



hsa Rechtsanwälte ■ Marlene-Dietrich-Allee 18 ■ 14482 Potsdam

hsa Rechtsanwälte

Hentschke & Partner Part mbB

Dr. Helmar Hentschke ^P

Dr. Daniela Schäfrich ^P

Dr. Konrad Asemissen ^P
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Dr. Susanne Stollhoff *

Pascal Bartz

Lukas Licht

Camillo Gaul

In Zusammenarbeit mit

Dr. Elisabeth Zinke-Heßler**

Marlene-Dietrich-Allee 18

14482 Potsdam

www.hsa-partner.de

T: +49 (0) 331 58 56 98-0

F: +49 (0) 331 58 56 98 99

E: info@hsa-partner.de

^P Partner i.S.d. PartGG

^{*} Of Counsel

^{**} nicht als Rechtsanwältin zugelassen

In Kooperation mit

TSP Theißen Stollhoff & Partner mbB
Rechtsanwaltsgesellschaft

Dr. Rolf Theißen

Dr. Frank Stollhoff

Jens Böttcher

Dr. Jörg Deutscher

Hedwig Lipphardt

Dr. Claudia Viehweger, LL.M.

Dr. Thorsten Schaefer

PD Dr. Joachim Kretschmer

Palais am Bundesrat

Leipziger Platz 11

10117 Berlin

www.ts-law.de

Bankverbindung

Mittelbrandenburgische Sparkasse

IBAN: DE34 1605 0000 1000 5144 94

BIC: WELADED1PMB

Fremdgeldkonto

Mittelbrandenburgische Sparkasse

IBAN: DE52 1605 0000 1000 5152 37

BIC: WELADED1PMB

Partnerschaftsregister

Amtsgericht Potsdam PR 148

Juristisches Kurzgutachten

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

vorgelegt von

Dr. Konrad Asemissen

- Fachanwalt für Verwaltungsrecht -

und

Dr. Elisabeth Zinke-Heßler

- Lehrbeauftragte an der HWR Berlin -

Potsdam, den 31.08.2026

Inhaltsverzeichnis

A.	Anlass und Fragestellungen	3
B.	Ergebnisse	4
C.	Gegenstand des Gutachtens	7
D.	Rechtsgutachterliche Untersuchung	8
I.	Zur Rechtsnatur der Vorgaben der WVO und Konkretisierung durch den NWP.....	8
1.	Welche Bindungswirkungen und Rechtsfolgen hat der Wiederherstellungsplan als räumlicher und sachlicher Bezugspunkt der Wiederherstellungspflichten?	8
2.	Welche Rechtsfolgen und Reichweite haben die „Verschlechterungsverbote“?	12
3.	Konsequenzen der Zielverfehlung: Führt das Nichterreichen der Ziele der WVO zur stärkeren Durchsetzung von Maßnahmen gegenüber Flächeneigentümern?	17
4.	Werden bei den maßgeblichen Referenzzuständen und bei der Durchführung der WVO mit klimawandelbedingten Änderungen und Anpassungen berücksichtigt?..	19
II.	NWP, InfZG und NatInfG als Instrumente zur Umsetzung der WVO.....	25
1.	Inwiefern dienen das NatInfG-E und das InfZG der Umsetzung der WVO?	25
2.	Welche Folgen hat der Ausbau der öffentlichen Finanzierung und Flächengewinnung durch InfZG und NatInfG?	32
III.	Welche Verfahrensrechtliche Anforderungen bestehen bei der Konkretisierung von Wiederherstellungsmaßnahmen und -flächen sowie Schutzkulissen des BNatSchG?	34
IV.	Fragen zur Stellung der Land- und Forstwirtschaft in Ansehung von Vorhaben und Maßnahmen im „überragenden öffentlichen Interesse“	36
1.	Welche Folgen haben Abwägungsdirektiven für die Abwägungssystematik?	36
2.	Wie ist die Position der Land- und Forstwirtschaft gegenüber überragenden öffentlichen Interessen?	40

A. Anlass und Fragestellungen

Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur vom 24. Juni 2024 (VO (EU) 2024/1991, kurz WVO) sieht die „Wiederherstellung“ landwirtschaftlicher Ökosysteme und Waldökosysteme vor. Sie zielt auf die Durchführung von Wiederherstellungsmaßnahmen auf bisher land- und forstwirtschaftlichen genutzten, nicht naturschutzrechtlich geschützten Flächen. Damit ist klar, dass die Umsetzung nur im Einklang mit den Rechten der Flächeneigentümer und -bewirtschafter erfolgen kann. Gleichzeitig ist aktuell noch offen, wie im Einzelnen die Umsetzung in Deutschland erfolgen soll. Dabei wirft die WVO aufgrund ihrer Rechtsnatur und der Konkretisierungsbedürftigkeit der einzelnen Regelungen die Frage auf, welche Rechtsfolgen und welche Durchsetzungsqualität - freiwillig oder ordnungsrechtlich - mit den Maßnahmen verbunden werden.

Aktuell liegen mehrere Gesetzgebungsinstrumente zum Naturschutzrecht vor, die im Hinblick auf die Betroffenheit land- und forstwirtschaftlicher Flächeneigentümer und -bewirtschafter zu untersuchen sind: namentlich der Entwurf des Nationalen Wiederherstellungsplans, das Infrastruktur-Zukunftsgesetz und der Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Natürlichen Infrastruktur und zur Fortentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Die aktuellen Gesetzgebungsvorhaben treffen zusammen mit den klimawandelbedingten Herausforderungen für die Land- und Forstwirtschaft, Abwägungskollisionen zwischen Infrastrukturausbau und Naturschutz, Flächendruck, Defiziten der rechtsstaatlichen Kontrolle des umweltrechtlichen Vollzugs und einer offenen Finanzierung für Naturschutzmaßnahmen. Insofern sind die Instrumente verwaltungsrechtlich und umweltrechtlich zu bewerten und einzuordnen. Dazu haben die drei berufsständischen Verbände AGDW e.V., DBV e.V. und FABLF e.V. die Rechtsanwaltskanzlei HSA Rechtsanwälte beauftragt, das ausgewählte Fragestellungen rechtsgutachterlich zu prüfen und die Gesetzgebungsinstrumente rechtlich einzuordnen.

Der Klärungsbedarf besteht grundsätzlich darin, erstens die konkreten Umsetzungsschritte und Rechtsfolgen des Regelungszusammenhangs der Gesetzgebungsvorhaben insgesamt zu identifizieren und rechtlich zu bewerten, zweitens die Instrumente und Rechtsnatur der Vorgaben der Art. 4, 11 und 12 WVO rechtlich weiter zu klären und drittens die Rechtsposition der Flächeneigentümer und -bewirtschafter in Ansehung der neuen Regelungen zu bestimmen. Die einzelnen konkreten Fragestellungen sind im Angebot und der vorausgegangenen Kommunikation festgelegt worden.

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 Zielfestlegung steht im Widerspruch zur Klimawandelanpassung in der Land-**

und Forstwirtschaft. Dieser Widerspruch zeigt sich auch im Entwurf des NWP, der bspw. „Klimaangepasstes Waldmanagement“ und „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, Erhalt der Kulturlandschaft – bei den Ausnahmevorschriften berücksichtigt werden und (grund)gesetzlich neu bestimmt werden.**

C. Gegenstand des Gutachtens

Die WVO gilt in der Fassung vom 24.06.2024 seit dem 18.08.2024. Zu der deutschen Fassung der WVO ist unter dem Aktenzeichen 2026/90384 (Amtsblatt der EU L. v. 13.05.2026) eine Berichtigung des Verordnungstextes in Erwägungsgrund 37 und Art. 4 Abs. 13 (Nichtverschlechterungsanforderung statt Verschlechterungsverbot) erfolgt.

Zur Umsetzung der EU-Wiederherstellungsverordnung (WVO) liegt der Entwurf des Nationalen Wiederherstellungsplan (NWP) mit Stand April vor, zu dem eine Öffentlichkeitsbeteiligung beim BMUKN bis zum 25.06.2026 durchgeführt worden ist. Die Aufstellung des Nationalen Wiederherstellungsplans erfolgt nach Art. 14 WVO und enthält Ausführungen zur Umsetzung Art. 4, 11 und 12 WVO.

Im März 2026 ist ein Referentenentwurf eines Gesetzes zur Stärkung der Natürlichen Infrastruktur und zur Fortentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (NatInfG-E) bekannt geworden. Eine überarbeitete Fassung dieses Referentenentwurfs (Stand 02.07.2026) ist Gegenstand der vom 06.07.2026 bis zum 09.07.2026 durchgeführten Verbändeanhörung durch das BMUKN gewesen. In dem vorliegenden Gutachten werden beide Entwürfe berücksichtigt.

Das Infrastruktur-Zukunftsgesetzes (InfZG) ist vom Bundeskabinett beschlossen worden (BT-Drs. 21-4099). Am 26.06.2026 hat der Deutsche Bundestag das InfZG verabschiedet. Das Gesetz zielt auf die Beschleunigung von Genehmigungsverfahren für Infrastrukturvorhaben ab, enthält aber zugleich Änderungen für die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung.

D. Rechtsgutachterliche Untersuchung

I. Zur Rechtsnatur der Vorgaben der WVO und Konkretisierung durch den NWP

Wesentliche Frage für die Betroffenheit und die Berücksichtigung von Interessen der Land- und Forstwirtschaft ist, ob der Grundsatz der Freiwilligkeit bei der Umsetzung der WVO eingehalten wird oder ob schließlich ordnungsrechtliche Konsequenzen mit den Instrumenten verknüpft sind.

1. Welche Bindungswirkungen und Rechtsfolgen hat der Wiederherstellungsplan als räumlicher und sachlicher Bezugspunkt der Wiederherstellungspflichten?

Die Anforderungen der Verbesserung und Nichtverschlechterung gem. Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO stehen in einem Wirkungszusammenhang mit dem nationalen Wiederherstellungsplan.

Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO knüpfen ausdrücklich an Flächen an, „die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Absätzen 1, 4 und 7 unterliegen“. Die Normen setzen damit voraus, dass bestimmt wird, auf welchen Flächen Wiederherstellungsmaßnahmen durchgeführt werden. Diese Flächenbestimmung erfolgt nach dem derzeitigen Stand der Umsetzung der WVO in Deutschland im ersten Schritt durch den NWP.

- a) Art. 14 Abs. 1 WVO verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Erstellung eines nationalen Wiederherstellungsplans und zur Durchführung der vorbereitenden Überwachung und Forschung, die erforderlich sind, um die Wiederherstellungsmaßnahmen zu identifizieren. Nach Art. 14 Abs. 2 WVO ist die wiederherzustellende Fläche zu quantifizieren. Art. 15 Abs. 3 lit. a WVO konkretisiert dies weiter und sieht die Aufnahme einer Quantifizierung der wiederherzustellenden Flächen sowie vorläufiger Karten potenziell wiederherzustellender Flächen in den Wiederherstellungsplan vor. Der Wiederherstellungsplan bildet damit den räumlichen und sachlichen Bezugspunkt der Verpflichtungen aus Art. 4 WVO. Der Wiederherstellungsplan dient primär der Konkretisierung und Steuerung der Wiederherstellungsziele auf globaler Ebene des Bundes. Er legt fest, welche Flächen und

Maßnahmen zur Erreichung der Wiederherstellungsziele heranzuziehen sind, und bildet damit das zentrale Umsetzungsinstrument der Verordnung.

Deutschland hat sich dafür entschieden, im NWP zunächst lediglich „Suchräume“ auf Ebene der Landkreise auszuweisen (NUTS-3). Eine flächenscharfe Festlegung konkreter Wiederherstellungsflächen erfolgt durch den NWP nicht, sondern soll offenbar einem späteren Verfahrensschritt vorbehalten bleiben. Damit bleibt derzeit offen, nach welchen Kriterien, mit welchen Instrumenten und durch welche staatliche Ebene - Bund oder Länder - die weitere räumliche Konkretisierung erfolgen soll. Ebenso ist bislang nicht abschließend geregelt, in welchem Verfahren die Auswahl und verbindliche Zuordnung konkreter Flächen zu Wiederherstellungsmaßnahmen umgesetzt wird. Der aktuell vorliegende Referentenentwurf des NatInfG lässt die Schlussfolgerung zu, dass das Instrument der Landschaftsplanung für die Konkretisierung der Flächen verwendet werden könnte.

- b) Auch ohne konkrete Festlegung von Maßnahmen und Flächen entfaltet der NWP Vorwirkungen im Zusammenhang mit den Anforderungen des Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO.

Zwar begründen die bloße Aufnahme von Maßnahmen und potenziellen Flächen im NWP nach Wortlaut und Systematik der WVO grundsätzlich noch keine unmittelbare Geltung der Anforderungen der Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO. Der Plan stellt in erster Linie ein verwaltungsinternen Planungsinstrument dar (*Qasem/Rehder*, ZUR 2025, 3, 12 ff.; *Fellenberg*, NVwZ 2025, 124, 128). Gleichwohl kann aufgrund der unmittelbaren Geltung der WVO gem. Art. 288 Abs. 2 AEUV den im Plan quantifizierten Flächen insbesondere im Hinblick auf Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO faktische Vorwirkungen zukommen, da sie die spätere Auswahl und Umsetzung konkreter Wiederherstellungsmaßnahmen vorstrukturieren.

