IfEUS Institut für Energie-, Umwelt- und Seerecht

UNIVERSITÄT GREIFSWALD
Wissen lockt. Seit 1456

RECHTLICHE GRUNDLAGEN DER WIEDERVERNÄSSUNG VON MOOREN

Prof. Dr. Sabine Schlacke

Universität Greifswald
Lehrstuhl für Öffentliches Recht
insb. Verwaltungs- und Umweltrecht
Institut für Energie-, Umwelt- und Seerecht (IfEUS)

Gliederung

I. Ausgangsbefund

II. Erforderlichkeit der Moorwiedervernässung

III. Unionsrechtliche Anforderungen

IV. Wiedervernässungsmaßnahmen

V. Herausforderungen: Wiedervernässung von Moorflächen

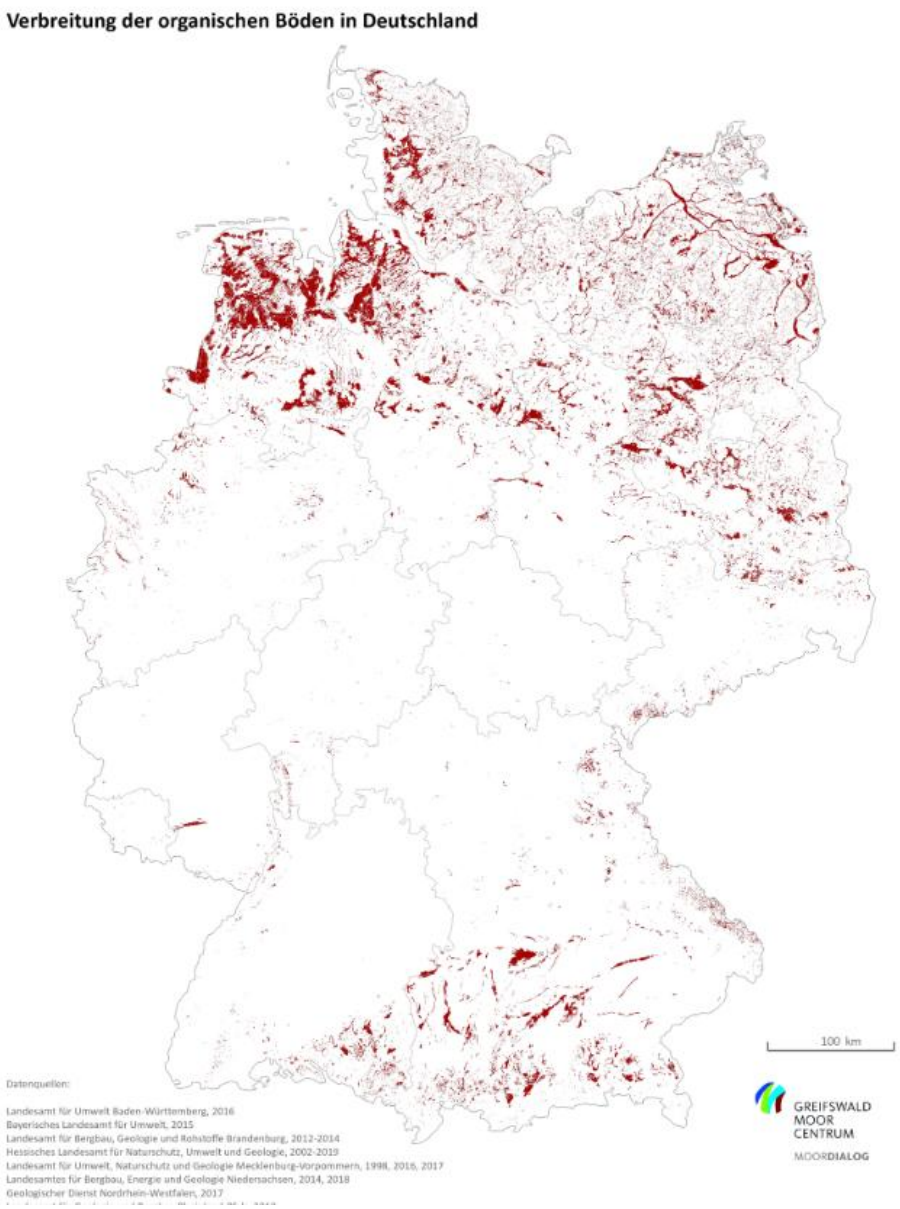
1. Flächenverfügbarkeit

2. Rechtliche Anforderungen

3. Rechtspolitische Empfehlungen

VI. Fazit/Ausblick

I. Ausgangs-befund Deutschland



I. Ausgangs-befund Deutschland

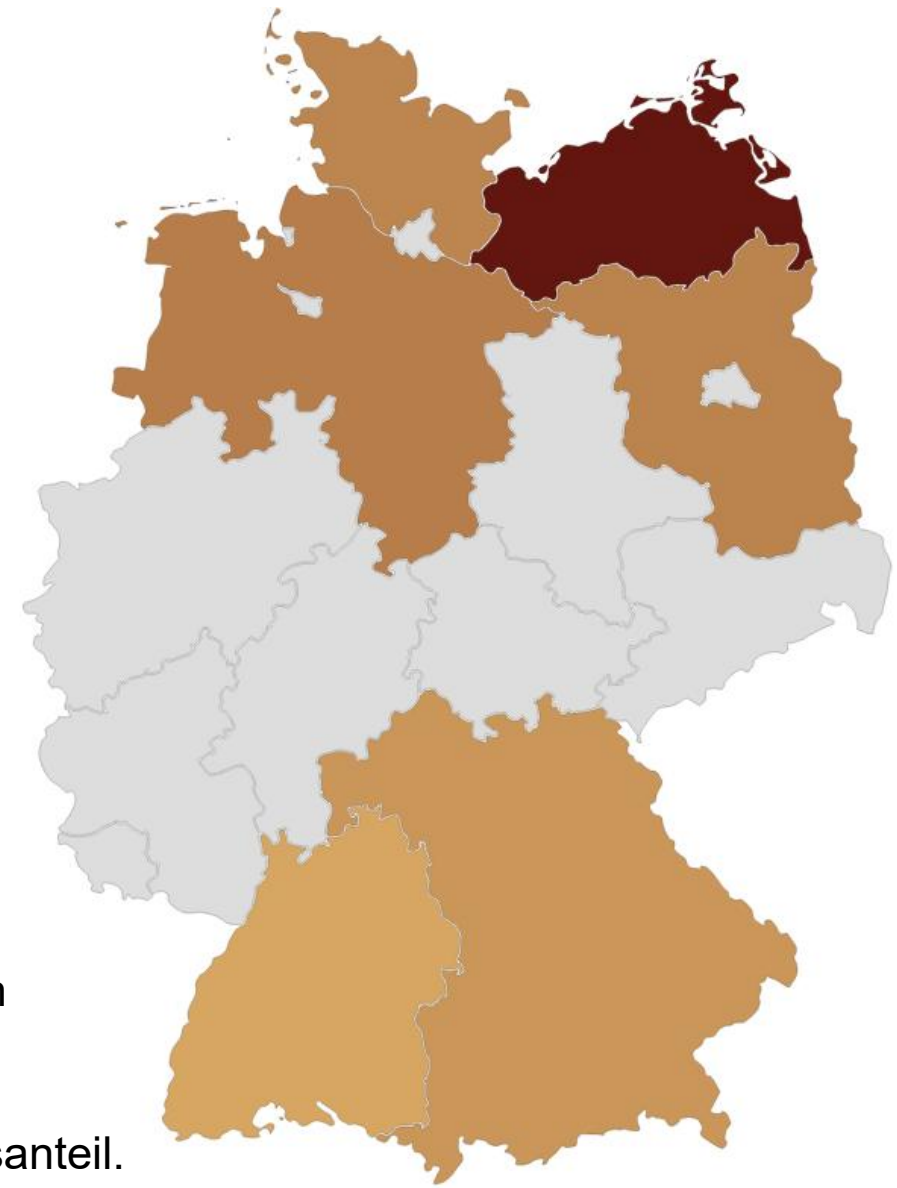


Abbildung: Anteil der Emissionen aus entwässerten Mooren an den gesamten Treibhausgasemissionen des Bundeslandes.
Farbskala:
Min.: 2%, Max.: 37% Emissionsanteil.

