätzungsprärogative Ermessen

²⁵ Grethe et al. (2021) Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands, S. 83.

²⁶ So auch Grethe et al. (2021) Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands, S. 83.



Abb. 5: Renaturiertes Hochmoor, Finsterauer Filz. Foto: Karin Ullrich, BfN.

Zu prüfen ist zunächst, ob es sich bei den Maßnahmen wasserrechtlich um einen **Gewässer-ausbau** handelt, mit der Folge, dass gemäß § 68 WHG ein Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren durchzuführen ist. Die Vorschriften der §§ 67 ff. WHG gelten unabhängig von Größe und Art des Gewässers für alle Oberflächen- und Küstengewässer, mithin auch für künstlich angelegte Entwässerungsgräben und Drainagen.²⁷ Ausnahmen gibt es zum Teil im Landesrecht für kleine, wasserwirtschaftlich unbedeutende Gewässer gemäß § 2 Abs. 2 WHG.²⁸ Für Revitalisierungsprojekte dürfte dies jedoch regelmäßig keine Rolle spielen.²⁹

Ein Gewässerausbau liegt nach § 67 Abs. 2 S. 1 WHG vor, wenn ein Gewässer oder seine Ufer hergestellt, beseitigt oder wesentlich umgestaltet wird. Eine wesentliche Umgestaltung liegt etwa dann vor, wenn sich die Maßnahme in bedeutsamer Weise auf den Wasserstand, die Fließgeschwindigkeit des Gewässers, den Naturhaushalt oder das äußere Erscheinungsbild der Landschaft auswirkt.³⁰ Von Wesentlichkeit wird ausgegangen, wenn die Auswirkungen auf den Wasserhaushalt widerstreitende Interessen in einem Maße erwarten lassen, das ein Planfeststellungsverfahren erforderlich macht.³¹ Obwohl dies bei Wiedervernässungsvorhaben naheliegt,

²⁷ BeckOK UmweltR/Spieth, 67. Ed. 1.4.2023, WHG § 67 Rn. 9.

²⁸ Vgl. Art. 1 Abs. 2 BayWG, § 1 Abs. 4 BbgWG, § 1 Abs. 2 LWaG MV, § 1 Abs. 1 NWG, § 1 Abs. 2 LWG SH.

²⁹ Lt. Möckel et al. (2014) Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, S. 176 kann z.B. nicht mehr von untergeordneter Bedeutung gesprochen werden, wenn ein Graben die Grundstücke mehrerer Eigentümerinnen be- oder entwässert.

³⁰ BeckOK UmweltR/Spieth, 67. Ed. 1.4.2023, WHG § 67 Rn. 18 m.w.N.; VG Augsburg BeckRS 2022, 39600; VGH München BeckRS 2021, 41450; VGH Mannheim BeckRS 2012, 52174; OVG Koblenz BeckRS 2000, 10667 = NuR 2000, 339 (342); OVG Schleswig BeckRS 1997, 12981; VG Aachen BeckRS 2005, 151053; SZDK/Schenk Rn. 22; Maus UPR 2012, 176 (177).

³¹ Möckel et al. (2014) Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, S. 180.

da häufig eine Vielzahl von Grundstücken unterschiedlicher Eigentümer:innen betroffen ist, verbleibt den Wasserbehörden ein gewisser Spielraum bei der Rechtsanwendung. Beispielsweise erscheint es möglich, die Tatsache in die Beurteilung einzubeziehen, dass mit der Wiedervernässung eine Annäherung an den ursprünglichen, natürlichen Zustand angestrebt wird. Kleinere Projekte können mitunter auch so geplant werden, dass kein Gewässerausbau vorliegt. Insoweit empfiehlt sich die frühzeitige Kontaktaufnahme der Projektträger mit den Behörden.

Wenn die Maßnahmen in ihrer Gesamtheit einen Gewässerausbau darstellen, ist im nächsten Schritt zu prüfen, ob eine Pflicht zur Durchführung einer **Umweltverträglichkeitsprüfung** (UVP-Pflicht) für das Vorhaben besteht. Danach richtet sich gemäß § 68 Abs. 2 WHG, ob das umfangreiche **Planfeststellungsverfahren** durchgeführt werden muss, oder ob das vereinfachte Plangenehmigungsverfahren in Betracht kommt. Während die Planfeststellung mindestens ein Jahr in Anspruch nimmt, kann die Plangenehmigung innerhalb von sechs Monaten erteilt werden, da sie keine Öffentlichkeitsbeteiligung vorsieht. Eine **unbedingte UVP-Pflicht** besteht nur in den gesetzlich vorgeschriebenen Fällen. Erfasst sind vor allem große Projekte. Normierte Fälle können sich neben den §§ 6-14 UVPG insbesondere aus der Anlage 1 zum UVPG ergeben. Für die Wiedervernässung ist deren 13. Abschnitt besonders relevant. Danach besteht eine UVP-Pflicht u. a. für die Entnahme, das Zutagefördern oder Zutageleiten von Grundwasser (Nr. 13.3 der Anlage 1 zu § 3 UVPG) sowie für wasserwirtschaftliche Projekte in der Landwirtschaft, einschließlich der Bodenbewässerung oder -entwässerung (Nr. 13.5 der Anlage 1 zu § 3 UVPG). Auch der Bau eines Stauwerkes oder einer sonstigen Anlage zur Zurückhaltung oder dauerhaften Speicherung von 10 Mio. m³ oder mehr Wasser ist UVP-pflichtig. Darüber hinaus besteht eine UVP-Pflicht gemäß Abschnitt 17 der Anlage 1 zum UVPG für Waldumwandlungen ab einer Fläche von 10 ha. Weitere Fälle können sich aus Nr. 13.18 der Anlage 1 UVPG oder aus Landesrecht ergeben.

Bei kleineren bis mittelgroßen Projekten (z. B. Zurückhaltung von weniger als 10 Mio. m³ Wasser, Waldumwandlung auf einer Fläche von unter 10 ha) ist regelmäßig eine allgemeine oder standortbezogene **Vorprüfung des Einzelfalls** nach § 7 Abs. 1 bzw. Abs. 2 UVPG durchzuführen. Die zuständige Behörde prüft dann zunächst, ob das Vorhaben nach ihrer Einschätzung erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen haben kann. Die Rechtsprechung legt diese Voraussetzung weit aus, sodass grundsätzlich alle Auswirkungen als erheblich gelten, die mehr als nur geringfügig sind.³² Dies darf jedoch nicht dazu führen, dass „zur Sicherheit“ praktisch immer eine vollständige UVP durchgeführt wird.³³ Die abwägungserheblichen Belange sind daher zu gewichten.³⁴ Dabei sind u. a. die Kriterien der Anlage 3 zum UVPG zu berücksichtigen. So führen etwa mögliche, aber unwahrscheinliche Auswirkungen nicht zwangsläufig dazu, dass eine UVP-Pflicht durchgeführt werden muss. Im Rahmen der Prognoseentscheidung besteht behördlicher Einschätzungsspielraum.³⁵ Dieser ist durch die Regelung des § 5 Abs. 3 S. 2 UVPG, wonach die Entscheidung lediglich auf Plausibilität geprüft werden kann, sogar ausdrücklich gesetzlich verankert. Wenn man berücksichtigt, dass es sich bei der Wiedervernässung (auch) um eine Maßnahme des Naturschutzes handelt,

³² Schink/Reidt/Mitschang/Tepperwien, 2. Aufl. 2023, UVPG § 7 Rn. 5 mit Verweis auf BVerwG 17. 12. 2013 – 4 A 1.13, BVerwGE 148, 353 = NVwZ 2014, 669 Rn. 37; 25. 6. 2014 – 9 A 1.13, BVerwGE 150, 92 = NVwZ 2015, 85 Rn. 20 ff.

³³ Peters/Balla/Hesselbarth, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG § 7 Rn. 17.

³⁴ BVerwG, Urt. v. 25.6.2014 – 9 A 1/13, Rn. 22.

³⁵ Schink/Reidt/Mitschang/Tepperwien, 2. Aufl. 2023, UVPG § 5 Rn. 12.

die auf eine Annäherung an den natürlichen Zustand gerichtet ist, dürften erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen nach den dargelegten Maßstäben in deutlich mehr Fällen auszuschließen sein, als dies in der Praxis bislang geschieht.

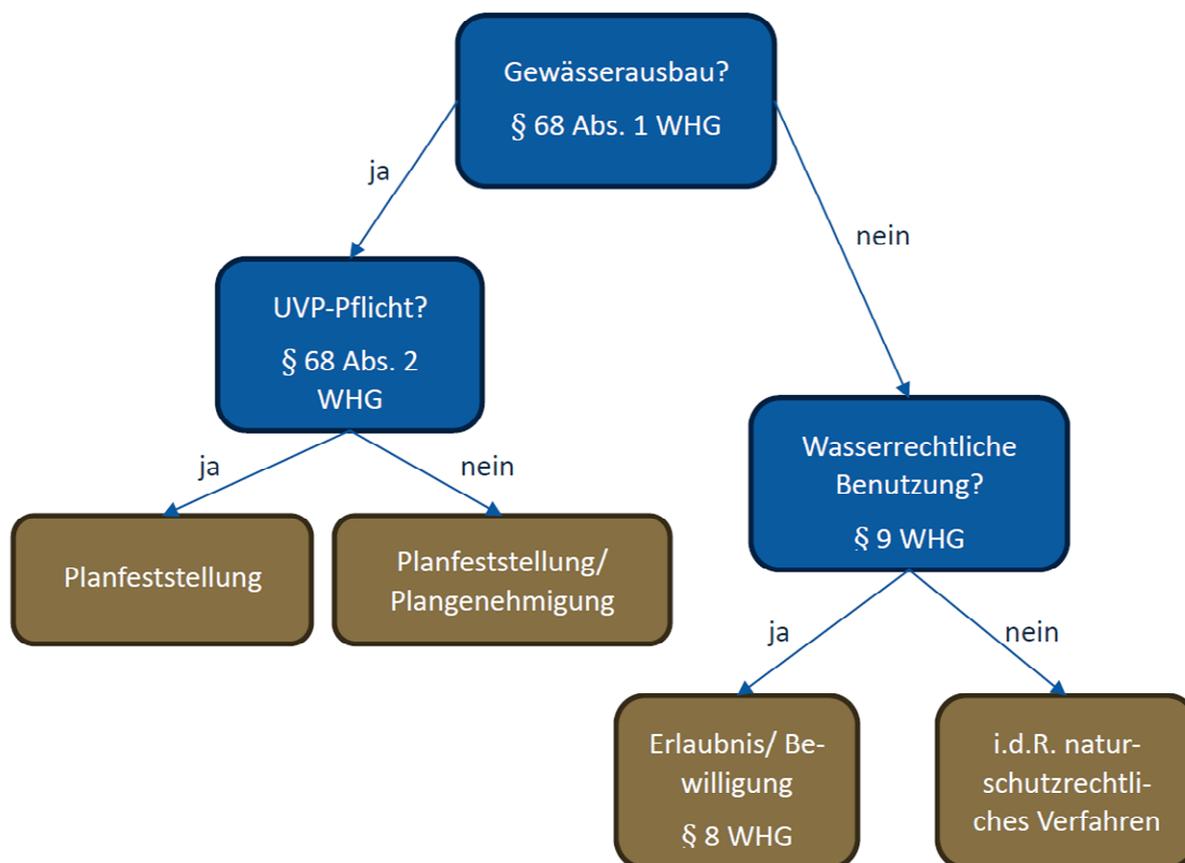


Abb. 6: Entscheidungsbaum zur Wahl der Verfahrensart für die Zulassung von Revitalisierungsprojekten. Quelle: Eigendarstellung.

Besteht keine UVP-Pflicht, kommt gemäß § 68 Abs. 2 WHG die Durchführung eines **Plangenehmigungsverfahrens** in Betracht. Dieses unterscheidet sich vom Planfeststellungsverfahren dadurch, dass weder eine öffentliche Bekanntmachung noch ein Erörterungstermin erforderlich sind, da es sich um ein nicht förmliches Verfahren im Sinne der §§ 10 ff. VwVfG handelt. Das Verfahren ist somit deutlich weniger zeitintensiv, kann aber nur begrenzt auf Betroffenheiten eingehen. Die Entscheidung zwischen den beiden Verfahrensarten liegt im (weiten) Auswahlermessen der zuständigen Behörde. Es besteht weder ein Rechtsanspruch des Projektträgers auf Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens, noch müssen die Belange Drittbetroffener berücksichtigt werden.³⁶ Die Behörde darf bei der Ermessensausübung allerdings den Zweck der Vorschrift nicht außer Acht lassen. Entscheidend ist daher, ob nach den Umständen des Einzelfalls die Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung erforderlich erscheint.

Liegt hingegen bereits kein Gewässerausbau vor, so ist zu prüfen, ob es sich um wasserrechtliche Benutzungen im Sinne des § 9 WHG handelt, für deren Zulassung gemäß § 8 Abs. 1 WHG das **einfache Erlaubnisverfahren** durchzuführen ist. Da sowohl das Aufstauen oberirdischer

³⁶ Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp/Schenk, 58. EL August 2023, WHG § 68 Rn. 11.

Gewässer als auch bestimmte Aufstauungen des Grundwassers Benutzungen in diesem Sinne darstellen, wird dies bei der Wiedervernässung zumeist der Fall sein.

