



Vorstellung des Rechtsgutachtens

Rechtsfragen zur Umsetzung der EU-Wiederherstellungsverordnung und zur aktuellen Gesetzgebung im Naturschutzrecht

A. Ausgangslage

Die EU-Wiederherstellungsverordnung¹ ist am 18.08.2024 in Kraft getreten. Als EU-Verordnung ist sie unmittelbar geltendes Recht, die Verordnung bedarf aber noch der Konkretisierung durch nationale Durchführungsmaßnahmen. Die WVO zielt darauf ab, dass auf konkreten Flächen konkrete Wiederherstellungsmaßnahmen durchzuführen sind, um Verbesserungen des Zustands von Ökosystemen zu bewirken. Wo welche Maßnahmen mit welchem Ziel durchgeführt werden, ist Gegenstand der Konkretisierung auf nationaler Ebene. Dazu ist der Entwurf des Nationalen Wiederherstellungsplans diesen Sommer vom BMUKN vorgelegt worden.

Aufgrund des sektoralen Ansatzes und ihres weiten Anwendungsbereichs in und außerhalb von Schutzgebieten ist zu erwarten, dass für die Umsetzung der WVO in großem Umfang land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen in Anspruch genommen werden. Um die Rechtsfolgen der WVO und der nationalen Umsetzungsmaßnahmen bewerten zu können, muss in rechtlicher Hinsicht geklärt werden, welche rechtlichen Wirkungen aus der WVO selbst – insb. Art. 4 Abs. 11, 12, Art 11 und 12 WVO - und im Zusammenspiel mit den Durchführungsinstrumenten – dem Nationalen Wiederherstellungsplan und der aktuellen Gesetzgebung - folgen. Im Hinblick auf die Zusage der Bundesregierung, die WVO unter Wahrung des Grundsatzes der Freiwilligkeit umzusetzen, ist zu überprüfen, ob dieser Grundsatz durch die nun vorgesehenen Instrumente eingehalten wird.

Die Durchführung der WVO trifft zusammen mit Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel in der Land- und Forstwirtschaft. Der Begriff der „Wiederherstellung“ impliziert jedoch, dass sich die WVO auf die Herstellung von Referenzzuständen in der Vergangenheit bezieht, die heute nicht mehr lebensfähig oder nicht klimawandelresistent sind. Rechtlich ist zu klären, ob und inwieweit die WVO eine dynamische Anpassung der Zielzustände aufgrund von klimawandelbedingten Veränderung ermöglicht.

In aktuellen Gesetzen wird bestimmten Vorhaben – Infrastruktur – oder Belangen – Naturschutz - ein „überragendes öffentliches Interesse“ zugeordnet. Gegenüber diesen Abwägungsdirektiven ist die Position der Land- und Forstwirtschaft zu bestimmen.

¹ Verordnung über die Wiederherstellung der Natur vom 24.06.2024 (VO (EU) 2024/1991, kurz WVO.

B. Ergebnisse

- I. Der Nationale Wiederherstellungsplan entfaltet bereits erhebliche Vorwirkungen, da er die spätere Flächenauswahl strukturiert und faktisch lenkt. Allerdings konkretisiert der Plan zunächst nur die unionsrechtlichen Wiederherstellungsziele und definiert Suchräume für künftige Flächenkulissen, ohne flächenbezogen konkrete Maßnahmen auszuweisen.

Entsprechende Rechtswirkungen entfaltet der Nationale Wiederherstellungsplan auch dadurch, dass der Plan in Teil B Abschnitt 4.2.9 sowie im Teil C als Wiederherstellungsmaßnahmen schon laufende Förderprogramme aufführt, sodass die Flächen, auf denen diese Maßnahmen durchgeführt werden, als Wiederherstellungsflächen im Sinne von Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO angesehen werden könnten.