I. Ausgangs-befund M-V

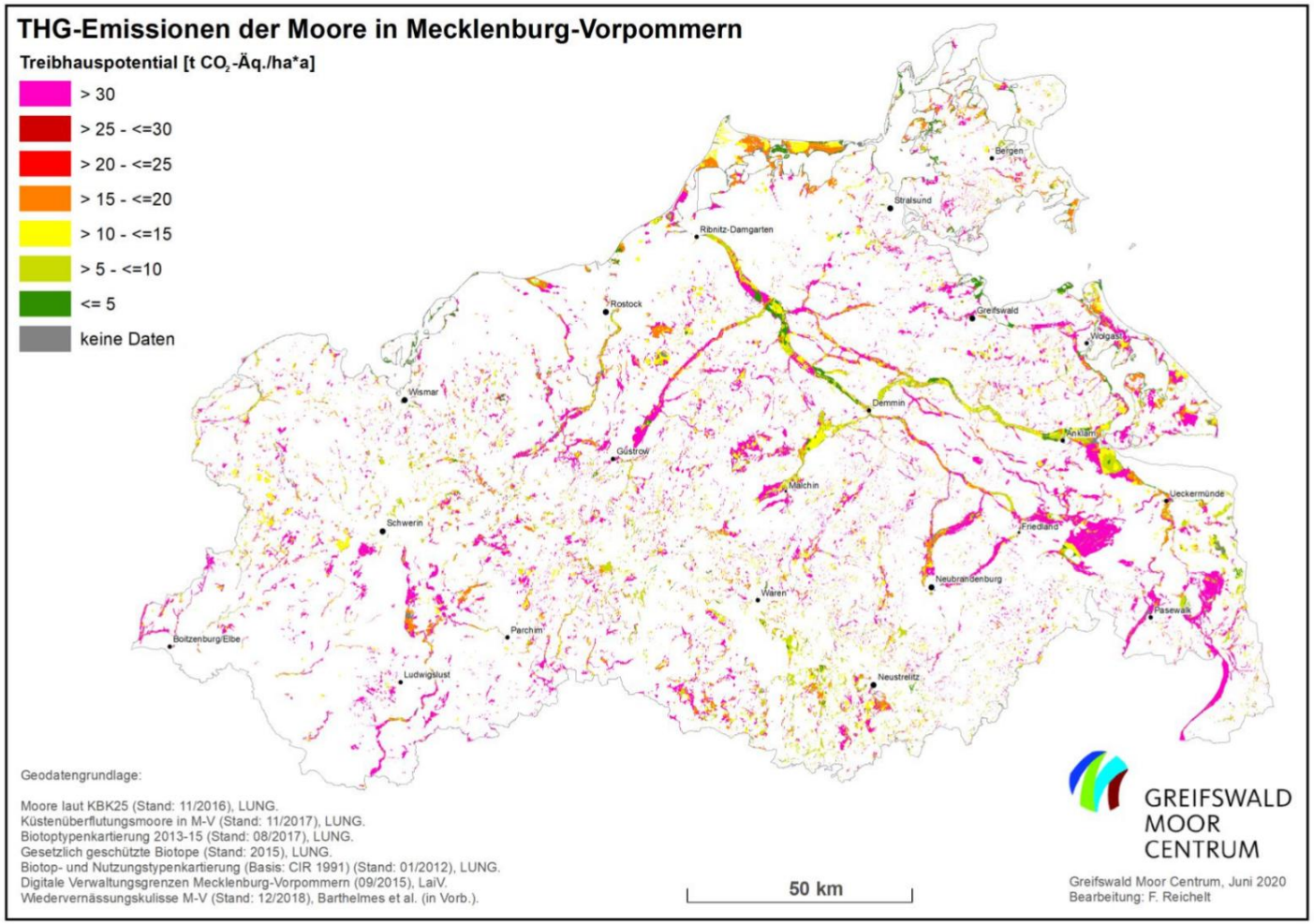