Zudem wird empfohlen, zu prüfen, ob für die betroffenen Gewässer **alte Staurechte** im Sinne des § 20 WHG vorliegen, die nicht erloschen sind und, ggf. für die Wiedervernässung genutzt werden können. Der hiermit verbundene, zum Teil erhebliche Verwaltungsaufwand könnte sich lohnen, wenn auf diesem Wege ein (erneutes) wasserrechtliches Zulassungsverfahren vermieden werden kann.³⁷ Eine weitere Möglichkeit, gänzlich ohne Zulassungsverfahren auszukommen, kann die **schrittweise Vernässung** über einen längeren Zeitraum sein, wenn dies dazu führt, dass die oben genannten Voraussetzungen nicht vorliegen.

Stellt das Projekt weder einen Gewässerausbau noch eine wasserrechtliche Benutzung dar, so ist ggf. ein **naturschutzrechtliches Zulassungsverfahren** nach den §§ 17 Abs. 3, 14 ff. BNatSchG erforderlich. Dies richtet sich danach, ob mit der Wiedervernässung ein naturschutzrechtlicher Eingriff verbunden ist (siehe dazu unten 5.2.1).

5 Entscheidungsspielräume in der Zulassungspraxis am Beispiel des Planfeststellungsverfahrens

In der Regel ist aufgrund komplexer Betroffenheiten die Durchführung eines wasserrechtlichen Planfeststellungs- bzw. Plangenehmigungsverfahrens gemäß § 68 WHG in Verbindung mit §§ 72 ff. VwVfG unumgänglich.³⁸ Da sich beide Verfahren lediglich in Hinblick auf die formellen Vorschriften über die Öffentlichkeitsbeteiligung unterscheiden, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf die Planfeststellung.

5.1 Verfahrensgang

Das Verfahren wird auf **Antrag** bei der zuständigen Behörde eingeleitet. Die Zuständigkeit richtet sich nach Landesrecht, wobei es darauf ankommen kann, welche Gewässer konkret betroffen sind.³⁹ Der Antrag muss sämtliche Unterlagen enthalten, die zur Beurteilung des Vorhabens erforderlich sind, wobei keine übertriebenen Anforderungen zu stellen sind.⁴⁰ Dazu zählen unter anderem Pläne, Zeichnungen und Erläuterungen sowie die entsprechenden Fachbeiträge (z. B. artenschutzrechtlicher Fachbeitrag). Fehlen einzelne Unterlagen, so setzt die Planfeststellungsbehörde eine Nachbesserungsfrist.

Anschließend wird, soweit eine UVP erforderlich ist (Screening), das **UVP-Scoping** durchgeführt, der **UVP-Bericht** erarbeitet und gemeinsam mit den Antragsunterlagen für einen Monat öffentlich ausgelegt, § 73 Abs. 3 VwVfG. Die während der Auslegung vorgebrachten Einwendungen der Betroffenen und Stellungnahmen der Behörden werden erörtert. Auf Grundlage dessen erarbeitet die Behörde eine zusammenfassende Darstellung im Sinne des § 24 UVPG

³⁷ S.a. Lechtape et al. (2023) Handreichung Hilfestellungen zur Projektplanung – Moorklimaschutzvorhaben in Mecklenburg-Vorpommern, S. 7.

³⁸ Grethe et al. (2021) Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands, S. 78.

³⁹ In Nds. z.B. ist für bestimmte Gewässer mit überörtlicher Bedeutung der Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz zuständig gem. § 1 Nr. 6 a) bb) ZustVO-Wasser, die allgemeine Zuständigkeit liegt gem. § 129 Abs. 1 S. 1 NWG bei den unteren Wasserbehörden; in M-V richtet sich die Zuständigkeit nach der gewässerrechtlichen Ordnung, sh. Lechtape et al.: Handreichung Hilfestellungen zur Projektplanung – Moorklimaschutzvorhaben in Mecklenburg-Vorpommern (2023), S. 6.

⁴⁰ BeckOK UmweltR/Spieth, 67. Ed. 1.4.2023, WHG § 70 Rn. 1.

und im nächsten Schritt eine begründete Bewertung der Umweltauswirkungen gemäß § 25 UVPG. Bei letzterer besteht ein Beurteilungsspielraum, der „nach Maßgabe der geltenden Gesetze“ auszufüllen ist.⁴¹ Dabei handelt es sich um einen komplexen Vorgang, auf den hier nicht näher eingegangen werden kann. Die relevantesten in Bezug genommenen Fachgesetze werden jedoch in den nachfolgenden Kapiteln erörtert.

Tab. 3: Entscheidungsspielraum in der UVP-Prüfung

Akteur	Spielraum	Kategorie
Genehmigungsbehörde	Bewertung der Umweltauswirkungen gem. § 25 Abs. 1 UVPG	Einschätzungsprärogative

Anschließend prüft die Behörde, ob **zwingende Versagungsgründe** vorliegen. Solche können sich gemäß § 68 Abs. 3 Nr. 2 WHG nicht nur aus dem WHG, sondern aus sämtlichen Bereichen des öffentlichen Rechts ergeben. Hierauf wird in den nachfolgenden Kapiteln eingegangen.

Liegen zwingende Versagungsgründe nicht vor, so tritt die Behörde in die **Abwägung** ein, wobei sie einen weiten Ermessensspielraum hat.⁴² Die Planfeststellung hat gemäß § 75 Abs. 1 VwVfG Konzentrationswirkung, sodass weitere behördliche Entscheidungen neben ihr nicht erforderlich sind.

5.2 Naturschutzrecht

Besonders herausfordernd ist häufig die Prüfung des Naturschutzrechts, insbesondere des Artenschutzrechts.⁴³ Da sich die Wiedervernässung sinnvoll meist nur auf größeren zusammenhängenden Flächen verwirklichen lässt, geht mit ihr oft eine **grundlegende Umgestaltung der Landschaft** und damit auch der Habitate wildlebender Pflanzen und Tiere einher. Dies hängt unter anderem vom Zustand der Flächen sowie der Ausrichtung des Projekts ab. Die Wiedervernässung stark degradierter Moorstandorte ist aus Sicht des Klimaschutzes besonders wichtig, da hier die größten Einsparpotenziale für Treibhausgasemissionen liegen. Aus Sicht des Naturschutzes sind solche Projekte in der Regel unproblematisch, wenn keine auf trockene Standortbedingungen angewiesenen Schutzgüter vorhanden sind. Dort bestehen andererseits häufig auch nur geringe Synergien mit Naturschutzzielen.⁴⁴ Vorhaben auf naturnäheren Standorten haben demgegenüber zumeist geringere Einsparpotenziale. Sie können fallweise deutliche Synergien mit Naturschutzzielen aufweisen, andererseits aber aufgrund der höheren Präsenz von Schutzgütern auch zu Konflikten mit den Zielen des Naturschutzrechts führen, wenn diese von trockeneren Standortbedingungen abhängig sind.

⁴¹ § 25 Abs. 1 UVPG; näher dazu Peters/Balla/Hesselbarth, Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung, UVPG § 25 Rn. 11.

⁴² BeckOK UmweltR/Spieth, 67. Ed. 1.4.2023, WHG § 70 Rn. 15 m.w.N.

⁴³ Hirschelmann et al. (2023) Hemmnisse und Lösungsansätze für beschleunigte Planung und Genehmigung von Moorklimaschutz, S. 16.

⁴⁴ Ssymank et al. (2015) Handlungsleitfaden „Moorschutz und Natura 2000“ für die Durchführung von Moorre-vitalisierungsprojekten, S. 282 f.

Tab. 4: Entscheidungsspielräume im Naturschutzrecht

Steuerungs-instrument	Akteur	Spielraum	Kategorie
Eingriffsprüfung	Genehmigungs-behörde im Benehmen mit Naturschutz-behörde	Beurteilung der „Eignung zur Beeinträchtigung“ im Sinne des § 14 Abs. 1 BNatSchG	Einschätzungs-prärogative
		Anwendung des Rechtsinstituts der Selbst-kompensation	Einschätzungs-prärogative
		Prognose & Abwägung der ökologischen Gesamtbilanz	Einschätzungs-prärogative
Natura2000-Gebietsschutz	Genehmigungs-behörde	Aufstellung integrierter Bewirtschaftungspläne	Ermessen
		Beurteilung der „Erheblichkeit“ im Rahmen der FFH-Vorprüfung	Einschätzungs-prärogative
		Abwägung i.R.d. Ausnahmegrundes „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“, § 34 Abs. 3 Nr. 1 BNatSchG	Ermessen
Gesetzlicher Bio-topschutz	Genehmigungs-behörde	Zulassung von Ausnahmen nach § 30 Abs. 3 BNatSchG	Ermessen
		Gewährung einer Befreiung nach § 67 Abs. 1 BNatSchG	Ermessen
Allgemeiner Ar-tenschutz	Genehmigungs-behörde	Prognose & Abwägung der ökologischen Gesamtbilanz	Einschätzungs-prärogative

Steuerungs-instrument	Akteur	Spielraum	Kategorie
Besonderer Artenschutz	Genehmigungs-behörde (ggf. im Benehmen mit Natur-schutzbehörde)	Bestandserfassung	Einschätzungs-prärogative
		Anwendung des Signifikanzkriteriums, § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BNatSchG	Einschätzungs-prärogative
		Prognose & Bewertung der ökologischen Funktion im räumlichen Zusammenhang, § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 BNatSchG	Einschätzungs-prärogative
		Definition des Standortes im Sinne des § 44 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG	Unbestimmter Rechtsbegriff
		Anwendung des Ausnahmegrundes „maßgeblich günstige Auswirkungen auf die Umwelt“, § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG	Einschätzungs-prärogative
		Abwägung i.R.d. Ausnahmegrundes „zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses“, § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG	Ermessen
		Beurteilung der Zumutbarkeit i.R.d. Alternativenprüfung gem. § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG	Unbestimmter Rechtsbegriff
		Beurteilung und Prognose des Erhaltungszustands einer Population, § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG	Einschätzungs-prärogative
		Erteilung einer Ausnahmegenehmigung bei Vorliegen der Ausnahmevoraussetzungen, § 45 Abs. 7 BNatSchG	Ermessen

5.2.1 Eingriffsprüfung

Die zur Revitalisierung von Moorstandorten notwendigen Maßnahmen können trotz offenkundiger Wertungswidersprüche **naturschutzrechtliche Eingriffe** darstellen.⁴⁵ Dies ist gemäß § 14 Abs. 1 BNatSchG der Fall, wenn die Maßnahmen „Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels [bewirken], die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können“. Eine weitere Konkretisierung erfährt der Begriff in den Naturschutzgesetzen der Länder, die zumeist Positiv- bzw. Negativlisten mit Maßnahmen enthalten, bei denen Eingriffsqualität positiv bzw. negativ vermutet wird.⁴⁶ Der Schwerpunkt der Prüfung liegt in der Regel auf der **Eignung zur erheblichen Beeinträchtigung des Naturhaushalts oder des Landschaftsbilds**. Insoweit genügt bereits die potenzielle Verschlechterung eines einzelnen der in § 7 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG

⁴⁵ BVerwG, Beschluss vom 28. Januar 2009 – 7 B 45.08 – Rn. 19 f.

⁴⁶ Schäfer/Lechtape (2020) Paludikultur als naturschutzrechtlicher Eingriff – Wertungswidersprüche im Naturschutzrecht?, ZUR 2020, 150, 152 mit exemplarischem Verweis auf § 12 NatSchAG M-V.

aufgezählten Naturgüter (Boden, Wasser, Luft, Klima, Tiere und Pflanzen sowie das Wirkungsgefüge zwischen ihnen).⁴⁷ Für die Verschlechterung muss aber zumindest eine gewisse Wahrscheinlichkeit bestehen. Fernliegende Beeinträchtigungen müssen nicht berücksichtigt werden.⁴⁸ Bei der Bewertung, insb. in Bezug auf die Erheblichkeit, hat die Genehmigungsbehörde Beurteilungsspielraum. Die Einbeziehung der konkreten Gegebenheiten, insbesondere der Schutzbedürftigkeit des betroffenen Ökosystems und der Art der Beeinträchtigung, ist geboten.⁴⁹ Der Umstand, dass mit der Wiedervernässung eine Annäherung an den ursprünglichen Naturzustand angestrebt wird, führt somit zwar nicht bereits für sich genommen zur Entbehrlichkeit der Eingriffsprüfung. Er kann nach der hier vertretenen Auffassung jedoch berücksichtigt und mit einigem Gewicht gegen das Vorliegen eines Eingriffs ins Feld geführt werden.

Liegt ein Eingriff vor, so müssen unvermeidbare Beeinträchtigungen gem. § 15 Abs. 2 BNatSchG grundsätzlich durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege **ausgeglichen oder ersetzt** („kompensiert“) werden. Da die Wiedervernässung oft eine Aufwertung des Naturhaushaltes darstellt, kommt dem Rechtsgedanken der **Selbstkompensation** entscheidende Bedeutung zu.⁵⁰ Danach bedarf ein Eingriff keiner Kompensation, wenn die ökologische Gesamtbilanz positiv ist, der ökologische Wert des revitalisierten Moores also insgesamt höher ist als derjenige der entwässerten Fläche.⁵¹ Bei der diesbezüglichen Prognoseentscheidung hat die Genehmigungsbehörde naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative.

⁴⁷ Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 100. EL Januar 2023, BNatSchG § 14 Rn. 13.

⁴⁸ Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel/Mühlbauer, 3. Aufl. 2013, BNatSchG § 14 Rn. 25.

⁴⁹ Lütkes/Ewer/Lütkes, 2. Aufl. 2018, BNatSchG § 14 Rn. 13.