- II. Die in Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO geregelten Anforderungen an die Verbesserung und Nichtverschlechterung von Wiederherstellungsflächen weisen deutliche Parallelen zu den Verschlechterungsverboten und Schutzregimen der EU-FFH-Richtlinie und der EU-Wasserrahmenrichtlinie auf. Es ist daher zu erwarten, dass die WVO in der Praxis entsprechende Bindungswirkungen bei der Vorhabenzulassung und der Flächennutzung entfaltet, ohne dass formale Schutzgebietskategorien bestehen.
- III. Die in der WVO angelegten und aktuell bundesrechtlich vorgesehenen Umsetzungsinstrumente sind nicht auf freiwillige, kooperative Maßnahmen beschränkt. Die unmittelbaren Rechtsfolgen des Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO in Verbindung mit der Konkretisierung von Flächen und Maßnahmen im NWP sowie die Rechtswirkungen der im NatInfG vorgesehenen Instrumente zur Umsetzung der WVO – die Landschaftsplanung und der Schutz natürlicher Infrastruktur – stehen insofern im Widerspruch zum Grundsatz der Freiwilligkeit.
- IV. Im Anwendungsbereich von Art. 4 WVO legt die Verordnung mit dem Verweis auf die FFH-RL statische Referenzzustände typisierter Lebensräume (LRT) fest. Die statische Ziel festlegung steht im Widerspruch zur Klimawandelanpassung in der Land- und Forstwirtschaft. Dieser Widerspruch zeigt sich auch im Entwurf des NWP, der bspw. das Bundesförderprogramm „Klimaangepasstes Waldmanagement“ und die GAK-Fördermaßnahmen „Waldumbau und Wiederaufforstung“ als

Wiederherstellungsmaßnahmen benennt, jedoch den dabei bestehenden Zielkonflikt, dass der klimawandelangepasste Waldumbau regelmäßig das Anpflanzen bisher nicht vorhandener Baumarten beinhaltet, nicht löst.

Eine klimawandelangepasste Zielfestlegung ermöglicht die WVO nicht. Art. 4 Abs. 14, 15 und 16 WVO sehen nur eine Entpflichtung der Mitgliedstaaten bei höherer Gewalt oder klimawandelbedingten Veränderungen vor. Diese Entpflichtung kann jedoch zur Stilllegung von Flächen führen, weil die Wiederherstellungspflichten dadurch nicht suspendiert werden, die Ziele jedoch nicht erreichbar sind.

Die Ausrichtung in Art. 11 und 12 WVO auf ein „zufriedenstellenden Niveau“ der jeweiligen Indikatoren sowie die Vorgabe in Art. 11 Abs. 1 WVO, dem Klimawandel Rechnung zu tragen, sind geeignet, eine Flexibilität hinsichtlich der natürlichen und sozio-ökonomischen Umstände zu ermöglichen. Die Festlegung des zufriedenstellenden Niveaus erfolgt durch die Mitgliedstaaten. Die fachlichen Grundlagen und die Vorgehensweise zur Festlegung des zufriedenstellenden Niveaus lässt der Entwurf des NWP jedoch völlig offen, sodass eine erhebliche Rechtsunsicherheit über die materielle Zielerreichung und die Vorgehensweise besteht und die Chance einer standort- und klimaangepassten Durchführung insoweit nicht genutzt wurde.

- V. Der Gesetzesentwurf des NatInfG sieht als Instrument für die Konkretisierung von Wiederherstellungsmaßnahmen und -flächen die Landschaftsplanung sowie die Schaffung einer „Natürlichen Infrastruktur“ vor. Dadurch werden unmittelbare Rechtsfolgen bewirkt, die zu einer Beschränkung der Flächennutzung und Vorhabenzulassung bei Festlegung und Konkretisierung von Wiederherstellungsmaßnahmen und -flächen führen. Die freiwillige Umsetzung der WVO wird durch Synergien von Maßnahmen nach der WVO im Rahmen der Kompensation von Eingriffen gesteuert. Hier führt jedoch die Ausweitung von Ersatzgeldleistungen dazu, dass die öffentliche Hand mehr Möglichkeiten zur Maßnahmenumsetzung erhält, wodurch freiwillige Maßnahmen von Flächeneigentümern und -bewirtschaftern verdrängt werden können.