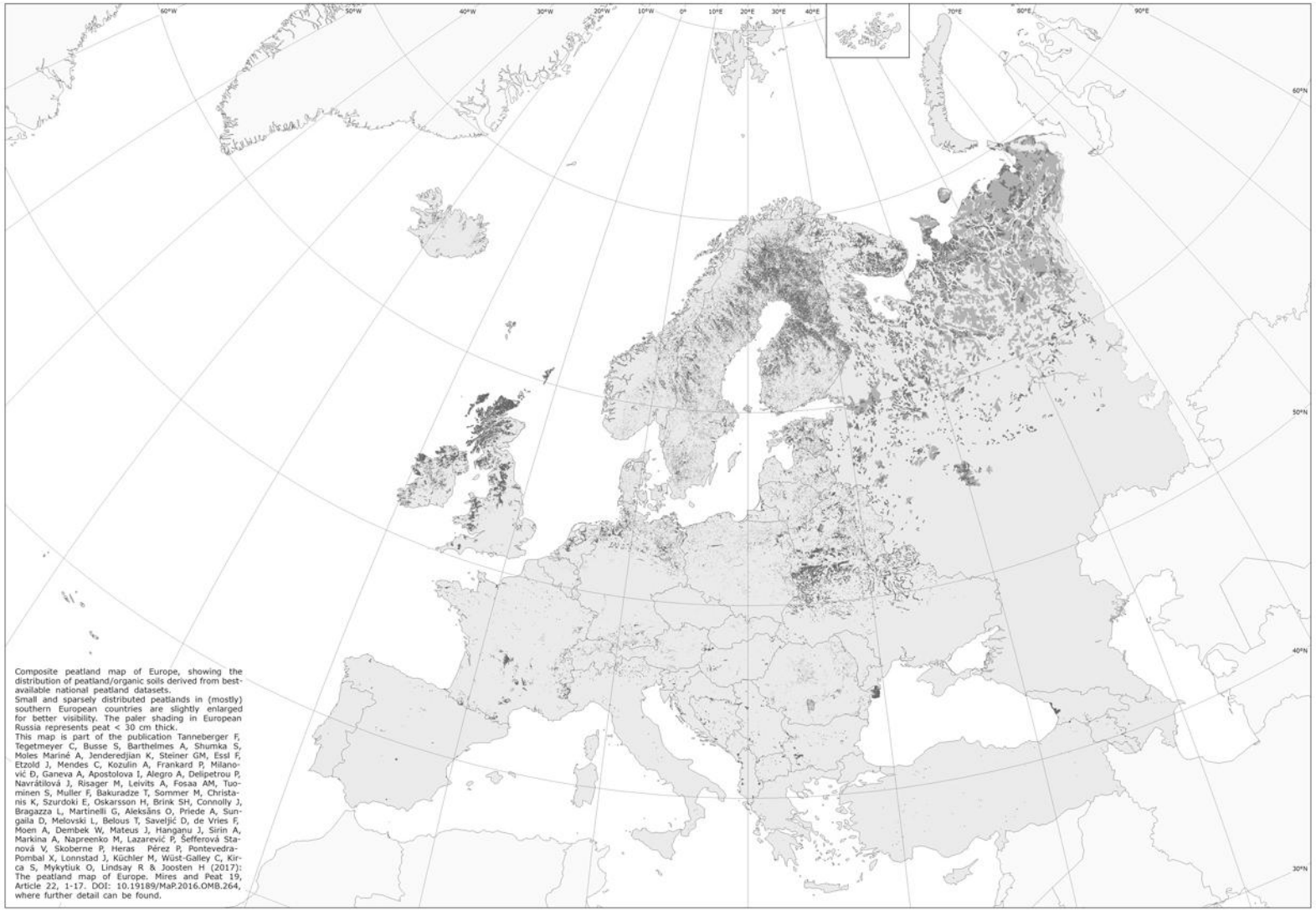