⁵⁰ Grundlegend dazu BVerwG, Beschluss vom 28. Januar 2009, 7 B 45.08, Rn. 19 f.; zur Übertragbarkeit des Rechtsgedankens auf die vorliegende Konstellation vgl. Hamburgisches OVG, Urteil vom 16. Juni 2016, 1 Bf 258/12, Ls. 7, Rn. 212 ff. (BeckRS).

⁵¹ So auch Schäfer/Lechtape (2020) Paludikultur als naturschutzrechtlicher Eingriff – Wertungswidersprüche im Naturschutzrecht?, ZUR 2020, 150, 154.S

Exkurs: Die Selbstkompensation im Naturschutzrecht

Nach der Konzeption des § 15 Abs. 1 und 2 BNatSchG sind unvermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft grundsätzlich unabhängig von der Art des Eingriffs durch Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auszugleichen oder zu ersetzen. Solche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen sind ihrerseits zumeist auf naturbelassenen bzw. naturnahen Flächen zu erbringen und zielen auf deren Veränderung ab. Dadurch stellen sie oft selbst Eingriffe im naturschutzrechtlichen Sinne dar, die wiederum einer Kompensation bedürften. Um dieses unpraktikable Ergebnis zu vermeiden, hat das Bundesverwaltungsgericht den Rechtsgedanken der Selbstkompensation entwickelt.⁵² Danach sind gesonderte Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht erforderlich für eine Kompensationsmaßnahme, die zwar eine Beeinträchtigung des bestehenden Zustands darstellt, sich jedoch „in der naturschutzfachlichen Gesamtbilanz als günstig“ erweist und aus naturschutzfachlicher Sicht eine „wesentliche Verbesserung des bestehenden Zustandes“ darstellt. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die auf die Herstellung eines „naturnäheren Zustands“ gerichtet sind, können die mit ihnen verbundenen Eingriffe also selbst kompensieren.

Ob der Rechtsgedanke der Selbstkompensation auf die Konstellation der Moorrevitalisierung übertragen werden kann, ist allerdings fraglich. Denn diese wird zumeist nicht zum Zwecke der Kompensation eines (weiteren) Eingriffs durchgeführt, sondern stellt selbst den originären Eingriff dar. Eine höchstrichterliche Entscheidung zu dieser Frage steht noch aus. Gegen die Übertragung spricht, dass es sich um einen ungeschriebenen Rechtsgedanken handelt, der für eine bestimmte Konstellation entwickelt wurde. Bei der Kompensation des originären Eingriffs ist, anders als bei der Kompensation einer Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme, noch keine uferlose Kette von Kompensationsmaßnahmen zu besorgen. Dennoch hat sich das Hamburgische Obergericht in einem Fall, in dem es unter anderem um die Anhebung des Wasserstandes in der alten Süderelbe ging, ausdrücklich für die Anwendung des Rechtsgedankens der Selbstkompensation auf den originären Eingriff ausgesprochen.⁵³ Zur Begründung führt es aus, dass die diesbezügliche Argumentation des Bundesverwaltungsgerichts nicht exklusiv auf Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zugeschnitten sei. Sie ließ sich vielmehr „ohne weiteres von dem Umstand trennen, dass die dortigen Maßnahmen auch der Vermeidung nachteiliger Folgen anderweitiger Maßnahmen dienen sollten.“ Dies überzeugt auch, denn die Kompensationsbedürftigkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen folgt gerade aus ihrer Eigenschaft als naturschutzrechtlicher Eingriff. Es wäre inkonsequent, die beiden Konstellationen auf Tatbestandsebene gleichzusetzen, in der Rechtsfolge aber unterschiedlich zu behandeln. Wenn, wie das Bundesverwaltungsgericht klarstellt, die Zielrichtung einer Maßnahme für ihre Einordnung als Eingriff nicht entscheidend ist, so muss dies auch für die Anforderungen gelten, welche an ihre Kompensation gestellt werden.⁵⁴ Nach der hier vertretenen

⁵² BVerwG, Beschluss vom 19. September 2014, 7 B 6.14, Rn. 18; BVerwG, Beschluss vom 28. Januar 2009, 7 B 45.08, Rn. 19 f.; BVerwG, Gerichtsbescheid vom 10. September 1991, 4 A 35/97, Rn. 33.

⁵³ Hamburgisches OVG, Urteil vom 16. Juni 2016, 1 Bf 258/12, Ls. 7, Rn. 212 ff. (BeckRS).

⁵⁴ BVerwG, Beschluss vom 28. Januar 2009, 7 B 45.08, Rn. 19.

Auffassung sprechen daher die besseren Argumente für die Anwendung des Rechtsgedankens der Selbstkompensation auch auf den originären Eingriff.⁵⁵ Bei der Genehmigung von Wiedervernässungsprojekten steht damit ein geeignetes, dogmatisch nicht zu beanstandendes Instrument zur Verfügung, um Wertungswidersprüche aufzulösen.

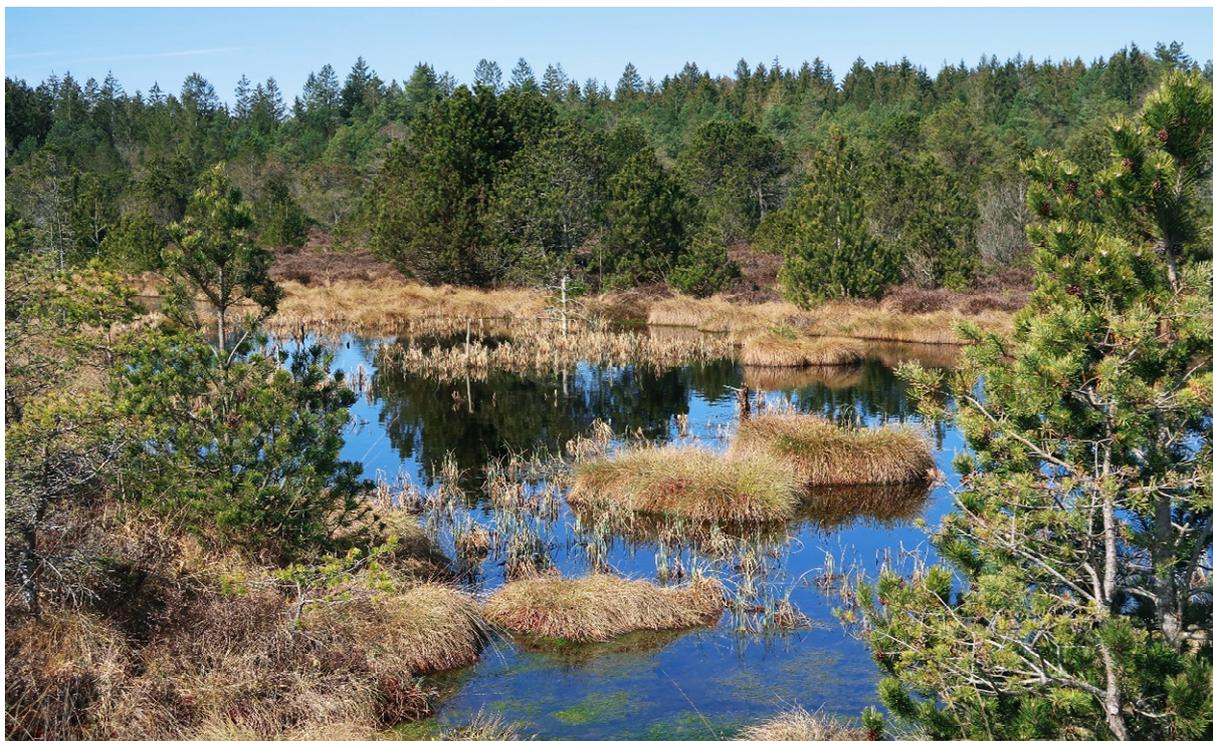


Abb. 7: Renaturiertes Hochmoor mit Moorkiefern (Spirken), Schechenfilz. Foto: Karin Ullrich, BfN.

5.2.2 Natura 2000 Gebietsschutz

Liegt der Moorstandort innerhalb eines Natura-2000-Gebiets, so sind gemäß § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG zudem die jeweiligen **Erhaltungsziele** zu beachten. Von der Prüfung kann allerdings abgesehen werden, wenn die Wiedervernässung der naturschutzfachlichen Verwaltung des Gebiets dient, insbesondere als Maßnahme im Bewirtschaftungsplan vorgesehen ist.⁵⁶ Mit demselben Ergebnis kann dies durch die Aufstellung eines **integrierten Bewirtschaftungsplans** auch nachgeholt werden. Ob die Behörde dieses Instrument nutzt, steht in ihrem Ermessen.⁵⁷ Da häufig Synergien zwischen den Erhaltungszielen und der Moorrevitalisierung bestehen, kann auf diesem Wege die aufwändigere FFH-Prüfung mitunter vermieden werden.⁵⁸

Bleibt es hingegen beim Regelverfahren, erfolgt zunächst eine – der FFH-Verträglichkeitsprüfung – vorgeschaltete **Vorprüfung**, bei der untersucht wird, ob das Vorhaben geeignet ist, das

⁵⁵ So auch Schäfer/Lechtape (2020) Paludikultur als naturschutzrechtlicher Eingriff – Wertungswidersprüche im Naturschutzrecht?, ZUR 2020, 150, 154.

⁵⁶ BeckOK UmweltR/Lüttgau/Kockler, 67. Ed. 1.4.2023, BNatSchG § 34 Rn. 1.

⁵⁷ Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 101. EL Juni 2023, BNatSchG § 32 Rn. 23.

⁵⁸ Zu den Synergien zwischen Moorschutz, Klimaschutz und der Erhaltung von Schutzobjekten der FFH- und Vogelschutz-RL vgl. Ssymank et al. (2015) Handlungsleitfaden „Moorschutz und Natura 2000“ für die Durchführung von Moorrevitalisierungsprojekten, S. 282 f.

Gebiet erheblich zu beeinträchtigen. Die Voraussetzung wird von der Rechtsprechung so ausgelegt, dass bereits jede Beeinträchtigung eines einzelnen Erhaltungsziels als Beeinträchtigung des gesamten Gebiets zu werten ist.⁵⁹ Bei der im Rahmen der Vorprüfung lediglich überschlüssigen Einschätzung ist der Beurteilungsspielraum der Behörden dadurch stark eingeschränkt, aber vorhanden. Ergibt die Vorprüfung, dass eine erhebliche Beeinträchtigung des Gebiets nicht ernstlich zu besorgen ist, bedarf es nicht der Durchführung einer FFH-Verträglichkeitsprüfung.⁶⁰

Kann im Rahmen der Vorprüfung eine erhebliche Beeinträchtigung des Schutzgebiets nicht ausgeschlossen werden, muss in die **FFH-Verträglichkeitsprüfung** eingetreten werden. Es handelt sich in der Sache um die Erbringung des (Gegen-)Beweises, dass eine entsprechende Beeinträchtigung im konkreten Fall gerade nicht eintreten wird. Hierzu ist eine schlüssige naturschutzfachliche Argumentation erforderlich.⁶¹

Ist das Ergebnis der FFH-Verträglichkeitsprüfung negativ, so ist die Zulassung des Projekts im Rahmen einer **Abweichungsentscheidung** nach § 34 Abs. 3 – 5 BNatSchG zu prüfen. Die Voraussetzungen entsprechen im Wesentlichen denen der artenschutzrechtlichen Ausnahmeregelungen gemäß § 45 Abs. 7 BNatSchG, sodass hierzu auf die nachfolgenden Ausführungen verwiesen werden kann (siehe unten, 5.2.5).

5.2.3 Gesetzlicher Biotopschutz

Unabhängig davon, ob der Moorstandort innerhalb oder außerhalb eines Schutzgebiets liegt, muss geprüft werden, ob die Fläche oder Teile davon ein **gesetzlich geschütztes Biotop** darstellen. Ein wichtiger Anhaltspunkt hierfür sind die Biotopkartierungen der Länder. Die dortige Auflistung hat starke Indizwirkung, ist aber nicht rechtlich bindend. Insbesondere kann nicht daraus, dass eine Fläche nicht erfasst ist, darauf geschlossen werden, dass es sich nicht um ein gesetzlich geschütztes Biotop handelt.⁶² Entscheidend ist vielmehr, ob die Fläche nach den tatsächlichen Verhältnissen die charakteristischen Merkmale eines der in § 30 Abs. 2 BNatSchG aufgezählten Biotope erfüllt. Die dortige Aufzählung ist in sieben Gruppen gegliedert: natürliche oder naturnahe Bereiche fließender und stehender Binnengewässer (Nr. 1), Feuchtbiotope (Nr. 2), Trockenbiotope (Nr. 3), naturnahe Wälder (Nr. 4), naturnahe alpine Biotope (Nr. 5), Küsten- und Meeresbiotope (Nr. 6) und Kulturbiotop (Nr. 7).

Zur **Identifikation im Einzelfall** kann es hilfreich sein, die Unterlagen aus dem Gesetzgebungsverfahren zu Rate zu ziehen.⁶³ Diese enthalten prägnante Definitionen und Erläuterungen. Die Naturschutzgesetze der Länder stellen zum Teil noch weitere Biotoptypen unter Schutz.⁶⁴ Auf die Größe der Fläche kommt es nach Bundesrecht nicht an, sodass auch kleinräumige Lebensgemeinschaften ein geschütztes Biotop darstellen können.⁶⁵ So kann es beispielsweise vorkommen, dass abgegrenzte Bereiche (teil-)entwässerter Moorflächen (noch) die Merkmale eines nassen Moores aufweisen. Denkbar sind auch Sumpfdotterwiesen, Röhrichte,

⁵⁹ Vgl. BeckOK UmweltR/Lüttgau/Kockler, 67. Ed. 1.4.2023, BNatSchG § 34 Rn. 5 mit Verweis auf BVerwGE 128 S. 1 = NVwZ 2007, 1054.