- aa) Für eine unmittelbare Bindungswirkung spricht zunächst die Verknüpfung der materiellen Wiederherstellungsziele mit dem Wiederherstellungsplan. Art. 4 Abs. 1, 4 und 7 WVO bestimmen die Wiederherstellungsziele ausdrücklich anhand der im Wiederherstellungsplan quantifizierten Flächen. Der Plan besitzt damit nicht lediglich informatorischen Charakter, sondern ist Bestandteil des unionsrechtlichen Umsetzungsmechanismus. Die Identifikation und Quantifizierung der Flächen erscheint danach als notwendige

Voraussetzung für die Erfüllung der unionsrechtlichen Verpflichtungen. Dies entspricht auch der Bindungswirkung, die den vergleichbaren unionsrechtlich determinierten Umsetzungsinstrumenten der EU-Wasserrahmenrichtlinie - Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme - zukommt; diese haben in der deutschen Rechtsordnung jedenfalls verwaltungsinterne Bindungswirkung und bestimmen die Randbedingung in Verwaltungs- und Zulassungsverfahren, in denen das wasserrechtliche Verschlechterungsverbot und Verbesserungsgebot zu berücksichtigen sind. Unter bestimmten Voraussetzungen wird den Instrumenten auch eine Außenrechtswirkung zugeschrieben, so dass hieraus unmittelbare Rechtsfolgen für Flächennutzer folgen.

Gegen eine unmittelbare Bindungswirkung spricht die Ausgestaltung des Wiederherstellungsplans in Art. 14 und 15 WVO. Diese Vorschriften regeln primär Planungs-, Quantifizierungs- und Umsetzungsprozesse. Weder dem Wortlaut noch der Regelungssystematik lässt sich entnehmen, dass bereits die Aufnahme einer Fläche in den Wiederherstellungsplan unmittelbar Nutzungsverbote oder Bewirtschaftungsbeschränkungen auslösen soll. Auch systematisch spricht die Verordnung dafür, zwischen der planerischen Identifikation potenzieller Wiederherstellungsflächen und der tatsächlichen Durchführung konkreter Wiederherstellungsmaßnahmen zu unterscheiden. Als „hinkende Verordnung“ ist sie auf die Umsetzung und Konkretisierung durch nationale Rechtsakte angewiesen.

- bb) Gleichwohl kann sich insbesondere aus Art. 4 Abs. 12 WVO eine Vorwirkung ergeben, die bereits vor Durchführung konkreter Wiederherstellungsmaßnahmen Schutz- und Steuerungswirkungen auf die Nutzung betroffener Flächen entfaltet, woraus dann Beschränkungen für die Bewirtschaftung folgen.

Art. 4 Abs. 11 WVO erfasst ausdrücklich Flächen, „die Wiederherstellungsmaßnahmen unterliegen“. Der Wortlaut spricht dafür, dass bloße planerische Erwähnungen oder allgemeine Zielsetzungen nicht ausreichen, sondern die Fläche durch konkrete Festlegung oder Durchführung in das Wiederherstellungsregime einbezogen sein muss. Auch systematisch unterscheidet die WVO zwischen der Planung von Maßnahmen (insb. im Nationalen Wiederherstellungsplan nach Art. 15 WVO) und deren tatsächlicher Umsetzung auf bestimmten Flächen. Für dieses Verständnis spricht zudem der Zweck der Regelung: Das Verbesserungsgebot und die Nichtverschlechterungsanforderung sollen Flächen schützen, die Gegenstand von Wiederherstellungsmaßnahmen sind, und nicht jede Fläche

erfassen, die potenziell für künftige Maßnahmen in Betracht kommt. Insofern erfordert die WVO die flächenkonkrete Festlegung von Maßnahmen.

Dabei erweitert Art. 4 Abs. 12 WVO die Schutzwirkung zeitlich. Danach sollen Mitgliedstaaten sich spätestens bis zur Veröffentlichung ihrer Wiederherstellungspläne bemühen, die Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um eine erhebliche Verschlechterung des Zustands der Flächen, auf denen die in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen vorkommen und die sich in gutem Zustand befinden, zu verhindern, oder die erforderlich sind, um die Wiederherstellungsziele gemäß Art. 4 Abs. 17 WVO zu erreichen. Danach ist zu erwarten, dass noch vor Veröffentlichung des endgültigen Wiederherstellungsplanes eine Konkretisierung von Flächen und Maßnahmen erfolgt.

- c) Eine Konkretisierung und damit eine entsprechende Vorwirkung kommt dem NWP dadurch zu, dass der Entwurf des NWP in den Kapiteln 11 und 12 sowie im Teil C zu den Maßnahmen auf konkrete Programme Bezug nimmt, die als Wiederherstellungsmaßnahmen in Ansatz gebracht werden können. Die ihnen zugrunde liegenden Flächen dürften somit regelmäßig als potenzielle Wiederherstellungsflächen anzusehen sein, sodass die entsprechenden Rechtswirkungen des Art. 4 WVO für diese gelten.

Der NWP listet unter 4.2.9 als berücksichtigte Strategien und Maßnahmen bestehende land- und forstwirtschaftliche Verfahren, die zu den Wiederherstellungszielen beitragen. Hierbei werden als GAP-Interventionen vor allem landwirtschaftliche Förderprogramme genannt (ELER-Maßnahmen und Direktzahlungsmaßnahmen im Ackerbau und Grünland). Abschnitt 4.2.9 schließt mit dem Satz „Alle genannten Maßnahmen können zu den Zielen der W-VO beitragen.“ Im Teil C des Plans sind die Maßnahmen als eigenständige Wiederherstellungsmaßnahmen mit dem Umsetzungsstatus „Umsetzung läuft“ aufgeführt (z.B. DE-000141: Ökolandbau/Extensivierung, DE-000142: Grünland, DE-000143: Ackerland). Im Forstbereich fehlt es zwar an der Auflistung von Programmen in Teil B Abschnitt zu Art. 12. In Teil C des NWP werden aber neun Maßnahmenblätter aufgeführt (u.a. DE-000120 Klimaangepasstes Waldmanagement (KWM), DE-000121 Waldumbau und Wiederaufforstung, DE-000124 Vertragsnaturschutz im Wald).

Die Benennung der Programme als Wiederherstellungsmaßnahmen spricht dafür, dass die Flächen, auf denen die Programme und Maßnahmen durchgeführt werden, als

Flächen angesehen werden, die i.S.d. Art. 4 Abs. 11 WVO „Wiederherstellungsmaßnahmen unterliegen“. Die Rechtsfolge wäre, dass die Flächen und ihre Nutzung den Rechtsfolgen insb. der Nichtverschlechterungsanforderungen unterliegen, sodass eine Bindung an die Referenzzustände eintritt und die Art. 14 WVO Änderungen der Bewirtschaftung entgegensteht. Gleichwohl bedarf die planerische Ausweisung grundsätzlich noch eines nachgelagerten Konkretisierungs- oder Umsetzungsakts. Aus dem Wiederherstellungsplan selbst ergibt sich noch keine unmittelbare flächenbezogene Rechtsunterworfenheit. Auf welchem rechtlichen oder administrativen Weg die endgültige Zuordnung einzelner Flächen zu konkreten Wiederherstellungsmaßnahmen erfolgt, lässt die Verordnung und der aktuelle Planentwurf bislang offen.

2. Welche Rechtsfolgen und Reichweite haben die „Verschlechterungsverbote“?

Die Ausgestaltung der Schutzwirkung in Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO weist deutliche Parallelen mit den Regelungen der FFH-RL und der WRRL, sodass bei fehlender nationaler Ausgestaltung ein entsprechendes Schutzregime der Verschlechterungsverbote und Verbesserungsgebote zu erwarten ist.

- a) Die in Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO normierten Anforderungen an die Verbesserung sowie an die Vermeidung einer Verschlechterung von Ökosystemen sind vergleichbar mit den Verschlechterungsverboten des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL sowie des Art. 4 WRRL. Gemeinsam ist diesen Regelungsregimen, dass sie keinen abschließenden Katalog zulässiger Maßnahmen vorgeben, sondern ein Zielsystem etablieren: den Erhalt bzw. die Erreichung eines bestimmten Referenzzustands sowie die Vermeidung nachteiliger Entwicklungen. Den zuständigen Stellen verbleibt dabei ein Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Auswahl geeigneter Instrumente und Schutzmaßnahmen. Rechtswirkungen entfalten die unionsrechtlichen Ge- und Verbote nach der maßgeblichen Rechtsprechung jedoch bereits aus sich selbst heraus. Vor diesem Hintergrund ist umstritten, inwieweit die Anforderungen des Art. 4 Abs. 11 und 12 unmittelbare Wirkungen in Zulassungs- und Planungsverfahren entfalten (für weitgehende Bindungswirkungen *Hendrichske*, ZUR 2025, 150, 152 ff.; einschränkende Auslegung *Fellenberg*, NVwZ 2025, 124, 126 ff.; *Qasem/Rehder*, ZUR 2025, 3, 8 ff.).

- aa) Die Struktur und Zielrichtung der in Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO enthaltenen Verpflichtungen sprechen dafür, diese als verschlechterungsvermeidende Schutzpflichten einzuordnen, die den unionsrechtlichen Vorgaben des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL entsprechen.

Nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL treffen die Mitgliedstaaten die geeigneten Maßnahmen, um in den besonderen Schutzgebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und der Habitate der Arten sowie Störungen von Arten, für die die Gebiete ausgewiesen worden sind, zu vermeiden, sofern solche Störungen sich im Hinblick auf die Ziele der FFH-RL erheblich auswirken könnten. Die Formulierung „geeignete Maßnahmen“ in Art. 6 Abs. 2 FFH-RL impliziert nach dem Gerichtshof, dass die Mitgliedstaaten bei der Anwendung dieser Bestimmung über ein Ermessen verfügen, solange gewährleistet ist, dass keine Verschlechterungen oder Störungen eintreten (EuGH, U. v. 24.11.2011 - Rs. C-404/09 - Rn. 126; U. v. 10.11.2016 - Rs. C-504/14 - Rn. 55 f; EuGH, U. v. 10.05.2001 - Rs. C-144/99 - Rn. 21; zum Ganzen *Zinke*, Umsetzungsprobleme der FFH-RL, S. 127 ff. mwN). Deutschland hat infolge der genannten EuGH-Rechtsprechung Art. 6 Abs. 2 FFH-RL durch § 33 BNatSchG als umfassendes ordnungsrechtliches Verbot umgesetzt.

bb) Daneben zeigt die Rechtsprechung des EuGH zu Art. 4 WRRL, dass auch unionsrechtliche Vorschriften, die sich ihrem Wortlaut nach allein an die Mitgliedstaaten richten, unmittelbare rechtliche Bindungswirkung gegenüber Rechtssubjekten außerhalb der Verwaltung entfalten. Der EuGH hat den in Art. 4 WRRL verankerten Verschlechterungsverboten und Verbesserungsgeboten - obgleich sie an die Mitgliedstaaten adressiert sind - verbindlichen Charakter mit Bindungswirkung für die Vorhabenzulassung zugesprochen (EuGH, U. v. 01.07.2015 - Rs. C-461/13 - Rn. 43, 51; U. v. 28.05.2020 - Rs. C-535/18 - Rn. 72). Der Mitgliedstaat ist daher verpflichtet, die Genehmigung eines Vorhabens zu versagen, wenn dieses eine Verschlechterung auslöst (EuGH, U. v. 01.07.2015 - Rs. C-461/13 - Rn. 43). Übertragen auf die WVO kann aus Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO eine Sperrwirkung gegenüber Tätigkeiten auf Wiederherstellungsflächen bzw., die mit Wiederherstellungsmaßnahmen kollidieren, abgeleitet werden.

Auch die jüngst erschienene Gesetzeskommentierung des BfN zur WVO kommt zu dem Ergebnis, dass die in Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO geregelten Verpflichtungen für die Zulassung privater Vorhaben relevant sein können. Danach soll das Verschlechterungsverbot des Art. 4 Abs. 11 WVO aufgrund der in Art. 4 Abs. 14 lit) c WVO vorgesehenen

einzelfallbezogenen Ausnahme in Planungs- und Zulassungsverfahren als zwingende öffentlich-rechtliche Verbotsnorm zu berücksichtigen sein. Es soll damit etwa einen Versagungsgrund im Sinne des § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG oder des § 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG begründen können (BfN, Die Wiederherstellungsverordnung der EU (W-VO) – Kontext und Gesetzeskommentierung, BfN-Schriften 779, 2026, S. 61).

- b) Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO ist zudem geeignet, ein Veränderungsverbot auf betroffenen Flächen begründen.