Abb. 9: Treibhausgasemissionen der Moore in M-V auf Basis von Biotop- und Nutzungstypenkarten (BNTK) und Treibhausgas-Emissions-Standorttypen GEST (aktualisierte GESTs, Stand 09/2019)

I. Ausgangs-befund Europa



I. Ausgangs-befund Europa

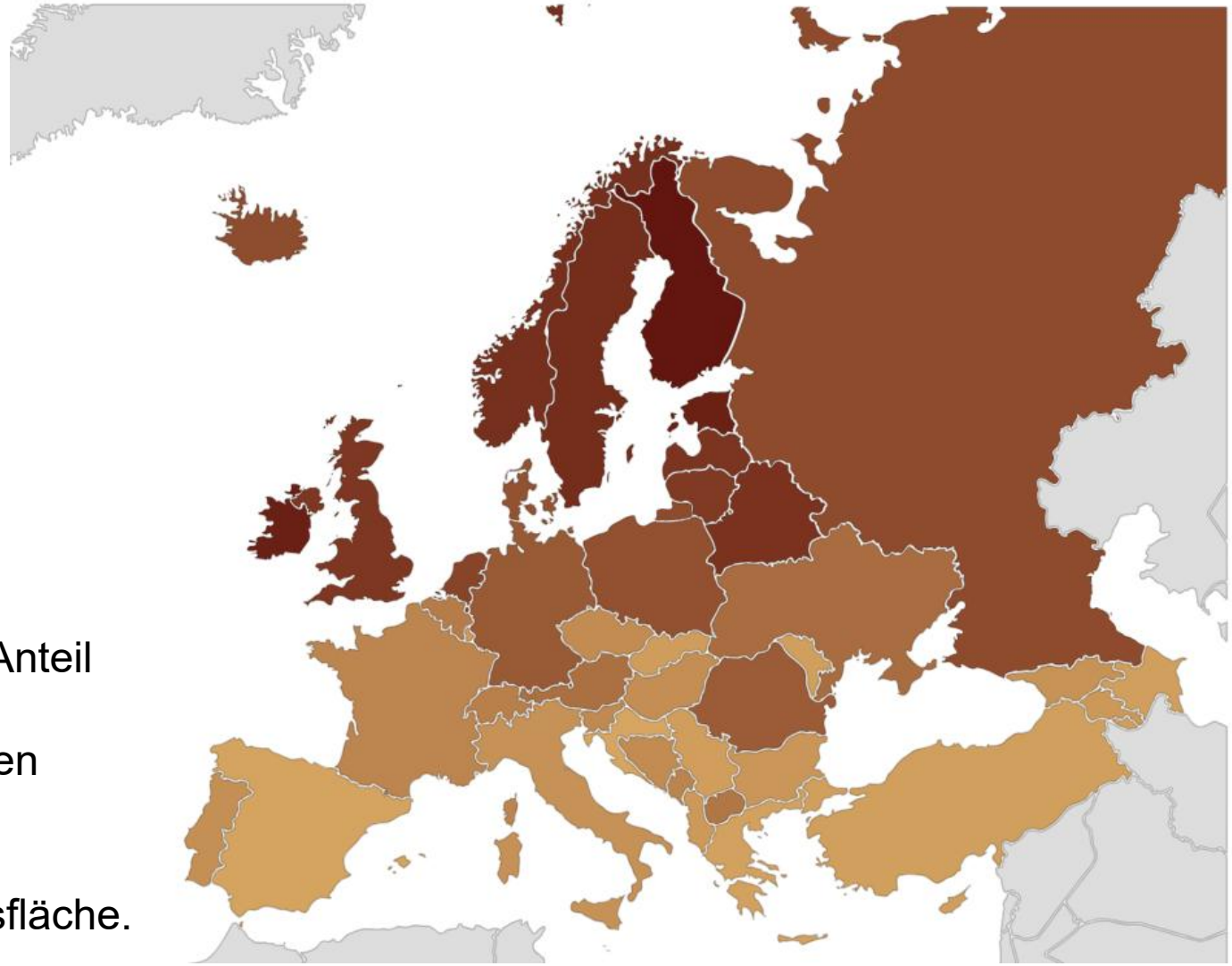


Abbildung: Prozentualer Anteil der Moorfläche an der Gesamtfläche des jeweiligen Landes.
Farbskala Min.: 0,1 %, Max.: 26,7 % der Landesfläche.

Q.: Wetlands International (2016) Peat for speed in land sector mitigation and adaption. IMCG Bulletin November 2016.