⁶⁰ BVerwG Beschluss vom 26. November 2007 – 4 BN 46/07 –, juris, Rn.11.

⁶¹ BVerwG, Urt. v. 17.1.2007, 9 A 20.05, Rn. 62 ff.

⁶² BeckOK UmweltR/Albrecht, 73. Ed. 1.7.2020, BNatSchG § 30 Rn. 21.

⁶³ BT-Drs. 14/6378, 66 ff. und BT-Drs. 16/12274, 63.

⁶⁴ Vgl. § 33 Abs. 1 u. 2 LNatSchG BW, Art. 23 Abs. 1 BayNatSchG, § 21 Abs. 1 SächsNatSchG.

⁶⁵ Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 105. EL September 2024, BNatSchG § 30 Rn. 11.

seggen- und binsenreiche Nasswiesen, Bruchwälder und weitere Biotoptypen innerhalb des von der Wiedervernässung betroffenen Gebiets. In den Randbereichen kommen zum Teil auch Trockenbiotope wie z. B. Trockenrasen vor.

Befindet sich ein geschütztes Biotop in dem Bereich, der von der Wiedervernässung betroffen ist, so gilt ein **Zerstörungs- und Beeinträchtungsverbot** gemäß § 30 Abs. 2 BNatSchG. Verboten sind danach sämtliche Handlungen, die zumindest potenziell zur Zerstörung oder erheblichen Beeinträchtigung des Biotops führen können. Zu denken ist nicht nur an unmittelbare Beeinträchtigungen durch Baumaßnahmen, sondern vor allem an die mittel- bis langfristigen Auswirkungen der Wiedervernässung. Der Anstieg des Wasserstands führt oft zu dynamischen Veränderungen der Standortbedingungen, wodurch bestehende Biotope verschwinden und neue Biotope entstehen können.

Die Zulassungsbehörde kann auf Antrag **Ausnahmen** vom Zerstörungs- und Beeinträchtungsverbot zulassen. Dies setzt gemäß § 30 Abs. 3 BNatSchG voraus, dass die Beeinträchtigung ausgeglichen werden kann. Dazu müssen die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederhergestellt werden können (siehe auch 5.2.1). Mit anderen Worten: Der Naturhaushalt muss in einen Zustand versetzt werden können, der den früheren Zustand in der gleichen Art und mit der gleichen Wirkung fortführt.⁶⁶ Der Verlust eines Trockenrasen-Biotops im Randbereich kann demnach in der Regel nicht durch die Entstehung eines nassen Moores im Zentrum der Fläche ausgeglichen werden. Es muss aber nicht der ursprüngliche Zustand identisch erhalten oder wiederhergestellt werden.⁶⁷ Unschädlich ist es daher, wenn Biotope innerhalb des Gebiets „wandern“, ohne wesentlich an Umfang oder Qualität zu verlieren. Unschädlich ist es auch, wenn ein Biotop (teilweise) verloren geht, dessen Funktionen für den Naturhaushalt aber in räumlichem Zusammenhang gleichwertig durch ein neu entstehendes Biotop anderer Art übernommen werden können. Wenn die Beeinträchtigung in diesem Sinne ausgleichbar ist, entscheidet die Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen über die Zulassung der Ausnahme.⁶⁸

Liegen die Voraussetzungen für eine Ausnahme nicht vor, so kann gegebenenfalls eine **Befreiung nach § 67 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG** erteilt werden.⁶⁹ Dies setzt zunächst voraus, dass es sich um eine atypische Sondersituation handelt, die vom Gesetzgeber erkennbar nicht bedacht wurde.⁷⁰ Die Wiedervernässung kann im Einzelfall eine solche atypische Sondersituation darstellen. Dafür dürfte in der Regel sprechen, dass es sich oft (zumindest auch) um eine Maßnahme des Naturschutzes handelt, die die Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts insgesamt aufwertet. Zu erwarten ist auch, dass insgesamt (wieder) ein dynamischer Biotopkomplex entsteht mit hohem Anteil an geschützten Biotopen. In diesem Fall werden die in § 1 BNatSchG normierten übergeordneten Ziele des Naturschutzrechts möglicherweise eher durch die Wiedervernässung erreicht als durch den Erhalt eines jeden auf der Fläche vor Umsetzung der Wiedervernässung vorkommenden Biotops. Dies ist jedoch eine Frage des Einzelfalls. Liegt eine atypische Sondersituation vor, so muss darüber hinaus das öffentliche Interesse an der

⁶⁶ Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 105. EL September 2024, BNatSchG § 15 Rn. 18.

⁶⁷ Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel/Mühlbauer, 3. Aufl. 2013, BNatSchG § 15 Rn. 12.

⁶⁸ Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 105. EL September 2024, BNatSchG § 30 Rn. 29.

⁶⁹ BeckOK UmweltR/Albrecht, 73. Ed. 1.7.2020, BNatSchG § 30 Rn. 30.

⁷⁰ BeckOK UmweltR/Teßmer, 73. Ed. 1.1.2025, BNatSchG § 67 Rn. 5.

Wiedervernässung das Interesse am Erhalt des jeweiligen Biotops überwiegen. Wenn alle Voraussetzungen erfüllt sind, steht die Erteilung der Befreiung im Ermessen der Behörde. Dabei verbleibt ihr allerdings regelmäßig nur geringer Spielraum.⁷¹

5.2.4 Allgemeiner Artenschutz

Im Zulassungsverfahren ist auch der **allgemeine Artenschutz** zu berücksichtigen, der in den §§ 39 ff. BNatSchG geregelt ist und für sämtliche wildlebenden Tier- und Pflanzenarten unabhängig ihres Schutzstatus gilt.⁷² Die mit der Wiedervernässung einhergehende Umgestaltung der Landschaft ist oft mit der Beeinträchtigung oder Zerstörung von Lebensstätten bestimmter Arten verbunden, wodurch es zu Zielkonflikten zwischen Moorklima- und Artenschutz oder auch innerhalb des Artenschutzes kommen kann. Bei diesen Arten handelt es sich meist nicht um moortypische Arten, sondern um solche, die sich sekundär auf entwässerten Moorbodenstandorten angesiedelt haben. Verlagern sich die Lebensräume hingegen lediglich an die Randbereiche des revitalisierten Moores, so liegt oft schon kein Eingriff vor.⁷³ Eine solche Umsetzung sollte von Projektträgern bereits bei der Vorhabenplanung in Betracht gezogen werden.

Wenn dies nicht möglich ist und keine Ausnahme greift, bedürfen die Maßnahmen gemäß § 39 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG eines „**vernünftigen Grundes**“, um rechtmäßig durchgeführt werden zu können. Ein solcher liegt vor, „wenn eine Handlung ausdrücklich erlaubt ist oder im Rahmen einer Abwägung aus der Sicht eines durchschnittlich gebildeten, dem Naturschutz aufgeschlossenen Betrachters gerechtfertigt erscheint“.⁷⁴ Dies setzt voraus, dass die Maßnahmen nachvollziehbar und angemessen sind, was nicht allein schon aufgrund einer positiven Klimabilanz gegeben ist. Entscheidend ist vielmehr auch hier die **gesamtökologische Bilanz**, d.h. die positiven Auswirkungen des Projekts müssen im Wege einer Zweck-Mittel-Relation gegen die negativen Auswirkungen auf den allgemeinen Artenschutz abgewogen werden.⁷⁵ Die Abwägung obliegt den Genehmigungsbehörden nach pflichtgemäßem Ermessen. Auch an dieser Stelle empfiehlt sich der frühzeitige Kontakt zwischen Projektträgern und Behörden, da sich die meisten Moorschutzprojekte so umsetzen lassen, dass ein echter gesamtökologischer Mehrwert bewirkt wird.

5.2.5 Besonderer Artenschutz

Befinden sich Arten des Anhangs IV der FFH-RL⁷⁶ oder europäische Vogelarten im Sinne der VS-RL⁷⁷ innerhalb des von den Maßnahmen betroffenen Gebiets, sind außerdem die **Zugriffsverbote** des § 44 Abs. 1 BNatSchG zu beachten. Diese sind nicht auf Schutzgebiete beschränkt, sondern gelten, wo immer besonders oder streng geschützte Arten vorkommen. Man unterscheidet zwischen dem sogenannten Tötungsverbot nach Nr. 1, dem Störungsverbot nach Nr. 2, dem Verbot der Beschädigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten nach Nr. 3 sowie dem Schutz wild lebender Pflanzen nach Nr. 4. § 44 Abs. 5 BNatSchG legt **Privilegierungen** fest,

⁷¹ BeckOK UmweltR/Teßmer, 73. Ed. 1.1.2025, BNatSchG § 67 Rn. 18.

⁷² Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 100. EL Januar 2023, BNatSchG § 39 Rn. 1.

⁷³ OVG Hamburg, Urteil vom 16. Juni 2016 – 1 Bf 258/12 – Rn. 260 ff.

⁷⁴ Lütkes/Ewer/Heugel, 2. Aufl. 2018, BNatSchG § 39 Rn. 3.

⁷⁵ Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel/Müller-Walter, 3. Aufl. 2013, BNatSchG § 39 Rn. 7; Grethe et al. (2021) Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands, S. 80 f.

⁷⁶ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen – Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie.

⁷⁷ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten – Vogelschutzrichtlinie.

unter deren Voraussetzungen das Verbot nicht greift und Maßnahmen zulässig sind. Kommt die Behörde nach ihrer Prüfung zu dem Ergebnis, dass ein Verstoß gegen ein Zugriffsverbot zu erwarten ist und keiner der Privilegierungstatbestände erfüllt ist, kann sie gemäß § 44 Abs. 5 S. 3 BNatSchG **vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen** – insbesondere durch Schaffung von Ersatzhabitaten zur Umsiedlung von Exemplaren einer Art – festlegen, um dem betroffenen Vorhaben zur Zulassung zu verhelfen. Ist dies nicht in ausreichendem Maß möglich, so kann die Wiedervernässung im letzten Schritt durch eine **Ausnahmegenehmigung** zugelassen werden, wenn die Voraussetzungen des § 45 Abs. 7 BNatSchG vorliegen.

Zu Beginn der artenschutzrechtlichen Prüfung ist eine **Bestandserfassung** durchzuführen, um zu ermitteln, welche besonders oder streng geschützten Arten im betreffenden Gebiet vorkommen. Art, Umfang, Tiefe und Methodik der Erfassung sind nicht normativ festgelegt und können von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sein.⁷⁸ Aus der Rechtsprechung können dennoch einige allgemeingültige Rahmenbedingungen hergeleitet werden, die Orientierung für den erforderlichen Prüfungsumfang geben. Danach muss die Bestandserfassung zwar derart umfassend sein, dass sie der zuständigen Behörde die Prüfung der artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote ermöglicht. Die Behörde muss aber kein lückenloses Arteninventar erstellen und sich auch keine Gewissheit darüber verschaffen, dass jegliche Beeinträchtigungen ausgeschlossen sind.⁷⁹ Gegebenenfalls genügen Stichproben. Entscheidend sind dabei immer die naturräumlichen Gegebenheiten des jeweiligen Einzelfalls. Die Behörde kann mit Prognosewahrscheinlichkeiten, Schätzungen und Worst-Case-Szenarien arbeiten.⁸⁰ Sie hat auf allen Prüfungsebenen naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative für alle Fragen, deren Beantwortung ökologische Bewertungen erfordern.⁸¹ Die behördliche Entscheidung wird also gerichtlich lediglich daraufhin überprüft, ob sie naturschutzfachlich vertretbar ist und auf einem geeigneten Bewertungsverfahren beruht.⁸²

5.2.5.1 Die artenschutzrechtlichen Zugriffsverbote

Das Verbot unmittelbaren Zugriffs („Tötungsverbot“)

Als erstes Zugriffsverbot untersagt § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG das Nachstellen, Fangen, Verletzen und Töten von wildlebenden Tieren der besonders geschützten Arten sowie das Entnehmen aus der Natur, Beschädigen und Zerstören ihrer Entwicklungsformen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Handlung absichtlich oder fahrlässig erfolgt oder ob sämtliche zur Verfügung stehenden Mittel ergriffen werden, um Schaden von den betroffenen Arten abzuwenden.⁸³ Es kommt allein auf die **tatsächlich zu erwartenden Folgen** an. Wie alle Zugriffsverbote bezieht sich auch § 44 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG auf **Individuen**, sodass es bereits genügt, ein einzelnes Exemplar zu verletzen, um den Verbotstatbestand zu erfüllen. Insoweit besteht kein Spielraum bei Anwendung der Norm. In der Regel lassen sich die verbotenen Handlungen jedoch durch sorgfältige Planung vermeiden.⁸⁴ Beispielsweise kann der Wasserstand langsam bzw. nur schrittweise angehoben werden, damit die betroffenen Arten ausweichen können.

⁷⁸ BeckOK UmweltR/Gläß, 69. Ed. 1.1.2024, BNatSchG § 44 Rn. 37 ff.

⁷⁹ StRspr., BVerwG, Urt. v. 9. 7. 2009, 4 C 12/07, Rn. 44 m.w.N.

⁸⁰ StRspr., BVerwG, Urt. v. 18. 3. 2009, 9 A 39/07, Rn. 45 m.w.N.