Eine Pflicht zur kontinuierlichen Verbesserung setzt voraus, dass Maßnahmen unterbleiben, die die Erreichung des Zielzustands vereiteln oder eine Verschlechterung bewirken könnten. Wie bei den vergleichbar ausgestalteten Art. 6 Abs. 2 FFH-RL und Art. 4 WRRL wird der inhaltliche Maßstab durch spätere planerische Festlegungen determiniert. Die Rechtsfolge ergibt sich dann aber - ungeachtet der Rechtsnatur des nationalen Umsetzungsaktes - bereits aus Art. 4 Abs. 11 WVO. Die Rechtsfolgen für die land- und forstwirtschaftliche Bewirtschaftung können darin bestehen, dass etwa durch Einschränkungen der Nutzungsintensität, den Ausschluss von Nutzungsänderungen, die Bindung an Bewirtschaftungsformen oder die langfristige Sicherung bestimmter Zustände eintritt.

- c) Verfahrensrechtliche Prüfpflichten im Sinne einer Verträglichkeitsprüfung regelt die WVO selbst nicht. Ob und wie eine Vereinbarkeit von Vorhaben und Nutzungen geprüft wird, hängt von der nationalen Umsetzung ab.

Zwar begründen Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO keine eigenständige unionsrechtliche Verpflichtung zur Durchführung einer Verträglichkeitsprüfung für Vorhaben auf Flächen, die (potenziell) Wiederherstellungsmaßnahmen unterliegen. Ausgehend von der vorstehend dargestellten Rechtsprechung zur EU-WRRL können die Vorschriften jedoch dazu führen, dass Mitgliedstaaten bestehende Genehmigungs- und Prüfverfahren anpassen oder ergänzen müssen, um die Erreichung der Wiederherstellungsziele sicherzustellen und erhebliche Verschlechterungen zu vermeiden. Insbesondere für bereits konkretisierte oder im Wiederherstellungsplan priorisierte Flächen kann hieraus ein erhöhter Prüfungs- und Rechtfertigungsbedarf für Vorhaben entstehen, ohne dass die WVO selbst ein eigenständiges Verträglichkeitsprüfungsregime etabliert. Zur Erreichung der Ziele der WVO sind

die Mitgliedstaaten verpflichtet, geeignete Umsetzungsinstrumente vorzusehen und sicherzustellen, dass die Wiederherstellungsziele nicht vereitelt werden. Aus dieser mitgliedstaatlichen Pflicht lässt sich ableiten, dass Vorhaben mit potenziell erheblichen Auswirkungen auf Wiederherstellungsflächen einer Prüfung oder Kontrolle zur Verträglichkeit mit den Anforderungen der WVO unterzogen werden (vgl. EuGH, U. v. 01.07.2015 - Rs. C-461/13, Rn. 43, 51).

Im Interesse der Rechtssicherheit obliegt es den Mitgliedstaaten, hier der Bundesrepublik Deutschland, die Umsetzung und die materiellen und prozessualen Rechtswirkungen selbst und eindeutig zu gestalten und zu regeln. Dabei sind auch die Rechtsfolgen der Maßnahmen und Flächenausweisung sowie die Bewältigung in Zulassungsverfahren sowie bei der Flächenbewirtschaftung zu regeln.

- d) Es sprechen überwiegende Gründe dagegen, dass die Rechtsfolgen des Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO bei sektoralen Wiederherstellungsmaßnahmen nach Art. 11 und 12 WVO ebenfalls gelten.

Der Begriff der Wiederherstellungsmaßnahmen i.S.d. Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO erfasst nach Wortlaut, Systematik und Zweck grundsätzlich nicht sämtliche Wiederherstellungsmaßnahmen nach Art. 11 und 12 WVO. Die in Art. 4 WVO vorgesehenen Rechtsfolgen gelten daher nicht automatisch für alle Flächen, die Maßnahmen zur Verbesserung der biologischen Vielfalt in Agrar- oder Waldökosystemen unterliegen. Etwas anderes kann jedoch gelten, wenn Maßnahmen nach Art. 11 oder Art. 12 WVO auf denselben Flächen durchgeführt werden, die zugleich Wiederherstellungsmaßnahmen nach Art. 4 Abs. 1, 4 oder 7 WVO unterliegen. In diesen Fällen spricht die Systematik der WVO für eine kumulative Anwendung der Schutz- und Verbesserungsverpflichtungen des Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO.

- aa) Die WVO enthält in Art. 3 Nr. 3 eine Legaldefinition des Begriffs der Wiederherstellung. Danach beschreibt „Wiederherstellung“

„den Prozess der aktiven oder passiven Unterstützung der Erholung eines Ökosystems zur Verbesserung seiner Struktur und Funktionen mit dem Ziel,

die biologische Vielfalt und die Widerstandsfähigkeit der Ökosysteme zu erhalten oder zu verbessern, indem eine Fläche eines Lebensraumtyps auf einen guten Zustand gebracht wird bis die günstige Gesamtfläche erreicht wird und der Zustand des Habitats einer Art zur Erreichung einer ausreichenden Qualität und Quantität im Einklang mit Artikel 4 Absätze 1, 2 und 3 und Artikel 5 Absätze 1, 2 und 3 verbessert wird und die Zielvorgaben und Verpflichtungen gemäß den Artikeln 8 bis 12 einschließlich der Erreichung des zufriedenstellenden Niveaus für die in den Artikeln 8 bis 12 genannten Indikatoren erfüllt werden;“

Die Legaldefinition stellt damit gleichermaßen auf Art. 4 Abs. 1, 2 und 3 und Art. 8 bis 12 WVO ab, die insofern gemeinsam die Zielerreichung der Wiederherstellung definieren.

Art. 4 einerseits und Art. 11 und 12 WVO andererseits sprechen demgegenüber für eine differenzierte rechtliche Bedeutung der jeweils zu ergreifenden Wiederherstellungsmaßnahmen. Art. 4 WVO bezieht sich auf Flächen der in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen sowie auf Wiederherstellungsmaßnahmen, die darauf gerichtet sind, diese Flächen bzw. Lebensraumtypen in einen „guten Zustand“ zu versetzen. Die Wiederherstellungsmaßnahmen nach Art. 11, 12 WVO verfolgen demgegenüber einen anderen Ansatz: Sie beziehen sich auf Verbesserungen, die erforderlich sind, um die biologische Vielfalt von Agrar- bzw. Waldökosystemen zu erhöhen. Hierfür stellen Art. 11 und 12 WVO auf bestimmte Indikatoren ab, die auf ein „zufriedenstellendes Niveau“ gebracht werden sollen. Art. 11 und 12 WVO erfassen damit Maßnahmen, die auf die Verbesserung dieser konkreten Indikatoren in den spezifischen Ökosystemen gerichtet sind.

Die systematische Differenzierung der Wiederherstellungsmaßnahmen mit jeweils unterschiedlichen Referenzzuständen setzt sich in den einzelnen Artikeln fort. Die Formulierung in Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 WVO, wonach die Mitgliedstaaten Wiederherstellungsmaßnahmen „zusätzlich zu den Flächen, die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß Artikel 4 Absätze 1, 4 und 7 unterliegen“, ergreifen, spricht für die systematische Trennung bezüglich der Rechtsfolgen des Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO. Art. 4 Abs. 11 WVO bezieht sich auf die Maßnahmen „gemäß Absätzen 1, 4 und 7 und auf die Flächen der in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen, „die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Absätzen 1, 4 und 7 unterliegen“. Eine Bezugnahme auf Art. 11 oder Art. 12 WVO enthält die Vorschrift gerade nicht. Dementsprechend beziehen sich Art. 11 und 12 WVO auch nicht auf die Umsetzung der Maßnahmen nach Art. 4 WVO.

- bb) Die Systematik der WVO spricht gegen eine generelle Erstreckung der Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO, lässt aber eine Überlagerung der Regime auf denselben Flächen zu. Systematisch ist die WVO als mehrstufiges Wiederherstellungssystem ausgestaltet. Art. 4 WVO enthält flächenbezogene Wiederherstellungsverpflichtungen für bestimmte Lebensraumtypen des Anhangs I der WVO und Arten. Daneben verfolgen Art. 11 und 12 WVO sektorale Wiederherstellungsansätze für landwirtschaftliche bzw. forstwirtschaftliche Ökosysteme. Diese Vorschriften enthalten keine mit Art. 4 WVO identischen Flächenbezug, sondern stellen auf die Verbesserung biologischer Vielfalt innerhalb bestimmter Nutzungssysteme ab. Würden die Rechtsfolgen des Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO unterschiedslos auf sämtliche Maßnahmen nach Art. 11 und 12 WVO erstreckt, würde diese Differenzierung weitgehend aufgehoben.

3. Konsequenzen der Zielverfehlung: Führt das Nichterreichen der Ziele der WVO zur stärkeren Durchsetzung von Maßnahmen gegenüber Flächeneigentümern?

Vor dem Hintergrund der politischen Zusage der Umsetzung der WVO unter Wahrung des Grundsatzes der Freiwilligkeit, stellt sich die Frage, welche Konsequenzen die Nichterfüllung der zeitlichen, quantitativen und qualitativen Ziele der WVO hat. Im Ergebnis ist in der WVO kein Mechanismus angelegt, wonach bei einer Zielverfehlung bestimmte Maßnahmen zur Durchsetzung gegenüber Flächeneigentümern und -bewirtschaftern zu greifen sind. Jedoch könnte der politische Druck, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen durch ein Vertragsverletzungsverfahren entstehen.

- a) Nach Art. 4 WVO – ebenso wie nach Art. 11 und 12 WVO – sind allein die Mitgliedstaaten verpflichtet, die erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, um die in Anhang I genannten Lebensraumtypen bzw. die Indikatoren zu verbessern. Die WVO überlässt es den Mitgliedstaaten, mit welchen Instrumenten die Ziele erreicht werden. Regelungen, die unmittelbar Maßnahmen gegenüber Privaten erfordern, enthält die WVO nicht.

Daraus folgt zunächst, dass die WVO auch über freiwillige Instrumente umgesetzt werden kann. In Betracht kommen insbesondere Förderprogramme, Vertragsnaturschutz, kooperative Bewirtschaftungsmodelle, finanzielle Anreize oder sonstige konsensuale Maßnahmen. Dies entspricht der Struktur vergleichbarer Umweltregelungen, etwa der FFH-

Richtlinie oder der Wasserrahmenrichtlinie, bei deren Umsetzung ein Gestaltungsspielraum eröffnet ist (EuGH, U. v. 10.05.2001 - Rs. C-144/99 - Rn. 21).

- b) Die Rechtsfolgen des Nichterreichens der in Art. 4, 11 und 12 WVO definierte Ziele treten nur zwischen der Europäischen Union und dem durch die WVO verpflichteten Mitgliedstaat ein. Ausgehend von den Umsetzungspflichten aus den Verträgen der Europäischen Union gilt insbesondere der unionsrechtliche Effektivitätsgrundsatz, der die Mitgliedstaaten auch dazu verpflichtet, weitere Maßnahmen zur Umsetzung des Unionsrechts zu ergreifen, wenn sich zeigt, dass zunächst ergriffene Maßnahmen nicht für die Zielerreichung ausreichen. Erweist sich eine freiwillige Umsetzung als tatsächlich unzureichend, kann daraus eine Pflicht entstehen, wirksamere und gegebenenfalls verbindliche Steuerungsinstrumente einzusetzen. In der Konsequenz kann das Nichterreichen bzw. die Nichtumsetzung der WVO zu einem Vertragsverletzung gegen die Bundesrepublik Deutschland führen. Der Vergleich mit anderen Rechtsakten der EU zeigt, dass im Rahmen eines solchen Vertragsverletzungsverfahrens teilweise konkrete, verbindliche Maßnahmen im nationalen Recht gefordert werden (so bspw. zur Umsetzung der Nitratrichtlinie im Mahnschreiben der EU-KOM v. 25.07.2019, 2013/2199 C(2019) 4847 final, wo die Kommission Regelungen zur obligatorischen Ausweisung von belasteten Gebieten durch die Bundesländer fordert).

Für Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO gilt dies in besonderem Maße. Das dort normierte Verschlechterungsvermeidungs- und Verbesserungsgebot besitzt eine eigenständige Schutzfunktion. Soweit konkrete Flächen Wiederherstellungsmaßnahmen unterliegen oder soweit erhebliche Verschlechterungen die Erreichung der Wiederherstellungsziele gefährden, kann die bloß freiwillige Umsetzung an ihre Grenzen stoßen. In diesen Fällen besteht die Gefahr, dass verbindliche Schutz- oder Bewirtschaftungsvorgaben durch weitere Rechtssetzung erforderlich werden, um unionsrechtlich unzulässige Verschlechterungen zu verhindern.

Im Ergebnis erlaubt die WVO grundsätzlich eine freiwillige und kooperative Umsetzung. Diese Instrumentenfreiheit steht jedoch unter dem Vorbehalt tatsächlicher Zielerreichung. Je deutlicher sich Zielverfehlungen abzeichnen, desto größer wird das Risiko eines Durchsetzung durch die Kommission sowie einer einengenden Rechtsprechung des EuGH hinsichtlich des Gestaltungsspielraums der Mitgliedstaaten.