Insgesamt ist – ausgehend von den Rechtsfolgen des Art. 4 WVO, der folgenden planerischen Konkretisierung und den Rechtswirkungen der nationalen Instrumente – zu erwarten, dass die WVO und ihr Vollzug zu ordnungsrechtlichen und zulassungsrechtlichen Beschränkungen gegenüber Flächeneigentümern und -bewirtschaftern führen, die im Widerspruch zum Grundsatz der Freiwilligkeit stehen.

- VI. Der Zuwachs finanzieller Mittel bei der öffentlichen Hand aus Kompensationszahlungen führt dazu, dass der Staat ein zunehmend potenter Akteur auf dem Flächenmarkt sowie als Maßnahmenträger für Ökosystemleistungen wird.

- VII. Aus den nationalen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorschriften folgt, dass bei der Planung und vor Festlegung von Wiederherstellungsmaßnahmen, die Betroffenen zu beteiligen sind. Diese Vorgabe ist bei der weiteren Umsetzung der WVO im Verhältnis zu Flächeneigentümern und Land- und Forstwirten zu wahren. Eine Rechtsgrundlage für die nach Art. 14 Abs. 6 WVO erforderliche Ermittlung und Kartierung von land- und forstwirtschaftlichen Flächen besteht derzeit nicht.

- VIII. Die Einstufung bestimmter Vorhaben und Belange als „überragendes öffentliches Interesse“ ändert zwar nichts an der verfassungsrechtlich gebotenen Abwägung. Sie führt nicht dazu, dass diese Vorhaben und Belange regelmäßig grundrechtlich geschützten Rechtspositionen, hier vor allem aus Art. 12 und 14 GG, vorgehen. Problematisch sind die Abwägungsdirektiven dennoch, weil ein genereller Vorrang bestimmter Naturschutzbelange und Vorhaben zu einer Verkürzung der einzelfallbezogenen Abwägung und zur Zurückstellung von Bewirtschaftungsbelangen führen kann. In Anbetracht der ressortbezogenen Häufung „überragender öffentlicher Interessen“ in der aktuellen Gesetzgebung sollte auch der Rang der gemeinwohlbezogenen Funktionen der Land- und Forstwirtschaft - Ernährungssicherung, Rohstoffsicherung, Erhalt der Kulturlandschaft – bei den Ausnahmevorschriften berücksichtigt werden und (grund)gesetzlich neu bestimmt werden.

C. Schlussfolgerungen

Die rechtsgutachterliche Untersuchung der WVO, des NWP, des InfZG und des NatInfG-E zeigt zunächst, dass noch keine transparente Festlegung erfolgt ist, durch welche Instrumente und in welchen Verfahren die erforderliche Konkretisierung der Wiederherstellungsflächen und -maßnahmen durch nationales Recht erfolgt. Da für die Umsetzung land- und forstwirtschaftlich genutzte Flächen in Anspruch genommen werden müssen, besteht ein erhebliches Defizit bei der Wahrung der Rechte von Land- und Forstwirten. Im Hinblick auf die Zusage zur Wahrung der Freiwilligkeit ist derzeit unklar, wie eine gemeinsame, einvernehmliche Umsetzung mit Flächeneigentümern und -bewirtschaftern erfolgen soll.

Verstärkt wird dieses Defizit durch die Zweifel an der Wahrung des Grundsatzes der Freiwilligkeit. Sowohl auf Ebene des Unionsrechts als auch auf der Ebene der nationalen Umsetzungsinstrumente bestehen Anhaltspunkte, dass die WVO und die Umsetzungsinstrumente unmittelbare Rechtsfolgen entfalten, die zu ordnungsrechtlichen Beschränkungen der Flächennutzung führen. Dies gilt konkret für die Anforderungen der Verbesserung und der Nichtverschlechterung von LRT-Flächen in und außerhalb von FFH-Gebieten gem. Art. Abs. 11 und 12 WVO, die äquivalent zu den Verschlechterungsverboten der FFH-Richtlinie und der Wasserrahmenrichtlinie geeignet sind, eine Verbotswirkung gegenüber der Bewirtschaftung von Flächen und der Realisierung von Vorhaben zu entfalten. Das für die weitere Konkretisierung und Durchführung der WVO vorgesehene Instrument der Landschaftsplanung gem. §§ 8 ff. BNatSchG entfaltet auch ohne Außenrechtsverbindlichkeit Rechtswirkungen in Abwägungs- und Zulassungsentscheidungen. Es besteht insofern die Gefahr einer Umsetzung durch schleichendes Ordnungsrecht.