⁸¹ BeckOK UmweltR/Gläß, 69. Ed. 1.1.2024, BNatSchG § 44 Rn. 41.

⁸² BVerwG, Beschl. v. 8.3.2018, 9 B 25.17, Rn. 12.

⁸³ BeckOK UmweltR/Gläß, 69. Ed. 1.1.2024, BNatSchG § 44 Rn. 11.

⁸⁴ Anders als beim Bau von Windkraftanlagen, wo das Tötungsverbot besondere Relevanz hat, da die Tötung von Greifvögeln durch Rotorblätter zumeist nicht ausgeschlossen werden kann.

Damit kann ein entsprechendes Tötungsrisiko mitunter vermieden werden. Bei manchen Arten, wie der Kreuzotter, kommt eine aktive Umsiedelung durch Einsammeln und Aussetzen der Individuen an anderer Stelle in Betracht. Dennoch kann es nicht immer verhindert werden, dass z. B. die Eier von Bodenbrütern unmittelbar durch die Vernässung beschädigt oder zerstört werden.⁸⁵ Auch Insekten wie Laufkäfer oder Heuschrecken sind mitunter unmittelbar gefährdet. Schließlich kann es bei der Durchführung von Baumaßnahmen zur Verletzung oder Tötung einzelner Exemplare besonders geschützter Reptilien- und Amphibienarten sowie zur Beschädigung oder Zerstörung immobiler Stadien von Insekten (Ei, Puppe) kommen.⁸⁶

Ist dies der Fall, so ist im nächsten Schritt zu prüfen, ob eine **Privilegierung** gemäß § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 1 BNatSchG in Betracht kommt, welche das Verbot unter bestimmten Voraussetzungen entfallen lässt. Privilegiert sind insbesondere **unvermeidbare Beeinträchtigungen** im Sinne des § 15 Abs. 1 BNatSchG.⁸⁷ Sind europäisch geschützte Arten oder sog. Verantwortungsarten betroffen, muss zudem sichergestellt sein, dass sich das **Tötungs- und Verletzungsrisiko für die Individuen nicht signifikant erhöht**. Es handelt sich dabei nicht um eine Bagatellgrenze im Hinblick auf die Anzahl der tatsächlich zu erwartenden Verluste einer Art. Entscheidend ist vielmehr, inwieweit sich das allgemeine Tötungs- und Verletzungsrisiko für das einzelne Exemplar erhöht. Gemeint ist damit dasjenige Risiko, welches für tierisches Leben ohnehin immer besteht und das sich sowohl aus dem allgemeinen Naturgeschehen ergibt als auch aus der Tatsache, dass Tiere in einer vom Menschen gestalteten Landschaft leben.⁸⁸ Wann eine signifikante Risikoerhöhung vorliegt, ist gesetzlich nicht definiert und anhand des Einzelfalls zu bestimmen. Dabei kommt der Planfeststellungsbehörde eine Einschätzungsprärogative zu. Höchstrichterliche Leitentscheidungen, die sich mit der Signifikanz im Kontext der Moorrevitalisierung beschäftigen, existieren bislang nicht. Die umfassende Rechtsprechung und wissenschaftliche Diskussion zur Artenschutzprüfung bei Infrastrukturprojekten wie Windenergieanlagen ist nur sehr eingeschränkt auf die Wiedervernässung übertragbar, da die Sachverhalte kaum vergleichbar sind.⁸⁹ Allgemein zu berücksichtigen sind Umstände wie artspezifische Verhaltensweisen, häufige Frequentierung des betroffenen Raums und die Wirksamkeit vorgesehener Schutzmaßnahmen. Zu letzteren gehören auch die in § 44 Abs. 5 S. 3 BNatSchG normierten vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen. Beispielsweise kann das Tötungsrisiko durch die Vergrämung der Exemplare vermindert werden. Besteht ein Tötungs- und Verletzungsrisiko lediglich aufgrund von Baumaßnahmen, so kann deren zeitliche Begrenzung gegen die Signifikanz der Risikoerhöhung sprechen.

Das Störungsverbot

§ 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG untersagt die erhebliche Störung wildlebender Tiere der streng geschützten Arten sowie der europäischen Vogelarten während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten. Damit wird das **psychische Wohlbefinden** der Individuen in besonders sensiblen Zeiten geschützt. Erfasst sind Handlungen, die

⁸⁵ Ssymanek et al. (2015) Handlungsleitfaden „Moorschutz und Natura 2000“ für die Durchführung von Moorrevitalisierungsprojekten, S. 286.

⁸⁶ Ssymanek et al. (2015) Handlungsleitfaden „Moorschutz und Natura 2000“ für die Durchführung von Moorrevitalisierungsprojekten, S. 286 f.

⁸⁷ S.o. das Kapitel zur naturschutzrechtlichen Eingriffsprüfung.

⁸⁸ StRSpr., vgl. BVerwG, Beschl. v. 8.3.2018, 9 B 25.17, Rn. 11 m.w.N.

⁸⁹ Vgl. dazu Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 100. EL Januar 2023, BNatSchG § 44 Rn. 51 m.w.N.

sich hierauf negativ auswirken und bei den Tieren Angst-, Flucht- oder Schreckreaktionen auslösen.⁹⁰ Solche sind bei der Wiedervernässung hauptsächlich in Form von Baumaßnahmen zu erwarten und können durch eine gute Planung, also z. B. angepasste Bauzeiten, weitgehend vermieden werden. Im Übrigen ist eine Störung erheblich, wenn sich durch sie der **Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art verschlechtert**, d.h. wenn deren „Überlebenschancen, der Bruterfolg oder die Reproduktionsfähigkeit vermindert werden“.⁹¹ Die diesbezügliche Prognose obliegt wiederum der Planfeststellungsbehörde im Rahmen ihrer naturschutzfachlichen Einschätzungsprärogative.

Anders als für das Tötungsverbot nach Nr. 1 sieht das Gesetz für das Störungsverbot nach Nr. 2 **keine Privilegierung** vor. Ist der Verbotstatbestand erfüllt, kommt nur noch eine Ausnahmegenehmigung gemäß § 45 Abs. 7 BNatSchG in Betracht (s. u.).

Verbot der Beschädigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten

Von besonderer Relevanz ist bei der Wiedervernässung das Verbot der Beschädigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten gemäß § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG. Wenn flächendeckend auf die Landschaft eingewirkt wird, indem etwa Bäume entfernt werden oder Weideland in nasse Moorfläche umgewandelt wird, ist eine **Beschädigung der dort befindlichen Habitate oft unvermeidlich**.⁹² So kann die Vernässung von Grünland zum schrittweisen Verlust von Brutplätzen für Wiesenbrüter führen, wenn die Flächen ohne entsprechende Bewirtschaftung mit der Zeit verbuschen. Manche Vogelarten wie Baumpieper, Baumfalke oder Schwarzkehlchen sind zur Fortpflanzung auf geeignete Singwarten angewiesen, welche verloren gehen können, wenn der Wasserstand angehoben wird. Darüber hinaus können durch die Maßnahmen auch Fortpflanzungs- und Ruhestätten wassergebundener Arten wie dem Moorfrosch gefährdet werden, wenn sich das Fließverhalten des Wassers in den Gräben ändert oder die Gewässer versauern.⁹³ Bei der Prüfung von § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG ist auch das räumliche Umfeld einer Fortpflanzungsstätte zu berücksichtigen, wenn dieses – z. B. als Nahrungsgrundlage – für den Fortpflanzungserfolg von Bedeutung ist.⁹⁴ So ist etwa das Blaukehlchen teilweise auf trockenfallende Schlammflächen als Nahrungshabitat angewiesen, sodass die Wiedervernässung solcher Flächen auch dessen Fortpflanzungsstätten indirekt beeinträchtigen kann. Auf Tatbestandsebene besteht im Rahmen von § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG wenig Spielraum, da höchstrichterlich bereits geklärt ist, dass es auf die **konkreten Fortpflanzungs- und Ruhestätten** und nicht auf den ökologisch-funktionalen Zusammenhang ankommt.⁹⁵

Ein ökologisch-funktionales Verständnis wird jedoch im nächsten Prüfungsschritt, der **Privilegierung** nach § 44 Abs. 5 S. 2 Nr. 3 BNatSchG, zugrunde gelegt.⁹⁶ Die Planfeststellungsbehörde prüft an dieser Stelle, ob „die ökologische Funktion der [...] Fortpflanzungs- und Ruhestätten im räumlichen Zusammenhang weiterhin erfüllt wird“. Hierbei kommt ihr wiederum naturschutzfachliche Einschätzungsprärogative zu.⁹⁷ Revitalisierungsvorhaben bieten viele Anknüp-

⁹⁰ Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102. EL September 2023, BNatSchG § 44 Rn. 10.

⁹¹ Begründung des Gesetzesentwurfs, BT-Drs. 16/12274, 71 und BT-Drs. 16/5100, 11.

⁹² Grethe et al. (2021) Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands, S. 80 f.

⁹³ Ssymank et al. (2015) Handlungsleitfaden „Moorschutz und Natura 2000“ für die Durchführung von Moorrevitalisierungsprojekten, S. 286 f.

⁹⁴ BeckOK UmweltR/Gläß, 69. Ed. 1.1.2024, BNatSchG § 44 Rn. 29.

⁹⁵ BVerwG, Urt. v. 18.3.2009 – 9 A 39.07, Rn. 70; BVerwG, Urt. v. 13.5.2009 – 9 A 73.07, Rn. 90.

⁹⁶ Lütkes/Ewer/Heugel, 2. Aufl. 2018, BNatSchG § 44 Rn. 49.

⁹⁷ BeckOK UmweltR/Gläß, 67. Ed. 1.7.2023, BNatSchG § 44 Rn. 71.

fungspunkte, um diese Voraussetzung anzunehmen. Insbesondere kann der räumliche Zusammenhang unterschiedlich weit gefasst werden. Der Begriff der ökologischen Funktion erlaubt es nicht nur, die unmittelbaren Randbereiche in die Betrachtung miteinzubeziehen, sondern die gesamte nähere Umgebung. Dies ist von der Rechtsprechung anerkannt.⁹⁸ Bei gebietsbezogener Betrachtung können sich kleinflächig auftretende Zielkonflikte relativieren.⁹⁹ Denn im Unterschied zu Bauvorhaben mit Flächenversiegelung und Zerschneidungseffekten werden bei der Wiedervernässung in der Regel die wenigsten Habitate ersatzlos zerstört. Vielmehr verändern sich durch die Revitalisierung die ökologischen Gegebenheiten der gesamten Umgebung. Häufig können ökologische Funktionen, die mit fortschreitender Wiedervernässung in einem Bereich verloren gehen, anschließend von einem benachbarten Bereich übernommen werden. Ein Beispiel hierfür ist die Verlagerung sekundärer Heiden oder Pfeifengraswiesen in die Randbereiche des Gebiets.¹⁰⁰ Dies lässt sich durch eine schrittweise Vernässung sowie vorgezogene Ausgleichmaßnahmen gemäß § 44 Abs. 5 S. 3 BNatSchG unterstützen. Für sekundäre, nicht moortypische Arten können bereits im Vorfeld der Revitalisierung gezielt Ersatzhabitate im Umfeld entwickelt werden, um eine Umsiedelung zu erleichtern. Eine Verlagerung der Fortpflanzungs- und Ruhestätten unter Wahrung der ökologischen Funktion im räumlichen Zusammenhang begegnet daher im Kontext von Revitalisierungsvorhaben deutlich weniger Schwierigkeiten als z. B. beim Straßenbau. Schließlich kann auch ein Vergleich der zu erwartenden Beeinträchtigungen mit der Nullvariante zielführend sein. Wenn durch torfzehrende Prozesse im Gebiet ohnehin der Verlust bestimmter ökologischer Funktionen innerhalb eines überschaubaren Zeitraums zu erwarten ist, stellt die Wiedervernässung mit entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen möglicherweise auch aus artenschutzrechtlicher Sicht das günstigere Szenario dar, mit der Folge, dass das Verbot nicht greift.

Schutz wildlebender Pflanzen

Daneben kann die Wiedervernässung den Verbotstatbestand des § 44 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG erfüllen, wenn geschützte Pflanzenarten durch die Maßnahmen beeinträchtigt werden. Neben **unmittelbaren Beschädigungen** der Pflanzen selbst, etwa durch Baumaßnahmen, kommt vor allem eine **Beschädigung der Standorte** in Betracht. Eine solche liegt vor, wenn die geschützten Pflanzenarten durch die Veränderungen der standörtlichen Bedingungen ihre Lebensgrundlage verlieren.¹⁰¹ Dies kann bei der Revitalisierung unmittelbar durch die Anhebung des Wasserstandes geschehen oder mittelbar, z. B. durch die Eutrophierung des Bodens aufgrund rastender Wasservögel.¹⁰² Wie der Standort räumlich bestimmt wird, ist weder gesetzlich vorgegeben noch durch die Rechtsprechung geklärt.¹⁰³ Nach vorzugswürdiger Ansicht ist der Begriff ökologisch-funktional auszulegen, sodass wie bei § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG eine Standortverlagerung zugunsten des Moorschutzes in Betracht kommt.¹⁰⁴ Dafür spricht, dass

⁹⁸ Vgl. Niedersächsisches OVG, Urteil vom 22.04.2016, 7 KS 27/15, Rn. 429.

⁹⁹ Ssymank et al. (2015) Handlungsleitfaden „Moorschutz und Natura 2000“ für die Durchführung von Moorrevitalisierungsprojekten, S. 291 f.