4. **Werden bei den maßgeblichen Referenzzuständen und bei der Durchführung der WVO mit klimawandelbedingten Änderungen und Anpassungen berücksichtigt?**

Entscheidend für die inhaltliche Ausgestaltung von Wiederherstellungsmaßnahmen und die daraus folgende Umsetzung sind die Referenzzustände, auf deren Erreichen die Wiederherstellungsmaßnahmen auszurichten sind. Die WVO legt hierzu in Art. 4 WVO statische Referenzzustände fest, die sich an den Lebensraumtypen der FFH-Richtlinie orientieren.

- a) Art. 4 WVO legt statische Referenzzustände anhand der FFH-RL fest, die dazu führen, dass auch dann Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen sind, wenn das Ziel des guten Zustands aufgrund von unvermeidbaren, klimawandelbedingten Veränderungen des Lebensraums tatsächlich nicht erreicht werden kann.

Gegenstand und Maßstab der Wiederherstellungsmaßnahmen nach Art. 4 WVO sind allein die in Anhang I der WVO enthaltenen Lebensraumtypen der FFH-Richtlinie. Die WVO baut insofern auf der FFH-Richtlinie auf (so auch *Fellenberg*, NVwZ 2025, 124, 125 f.; *Hendrichske*, ZUR 2025, 150, 158). Die Maßnahmen sind gem. Art. 4 Abs. 1 WVO auf die Herstellung des „guten Zustands“ auszurichten. Nach Art. 3 Nr. 4 WVO ist der gute Zustand im Sinne der WVO durch den Begriff des günstigen Erhaltungszustands bestimmt; Art. 3 Nr. 6 WVO macht sich den Begriff des günstigen Erhaltungszustands im Sinne der FFH-RL zu eigen. Die Beschreibung der Lebensraumtypen nach der FFH-RL ist eine idealtypische Beschreibung der vorkommenden Arten bestimmter Lebensräume.

- aa) Die Ausrichtung an den Lebensraumtypen der FFH-RL lässt keine Flexibilität hinsichtlich Artenzusammensetzung, dynamischer Entwicklung oder klimawandelbedingter Anpassung zu. Die im Rahmen der FFH-RL bestehenden (begrenzten) Spielräume sind aufgrund des Bezugs nur auf die typisierte Beschreibung der LRT im Rahmen der Durchführung der WVO nicht eröffnet.

Art. 9 FFH-RL erlaubt die Aufhebung der Klassifizierung der besonderen Schutzgebiete, in denen die natürliche Entwicklung dies rechtfertigt. Der Schutzstatus von Flächen kann sich somit ändern, wenn sich der Zustand des LRT oder das Artenvorkommen aus

naturbedingten Gründen ändert. Des Weiteren soll auch die Herausnahme einzelner Lebensraumtypen aus der Gebietsausweisung möglich sein. Die Richtlinie trägt damit der Möglichkeit Rechnung, dass sich ökologische Gegebenheiten dauerhaft verändern und eine Anpassung des Schutzregimes erforderlich werden kann. Zwar bestehen dabei in der rechtspraktischen Umsetzung regelmäßig hohe Hürden, grundsätzlich enthält die FFH-RL damit jedoch ein Instrument einer Dynamisierung in Abhängigkeit der natürlichen – auch klimawandelbedingten – abweichenden Entwicklung.

Diese Flexibilität besteht jedoch im Rahmen der WVO nicht. Zum einen bezieht sich die WVO formal auf die im Anhang I aufgeführten LRT der FFH-RL und ist somit an der formalen Festlegung der typisierten LRT und nicht an der Ausgestaltung im Einzelfall nach den Vorgaben der FFH-RL auszurichten. Zum anderen knüpft die WVO unmittelbar an die bestehenden Natura-2000-Gebiete an und verpflichtet die Mitgliedstaaten gerade, die dort vorkommenden Lebensraumtypen wiederherzustellen und ihre Verschlechterung zu verhindern (Art. 4 Art. 11 und 12 WVO). Damit wird das bestehende Schutzregime nicht lediglich fortgeführt, sondern durch eigenständige Wiederherstellungspflichten überlagert. Eine dynamische Anpassung an langfristige Veränderungen der natürlichen Gegebenheiten wird hierdurch erschwert.

- bb) Im Rahmen der inhaltlichen Ausgestaltung des guten Zustands als Referenzzustand erlaubt Art. 4 WVO keine Abweichung oder Dynamisierung aufgrund höherer Gewalt oder des Klimawandels. Im Widerspruch dazu stehen die Ausführungen in den Erwägungsgründen, wonach es als wichtig angesehen wird, dass Aufzeichnungen über Verteilung und Fläche in der Vergangenheit sowie über die erwarteten Veränderungen der Umweltbedingungen aufgrund des Klimawandels in die Bestimmung der günstigen Gesamtflächen für die Lebensraumtypen einfließen sollten (ErwGr. 65 WVO). Dies gibt der Verordnungstext insofern nicht her.

Eine Berücksichtigung der „Umweltbedingungen aufgrund des Klimawandels“ in Bezug auf die jeweiligen LRT ist nur bei der Quantifizierung der Wiederherstellungsfläche gem. Art. 14 Abs. 2 S. 2 Buchst. a) Lit. iii), iv) WVO vorgesehen. Eine klimawandelbedingte Anpassung der Artenzusammensetzung ist davon nicht erfasst.

In Bezug auf die Zielerreichung gem. Art. 4 Abs. 11 WVO suspendiert Art. 4 Abs. 14 WVO die Verpflichtung des Verbesserungsgebotes für Flächen außerhalb von FFH-Gebieten im Fall von Verschlechterungen, die unter anderem auf höhere Gewalt, einschließlich Naturkatastrophen oder unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden. In diesen Fällen gilt die Pflicht des Art. 4 Abs. 11 WVO nicht. Diese Befreiung gilt aber nur im Verhältnis zwischen der EU und dem Mitgliedstaat und greift auch erst dann, wenn bereits Wiederherstellungsmaßnahmen nach Art. 4 Abs. 1, 4 und 7 WVO festgelegt oder umgesetzt sind, wenn die Flächen also solchen Maßnahmen „unterliegen“. Zeigt sich dann, dass eine kontinuierliche Verbesserung aufgrund höherer Gewalt oder aufgrund unvermeidbarer, klimawandelbedingter Gründe nicht erreicht werden kann, ist der Mitgliedstaat insofern verpflichtet. Gleiches gilt - ebenfalls nur für Flächen außerhalb von FFH-Gebieten - gem. Art. 4 Abs. 15 für die Bemühenspflicht nach Art. 4 Abs. 12, die ebenfalls bei höherer Gewalt und unvermeidbaren, klimawandelbedingten Veränderungen des Lebensraums suspendiert wird. In gleicher Weise regelt Art. 4 Abs. 16 WVO für Flächen in FFH-Gebieten, dass die Nichteinhaltung der Art. 4 Abs. 11 und 12 WVO gerechtfertigt ist, wenn die Gründe (höhere Gewalt, Naturkatastrophen, durch den Klimawandel verursachte unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums) vorliegen. Auch insofern wird nur die Zielverfehlung entschuldigt, nicht aber eine Zielanpassung ermöglicht.

Problematisch an den Befreiungsregelungen ist in Bezug auf die Rechte der Flächeneigentümer, -bewirtschafter und auch der Maßnahmenträger, dass die Entpflichtung zum einen erst nach dem Ergreifen von Wiederherstellungsmaßnahmen nach Art. 4 Abs. 1, 4 und 7 auf der Ebene des Verbesserungsgebotes greift. Die Regelungen der WVO bewirken somit, dass initial Wiederherstellungsmaßnahmen auf entsprechenden Flächen zu ergreifen sind, auch wenn - bereits bei der Feststellung des Vorkommens entsprechender Elemente eines Lebensraumtyps - zum Zeitpunkt der Festlegung von Wiederherstellungsmaßnahmen ersichtlich ist, dass aufgrund „unvermeidbarer Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden“ (vgl. Art. 4 Abs. 14, 15, 16 WVO) eine Zielerreichung faktisch ausgeschlossen ist. Es besteht dann dennoch die Pflicht, initial Maßnahmen zu ergreifen, die jedoch gar nicht geeignet sind, die Zielerreichung zu erfüllen.

Für die Rechte der Flächeneigentümer und Bewirtschafter führt das zu einer faktischen Stilllegung der Flächen. Denn die Maßnahmen, die zur Herstellung eines günstigen

Erhaltungszustands des LRT erforderlich sind, dürften in der Regel eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung sowie jedenfalls - für den Forstbereich - einen klimawandelangepassten Waldumbau ausschließen. Dadurch dass in jedem Fall initial Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen sind, diese nur bei Eintritt der Umstände des Art. 4 Abs. 14, 1, 165 WVO nicht fortzuführen sind, lässt die WVO nicht dazu, dass schon initial von den Maßnahmen abgesehen wird und die Flächen aus dem Regime der WVO entlassen werden.

- b) Ungeachtet der statischen Inbezugnahme der Referenzzustände der FFH-RL ist festzustellen, dass die WVO keine Regelungen bzw. keine Freistellung für Maßnahmen der Klimawandelanpassungen generell oder in den einzelnen sektoralen Regelungen enthält.

Dieses Regelungsdefizit ist insofern systemwidrig, weil die WVO insgesamt auf die Berücksichtigung des Klimawandels und die Klimaanpassung (vgl. Art. 1 Abs. 1 b WVO), ErwGr. 16 ff., 47, 54, 57, 61, 65, 73 WVO) abstellt.

Dieser Widerspruch zeigt sich auch anhand des Entwurfs des NWP: Dieser bringt in Teil C Maßnahmen des „Klimaangepassten Waldmanagements“, des „Waldumbaus und Wiederaufforstung“ sowie der „Erstaufforstung“ als Wiederherstellungsmaßnahmen in Ansatz. Werden diese Maßnahmen aber auf LRT-Flächen im Sinne des Art. 4 WVO durchgeführt, stehen sie im Widerspruch zu der Ausrichtung an der statischen LRT-Zusammensetzung, wenn die LRT-prägenden Baumarten - bspw. Buchenwälder - aufgrund des klimawandelbedingten Waldumbaus durch standortgerechte, klimaresiliente Arten – Douglasie, Esskastanie, Roteiche – ersetzt werden. Es ist nicht erkennbar, wie die WVO und der NWP entsprechende Zielkonflikte zwischen Wiederherstellung und Klimawandelanpassung löst.

- c) Die Referenzzustände im Rahmen der sektorbezogenen Vorschriften in Art. 11 und 12 WVO weisen eine höhere Flexibilität auf, zugleich besteht zum aktuellen Umsetzungsstand noch eine erhebliche Rechtsunsicherheit in welchem Verfahren und auf welcher fachlichen Grundlage die Referenzzustände festgelegt werden.

- aa) Art. 11 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 WVO regeln in gleicher Weise, dass die Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen sind, die erforderlich sind, um die biologische Vielfalt von landwirtschaftlichen Ökosystemen bzw. Waldökosystemen zu verbessern, „wobei dem Klimawandel [...] Rechnung getragen wird“.

Es ist nicht eindeutig bestimmbar, ob der Klimawandel hier zur Verstärkung bzw. Richtungsbestimmung bei der Festlegung erforderlicher Wiederherstellungsmaßnahmen in Ansatz zu bringen ist, also ob die Wiederherstellungsmaßnahmen auch der Eindämmung des Klimawandels dienen sollen, oder ob die Berücksichtigung des Klimawandels als Vorbehalt und Anpassungsgrund für Wiederherstellungsmaßnahmen angebracht werden kann. Die Erwägungsgründe der Verordnung lassen beide Interpretationen zu, da dort sowohl die Anfälligkeit der Ökosysteme und Lebensräume für nachteilige Einflüsse des Klimawandels und die Anpassung an den Klimawandel betont werden als auch die Bedeutung der Wiederherstellungsmaßnahmen zur Eindämmung und zum Schutz vor Folgen des Klimawandels (vgl. ErwGr. 17, 61). Es erscheint danach nicht ausgeschlossen, dass nur solche Wiederherstellungsmaßnahmen als erforderlich und damit verpflichtend angesehen werden, die auch unter Berücksichtigung des Klimawandels realisierbar sind.

- bb) Art. 11 und 12, jeweils Abs. 2 sowie Art. 12 Abs. 3 WVO konkretisieren - ebenfalls identisch für beide sektoralen Vorschriften - den Zielzustand, auf den Wiederherstellungsmaßnahmen auszurichten sind, und legt dazu fest, dass bei bestimmten ökosystemspezifischen Indikatoren ein Aufwärtstrend zu erreichen ist bis „ein gemäß Art. 14 Abs. 5 festzulegendes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist“.