II. Erforderlichkeit der Moorwiedervernässung

Wiedervernässung von Mooren erforderlich…

- Reduzierung des CO_2-Ausstoßes (§ 3 KSG, Art. 4 EU-KlimaG)
  - Erreichung der Ziele der EU-Wiederherstellungs-VO
- Erreichung von Senkenzielen (§ 3a KSG, Art. 4 EU-KlimaG)
  - Bund-Länder-Zielvereinbarung 2021 zum Klimaschutz durch Moorbodenschutz

III. Unionsrechtliche Anforderungen

„EU-Klimagesetz“ und Lastenteilungs-VO

- EU-Ziel von 55% Emissionsreduktionen bis 2030
- Deutschland 50% Emissionsreduktionen in Sektoren, die nicht dem Emissionshandel unterliegen
- Umfasst nicht den LULUCF Sektor, aber Anrechnungsmöglichkeit überschüssiger Abbaumengen

LULUCF-VO

- Setzt verbindliche Senkenziele fest: bis 2025 Verbot der Minusbilanz, 2026-2030 verbindliche jährliche Reduktionsziele
- Bei Zielverfehlung kann ein Staat Abbauzertifikate erwerben oder Emissionszuweisungen nach Lastenteilungs-VO streichen lassen
- Bei Überschreitung des Budgets 2026-2029: Anrechnung mit Faktor 1,08 auf Netto-THG-Emissionen des Jahres 2030
- Deutschland verstößt seit 2021 durchgängig gegen Verbot der Minusbilanz

EU-Klimaanpassungsstrategie (2021)

- Keine verbindlichen Verpflichtungen
- Nennt u.a. Wiederherstellung von Feuchtgebieten und Torfmooren

III. Unionsrechtliche Anforderungen: EU-Wiederherstellungs-VO

Art. 4 Abs. 1

- Wiederherstellung von FFH-Lebensraumtypen
- Darunter fallen einige Typen von Mooren

Art. 11 Abs. 4

- Zusätzliche Wiederherstellungspflicht für landwirtschaftlich genutzte, entwässerte Moore
- Maßnahmen sind zu ergreifen auf
  - 30% der Flächen, von denen mindestens ein Viertel wiedervernässt werden muss, bis 2030
  - 40% der Flächen, von denen mindestens ein Drittel wiedervernässt werden muss, bis 2040
  - 50% der Flächen, von denen mindestens ein Drittel wiedervernässt werden muss, bis 2050
- Es sollen Anreize für Landwirte und private Landeigentümer geschaffen werden.

III. Unionsrechtliche Anforderungen: Synergieeffekte

FFH-Richtlinie und Vogelschutz-Richtlinie

- Primär Erhaltungsgebot bzw. Verschlechterungsverbot der geschützten Habitate (Natura-2000 und Vogelschutz-Gebiete) sowie Beeinträchtigungsverbot geschützter Arten
- Trockengelegte Moore sind nicht direkt erfasst, aber Wiedervernässung kann sich günstig auf Erhaltungszustand von Arten auswirken
- Dadurch ggf. indirekte Erleichterung von Ausnahmeerteilungen für Projekte und Pläne, die artenschutzrechtliche Verbote erfüllen

Wasserrahmenrichtlinie

- Moore sind selbst nicht als Oberflächenwasserkörper geschützt
- Filterwirkung kann zur Verbesserung von Oberflächenwasserkörper beitragen

EU-Bodenstrategie

- Langfristige Strategie, bis 2050 alle Böden in einen gesunden Zustand zu versetzen
- Keine verbindlichen Verpflichtungen

IV. Wiedervernässungsmaßnahmen: Optionen

- **Wiedervernässungsmaßnahmen (grob)**
  - **Renaturierung**: Anhebung auf naturnahe Wasserstände und Einstellung der Nutzung (auf naturschutzfachlich wertvollen Flächen, kein Nutzungskonflikt)

My climate, Deutschland

  - **Nassnutzung:** „Bestands-Nutzung“ verändern → z. B. von entwässerungsbasierter zu nasser Grünlandbewirtschaftung

Paludikulturen mit Seggen (bspw. Carex acutiformis) können als Rohstoff für die Papierproduktion genutzt werden.
Foto: Dr. Theresa Lehmair

Foto: Dr. Anja Jaeschke

IV. Rechtstatsächliche Ausgangslage

- **Zusätzliche Maßnahmen i. S. e. Mehrfachnutzung**
  - **Wiedervernässung und Paludikulturen:** Wasserstandanhebung auf naturnahes Niveau + Einrichtung von Paludikulturen, im Anschluss: stoffliche oder energetische Nutzung
  - Wiedervernässung und **Photovoltaikanlagen (Moor-PV)**

https://pixabay.com/photos/nature-landscape-moor-high-fens-4356963/

https://wattmanufactur.de/image/best-practice/lottorf/moorlandschaft-solar-2a.jpg