¹⁰⁰ Ssymank et al. (2015) Handlungsleitfaden „Moorschutz und Natura 2000“ für die Durchführung von Moorrevitalisierungsprojekten, S. 292.

¹⁰¹ Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 101. EL Juni 2023, BNatSchG § 44 Rn. 22.

¹⁰² Ssymank et al. (2015) Handlungsleitfaden „Moorschutz und Natura 2000“ für die Durchführung von Moorrevitalisierungsprojekten, S. 286.

¹⁰³ Vgl. Lütkes/Ewer/Heugel, 2. Aufl. 2018, BNatSchG § 44 Rn. 21 m.w.N.

¹⁰⁴ So auch Warnke/Reichenbach (2015) Die Anwendung des Artenschutzrechts in der Praxis der Genehmigungsplanung, NuL 44 (8), 2012, 247 ff., 248.

nur so ein Gleichlauf zwischen dem Schutzniveau für Tiere und dem Schutzniveau für Pflanzen erreicht wird.

Für das Zugriffsverbot nach § 44 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG ist keine Möglichkeit zur Privilegierung vorgesehen, sodass bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen nur der Weg über eine Ausnahmegenehmigung bleibt.

5.2.5.2 Die artenschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung

Kommt es zu Verstößen gegen die Zugriffsverbote des § 44 Abs. 1 BNatSchG, besteht nach § 45 Abs. 7 BNatSchG die Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung. Die Entscheidung hierüber obliegt der Planfeststellungsbehörde.¹⁰⁵ Hier sind die wertungsoffenen Spielräume etwas größer als auf Tatbestandsebene. Voraussetzungen für eine solche Genehmigung sind das Vorliegen eines **Ausnahmegrundes**, das Fehlen **zumutbarer Alternativen** und die **Sicherstellung des Erhaltungszustands** der betroffenen Populationen.

Ausnahmegründe

§ 45 Abs. 7 BNatSchG beinhaltet fünf Ausnahmegründe, die von unterschiedlicher Relevanz für Revitalisierungsprojekte sind. Entscheidend sind die jeweiligen Umstände des Einzelfalls. Von eher geringer Bedeutung ist in diesem Kontext der Ausnahmegrund der **Abwendung ernster land-, forst-, fischerei- oder wasserwirtschaftlicher oder sonstiger ernster wirtschaftlicher Schäden** gemäß § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG. Denkbar sind Konstellationen, in denen die Bewirtschaftungsfähigkeit des entwässerten Bodens durch fortschreitenden Torfschwund grundlegend gefährdet ist. Dies ist etwa der Fall, wenn der Untergrund unter dem Torf wasserundurchlässig ist (z. B. Mudde), wenn in Küstennähe durch die Sackung des Bodens salzhaltiges Grundwasser zuströmt oder das Abpumpen nicht wirtschaftlich ist.

Als weiterer Ausnahmegrund kommt gemäß § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 2 BNatSchG der **Schutz der natürlich vorkommenden Tier- und Pflanzenwelt** in Betracht. Dieser dient der Bewältigung artenschutzinterner Konfliktlagen und zielt insbesondere darauf ab, heimische vor invasiven Arten zu schützen.¹⁰⁶ Mit natürlich vorkommender Tier- und Pflanzenwelt ist nicht die ursprüngliche, vom Menschen völlig unberührte Natur gemeint. Schutzgut ist vielmehr das jeweilige Ökosystem in seinem aktuellen Zustand, soweit es eine Funktion für die biologische Vielfalt hat.¹⁰⁷ Die Wiederherstellung einer früheren, naturnäheren Tier- und Pflanzenwelt lässt sich damit nicht begründen. Befinden sich allerdings noch moortypische Arten im Gebiet, deren langfristige Erhaltung durch die entwässerungsbasierte Bewirtschaftung gefährdet ist, so kann die Wiedervernässung möglicherweise auf diesen Ausnahmegrund gestützt werden.

¹⁰⁵ Eine gesonderte Genehmigung durch die im Grundfall zuständige Naturschutzbehörde ist wegen der materiellen Konzentrationswirkung des Planfeststellungsbeschlusses gemäß § 75 Abs. 1 VwVfG nicht erforderlich, Breuer/Gärditz (2017) Öffentliches und privates Wasserrecht, Rn. 1213.

¹⁰⁶ Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102. EL September 2023, BNatSchG § 45 Rn. 24; BeckOK UmweltR/Gläß, 69. Ed. 1.1.2024, BNatSchG § 45 Rn. 42.

¹⁰⁷ Vgl. Landmann/Rohmer UmweltR/Heß/Wulff, 102. EL September 2023, BNatSchG § 1 Rn. 36.



Abb. 8: Entwässerungsgraben. Foto: Karoline Krabbe, Succow Stiftung.

Darüber hinaus sind gemäß § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 3 BNatSchG Ausnahmen zulässig zum **Zwecke der Forschung und Lehre, Bildung sowie Wiederansiedlung**. Letztere bezeichnet die Ansiedlung von Arten, die im Gebiet ehemals heimisch waren, inzwischen aber nicht mehr dort vorkommen.¹⁰⁸ Dies kann ein Ziel von Wiedervernässungsprojekten mit Naturschutzausrichtung sein.

Von größerer Bedeutung ist der Ausnahmegrund der **maßgeblich günstigen Auswirkung des Vorhabens auf die Umwelt** gemäß § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG. Dieser kann im Kontext der Wiedervernässung häufig angenommen werden. Zwar ist in der Rechtsprechung diesbezüglich eine eher restriktive Auslegung zu erkennen, nach welcher der Begriff „Umwelt“ kleinräumig zu verstehen ist und das Vorhaben zu einer nachweisbaren und unmittelbaren Zustandsverbesserung führen muss.¹⁰⁹ Im Zusammenhang mit Windenergieanlagen wurde eine günstige Auswirkung zum Teil mit der Begründung abgelehnt, diese dienen nicht konkret und unmittelbar dem Umweltschutz.¹¹⁰ Diese Argumentation lässt sich auf die Moorrevitalisierung jedoch nur eingeschränkt übertragen. Denn anders als beim Bau von Windenergieanlagen wird mit der Moorrevitalisierung eine Annäherung an den ursprünglich natürlichen Zustand unmittelbar vor Ort angestrebt. In der Regel wird die Wiedervernässung also nicht nur dem Klimaschutz dienen, sondern daneben zahlreiche positive Auswirkungen auf andere Umweltbelange, insbesondere die Biodiversität haben. Diese kommen gerade den vorhabenbetroffenen Lebensraumtypen zugute, wie es der EuGH in seinem Leybucht-Urteil fordert.¹¹¹ Zu beachten ist außerdem, dass sich die Standortbedingungen ohne eine Wiedervernässung wegen des dann stattfindenden Torfschwundes langfristig so verändern können, dass der Erhalt unmöglich wird.

¹⁰⁸ Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel/Müller-Walter, 3. Aufl. 2013, BNatSchG § 45 Rn. 26.

¹⁰⁹ Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel/Müller-Walter, 3. Aufl. 2013, BNatSchG § 45 Rn. 27.

¹¹⁰ BeckOK UmweltR/Gläß, 67. Ed. 1.7.2023, BNatSchG § 45 Rn. 44.

¹¹¹ EuGH, Urt. V. 28.2.1991, C-57/89, Rn. 25; Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102. EL September 2023, BNatSchG § 34 Rn. 46.

Zuletzt kommen zwingende Gründe des **überwiegenden öffentlichen Interesses** als Ausnahmegrund § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG in Betracht. Es handelt sich dabei um einen Auffangtatbestand für Projekte, die nicht bereits von den spezielleren Ausnahmegründen gedeckt sind, aber zumindest auch dem Allgemeinwohl dienen.¹¹² Dies eröffnet viele Möglichkeiten für die Zulassung von Revitalisierungsvorhaben. Denn an dieser Stelle kann die **klimaschützende Funktion** der Wiedervernässung voll berücksichtigt werden. Die überragende und fortlaufend steigende Bedeutung des Klimaschutzes für das Wohl der Allgemeinheit ist inzwischen in zahlreichen Fachgesetzen niedergeschrieben und verfassungsrechtlich in Art. 20a GG verankert.¹¹³ Die Wiedervernässung ist auch als „zwingend“ im Sinne der Norm anzusehen, da Klimaneutralität in Deutschland ohne eine umfassende Revitalisierung der Moorböden kaum zu erreichen ist.¹¹⁴ Darüber hinaus dient die Wiedervernässung auch der **Klimaanpassung**. An dieser besteht gemäß § 1 KAnG ebenfalls ein öffentliches Interesse. § 3 Abs. 3 Nr. 5 KAnG legt insoweit fest, dass im Rahmen der vorsorgenden Klimaanpassungsstrategie des Bundes nachhaltige Maßnahmen Vorrang haben sollen, „insbesondere solche, die ausgeprägte Synergien zu den Bereichen des natürlichen Klimaschutzes, des Schutzes der biologischen Vielfalt, des resilienten Wasserhaushalts [...] aufweisen.“ Dies trifft auf die Wiedervernässung zu. Vor diesem Hintergrund dürfte die Abwägung der widerstreitenden Interessen zumeist zugunsten der Wiedervernässung ausfallen. Lediglich in Konstellationen, in denen wichtige Vorkommen zahlreicher oder besonders schützenswerter Arten durch die Maßnahmen betroffen sind, kann ein anderes Ergebnis gerechtfertigt sein.

Alternativenprüfung, Sicherung des Erhaltungszustands und Ermessen

Liegt ein Ausnahmegrund vor, so hat gemäß § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG im nächsten Schritt eine sog. **Alternativenprüfung** zu erfolgen. Die Ausnahme darf nur zugelassen werden, wenn es keine anderweitige zufriedenstellende Lösung gibt.¹¹⁵ Dies dürfte bei der Wiedervernässung in der Regel keinen größeren Schwierigkeiten begegnen, da sie von vornherein nur auf bestimmten Flächen und mit bestimmten Maßnahmen möglich ist. In Betracht kommt allenfalls eine abgeschwächte Form der Ausführung, indem z. B. die Anhebung des Wasserstands oder die betroffene Fläche begrenzt wird. Keine zumutbare Alternative liegt jedoch vor, wenn das Projekt derart eingeschränkt wird, dass es einen völlig anderen Charakter hat.¹¹⁶

Schließlich darf sich durch die Maßnahmen der **Erhaltungszustand der Populationen** der betroffenen Arten nicht verschlechtern. Dabei kommt es nicht lediglich auf den lokalen Bestand, sondern weiträumig auf das natürliche Verbreitungsgebiet der jeweiligen Population an.¹¹⁷ Eine Verschlechterung des Erhaltungszustands unmittelbar vor Ort kann demnach hingenommen werden, wenn sich die Situation an anderer Stelle innerhalb des natürlichen Verbreitungsgebiets derart verbessert, dass die Fortpflanzungsgemeinschaft nicht populationsrelevant dezimiert wird.¹¹⁸ Die Planfeststellungsbehörde hat insoweit Beurteilungsspielraum.¹¹⁹

¹¹² Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel/Müller-Walter, 3. Aufl. 2013, BNatSchG § 45 Rn. 28.

¹¹³ BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, „Klimagesetz-Beschluss“, Ls. 2.

¹¹⁴ Hirschelmann et al. (2023) Hemmnisse und Lösungsansätze für beschleunigte Planung und Genehmigung von Moorklimaschutz, S. 6; zum Merkmal der „zwingenden Gründe“ Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102. EL September 2023, BNatSchG § 34 Rn. 40.

¹¹⁵ Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102. EL September 2023, BNatSchG § 45 Rn. 29.

¹¹⁶ BeckOK UmweltR/Gläß, 69. Ed. 1.1.2024, BNatSchG § 45 Rn. 54.

¹¹⁷ Lütkes/Ewer/Lütkes, 2. Aufl. 2018, BNatSchG § 45 Rn. 56.

¹¹⁸ Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel/Müller-Walter, 3. Aufl. 2013, BNatSchG § 45 Rn. 1.

¹¹⁹ Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel/Müller-Walter, 3. Aufl. 2013, BNatSchG § 45 Rn. 18.

Soweit der Erhaltungszustand nicht ohnehin durch die räumliche Verlagerung der Arten an die Randbereiche der betroffenen Fläche sichergestellt ist, können unterstützend FCS-Maßnahmen (engl. „favorable conservation status“, Maßnahmen zur Sicherung des Erhaltungszustands), festgesetzt werden.¹²⁰

Liegen die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahme vor, so steht die Entscheidung im pflichtgemäßen **Ermessen** der Behörde.¹²¹ Die genannten Aspekte können insoweit erneut berücksichtigt werden. Insgesamt dürften sich die im Rahmen der Wiedervernässung auftretenden artenschutzrechtlichen Konflikte in der Regel gut lösen lassen. Um das Genehmigungsverfahren möglichst effizient zu halten, sind allerdings eine umfassende Bestandaufnahme, die konsequente Berücksichtigung artenschutzrechtlicher Belange bei der Projektplanung sowie der frühzeitige Kontakt zwischen Projektträgern und Behörden unerlässlich.

5.3 Wasserrecht

Die Vorschriften des WHG und der Landeswassergesetze müssen ebenfalls beachtet werden. In einem **wasserrechtlichen Fachbeitrag** sind die zu erwartenden Auswirkungen der Maßnahmen auf die betroffenen Wasserkörper zu prüfen. Der Beitrag muss mindestens eine Beschreibung der Wasserkörper, deren Ausgangszustand und eine Prognose der Auswirkungen nebst Bewertung dieser enthalten.¹²² Für die Wiedervernässung relevant sind insbesondere § 6 WHG (Allgemeine Grundsätze der Gewässerbewirtschaftung), §§ 27, 47 WHG (Bewirtschaftungsziele) und § 34 WHG (Durchgängigkeit von Fließgewässern).