Nach Art. 14 Abs. 5 WVO legen die Mitgliedstaaten bis 2030 im Wege eines offenen und wirksamen Verfahrens sowie einer Bewertung auf der Grundlage der jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnisse, des in Artikel 20 Absatz 10 genannten Orientierungsrahmens und, sofern verfügbar, des in Artikel 20 Absatz 11 genannten Orientierungsrahmens ein zufriedenstellendes Niveau fest für die einzelnen Indikatoren. Die Einrichtung eines Orientierungsrahmens nach Art. 20 Abs. 10 und 11 WVO ist danach obligatorisch nur für die Indikatoren der landwirtschaftlichen Ökosysteme des Art. 11 Abs. 2 WVO vorgesehen. Für die Indikatoren der Art. 12 Abs. 2 und 3 ist die Einrichtung eines Orientierungsrahmens durch die Kommission fakultativ.

Über die inhaltliche Ausrichtung der Bestimmung des zufriedenstellenden Niveaus sagt die Verordnung nichts Konkretes. Die Kommissionsebene schafft den methodischen Rahmen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten das Niveau selbst festlegen; die Festlegung wird durch die geltenden Fristen in die mittelfristige Zukunft verlagert. Dementsprechend sagt der vorliegende Entwurf des NWP nichts zur Festlegung des zufriedenstellenden Niveaus. Ausdrücklich wird festgestellt, dass die Festlegung nicht für den ersten Plan gilt, oder es erfolgt „keine Angabe“ (Teil B Abschnitte 8.1.4, 10.1.2, 11.1.3, 12.1.3).

Die Ausrichtung auf ein von den Mitgliedstaaten selbst zu bestimmendes Niveau als Zielzustand der jeweils einschlägigen Indikatoren bietet methodisch die Chance, eine einzelfallgerechte, den klimabedingten und nutzungsbezogenen Realitäten Rechnung tragende Festlegung zu treffen. Da das Verfahren, die fachlichen Grundlagen, die Vorgehensweise und die zuständigen Stellen jedoch aktuell nicht bestimmt sind, besteht eine erhebliche Rechtsunsicherheit hinsichtlich der zukünftig anzustrebenden Zielzustände. Da die sektoralen Maßnahmen allein auf die Indikatoren und das zu bestimmende Niveau auszurichten sind, bedarf es - im Interesse einer effektiven und schnellen Umsetzung aber auch im Interesse der Flächeneigentümer und Maßnahmenträger - einer schnellen und transparenten Regelung, wie das zufriedenstellende Niveau zu bestimmen ist.

Ausgehend von Art. 14 Abs. 5 WVO spricht nichts dagegen, besondere Standortfaktoren, klimawandelbedingte Veränderungen sowie sozio-ökonomische Aspekte bei der Festlegung des zufriedenstellenden Niveaus zu berücksichtigen. Dabei kann dann insbesondere der mit Blick auf Klimawandel und Standortveränderungen notwendige Waldumbau hin zu klimaanpassungsfähigen Wäldern und die - teils heterogene - Agrarstruktur in Deutschland Berücksichtigung finden.

Unbefriedigend ist, dass weder der Entwurf des NWP noch die aktuellen Gesetzgebungsvorhaben das Verfahren zur Festlegung des zufriedenstellenden Niveaus konkretisieren. Ungeachtet der dadurch offen bleibenden materiellen Ziele bei der Umsetzung der WVO bleiben dadurch auch die Verfahrensrechte der betroffenen Land- und Forstbetriebe unverwirklicht. Denn aus der Vorgabe in Art. 14 Abs. 5 WVO, dass die Festlegung des zufriedenstellenden Niveaus in einem „offenen“ Verfahren erfolgen muss, ist zu schließen, dass hierbei Beteiligungsmöglichkeiten vorzusehen sind. Die Festlegung muss unter Beteiligung der sektoralen Landnutzer und Eigentümer erfolgen.

II. NWP, InfZG und NatInfG als Instrumente zur Umsetzung der WVO

1. Inwiefern dienen das NatInfG-E und das InfZG der Umsetzung der WVO?

Die Regelungen des NatInfG-E ermöglichen Synergien von Wiederherstellungsmaßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen und können somit die freiwillige Maßnahmenumsetzung fördern. Die Erweiterung bei den Inhalten der Landschaftsplanung lässt vermuten, dass dieses Instrument für die Umsetzung der WVO genutzt werden soll. Im Zusammenspiel mit den unmittelbaren Rechtsfolgen der unionsrechtlichen Regelungen führt dies dazu, dass die Festlegung von Flächen und Maßnahmen beschränkende Wirkung für die Flächennutzung und die Vorhabenzulassung haben.

- a) Der Entwurf des NWP sieht ausdrücklich vor, dass der NWP den Grundsatz der Freiwilligkeit verfolgt (Rn. 47, 142, 1258) und keine unmittelbaren Verpflichtungen für private Flächeneigentümer oder Landnutzer bewirkt (Rn. 33-35). Auch seine systematische Funktion zur Umsetzung der WVO nach Art. 14 WVO spricht dagegen, dass durch den Plan selbst unmittelbar Handlungspflichten oder Beschränkungen für Flächeneigentümer und -nutzer erzeugt werden.

In Bezug auf die Instrumente zur Umsetzung verweist der Entwurf des NWP auf das bestehende Fachrecht als rechtliche Rahmenbedingungen (Abschnitt 15.4, Rn. 1188-1194). Besondere Bedeutung kommt dabei dem BNatSchG zu. Neben den allgemeinen Zielen des § 1 BNatSchG, der Unterstützungspflicht der Behörden nach § 2 Abs. 2, 4 BNatSchG und dem Vorrang des Vertragsnaturschutzes nach § 3 Abs. 4 BNatSchG (Rn. 1195-1202) wird hinsichtlich konkreter Instrumente die Landschaftsplanung gem. § 8 ff. BNatSchG als Fachplanungsinstrument genannt (Rn. 1203-1206). Des Weiteren nimmt der Entwurf des NWP auf den gesetzlichen Biotopschutz gem. § 30 BNatSchG und die Eingriffsregelung und die danach durchzuführenden Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen Bezug (Rn. 1207-1212). Neben dem Naturschutzrecht bezieht sich der Entwurf des NWP auf die Bauleitplanung, das Wasserrecht und das Waldrecht als maßgeblicher rechtlicher Rahmen für die Umsetzung (Rn. 1213-1226). Der Entwurf des NWP weist darauf hin, dass zu den rechtlichen Rahmenbedingungen künftig „Konkretisierungs-, Anpassungs- und

Ergänzungsbedarf“ bestehen kann, um die unionsrechtlichen Vorgaben im nationalen Recht umzusetzen (Rn. 1227-1228).

- b) Mit dem NatInfG-E sieht der Bundesgesetzgeber bereits konkrete Gesetzesänderungen (auch) zur Umsetzung der WVO vor. In der Begründung des Referentenentwurfs wird darauf abgestellt, dass das Gesetz auch zur Erfüllung internationaler Verpflichtungen, insbesondere der Wiederherstellung der Natur im Sinne der WVO beitragen soll. Dementsprechend weist der Entwurf konkrete Bezüge zur WVO auf und regelt Instrumente zu deren Umsetzung. Insbesondere soll geregelt werden:

- Der Schutz bestimmter Schutzgüter liegt im überragenden öffentlichen Interesse (§ 1a NatInfG-E);
- Multifunktionalität von Maßnahmen sowie die Möglichkeit, dass Wiederherstellungsmaßnahmen nach der WVO als Ausgleichsmaßnahmen nach §§ 15 ff. BNatSchG anerkannt werden (§ 1 Abs. 3a und § 15 Abs. 2a Nr. 8 NatInfG-E)
- Neufassung § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 c) BNatSchG, wonach in den Landschaftsplänen auch die Maßnahmen zur Wiederherstellung der Natur dargestellt werden sollen
- Neuregelung § 20a BNatSchG, mit dem eine Kulisse der „Natürlichen Infrastruktur“ geschaffen wird, deren Bestandteil konkrete gesetzlich geschützte und für den Naturschutz relevante Flächen sowie die Darstellungen der Landschaftspläne sind

Dadurch bezieht das NatInfG-E einerseits Maßnahmen zur Umsetzung der Art. 4 und 5 WVO im Sinne der Freiwilligkeit in den Anwendungsbereich der Ausgleichsmaßnahmen im Rahmen der Eingriffsregelung ein und stärkt insgesamt die Multifunktionalität, was die - freiwillige - Umsetzung der Wiederherstellungsmaßnahmen erleichtern kann. Darüber hinaus schafft das NatInfG-E mit der Kulisse der natürlichen Infrastruktur gem. § 20a BNatSchG-E und der Ergänzung der Landschaftsplanung räumlich-planerische Instrumente zur Identifikation und Sicherung von Flächen für Wiederherstellungsmaßnahmen.

- c) Das InfZG enthält keine konkreten Regelungen zur Umsetzung der WVO, wenngleich die WVO als Rechtsgrundlage für den Gesetzesentwurf genannt wird. Auf mittelbare Auswirkungen wird nachfolgend eingegangen.

- d) Die Neuregelungen bei der Eingriffsregelung, zur Schaffung eines Bundeslandschaftsprogrammes und zur Schaffung einer natürlichen Infrastruktur sind hinsichtlich ihrer Rechtsfolgen und Bedeutung bei der Umsetzung der WVO zu betrachten:
- aa) Durch die „Fortentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung“ werden die Umsetzung von Wiederherstellungsmaßnahmen als Ausgleichsmaßnahmen befördert und die Ausgleichsmöglichkeiten generell erweitert.

Durch die Regelung in § 15 Abs. 2a BNatSchG-E, wonach die dort benannten Maßnahmen - u.a. Wiederherstellungsmaßnahmen nach einem Wiederherstellungsplan im Sinne von Art. 14 WVO - der Anerkennung als Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht entgegenstehen, führt gepaart mit dem Grundsatz der Multifunktionalität in § 2 Abs. 3a BNatSchG-E dazu, dass Ausgleichsmaßnahmen als Instrument zur Verwirklichung der Ziele der WVO eingesetzt werden können. Zugleich wird die Anerkennungsmöglichkeit von Ausgleichsmaßnahmen generell erweitert, in dem insbesondere die Bindung an den Naturraum des Eingriffs gelockert wird; die Durchführung von Kompensationsmaßnahmen wird erleichtert, indem die Verantwortung auch auf anerkannte Dritte übertragen werden kann.

Die Regelungen tragen den politischen Zielsetzungen im Entwurf des EU-NWP Rechnung, wonach der Grundsatz der Freiwilligkeit bei der Umsetzung befolgt werden soll und hinsichtlich der Finanzierung auch „Honorierungsmodelle für Landnutzende“ eingesetzt werden sollen (Rn. 1247-1249).

Die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen stellt schon nach bisheriger Rechtslage ein geeignetes Instrument dar, Maßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung von schutzwürdigen Flächen sowie zur Erbringung von Ökosystemleistungen unter Wahrung der Verfügungsbefugnisse der Landeigentümer und unter Einsatz privater Gelder umzusetzen. Die nun vorgesehenen Klarstellungen und Erweiterungen verbessern die Rechtssicherheit und tragen den naturschutzfachlichen und praktischen Bedürfnissen bei der Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen durch Landeigentümer und -bewirtschafter Rechnung.

- bb) Aus der Begründung des NatInfG-E und der beabsichtigten Neuregelung zur Landschaftsplanung folgt, dass die Konkretisierung der Wiederherstellungsmaßnahmen und

-flächen über das Instrument der Landschaftsplanung erfolgen soll. Dabei ist zu beachten, dass Landschaftsplänen und -programmen zwar in der Regel - ohne landesrechtliche Festsetzung - keine Außenrechtsverbindlichkeit zukommt, jedoch folgt aus zahlreichen Vorschriften des BNatSchG, dass der Landschaftsplanung eine indirekte bzw. relative Bindungswirkung sowie ein Berücksichtigungsgebot zukommt. Dies hat wiederum direkten Einfluss auf eine Vielzahl von Zulassungs- und Verwaltungsverfahren, in die die Feststellungen der Landschaftsplanung einfließen.

- (1) In der ersten bekannt gewordenen Fassung des Referentenentwurfs des NatInfG-E aus März 2026 war noch die Einführung eines Bundeslandschaftsprogrammes als Instrument zur Ausweisung der bedeutsamen Flächen zur Umsetzung der WVO vorgesehen. Laut der Begründung sollte es die Aufgabe haben,

„eine Flächenkulisse für die Natürliche Infrastruktur nach § 20a sowie bundesweit bedeutsame Flächen für die Ziele der Verordnung (EU) 2024/1991 und für den natürlichen Klimaschutz auszuweisen. Die Landschaftsprogramme und ergänzend Fachkonzepte der Länder bilden hierfür eine wesentliche Grundlage.“

Die Fassung des Referentenentwurfs vom 02.07.2026 sieht zwar nicht mehr die Einführung eines Bundeslandschaftsprogrammes vor, es ist jedoch weiterhin die Ergänzung der gesetzlich vorgegebenen Inhalte des Landschaftsprogrammes um die Darstellung der „Maßnahmen ... zur Wiederherstellung der Natur“ durch § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 c) BNatSchG-E vorgesehen. Da die Einrichtung eines Bundeslandschaftsprogrammes nicht erforderlich ist, um das Instrument der Landschaftsplanung für die Umsetzung der WVO zu nutzen, ist die Streichung in der aktuellen Fassung für die Rechtsfolgen unerheblich.