Urheber: Mandy Selighttps://pixabay.com/photos/cattail-flowers-plants-bulrush-6651911/

V. Herausforderungen: Wiedervernässung von Moorflächen

Herausforderungen für Maßnahmen der Moorwiedervernässung

1. Flächen-verfügbarkeit

2. Rechtliche Anforderungen:

- Gewässerschutzrecht
- Naturschutzrecht
- Raumplanung

3. Rechtspolitische Empfehlungen zur Beschleunigung der Vorhabenverwirklichung

Übersicht möglicher Wiedervernässungs-maßnahmen

technische Maßnahmen und Beispiele	geförderte Wasserregimetypen und Vernässungseffekte
1. im Moor	
Rückbau von Gräben (vollständige Verfüllung), Drainagen, Deichen und Schöpfwerken (Entpolderung)	Grundwasser-, Überrieselungs- und Überflutungsregime
Bau von Stauen zur Anhebung des Moorwasserspiegels unter Flurhöhe (Grabenanstau, Grabeneinstau) oder über Flur (Grabenüberstau)	Grundwasser-, Überflutungs- und Überrieselungsregime, bei geneigten Mooren Anordnung der Staue in Kaskaden
Bau von Dämmen oder Erhalt vorhandener Deichanlagen (Polder)	Überflutungs-, Grundwasser- und Regenwasserregime
Anlage von Bewässerungssystemen (Gräben, Rohrleitungen, Halbschalen)	Grundwasser-, Überrieselungs- und Überflutungsregime
vertikale Perforation des Torfkörpers	Quellregime
Flachabtorfung degradierter oberster Torfschichten (*top soil removal*)	Durchströmungs-, Quell- und Grundwasserregime
Wiederherstellung ehemaliger Flussmäander („Re-Mäandrierung"), vor allem in Überflutungs- und ehemaligen Durchströmungsmooren	Rückstau infolge verlangsamter Fließgeschwindigkeit bedingt Grundwasserspiegelanstieg und Überflutungsregime
2. im Einzugsgebiet	
Rückbau von Entwässerungseinrichtungen, Grundwassergewinnungsanlagen und Flächenversiegelung	Reduzierung von Abflüssen, Verbesserung der Retention, Vergrößerung der Grundwasserspeisung
am Rande geneigter Moore Anhebung des Grundwasserspiegels vor Eintritt ins Moor	Erhöhung des hydraulischen Gefälles im Moor und damit der Fließgeschwindigkeit sowie des Niveaus des Moorwassers
Auswahl von Landnutzungsverfahren, die maximale Wasserzuläufe und minimale Nährstoffeinträge zur Folge haben (u. a. Schutz- und Pufferzonen)	Maximierung von Grundwasserzuflüssen und Zwischenabfluss (*interflow*)

Timmermann/Joosten/Succow, Restaurierung von Mooren, in: Zerbe/Wiegleb (Hrsg.), Renaturierung von Ökosystemen in Mitteleuropa, 2009, S. 68

1. Flächenverfügbarkeit

Konsensuale Instrumente	Hoheitliche Instrumente
Inanspruchnahme eigener, bereits erworbener Fläche	Ausübung eines Vorkaufsrechts
Freihändiger Erwerb	Duldungsanordnung
Bewilligung von dinglichen, ggf. auch nur obligatorischen langfristigen Nutzungsrechten des Vorhabenträgers	Vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren
Abschluss von Verträgen mit Eigentümern unter Vereinbarung von Nutzungsbeschränkungen und Duldungsverpflichtungen	Regelflurbereinigungsverfahren
Freiwilliger Landtausch	Unternehmensflurbereinigung oder Enteignung

2. (Genehmigungs-) Rechtliche Anforderungen: Bsp. Wasserrecht

- **Wasserrechtlich relevante Maßnahmen der Moorwiedervernässung (u.a.):**
  - Anhebung des Grundwasserspiegels durch Änderung des Entwässerungsregimes
  - Rückbau von Entwässerungsanlagen
  - Sohlanhebung oder Anstauung bei Fließgewässern