Tab. 5: Entscheidungsspielräume im Wasserrecht

Akteur	Spielraum	Kategorie
Genehmigungsbehörde	Abwägung & Ausgleich von Zielkonflikten, § 6 WHG; Berücksichtigung der Pflicht zur intertemporalen Freiheitssicherung	Ermessen
	Prognose der gewässerspezifischen Auswirkungen	Einschätzungsprärogative
	Einschätzung des erforderlichen Maßes der Durchgängigkeit von Gewässern, § 34 Abs. 1 WHG	Einschätzungsprärogative

Wie jede Einwirkung auf den Wasserhaushalt stellt auch die Wiedervernässung in der Regel eine **Gewässerbewirtschaftung** im Sinne des WHG dar. Da Klimaschutz gemäß § 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 u. S. 2 WHG ausdrücklich als Ziel der Gewässerbewirtschaftung genannt wird, lässt sich die Wiedervernässung wasserrechtlich in der Regel gut begründen. Zielkonflikte treten hier seltener und in geringerer Intensität auf als im Natur- und Artenschutzrecht.¹²³ Allerdings ist gemäß § 6 Abs. 1 WHG nicht nur die Erhaltung der ökologischen Funktionen, sondern auch

¹²⁰ Landmann/Rohmer UmweltR/Gellermann, 102. EL September 2023, BNatSchG § 45 Rn. 32.

¹²¹ Lorz/Konrad/Mühlbauer/Müller-Walter/Stöckel/Müller-Walter, 3. Aufl. 2013, BNatSchG § 45 Rn. 14; die a.A. nimmt intendiertes Ermessen an, sh. BeckOK UmweltR/Gläß, 69. Ed. 1.1.2024, BNatSchG § 45 Rn. 37.

¹²² Grethe et al. (2021) Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands, S. 79.

¹²³ Grethe et al. (2021) Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands, S. 79 f.

der Nutzen der Gewässer für die Allgemeinheit sowie für den Einzelnen bei allen Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen.¹²⁴ Während sich hinsichtlich der ökologischen Funktionen häufig eher Synergien ergeben, kann die Wiedervernässung in Konflikt mit dem Allgemeinwohl und den Interessen Einzelner (§ 6 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 WHG) stehen, wenn etwa Auswirkungen auf nahestehende Bebauung oder Infrastruktur auftreten oder eine größere Fläche für die landwirtschaftliche Nutzung verloren geht. Wo sich derartige Konflikte nicht bzw. nicht vollständig vermeiden lassen, obliegt es den Behörden, im Rahmen ihres Ermessens einen Ausgleich zu schaffen.¹²⁵ Einzelinteressen und nicht-wasserwirtschaftliche Aspekte des Allgemeinwohls können für sich genommen keinen Versagungsgrund darstellen.¹²⁶ Bei der Abwägung kann der **stetig wachsenden Bedeutung des Klimaschutzes** Rechnung getragen werden, indem ihm entsprechendes Gewicht zugesprochen wird, was im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Pflicht des Staates zur intertemporalen Freiheitssicherung nicht nur möglich, sondern zunehmend geboten sein dürfte.¹²⁷

In Umsetzung der WRRL¹²⁸ ist das deutsche Wasserrecht insgesamt am **Leitbild des guten Zustands** ausgerichtet. Für oberirdische Gewässer bestimmt § 27 Abs. 1 Nr. 2 WHG, dass die Bewirtschaftung so zu erfolgen hat, dass ein guter ökologischer und ein guter chemischer Zustand erhalten oder erreicht werden. Darüber hinaus normiert § 27 Abs. 1 Nr. 1 WHG ein Verschlechterungsverbot. Für die Wiedervernässung ist insbesondere der **ökologische Zustand** von Bedeutung, der sich gemäß § 5 in Verbindung mit den entsprechenden Anlagen der Oberflächengewässerverordnung (Umsetzung von Art. 2 Nr. 21 und Art. 4 WRRL in Verbindung mit Anhang V der WRRL) anhand von Struktur und Funktionsfähigkeit des aquatischen Ökosystems bemisst.¹²⁹ Maßnahmen wie das Anstauen von Wasserläufen können sich – zumindest vorübergehend – negativ auf die Gewässerflora und -fauna auswirken und damit grundsätzlich gegen das Verschlechterungsverbot verstoßen. Zu beachten ist allerdings, dass auch nach der eher strengen Rechtsprechung des EuGH eine Verschlechterung erst dann vorliegt, wenn mindestens eine Qualitätskomponente um eine Zustandsklasse absinkt. Verschlechterungen innerhalb einer Zustandsklasse sind unbeachtlich, sofern sich die Qualitätskomponente nicht bereits in der niedrigsten Zustandsklasse befindet.¹³⁰ So ist es etwa mit der Rechtsprechung vereinbar, die Verschlechterung lediglich unterstützender Qualitätskomponenten wie der Durchgängigkeit unbeachtet zu lassen, soweit sie nicht das Absinken einer primär maßgeblichen biologischen Qualitätskomponente um eine Zustandsklasse bewirkt.¹³¹ Dafür spricht sich auch die Bund-/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser in ihrer „Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot“ aus.¹³² Zudem besteht die Möglichkeit des Ausgleichs von Verschlechterungen durch begleitende Maßnahmen im Hinblick auf dieselbe Qualitätskomponente, die

¹²⁴ BeckOK UmweltR/Hasche, 67. Ed. 1.12.2017, WHG § 6.

¹²⁵ Czychowski/Reinhardt, 13. Aufl. 2023, WHG § 6 Rn. 33.

¹²⁶ Czychowski/Reinhardt, 13. Aufl. 2023, WHG § 6 Rn. 32.

¹²⁷ Vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 24.3.2021, 1 BvR 2656/18, „Klimagesetz-Beschluss“, dort insb. Leitsatz 4.

¹²⁸ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik – Wasserrahmenrichtlinie.

¹²⁹ Näher dazu Landmann/Rohmer UmweltR/Durner, 100. EL Januar 2023, WHG § 27 Rn. 15; vgl. auch die Oberflächengewässerverordnung (OGewV).

¹³⁰ EuGH, Urt. v. 1. 7. 2015, C-461/13, „Weservertiefungsurteil“.

¹³¹ Landmann/Rohmer UmweltR/Durner, 100. EL Januar 2023, WHG § 27 Rn. 27.

¹³² LAWA S. v. 12.4.2017, Az.41-8600/6/20 – Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot, S. 17 ff.

sich positiv auf den Zustand des Wasserkörpers auswirken.¹³³ Schließlich kommt den Behörden eine Einschätzungsprärogative im Rahmen ihrer Prognoseentscheidung bezüglich der Auswirkungen zu. So können etwa die Wahrscheinlichkeiten des Eintritts einer Verschlechterung nur bis zu einem gewissen Grad bestimmt bzw. gerichtlich überprüft werden.

Handelt es sich bei dem betroffenen Gewässer um ein künstliches oder erheblich verändertes Gewässer, was insbesondere bei Entwässerungsgräben zumeist der Fall ist, so kommt es gemäß § 27 Abs. 2 WHG hinsichtlich des Verschlechterungsverbots sowie des Zielerreichungsgebots nicht auf den ökologischen Zustand, sondern auf das **ökologische Potenzial** an. Die Anforderungen an die Maßnahme sind dann mit Blick auf das Zielerreichungsgebot geringer, wie sich aus Art. 2 Nr. 23 WRRL in Verbindung mit Anhang V WRRL ergibt.¹³⁴ Entscheidend ist demnach das Entwicklungspotenzial des Gewässers im Rahmen der tatsächlichen Gegebenheiten, also ohne die Herstellung eines natürlichen oder naturnahen Zustands.¹³⁵

Für das **Grundwasser** enthält § 47 WHG eine § 27 Abs. 1 WHG entsprechende Regelung mit dem Unterschied, dass anstelle eines guten ökologischen Zustands ein guter mengenmäßiger Zustand angestrebt wird. Dies ist insoweit eher unproblematisch, als dadurch lediglich eine Verringerung der Grundwassermenge verhindert werden soll.¹³⁶ Bei der Wiedervernässung steht aber vielmehr eine Erhöhung der Grundwassermenge in Frage. Lediglich bei kleinräumigen Vernässungen mit einem niedrigeren Grundwasserstand in der Umgebung kann es zu größeren Sickerverlusten und damit zu einem hohen Wasserbedarf und damit Wasserdefizit in der Umgebung kommen. Soll eine Anhebung des Wasserstands durch künstliche Anreicherung des Grundwassers erreicht werden, darf darunter nicht die Qualität des Grundwassers leiden.

Bei der Einstufung des mengenmäßigen Zustands als „gut“ sind gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 2 c) GrwV unter anderem die jeweiligen grundwasserabhängigen Landökosysteme zu berücksichtigen, wozu viele Niedermoore zählen.

¹³³ Landmann/Rohmer UmweltR/Durner, 100. EL Januar 2023, WHG § 27 Rn. 29; vgl. dazu auch LAWA S. v. 12.4.2017, Az.41-8600/6/20 – Handlungsempfehlung Verschlechterungsverbot, S. 33 f.

¹³⁴ BeckOK UmweltR/Ginzky, 67. Ed. 1.7.2020, WHG § 27 Rn. 17.

¹³⁵ Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp/Knopp, 58. EL August 2023, WHG § 27 Rn. 51.

¹³⁶ BeckOK UmweltR/Ginzky, 67. Ed. 1.7.2020, WHG § 47 Rn. 6.



Abb. 9: Entwässerungsgräben mit Stauanlage. Foto: Karoline Krabbe, Succow Stiftung.

Schließlich ist die Bestimmung des § 34 Abs. 1 WHG zu beachten, wonach Stauanlagen nur errichtet werden dürfen, wenn die **Durchgängigkeit des Gewässers** insoweit erhalten bleibt, als dies zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele erforderlich ist. Die Vorschrift gilt sowohl für natürliche als auch für künstliche oder erheblich veränderte Gewässer und dient insbesondere dem Schutz des Lebensraums wandernder Fischarten sowie anderer Wasserorganismen.¹³⁷ Es handelt sich um einen zwingenden Versagungsgrund, sodass die Behörden ein Vorhaben, das hiergegen verstößt, nicht genehmigen dürfen. Allerdings haben sie hinsichtlich des Maßes der zu erreichenden Durchgängigkeit Einschätzungsprärogative, da dieses vom Gesetz offengelassen wird.¹³⁸ Bei künstlichen Entwässerungsgräben, in denen sich keine Fischarten befinden, dürfte oft ein geringes Maß an Durchgängigkeit zur Erreichung der Bewirtschaftungsziele ausreichen. Vorhabenträger können gegebenenfalls durch die Planung von Fischtreppen die behördliche Entscheidung erleichtern.

5.4 Sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften

Im Rahmen der Prüfung der sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften gemäß § 68 Abs. 3 Nr. 2 WHG können noch viele weitere Rechtsgebiete von Relevanz sein, die jedoch weniger häufig besondere Herausforderungen aufweisen, weshalb hier auf eine nähere Erläuterung verzichtet wird. So sind etwa die **Ziele der Raumordnung** und die **bauplanerischen Festset-**

¹³⁷ BeckOK UmweltR/Riedel, 69. Ed. 1.4.2022, WHG § 34.

¹³⁸ BeckOK UmweltR/Riedel, 67. Ed. 1.4.2022, WHG § 34 Rn. 17.

zungen zu beachten. Letztere können bei kleineren Projekten, die sich lediglich im Gebiet einer einzelnen Gemeinde auswirken, einen zwingenden Versagungsgrund darstellen. Bei Gewässerausbauten von überörtlicher Bedeutung ist dies nicht der Fall.¹³⁹ Bestimmte Maßnahmen wie Abgrabungen und Aufschüttungen können nach Landesrecht einer **baurechtlichen Genehmigungspflicht unterliegen**. Bei aufgeforsteten Moorflächen können darüber hinaus Vorschriften des **Wald- und Forstrechts** von Bedeutung sein, etwa § 9 BWaldG zur Waldumwandlung.

5.5 Abwägung

Liegen keine zwingenden Versagungsgründe vor, so entscheidet die Behörde im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit.¹⁴⁰ Dabei hat sie einen **weiten Entscheidungsspielraum**. Die Grenze bildet § 68 Abs. 3 Nr. 1 WHG, wonach das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt werden darf. Hierunter sind die gebündelten Interessen aller Bürgerinnen und Bürger zu verstehen, die von der Behörde im Rahmen der Abwägung wertend in Ausgleich zu bringen sind.¹⁴¹ Gegenstand der Abwägung können sämtliche Belange sein, die im räumlichen Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen.¹⁴² Bei der Wiedervernässung sind dies oft u. a. die klimaschützende Wirkung, die positiven und ggf. negativen Effekte auf den Gewässer- und Naturschutz, eine Prognose der Entwicklung der Flächen ohne Wiedervernässung, Wertminderungen der Grundstücke usw. Verbleibende Beeinträchtigungen können mitunter durch Bedingungen oder Auflagen ausgeglichen werden. Zu berücksichtigen ist insbesondere auch die begründete Bewertung der Umweltauswirkungen nach § 25 Abs. 2 UVPG.