- (2) Die Landschaftsplanung hat eine indirekte bzw. relative Bindungswirkung. Dies ergibt sich aus unterschiedlichen Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes.

Zwar wird vertreten, dass die Landschaftsplanung nach §§ 8 ff. BNatSchG nicht zur Kategorie der regelnden Pläne gehört, die - wie bspw. ein Bebauungsplan - ihre Adressaten unmittelbar berechtigen oder verpflichten, sodass der Landschaftsplanung keine direkte

rechtliche Außenverbindlichkeit zukommt (*K/eye*, in: BeckOK UmweltR, 78. Ed. 01.01.2026, BNatSchG § 8 Rn. 23).

Jedoch folgt aus den Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes, dass die Darstellungen in der Landschaftsplanung entscheidungserheblich bzw. abwägungsrelevant sind und der Landschaftsplanung dadurch eine indirekte oder relative Bindungswirkung zukommt. Die Landschaftsplanung hat grundsätzlich einen vorsorgenden, beobachtenden und bestandsaufnehmenden Charakter. Dadurch hat die Landschaftsplanung direkten Einfluss auf eine Vielzahl von Verwaltungsverfahren, in die ihre Ergebnisse und Feststellungen einfließen (*K/eye*, in: BeckOK UmweltR, 78. Ed. 01.01.2026, BNatSchG § 8 Rn. 23).

Die Entscheidungserheblichkeit bzw. Abwägungsrelevanz der Landschaftsplanung folgt insbesondere aus dem allgemeinen Berücksichtigungsgebot in § 9 Abs. 5 BNatSchG, wonach die Inhalte der Landschaftsplanung generell „*in Planungen und Verwaltungsverfahren [...] zu berücksichtigen*“ sind. Das Berücksichtigungsgebot trägt Sorge dafür, dass die ökologischen Beiträge der Landschaftsplanung in Planungs- und Verwaltungsverfahren nicht außer Acht gelassen werden; die Inhalte der Landschaftspläne müssen im Sinne einer Berücksichtigung in den jeweiligen Entscheidungsprozess einbezogen werden (*Gellermann*, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 109. EL Januar 2026, BNatSchG § 9 Rn. 28). Der Begriff der Berücksichtigung erfordert es, dass sich die Planungs- und Entscheidungsträger sorgfältig und ernsthaft mit den Darstellungen und Begründungen der Landschaftsplanung auseinandersetzen (*Mengel*, in: Lütkes/Ewer, 3. Aufl. 2025, BNatSchG § 9 Rn. 84). Die Berücksichtigungspflicht schafft damit eine „Argumentationspflicht“, Abweichungen von der Landschaftsplanung zu rechtfertigen (*Mengel*, in: Lütkes/Ewer, 3. Aufl. 2025, BNatSchG § 9 Rn. 84). Die Art und Weise der Berücksichtigung richtet sich nach dem jeweiligen Fachrecht: Im Rahmen von Planentscheidungen wird die Berücksichtigung regelmäßig in der Abwägung, bei Verwaltungsentscheidungen in der Ermessensausübung oder in Ausfüllung unbestimmter Rechtsbegriffe erfolgen (*K/eye*, in: BeckOK UmweltR, 78. Ed. 01.01.2026, BNatSchG § 9 Rn. 41). Bei fehlender oder fehlerhafter Berücksichtigung kann die jeweilige Planung bzw. Verwaltungsentscheidung nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gerichtlich angegriffen werden (*K/eye*, in: BeckOK UmweltR, 78. Ed. 01.01.2026, BNatSchG § 9 Rn. 41). Danach entfalten die Inhalte der Landschaftsplanung umfassend Rechtswirkungen in Zulassungs- und Verwaltungsverfahren, die die Flächennutzung und Vorhabenzulassung betreffen.

Neben dem allgemeinen Berücksichtigungsgebot gelten Abwägungsgebote für bestimmte fachgesetzliche Abwägungsentscheidungen: Nach § 10 Abs. 3 BNatSchG ist die Landschaftsplanung in der Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG zu berücksichtigen. Gemäß § 11 Abs. 3 BNatSchG ist die Landschaftsplanung nach Maßgabe des Abwägungsgebotes in § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen.

Die Programme und Pläne nach §§ 10 und 11 BNatSchG sind zudem für die Festsetzung von Art und Umfang der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 15 BNatSchG heranzuziehen. Die Landschaftsplanung zu „berücksichtigen“, heißt, sie in den Entscheidungsprozess einzubeziehen (*Schrader*, in: BeckOK UmweltR, 78. Ed. 01.01.2026, BNatSchG § 15 Rn. 35). Des Weiteren regelt § 16 Abs. 1 Nr. 4 BNatSchG, dass die Vereinbarkeit mit Plänen und Programmen Voraussetzung für die Anerkennung von vorgezogenen Ausgleichsmaßnahmen ist. Die Landschaftsplanung soll die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege planerisch entwickeln und konkretisieren, insbesondere für Flächen zur Kompensation von Eingriffen (*Schrader*, in: BeckOK UmweltR, 78. Ed. 01.01.2026, BNatSchG § 16 Rn. 14). Soweit Programme und Pläne nach §§ 10 und 11 BNatSchG existieren, dürfen ihnen die Maßnahmen nicht widersprechen (*Schrader*, in: BeckOK UmweltR, 78. Ed. 01.01.2026, BNatSchG § 16 Rn. 14).

Landesrechtlich können Landschaftspläne zudem Verbindlichkeit entfalten, wenn sie entsprechend durch Rechtsvorschrift verabschiedet werden (z. B. § 12 Abs. 8 Satz 1 NatSchG Bln, § 7 Abs. 3 Satz 1 LNatSchG NRW) (*Kleve*, in: BeckOK UmweltR, 78. Ed. 01.01.2026, BNatSchG § 8 Rn. 25). Ebenso entsteht eine Verbindlichkeit der Landschaftspläne durch die Übernahme in die Raum- und Bauleitplanung (*Kleve*, in: BeckOK UmweltR, 78. Ed. 01.01.2026, BNatSchG § 8 Rn. 25).

- (3) Im Ergebnis entfaltet die Festlegung von Wiederherstellungsmaßnahmen oder die konkrete Ausweisung von Wiederherstellungsflächen in der Landschaftsplanung unmittelbare Rechtsfolgen, die zu einer Beschränkung der Flächennutzung und Vorhabenzulassung führen können, wenn die beabsichtigte Flächennutzung mit den Festlegungen kollidiert.

- cc) Im Hinblick darauf, dass die Neuregelung in § 20a BNatSchG-E eine Schutzverpflichtung enthält, ist zu klären, welche Rechtsfolgen an die neu vorgesehene Schutzkulisse geknüpft sind.

Die Formulierung in § 20a Abs. 1 BNatSchG-E, wonach die natürliche Infrastruktur „zu schützen“ ist lässt sich zum einen im Sinne einer Zielbestimmung des Naturschutzgesetzes verstehen, die insofern jeden sowie den Gesetzgeber verpflichtet. In diesem Sinne ordnet auch § 1 BNatSchG bei der Regelung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege den allgemeinen Grundsatz an, dass Natur und Landschaft nach Maßgabe der dortigen Festlegungen zu schützen sind (§ 1 Abs. 1, 3 Nr. 1, 4, Abs. 4 Nr. 3). Zum anderen wird die Formulierung im Bundes-Naturschutzgesetz aber auch dahingehend verwendet, dass bestimmte Teile von Natur und Landschaft - Kapitel 4 des BNatSchG - besonders zu schützen sind (§ 24 Abs. 3 S. 1, Abs. 4 S. 1, § 25 Abs. 1, 3 S. 1 BNatSchG). In diesem Sinne zieht die Schutzverpflichtung die Ausweisung entsprechender Flächen als besonders geschützte Teile von Natur und Landschaft nach sich. Die Kulisse der natürlichen Infrastruktur käme dann einer der bisherigen Schutzkategorien gleich. Daraus könnte dann der Schutz vor Beeinträchtigungen abgeleitet werden, der kollidierende Maßnahmen auf den Flächen verhindert. Die Aufnahme von Flächen in die Kulisse natürlicher Infrastruktur würde insofern bewirken, dass der entsprechende Schutz der Nutzung der Flächen oder Vorhaben, die auf den Flächen oder in deren Umfeld realisiert werden sollen, entgegensteht. Die Vereinbarkeit der Flächennutzung bzw. der Vorhaben mit dem Schutz der natürlichen Infrastruktur wäre dann im Rahmen der Vorhabenzulassung zu prüfen.

Die Schutzverpflichtung und die daraus resultierenden Rechtsfolgen, werden auch nicht durch die Regelung in § 20a Abs. 3 S. 3 BNatSchG-E relativiert, wonach an die Flächen der natürlichen Infrastruktur keine weiteren Rechtsfolgen geknüpft sind. Diese Regelung bezieht sich auf die offenbar noch nicht abschließend zwischen den Ressorts abgestimmten vorausgehenden Sätze zur Relevanz der Flächen der Natürlichen Infrastruktur bei der Eingriffsregelung. Die Vorschrift lässt aber insgesamt den Widerspruch zu § 20a Abs. 1 BNatSchG-E dem schon systematisch eine Vorrangstellung zukommt, ungelöst. Im Hinblick auf den Stand des Gesetzgebungsverfahrens wird hier auf eine abschließende rechtliche Bewertung verzichtet.

- dd) Problematisch ist in rechtlicher Hinsicht, dass die Bestimmung der Kulisse der Natürlichen Infrastruktur teilweise unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet und insofern den Umfang der Rechtsfolgen unbestimmt werden lässt.

§ 20a Abs. 2 S. 2 Nr. 1 BNatSchG-E bezieht in die Kulisse der Natürlichen Infrastruktur unter anderem ein „Moorböden und un bebauten rezenten Auen“ sowie „sonstige Bestandteile des Biotopverbundes“. Nach § 20a Abs. 2 S. 2 Nr. 2 BNatSchG-E sind auch die in der Landschaftsplanung dargestellte „Vorkommensgebiete seltener oder gefährdeter Arten“, „Biotopverbundachsen und -korridore“, „Landschaften von hervorragender Bedeutung“ sowie „Uferzonen und Altauen von natürlichen oberirdischen Gewässern“ Bestandteil der Natürlichen Infrastruktur. Bei diesen Begriffen handelt es sich sämtlich um unbestimmte Rechtsbegriffe, sodass sich der Anwendungsbereich der Natürlichen Infrastruktur nicht klar dem Gesetz entnehmen lässt. Die hier verwendeten Begriffe zur Abgrenzung des räumlichen Anwendungsbereichs lassen sich anhand der übrigen Regelungen des Bundesnaturschutzgesetzes bestimmen.

2. Welche Folgen hat der Ausbau der öffentlichen Finanzierung und Flächengewinnung durch InfZG und NatInfG?

Durch die Stärkung der Ersatzgeldzahlung statt Naturalkompensation und die Zuordnung der Gelder zur öffentlichen Hand wird der Staat als potenter Akteur auf dem Flächenmarkt und als Maßnahmenträger für Ökosystemleistungen gestärkt, der in Konkurrenz zu privaten Flächeneigentümern und -nutzern steht.

- a) Das InfZG enthält keine direkten Bezüge zur Umsetzung der WVO oder der Rechte von Flächeneigentümern und -bewirtschaftern im Verhältnis zu Anforderungen des Naturschutzrechts, auch wenn - was insofern unplausibel ist - die WVO in den maßgeblichen Rechtsgrundlagen aufgeführt wird.

Das InfZG enthält jedoch Änderungen bei der Eingriffsregelungen - konkret zur Erweiterung der Zulässigkeit von Ersatzgeldzahlungen statt Naturalrestitution - und hat dadurch mittelbar Einfluss auf die Rechtsposition der Flächeneigentümer bei der Umsetzung naturschutzrechtlicher Anforderungen.

Das InfZG führt die Neuregelung des § 15 Abs. 6a BNatSchG-E zur Gleichstellung von Ersatzgeldzahlungen ein, auf die das NatInfG wiederum Bezug nimmt. Danach stehen für verkehrliche Vorhaben und Vorhaben militärischer Relevanz im überragenden öffentlichen Interesse sowie für aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität finanzierte Vorhaben Ersatzzahlungen gleichrangig neben Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen. Vorhabenträger sollen die Kompensationspflichten durch Zahlung an das BMUKN erfüllen können. Dadurch ist mit einem Mittelzuwachs für Maßnahmen des Naturschutzes bei dem BMUKN zu rechnen.

- b) Das NatInfG-E knüpft an die Neuregelung nach dem InfZG an und schafft mit § 15a BNatSchG-E ein Regime zur Verwendung der Gelder. Die Mittel sind danach vorrangig zur Durchführung eigener Maßnahmen und für den Ankauf von Maßnahmen Dritter, insbesondere aus bestehenden Ökokonten, zur Aufwertung von Natur und Landschaft zu verwenden. Des Weiteren regelt § 15 Abs. 6 S. 7 BNatSchG-E, dass die Mittel vorrangig für den Schutz und weiteren Ausbau der Natürlichen Infrastruktur gem. § 20a BNatSchG-E zu verwenden sind. Darüber erfolgt eine Lenkung - auch - zur Durchführung von Wiederherstellungsmaßnahmen.