Dort, wo die Durchführung der WVO die Umsetzung durch freiwillige Maßnahmen vorsieht – insbesondere durch die Weiterentwicklung der Eingriffsregelung – wird zugleich ein Zuwachs der Gelder in der öffentlichen Hand gefördert, ohne dass geregelt ist, inwiefern Flächeneigentümer und Betriebe diese Mittel für Maßnahmen des Naturschutzes, insbesondere für die Durchführung von Wiederherstellungsmaßnahmen in Anspruch nehmen können. Entsprechende Regelungen zum Vertragsnaturschutz oder zu produktionsintegrierten Maßnahmen könnten dies gewährleisten, sind jedoch aktuell nicht vorgesehen.

Auch in Bezug auf die erforderliche Dynamisierung der Referenzzustände aufgrund von klimawandelbedingten Änderungen der Standortbedingungen bestehen Defizite: Zum einen enthält die WVO keine Regelung, die bei der Festlegung der Ziel-Lebensraumtypen eine Anpassung an die Folgen des Klimawandels ermöglicht. Zum anderen hat die Bundesregierung bisher die Möglichkeit zur standortbezogenen, angepassten Festlegung des zufriedenstellenden Niveaus für die sektoralen Indikatoren nicht genutzt. Hier besteht rechtlicher Handlungsbedarf, um die naturschutzfachlichen Ziele der Verordnung überhaupt erreichbar zu machen.

Über die Frage der durch die Umsetzung der WVO bewirkten Rechtsfolgen hinaus, ist die Schaffung einer neuen Schutzkulisse der „Natürlichen Infrastruktur“ in rechtlicher Hinsicht kritisch zu sehen. Auch wenn die Rechtsfolgen im Rahmen des NatInfG-E auf die Steuerung im Rahmen der Eingriffsregelung beschränkt werden sollen, ist zu erwarten, dass an diese Kulisse in der Folge weitere Rechtsfolgen geknüpft werden. So ist der Gesetzgeber in der Vergangenheit auch mit anderen Kulissen des gebietsbezogenen Umweltschutzes verfahren. Die Gefahr einer ausufernden Regelungswirkung wird hier durch eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe verstärkt. Zugleich ist in Anbetracht der Ziele des Gesetzesentwurfs nicht nachvollziehbar, warum die Zielkulisse für Ausgleichsmaßnahmen nicht im Kontext der Eingriffsregelung geregelt wird. Hier sollte eine Änderung im noch laufenden Gesetzgebungsvorhaben gefordert werden.

Durch die Abwägungsdirektiven zu Gunsten bestimmter Vorhaben oder Belange wird die rechtliche Position der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe erheblich geschwächt. Zwar werden die grundgesetzlich geschützten Positionen der Eigentümer und Bewirtschafter nicht per se unbeachtlich, Abwägungsprozesse werden aber im Ergebnis einseitig zu Gunsten von Vorhaben und Maßnahmen, die land- und forstwirtschaftliche Flächen in Anspruch nehmen oder deren Nutzung verhindern, entschieden. In Anbetracht der Aufgaben der Land- und Forstwirtschaft zur Gewährleistung der Nahrungsmittelversorgung der Bevölkerung und der Aufrechterhaltung der Kulturlandschaft, sollten daher Ausnahmevorschriften im Rahmen der einfachgesetzlichen Regelungen (z.B. § 1a NatInfG-E) – wie auch für die Landesverteidigung – geregelt werden.