Aufgrund der überragenden Bedeutung der Wiedervernässung für das Erreichen der **Klimaziele** handelt es sich bei den meisten Projekten um **gemeinnützige Planfeststellungen**. Gemeint sind solche Vorhaben, die nicht ausschließlich im wirtschaftlichen Interesse Privater oder des Fiskus sind, sondern auch dem Wohl der Allgemeinheit dienen.¹⁴³ Diese sind grundsätzlich zuzulassen, wenn die allgemeinen Vorschriften eingehalten werden.¹⁴⁴ Die Behörde muss dann besonders begründen, wenn sie Einzelinteressen Betroffener Vorrang geben und den Antrag versagen will. Sorgfältig geplante Vorhaben haben daher zumeist gute Aussichten auf die schlussendliche Zulassung durch Planfeststellungsbeschluss.

¹³⁹ Landmann/Rohmer UmweltR/Riese, 101. EL Juni 2023, WHG § 68 Rn. 103.

¹⁴⁰ BVerwG, Urteil vom 10.02.1978 –IV C 25.75 – Rn. 22.

¹⁴¹ Vgl. dazu Landmann/Rohmer UmweltR/Riese, 101. EL Juni 2023, WHG § 68 Rn. 85 ff.

¹⁴² Landmann/Rohmer UmweltR/Riese, 105. EL September 2024, WHG § 68 Rn. 57.

¹⁴³ Landmann/Rohmer UmweltR/Riese, 105. EL September 2024, WHG § 68 Rn. 61.

¹⁴⁴ BeckOK UmweltR/Spieth, 67. Ed. 1.4.2023, WHG § 70 Rn. 18.

6 Fazit: Moorschutz nach geltendem Recht nicht ohne Hürden, aber möglich

Dass die gesetzliche Verankerung der Wiedervernässung von entwässerten Moorböden sowie entsprechende Anpassungen des Rechtsrahmens an verschiedenen Stellen wünschenswert bzw. notwendig sind, soll hier ausdrücklich nicht bestritten werden. Denkbar wäre etwa die Normierung eines überragenden öffentlichen Interesses für die Wiedervernässung oder eine explizite Regelung der Selbstkompensation im Naturschutzrecht, um Zulassungsverfahren zu vereinfachen.¹⁴⁵ Die vorstehenden Ausführungen zeigen jedoch, dass **Revitalisierungsprojekte bereits nach geltendem Recht umgesetzt werden können**, wenn die bestehenden behördlichen **Entscheidungsspielräume** zugunsten des Moorschutzes ausgenutzt werden.

Eine wichtige Schlüsselrolle spielen die Länder bei der Aufstellung ihrer **Raumordnungs- und Regionalpläne**. Durch die frühzeitige Berücksichtigung von Moorschutzkulissen können widerstreitende Interessen bestmöglich in Einklang gebracht und rechtliche Zielkonflikte verhindert werden. Die zuständige Behörde hat dabei weitgehende planerische Gestaltungsfreiheit. Aber auch in der **Bauleitplanung** kann Moorschutz berücksichtigt werden, um spätere Genehmigungsverfahren zu vereinfachen.

Fast immer wird für Wiedervernässungsvorhaben eine **behördliche Zulassung benötigt**. Je nach Umfang und Ausgestaltung des Projekts kommen die Planfeststellung und die Plangehenkung in Betracht, seltener auch eine wasserrechtliche Erlaubnis oder Bewilligung oder ein naturschutzrechtliches Verfahren. Es sollte geprüft werden, ob von einem umfangreichen Planfeststellungsverfahren abgesehen werden kann. Insoweit empfiehlt sich die frühzeitige Kontaktaufnahme zwischen Projektträgern und Behörden, um eine entsprechende Planung zu ermöglichen. Insbesondere in den „neuen“ Bundesländern kann sich außerdem die Suche nach bestehenden „alten“ Staurechten lohnen.

Im Rahmen des Zulassungsverfahrens bestehen keine Möglichkeiten, von einzelnen Prüfungsschritten vollständig abzusehen. Unabhängig von der Verfahrensart müssen insbesondere die naturschutzrechtliche Eingriffsprüfung, das Wasserrecht sowie ggf. das besondere Artenschutzrecht vollumfänglich durchgeprüft werden. Die einschlägigen Normen bieten jedoch vielfach **Auslegungs-, Einschätzungs- und Ermessensspielräume**. Für diese bestehen unterschiedliche Grenzen. Die Tatsache, dass es sich bei der Wiedervernässung um eine **Annäherung an den ursprünglichen, natürlichen Zustand** organischer Böden handelt, kann im Rahmen der Entscheidungsspielräume oft berücksichtigt werden. Auch die gesetzlich vorgeschriebene Berücksichtigung der Ziele des Klimaschutzes (§ 13 KSG) und der Klimaanpassung (§ 8 KAnG) spielen hier eine Rolle. Auf diese Weise lassen sich die meisten Zielkonflikte mit entsprechendem Aufwand schlussendlich lösen.

¹⁴⁵ Weitere Vorschläge z.B. in Schlacke, S. & Sauthoff, M. (2024), S. 194 ff.

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1:	Treibhausgas-Emissionen aus Mooren. Quelle: Umweltbundesamt.....	6
Abb. 2:	Nasses Moorgrünland im Murnauer Moos. Foto: Karin Ullrich, BfN.....	7
Abb. 3:	Grünland im Ochsenmoor, Grabenstau. Foto: Karin Ullrich, BfN.	11
Abb. 4:	Ausschnitt aus dem Landes-Raumordnungsplan Niedersachsen. Gebiete für die Torferhaltung braun schraffiert. Quelle: MoorIS Niedersachsen.	12
Abb. 5:	Renaturiertes Hochmoor, Finsterauer Filz. Foto: Karin Ullrich, BfN.	14
Abb. 6:	Entscheidungsbaum zur Wahl der Verfahrensart für die Zulassung von Revitalisierungsprojekten. Quelle: Eigendarstellung.	16
Abb. 7:	Renaturiertes Hochmoor mit Moorkiefern (Spirken), Schechenfilz. Foto: Karin Ullrich, BfN.	23
Abb. 8:	Entwässerungsgraben. Foto: Karoline Krabbe, Succow Stiftung.	32
Abb. 9:	Entwässerungsgräben mit Stauanlage. Foto: Karoline Krabbe, Succow Stiftung.	37

Tabellenverzeichnis

Tab. 1:	Entscheidungsspielräume im Planungsrecht	10
Tab. 2:	Möglichkeiten der Projektplanung & Entscheidungsspielräume der Behörden bei der Verfahrenswahl	13
Tab. 3:	Entscheidungsspielraum in der UVP-Prüfung	18
Tab. 4:	Entscheidungsspielräume im Naturschutzrecht	19
Tab. 5:	Entscheidungsspielräume im Wasserrecht	34

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erklärung
Abs.	Absatz
BauGB	Baugesetzbuch
Beschl.	Beschluss
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BNatSchG	Bundes-Naturschutzgesetz
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BT-Drs.	Bundestagsdrucksache
CEF-Maßnahme	Vorgezogene Ausgleichsmaßnahme (engl. "continuous ecological functionality-measures")
Ed.	Edition
EL	Ergänzungslieferung
et al.	und andere (lat. "et alii")
EuG	Gericht der Europäischen Union
EuGH	Europäischer Gerichtshof
f.	folgende
ff.	fortfolgende
FCS-Maßnahme	Maßnahme zur Sicherung des Erhaltungszustands (engl. „favorable conservation status“)
FFH-RL	Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie - Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen
FlurbG	Flurbereinigungsgesetz
GG	Grundgesetz
ha.	Hektar
KAnG	Bundes-Klimaanpassungsgesetz
KSG	Klimaschutzgesetz
LAWA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser

lit.	Buchstabe (lat. „littera“)
LWG	Landeswassergesetz
MV	Mecklenburg-Vorpommern
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NUR	Natur und Recht
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWG	Niedersächsisches Wassergesetz
OVG	Oberverwaltungsgericht
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
ROG	Raumordnungsgesetz
Rspr.	Rechtsprechung
SH	Schleswig-Holstein
StRspr.	ständige Rechtsprechung
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WG	Wassergesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz
WRRL	Wasserrahmenrichtlinie - Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Literatur- und Quellenverzeichnis

- Beckmann, M., Durner, W., Mann, T., Röckinghausen, M. (2023): Landmann/Rohmer – Umweltrecht, Band II, Stand: 102. Ergänzungslieferung.
- Breuer, R., Gärditz, K. F. (2017): Öffentliches und privates Wasserrecht, 4. Auflage.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (2022): Nationale Moorschutzstrategie.
- Czychowski, M., Reinhardt, M. (2023): Wasserhaushaltsgesetz – unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze, 13. Auflage.
- Giesberts, L., Reinhardt, M. (Hrsg.) (2024): Beck'scher Online-Kommentar, BeckOK Umweltrecht, 69. Edition.
- Gößl, T., Rossi, M. (Hrsg.) (2023): Siedler Zeitler Dahme Knopp – Wasserhaushaltsgesetz Abwasserabgabengesetz, Stand: 58. Ergänzungslieferung.
- Grethe, H., Martinez, J., Osterburg, B., Taube, F., Thom, F. (2021): Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands: Die drei zentralen Handlungsfelder auf dem Weg zur Klimaneutralität. Gutachten im Auftrag der Stiftung Klimaneutralität.
- Hirschelmann, S., Abel, S., Krabbe, K. (2023): Hemmnisse und Lösungsansätze für beschleunigte Planung und Genehmigung von Moorklimaschutz – Ergebnisse einer Bestandsaufnahme in den moorreichen Bundesländern. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 01/2023 (Selbstverlag, ISSN 2627-910X), 26 S.
- Jacob, T., Lau, M. (2015): Beurteilungsspielraum und Einschätzungsprärogative – Zulässigkeit und Grenzen administrativer Letztentscheidungsmacht am Beispiel des Naturschutz- und Wasserrechts, NVwZ 2015, S. 241 ff.
- Lechtape, C., Brozio, K., und Martin, N. (2023): Handreichung: Hilfestellungen zur Projektplanung – Moorklimaschutzvorhaben in Mecklenburg-Vorpommern. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 02/2023 (Selbstverlag, ISSN 2627-910X), 19 S.
- Lorz, A. (Begr.), Konrad, C., Mühlbauer, H., Müller-Walter, M.H., Stöckel, H. (2013): Naturschutzrecht – mit Artenschutz und Europarecht/Internationales Recht, Beck'sche Kurzkommentare Band 41, 3. Auflage.
- Lütkes, S., Ewer, W. (2018): Bundesnaturschutzgesetz – Kommentar, 2. Auflage.
- Möckel, S., Köck, W., Rutz, C., Schramek, J. (2014): Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft. Herausgegeben durch das Umweltbundesamt (TEXTE 42/2014).
- Nitsch, H., Schramek, J. (2021): Grundlagen für eine Moorschutzstrategie der Bundesregierung – Endbericht zum gleichnamigen F+E-Vorhaben (FKZ: 3519 800 300) im Auftrag des Bundesamtes für Naturschutz.
- Peters, H.-J., Balla, S., Hesselbarth, T. (2019): Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung – Handkommentar, 4. Auflage.
- Schäfer, J., Lechtape, C. (2020): Paludikultur als naturschutzrechtlicher Eingriff – Wertungswidersprüche im Naturschutzrecht? Herausgegeben in Zeitschrift für Umweltrecht 2020, S. 150 ff.
- Schink, A., Reidt, O., Mitschang, S. (2023): Umweltverträglichkeitsprüfungsgesetz Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – Kommentar, 2. Auflage.
- Schlacke, S. & Sauthoff, M. (2024): Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Wiedervernässung von Mooren – unter besonderer Berücksichtigung des Rechts des Landes Mecklenburg-Vorpommern. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 02/2024 (Selbstverlag, ISSN 2627-910X).

- Schoch, F., Schneider, J.-P. (2023): Verwaltungsrecht, Stand: 4. Ergänzungslieferung November 2023.
- Scholz, R., Herdegen, M., Klein, H. (Hrsg.) (2024): Dürig/Maunz/Scholz Grundgesetz Kommentar, Stand: 103. Ergänzungslieferung Januar 2024.
- Ssymank, A., Ullrich, K., Vischer-Leopold, M., Belting, S., Bertonat, D., Breitschneider, A., Rückriem, C., Schiefelbein, U. (2015): Handlungsleitfaden „Moorschutz und Natura 2000“ für die Durchführung von Moorrevitalisierungsprojekten. Herausgegeben vom Bundesamt für Naturschutz.
- Warnke, M., Reichenbach, M. (2012): Die Anwendung des Artenschutzrechts in der Praxis der Genehmigungsplanung. Natur und Landschaft, Ausgabe 08/2012, S. 247 ff.

Die Wiedervernässung von Mooren ist eine der wichtigsten Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes. Bei der Planung und Genehmigung von Wiedervernässungsmaßnahmen sind zahlreiche rechtliche Vorgaben zu berücksichtigen und Herausforderungen zu meistern. Um diesbezügliche Klarheit zu schaffen, gibt dieses Hintergrundpapier auf Bundesebene einen Überblick über den Rechtsrahmen, der bei der Wiedervernässung von Mooren zu beachten ist. Dabei wird aufgezeigt, welche Entscheidungsspielräume die Verwaltung nach geltendem Recht hat, um Revitalisierungsprojekte zu ermöglichen und deren Umsetzung zu beschleunigen. Das bei der Wiedervernässung von Mooren besonders relevante Thema „Zielkonflikte im Artenschutzrecht“ wird vertieft behandelt. Der Text richtet sich primär an Mitarbeitende von Behörden, enthält aber auch Hinweise für private Projektträger.

DOI 10.19217/hgr251