Neben der Mittelverwendung steuert das NatInfG-E auch die Mittelgewinnung, indem eine Malus-Regelungen einführt: Bei Inanspruchnahme besonders geschützter Flächen der natürlichen Infrastruktur erhöht sich der Kompensationsbedarf um 20 % (§ 15 Abs. 3b NatInfG-E); bei nicht ausgleichbaren bzw. ersetzbaren Beeinträchtigungen sollen die gleichgestellten Ersatzzahlungen pauschal um 20 % erhöht werden (§ 15 Abs. 6b BNatSchG-E).

- c) Die noch im Referentenentwurf des NatInfG aus März 2026 vorgesehenen Neuregelungen zum naturschutzrechtlichen Vorkaufsrecht nach § 66 BNatSchG sind in der Fassung vom 02.07.2026 nicht enthalten.

Das Vorkaufsrecht sollte unter anderem auf Flächen von Kern- und Pflegezonen in Biosphärenreservaten, von Natura2000-Gebieten, von Randstreifen, Uferzonen und Auen an oberirdischen Gewässern, von gesetzlich geschützten Biotopen und von Moorböden und entwässerte Moorböden erweitert werden. Bei einer solchen Regelung ist vor allem die

Unbestimmtheit der Tatbestände zur Beschreibung des räumlichen Anwendungsbereichs problematisch. Hierbei kann auf die obenstehenden Ausführungen zu § 20a BNatSchG-E verwiesen werden, weil die einbezogenen Flächen weitgehend deckungsgleich waren. Im Kontext des Vorkaufsrechts ist aufgrund des unmittelbaren Eingriffs in Eigentumsrechte eine Verletzung des verfassungsrechtlich fundierten Bestimmtheitsgebotes schwerwiegender.

Insbesondere im Zusammenspiel mit dem zu erwartenden Mittelzuwachs für den Erwerb von Flächen und die Umsetzung von Maßnahmen ist eine entsprechende Erweiterung des Vorkaufsrechts geeignet, erhebliche Veränderungen des Flächenmarktes zu Lasten von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben zu bewirken. Da im aktuellen Entwurf die Regelungen gestrichen wurden, wird auf eine vertiefte Betrachtung im vorliegenden Kontext verzichtet. Es bleibt aber dabei, dass aufgrund der erhöhten Mittelzuweisung de facto mit einer verstärkten Ausübung des naturschutzrechtlichen Vorkaufsrechts auch auf der bestehenden Regelung des § 66 BNatSchG zu rechnen ist.

III. Welche Verfahrensrechtliche Anforderungen bestehen bei der Konkretisierung von Wiederherstellungsmaßnahmen und -flächen sowie Schutzkulissen des BNatSchG?

Der aktuelle Stand der Umsetzung sowie die nach den vorstehenden Untersuchungsergebnissen bestehende Perspektive einer späteren Konkretisierung und Festlegung von Maßnahmen und Flächen wirft die Frage auf, ob, im Rahmen welcher Instrumente und auf welche Weise Flächeneigentümer bei entsprechenden Planungen zu beteiligen sind.

- a) Die WVO fordert nicht nur in Bezug auf die Aufstellung des NWP gem. Art. 14 Abs. 20 WVO, sondern auch in Bezug auf die Festlegung eines zufriedenstellenden Niveaus gem. Art. 14 Abs. 5 WVO ein offenes Verfahren, was die Beteiligung der Öffentlichkeit und Fachverbänden bedingt.
- b) Im Hinblick darauf, dass nach dem derzeitigen Stand der Umsetzung offen ist, mit welchen Instrumenten und in welchen Verfahren die Konkretisierung der Maßnahmen

erfolgt, gleichzeitig aber bereits jetzt konkrete Rechtsfolgen an die - zukünftige - Festlegung von Flächen und Maßnahmen geknüpft sind, muss durch den Gesetzgeber sichergestellt werden, dass die Beteiligungsrechte der Eigentümer und Bewirtschafter im weiteren Verfahren gewahrt werden.

Das Naturschutzrecht ist von dem Grundsatz geprägt, dass im Rahmen der Planung von beschränkenden Maßnahmen vor deren Durchführung eine Beteiligung der Betroffenen und der Öffentlichkeit erfolgt. Dies ist in § 3 Abs. 6 BNatSchG ausdrücklich geregelt:

„Die für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden gewährleisten einen frühzeitigen Austausch mit Betroffenen und der interessierten Öffentlichkeit über ihre Planungen und Maßnahmen.“

Dies impliziert, dass der „Austausch mit Betroffenen“ jedenfalls vor der Konkretisierung von Flächen und der Festlegung von Wiederherstellungsmaßnahmen erfolgen muss.

Der sich durch den vorliegenden Entwurf des NatInfG abzeichnende Weg, dass die Landschaftsplanung nach §§ 8 BNatSchG zur Umsetzung der WVO genutzt werden soll, offenbart ein Defizit konkreter Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung: In den bestehenden Vorschriften zur Aufstellung der Landschaftsplanung ist eine Beteiligung der Öffentlichkeit oder der Betroffenen vorgesehen. Im Hinblick auf die mit der Planung verbundenen und die sich aus der WVO ergebenden Rechtsfolgen, besteht jedoch eine Pflicht zur Beteiligung nach § 3 Abs. 6 BNatSchG, da die Landschaftsplanung eine Planung und Wiederherstellungsnahmen ein Instrument darstellen. Durch die Konkretisierung von Flächen, die der Wiederherstellung unterliegen, sind die Eigentümer und Nutzer von den Rechtsfolgen der WVO betroffen und vor entsprechenden Festlegungen zu beteiligen.

Auch für vorbereitende Maßnahmen, die in der WVO vorgesehen sind und von der Bundesrepublik Deutschland durchzuführen sind, sind die Verfahrensrechte und die Rechte der Eigentümer zu wahren. Dies gilt insbesondere für die in Art. 14 Abs. 6 WVO enthaltene Pflicht der Mitgliedstaaten zur Ermittlung und Kartierung der land- und forstwirtschaftlichen Flächen, die der Wiederherstellung bedürfen. Dafür sind das Betreten und die Durchführung von Untersuchungen auf den Flächen erforderlich. § 65 BNatSchG enthält nur eine Duldungspflicht zu Gunsten von Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf Grund von Vorschriften dieses Gesetzes, Rechtsvorschriften, die

auf Grund dieses Gesetzes erlassen worden sind oder fortgelten, oder Naturschutzrecht der Länder. Solange keine Rechtsgrundlage für die Maßnahmen der WVO im nationalen Recht geschaffen worden ist, kann die Duldungspflicht nicht für die Ermittlung und Kartierung in Anspruch genommen werden.

IV. Fragen zur Stellung der Land- und Forstwirtschaft in Ansehung von Vorhaben und Maßnahmen im „überragenden öffentlichen Interesse“

Die aktuellen Gesetzgebungsvorhaben, die Gegenstand dieses Gutachtens sind, ordnen bestimmten Vorhaben (InfZG) bzw. bestimmten Maßnahmen und Schutzgüter ein „überragendes öffentliches Interesse“ zu. Eine solche Abwägungsdirektive ist aus bestehenden Regelungen insb. des Energierechts bekannt. Sie führt jedoch nicht zur grundlegenden Änderung der Abwägungsdogmatik. Insbesondere setzen sich die „überragenden“ Belange nicht vorbehaltlos gegenüber grundrechtlich geschützten Positionen durch. Vielmehr führt die aktuelle Häufung der Regelungen zu überragenden öffentlichen Interessen dazu, dass entsprechende Festlegungen sich gegenseitig aufheben. Im Hinblick auf agrarstrukturelle Belange und die Ernährungssicherheit als gemeinwohlbezogene Ziele der Landwirtschaft droht jedoch ein Ungleichgewicht gegenüber entsprechenden einfachgesetzlich bevorzugten Belangen.

1. Welche Folgen haben Abwägungsdirektiven für die Abwägungssystematik?

- a) Im Rahmen von Planungs- und Zulassungsentscheidungen sind Behörden regelmäßig dazu verpflichtet, sämtliche öffentlichen Belange miteinander und untereinander abzuwägen. Das Abwägungsgebot ist dabei Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips, insbesondere des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes (siehe zum Ganzen *Kraft*, in: Eyermann, VwGO, 17. Aufl. 2026, § 114, Rn. 210 ff.). Durch sogenannte Abwägungsdirektiven versucht der Gesetzgeber diesen Prozess in Richtung eines bestimmten Ergebnisses zu steuern. Zuletzt sind in verschiedenen Gesetzen Regelungen geschaffen worden, wonach bestimmte Vorhaben im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen.

Exemplarisch ist § 2 EEG zu nennen, wonach die Errichtung und der Betrieb von Anlagen sowie den dazugehörigen Nebenanlagen im überragenden öffentlichen Interesse liegen. Bis die Stromerzeugung im Bundesgebiet nahezu treibhausgasneutral ist, sollen die erneuerbaren Energien als vorrangiger Belang in die jeweils durchzuführenden Schutzgüterabwägungen eingebracht werden.

Die Einführung des überragenden öffentlichen Interesses zu Gunsten von EE-Anlagen von § 2 EEG steht in engem Kontext mit dem Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG, B. v. 24.03.2021 - 1 BvR 2656/18 u. a.). Danach ist der Staat gem. Art. 20a GG zum Klimaschutz verpflichtet. Art. 20a GG genießt jedoch keinen unbedingten Vorrang gegenüber anderen Belangen, sondern sei im Konfliktfall in Ausgleich mit anderen Verfassungsrechtsgütern und -prinzipien zu bringen (BVerfG, aaO; Rn. 198). Der Gesetzgeber hat dem Beschluss des Bundesverfassungsgerichts u. a. durch Schaffung dieser von § 2 Satz 1 und 2 EEG entsprechend Rechnung getragen. Aus der Gesetzesbegründung geht hervor, dass öffentliche Interessen erneuerbaren Energien als Teil des Klimaschutzgebots nur dann entgegenstehen können, „wenn sie mit einem dem Artikel 20a GG vergleichbaren verfassungsrechtlichen Rang gesetzlich verankert bzw. gesetzlich geschützt sind oder einen gleichwertigen Rang besitzen“ (BT-Drs. 20/1630, S. 159). Daraus folgt, dass § 2 Satz 1 und 2 EEG keine konstitutive Bedeutung im Sinne einer Abwägungsdirektive haben, sondern verfassungsrechtliche Vorgaben kodifizieren. Das Klimaschutzgebot verpflichtet zwar nicht zur Errichtung erneuerbarer Energien. Stellt man diese jedoch in eine Abwägung ein, so kommt diesen aufgrund ihres Beitrags zum Klimaschutz eine überragende Bedeutung zu.

- b) Aus der vorstehenden Einordnung von § 2 EEG lässt sich schlussfolgern, dass dann, wenn den in das überragende öffentliche Interesse gestellten Rechtsgütern eine verfassungsrechtliche Bedeutung zukommt, die einfachgesetzliche Normierung einer Abwägungsdirektive den Rechtsgütern in Abwägungsprozessen ein starkes Gewicht zuordnet. Ein „Vorrang“ hat dabei aber auch Grenzen.

Zunächst führt eine solche Abwägungsdirektive nicht dazu, dass eine Abwägung von Anfang an ausbleibt und sich das entsprechende Interesse stets durchsetzt. Die Reichweite des Abwägungsvorrangs ist in der Rechtsprechung bisher umstritten. Teilweise wird § 2 Satz 1 und 2 EEG als strenge Abwägungsdirektive bewertet, die dazu führt, dass sich

andere Rechtsgüter in der Abwägung nur in atypischen Situationen durchsetzen (vgl. etwa OVG Greifswald, U. v. 07.02.2023 - 5 K 171/22 OVG - juris, Rn. 160; VG Hamburg, U. v. 26.09.2025 7 K 541/24 - juris, Rn. 79). Andere Gerichte betonen hingegen, dass trotz § 2 EEG nach wie vor eine Abwägung stattzufinden habe, deren Ergebnis offen ist (OVG Lüneburg, B. v. 15.05.2025 - 4 A LA 57/23 - juris, Rn. 16; VG Berlin, U. v. 17.03.2026 - VG 24 K 46/24, - juris, Rn. 32 ff.; VG Frankfurt (Oder), U. v. 12.12.2024 - 5 K 265/23 - juris, Rn. 33 ff.). Die Rechtsauffassung, dass sich andere öffentliche Interessen und rechtlich geschützte Positionen nur in Ausnahmefällen gegenüber erneuerbaren Energien durchsetzen würden, ist weder durch den Wortlaut des Gesetzes noch seine Entstehung oder Sinn und Zweck gedeckt. Die Gesetzesbegründung selbst verweist darauf, dass - andere - öffentliche Interessen erneuerbaren Energien entgegenstehen können, wenn diese einem Schutz unterliegen, der mit Art. 20a GG vergleichbar ist (BT-Drs. 20/1630, S. 159). Auch das Bundesverfassungsgericht hat darauf verwiesen, dass Art. 20a GG mit anderen Verfassungsgütern und -prinzipien in Einklang zu bringen sei (BVerfG, aaO, Rn. 198). In Frage kommen hierbei vor allem Grundrechte, andere Staatszielbestimmungen sowie Staatsstrukturprinzipien.

Jedenfalls können sich die in das überragende öffentliche Interesse gestellten Vorhaben bzw. Belange im Rahmen einer Abwägung nicht gegen Grundrechte durchsetzen. Grundrechte fallen aufgrund ihrer verfassungsrechtlichen Verankerung unter diejenigen Rechtsgüter, die nach der Aussage des Bundesverfassungsgerichts mit Art. 20a GG in Einklang zu bringen sind. Zudem hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss zu § 9b AtG, der eine gebundene Entscheidung im Planfeststellungsverfahren vorsieht und somit eine Abwägung gänzlich ausfallen lässt, ausgeführt, dass eine Abwägung zwar nicht zu erfolgen habe, der Grundrechtsschutz jedoch strikt eingehalten werden müsse (BVerfG, B. v. 10.11.2009 - 1 BvR 1178/07 - juris, Rn. 60). Wenn selbst bei gebundenen Entscheidungen der Grundrechtsschutz nicht vernachlässigt werden darf, gilt dies für Abwägungsentscheidungen erst recht. Der Grundrechtsschutz kann durch Abwägungsdirektiven in keiner Weise relativiert werden.

- c) Für die Neuregelungen im InfZG und NatInfG folgt daraus:

Durch das InfZG wird das überragende Interesse für bestimmte Vorhaben der Eisenbahn (AEG, BSWAG), des Straßenbaus (FStrG, FStrAbG), der Wasserstraßen (WaStrG,

WaStrAbG) verankert. Durch das NatInfG-E sollen - wie bereits dargelegt - bestimmte naturschutzrechtliche Schutzgüter in das überragende öffentliche Interesse gestellt werden.

Die Ausführungen zu § 2 EEG beruhen im Wesentlichen darauf, dass erneuerbare Energien nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts dem Klimaschutz und somit den Zielen aus Art. 20a GG dienen. Dagegen unterliegen die durch das InfZG geregelten Vorhaben nicht einem entsprechenden verfassungsrechtlichen Schutz. Die Übertragbarkeit der vorstehend abgeleiteten Grundsätze lässt sich nicht allgemein, sondern nur auf den jeweiligen Einzelfall untersuchen.

Eine verfassungsrechtliche Verankerung der Vorhaben des InfZG haben allein die Schienenwege, da sich aus Art. 87e Abs. 4 Satz 1 GG ein entsprechender Gewährleistungsauftrag des Bunds ergibt (*Möstl*, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 109. EL, Art. 87e, Rn. 83). Andere Rechtsgüter, wie die Straßeninfrastruktur, genießen keinen verfassungsrechtlichen Schutz. Durch das NatInfG werden natürliche Lebensgrundlagen in das überragende öffentliche Interesse gestellt, die von Art. 20a GG geschützt sind. Nach allgemeiner Auffassung ist der Begriff der natürlichen Lebensgrundlagen so weit zu verstehen, dass er die gesamte Umwelt mit allen ihren Bestandteilen, die insgesamt die Grundlagen des natürlichen Lebens bilden, umfasst (siehe zum Ganzen (*Calliess*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, 109. EL Januar 2026, Art. 20a GG Rn. 32 ff.).

Wird einfachgesetzlich ein überragendes öffentliches Interesse festgelegt, obwohl sich dies verfassungsrechtlich nicht herleiten lässt, so hat dies für den Abwägungsvorgang lediglich eine Indizwirkung. Dementsprechend geht der Gesetzgeber beim InfZG davon aus, dass explizite Kodifizierung des überragenden öffentlichen Interesses keine konstitutive Wirkung hat, sondern nur der Klarstellung diene (vgl. nur z. B. S. 114, 125, 127/128, 136, 138, 146 BT-Drs. 21/4099).

- d) Zu der aktuell festzustellen Häufung von einfachgesetzlichen Regelungen zur Zuordnung eines überragenden öffentlichen Interesses ist vor dem Hintergrund der vorstehenden Ausführungen festzustellen, dass dadurch die Bedeutung entsprechende Abwägungsdi-
rektiven weiter geschmälert wird.

Für Kollisionen mit einfachgesetzlich und grundrechtlich geschützten Rechtspositionen bleibt es bei der bisherigen Abwägungsdogmatik. Eine vorbehaltlose Durchsetzung der - sämtlichen - überragenden öffentlichen Interessen gegenüber anderen Rechtsgütern und rechtlich geschützten Positionen wird nicht bewirkt.

Die Häufung der Regelungen erweckt den Eindruck, dass der Gesetzgeber nicht auf den bestehenden verfassungsrechtlichen Rahmen und die geltende Abwägungsdogmatik vertraut, um im Einzelfall interessengerechte Ergebnisse anhand der Grundrechte und der Staatszielbestimmungen zu erreichen. Neben dem Umstand, dass eine entsprechende Direktive leerläuft, wenn das zugeordnete Interesse nicht mit einer entsprechenden verfassungsrechtlichen Bedeutung - wie dem Klimaschutz - flankiert wird, wird die beabsichtigte Vorrangstellung durch die Häufung noch weiter relativiert. Denn bei einer Kollision von gleichsam in das überragende öffentliche Interesse gestellten Rechtsgütern kann nach der aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Abwägungsdogmatik nichts anderes gelten, als dass die widerstreitenden Interessen gegeneinander abzuwägen sind.

2. Wie ist die Position der Land- und Forstwirtschaft gegenüber überragenden öffentlichen Interessen?

Land- und Forstwirtschaft werden nicht ausdrücklich und selbstständig durch die Grundrechte und Staatszielbestimmungen geschützt, die Bedeutung der Nahrungsmittelproduktion zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung wird aber vom Verfassungsgeber vorausgesetzt. Der Schutz von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben und der wirtschaftlichen Flächennutzung wird durch Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich gewährleistet. In Ansehung der Bedeutung agrarstruktureller Belange und der Bedeutung einer ertragsfähigen Land- und Forstwirtschaft für das Gemeinwohl, droht ein Ungleichgewicht durch die beabsichtigten Abwägungsdirektiven.

- a) Zwar wird sowohl die Förderung der Land- und Forstwirtschaft als auch die Verbesserung der Agrarstruktur im Grundgesetz explizit erwähnt. Hieraus lässt sich aber kein verfassungsrechtlicher Schutz der Land- und Forstwirtschaft per se ableiten.

In Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG wird die Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung explizit erwähnt. Bei Art. 74 GG handelt es sich jedoch um eine Gesetzgebungskompetenznorm, die keine Pflicht zur Gesetzgebung darstellt (*Degenhart*, in Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 70, Rn. 60), sodass hieraus kein verfassungsrechtlicher Auftrag abgeleitet werden kann.

Art. 91 a Abs. 1 Nr. 2 GG benennt die Verbesserung der Agrarstruktur als Gemeinschaftsaufgabe des Bundes und der Länder. Diese Norm verpflichtet jedoch weder den Bund noch die Länder zur Erfüllung dieser Aufgabe, sondern lediglich den Bund zur Mitwirkung, sofern diese Aufgaben durch die Länder wahrgenommen werden (*Pieroth*, in: Jarass/Pieroth, GG, 15. Aufl. 2018, Art. 91a, Rn. 1).

Ob sich aufgrund des Beitrags der Waldbewirtschaftung zum Klima- und Naturschutz auch Schutzwirkungen zu Gunsten der Forstwirtschaft aus Art. 20a GG ableiten lassen, kann im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht geklärt werden.

- b) Die Bedeutung der Landwirtschaft für die Nahrungsmittelproduktion und die Versorgung der Bevölkerung wird verfassungsrechtlich anerkannt, es fehlt aber an einer entsprechenden Schutzanordnung durch das Grundgesetz.

Die Ernährungssicherheit wird zwar nicht explizit durch das Grundgesetz geschützt. Das Grundrecht auf Gewährleistung eines menschenwürdigen Existenzminimums aus Art. 1 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 20 Abs. 1 GG setzt jedoch voraus, dass die Bevölkerung mit genügend Nahrung versorgt werden kann. Geprägt wurde dieses Grundrecht maßgeblich durch das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 09.02.2010 - 1 BvL 1/09 u. a. Demnach habe der Staat dafür Sorge zu tragen, dass Hilfebedürftigen die materiellen Voraussetzungen zur Gewährleistung eines menschenwürdigen Daseins zur Verfügung stehen (BVerfG, aaO, Rn. 134). Diese Gewährleistung des Existenzminimums erstreckte sich sodann u. a. auch auf Nahrung (BVerfG, aaO, Rn. 135). Insofern setzt das Bundesverfassungsgericht die Ernährungssicherung in seiner Rechtsprechung voraus. Bereits in früheren Entscheidungen hatte das Bundesverfassungsgericht die Bedeutung der Ernährungssicherung für die Bevölkerung hervorgehoben (vgl. zur Bedeutung leistungsfähiger Höfe zur Sicherstellung der „Volksernährung“ BVerfG, U. v. 20.03.1963 - 1 BvR 505/59 - juris, Rn. 16 sowie zur Versorgung der Bevölkerung mit Milch BVerfG, U. v.

27.01.1965 - 1 BvR 213/58 u. a. - juris, Rn. 28; vgl. hierzu insgesamt auch *Martinez*, Eine zeitgemäße Berücksichtigung der Landwirtschaft und des Klimaschutzes im Grundgesetz, Seite 37 ff.).

Die vorstehende Analyse offenbart ein Defizit: Einerseits lässt sich die staatliche Pflicht zur Gewährleistung der Nahrungsmittelversorgung anerkennen, andererseits besteht ein verfassungsrechtlicher Schutz der Nahrungsmittelproduktion durch die heimische Landwirtschaft nicht. Im Hinblick auf externe Bedrohungen, die die Nahrungsmittelversorgung beeinträchtigen können, und die Konkurrenz um die Nutzung territorial nicht vermehrbare Fläche stellt sich die Frage, ob ein verfassungsrechtlich fundierter Schutz der Landwirtschaft zur Gewährleistung der Nahrungsmittelversorgung geboten ist.

- c) Der Schutz land- und forstwirtschaftlicher Betriebe sowie der Flächeneigentümer und -bewirtschafter wird vor allem durch Art. 14 Abs. 1 GG, und hier nachrangig durch Art. 12 GG, gewährleistet. Dieser Schutz beschränkt sich jedoch auf die individuellen Rechtspositionen. Land- und Forstwirte können sich im Fall einer Flächeninanspruchnahme oder Nutzungsbeschränkung auf die Eigentumsgarantie gem. Art. 14 Abs. 1 GG und die Berufsfreiheit in Art. 12 Abs. 1 GG berufen. Dieser Schutz kann sich im Einzelfall auch gegenüber „überragenden öffentlichen Interessen“ durchsetzen.

Art. 14 Abs. 1 GG schützt alle vermögenswerten Rechtspositionen, die dem Berechtigten von der Rechtsordnung in der Weise zugeordnet werden, dass er die damit verbundenen Befugnisse nach eigenverantwortlicher Entscheidung zu seinem privaten Nutzen ausüben kann (siehe etwa BVerfG, B. v. 08.05.2012 - 1 BvR 1065/03 u. a. - juris, Rn. 41). Dementsprechend schützt Art. 14 Abs. 1 GG nicht nur das Eigentum an den Flächen der Land- und Forstwirte, sondern darüber hinaus auch, die land- und forstwirtschaftliche Nutzung. Nach der Rechtsprechung schützt Art. 14 GG über das Eigentum hinaus auch Pachtflächen (vgl. hierzu BVerwG, U. v. 15.12.2025 - 9 C 3/24 - juris, Rn. 17). Insofern kommt es nicht darauf an, ob die jeweiligen Flächen im Eigentum der Land- und Forstwirte stehen. Sie wären in ihrem Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 GG somit auch dann betroffen, wenn sie die jeweiligen Flächen für den land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb gepachtet hätten.

- d) Vor dem Hintergrund der vorstehend dargelegten Folgen einfachgesetzlicher Abwägungsdirektiven ist in Bezug auf die Belange der Land- und Forstwirtschaft festzustellen, dass die gemeinwohlbezogenen Funktionen und Aufgaben der Land- und Forstwirtschaft - die Sicherung einer ertragfähigen Urproduktion, für die Landwirtschaft insbesondere zur Nahrungsmittelversorgung - nicht mit verfassungsrechtlichem Rang geschützt werden. Grundrechtlich geschützt sind aber die individuellen Rechtspositionen der Land- und Forstwirte selbst. Diese können nicht durch „überragende öffentliche Interessen“ ohne weitere Abwägung im Einzelfall überwunden werden.