2. (Genehmigungs-) Rechtliche Anforderungen: Relevante Faktoren

- Rechtlich erforderliche Schritte abhängig von:

Identifikation der geplanten Maßnahmen der Wiedervernässung → Ausgangspunkt: Maßnahmenplanung

Verfügbarkeit der notwendigen Flächen

Erforderliche Gestattungen (Verfahrensanforderungen und Materielle Anforderungen)

2. (Genehmigungs-) Rechtliche Anforderungen: Überblick

Wasserrechtliche Anforderungen

- Unterhaltungsmaßnahmen (ohne Verwaltungsverfahren = erlaubnisfrei)
- Benutzung von Gewässern (förmliche Verfahren für Bewilligung)
- Ausbau und wesentliche Änderung von Gewässern (Planfeststellung/Plangenehmigung)

Naturschutzrechtliche Anforderungen

- Eingriffe in Natur und Landschaft
- Beeinträchtigungen von Biotopen
- Erhebliche Beeinträchtigungen eines Natura 2000-Gebiets
- Beeinträchtigungen artenschutzrechtlicher Belange

Raum-, bau- und denkmalschutzsrechtliche Anforderungen

- Moorerhalt und Moorschutz als Aufgabe der Raumordnung (Festlegungen durch Ziele u. Grundsätze)
- Einzelne Maßnahmen (Rückbau von Stauanlagen etc.) bedürfen einer Baugenehmigung
- z. T. Denkmalschutz betroffen

2. (Genehmigungs-) Rechtliche Anforderungen: Bsp. Wasserrecht

§ 6 WHG: Bewirtschaftung von Gewässern

1. sollen ihre **Funktions- und Leistungsfähigkeit als Bestandteil des Naturhaushalts** und als Lebensraum für Tiere und Pflanzen erhalten und darin verbessert werden, insbesondere durch Schutz vor nachteiligen Veränderungen von Gewässereigenschaften
2. keine Beeinträchtigungen auch im Hinblick auf den Wasserhaushalt der direkt von den Gewässern abhängenden **Landökosysteme und Feuchtgebiete** soll vermieden und unvermeidbare, nicht nur geringfügige Beeinträchtigungen so weit wie möglich ausgeglichen werden,
3. sie sollen zum **Wohl der Allgemeinheit** und im Einklang mit ihm auch im **Interesse Einzelner** genutzt
4. bestehende oder künftige Nutzungsmöglichkeiten insbesondere für die öffentliche **Wasserversorgung** erhalten oder geschaffen,
5. **möglichen Folgen des Klimawandels vorgebeugt + <u>§ 13 KSG – Berücksichtigungsgebot von Klimaschutzzielen</u>**
6. an oberirdischen Gewässern so weit wie möglich natürliche und schadlose Abflussverhältnisse gewährleistet und insbesondere durch Rückhaltung des Wassers in der Fläche der Entstehung von nachteiligen Hochwasserfolgen vorgebeugt,
7. zum Schutz der Meeresumwelt beigetragen wird.

→ Bedeutung bei der Erlaubnis/Bewilligung und Planfeststellung von Wiedervernässungsmaßnahmen

2. Übersichten zu Genehmigung und Planung

Allgemeiner Hinweis: **Vor Beginn des wasserrechtlichen Verfahrens Abstimmung mit der zuständigen Wasserbehörde notwendig. Für Gewässer 1. Ordnung sind dies die Staatlichen Ämter für Landwirtschaft und Umwelt (StäLU) bzw. bei Planverfahren das Landesamt für Umwelt, Naturschutz und Geologie (LUNG), für Gewässer 2. Ordnung die Landkreise**

* Zuständige Behörde hat die Möglichkeit der Prüfung und Abwägung inwiefern Eigentümer*innen von Flurstücken im Moor bzw. seinem Einzugsgebiet tatsächlich von den geplanten Maßnahmen betroffen sein würden

** D.h. wenn die Stauziele noch den jetzt anzustrebenden entsprechen.

*** Entscheidung Plangenehmigung oder Planfeststellung in Abstimmung mit zuständiger Wasserbehörde.

Lechtape/Brozio/Martin, Handreichung/Hilfestellung zur Projektplanung, GMC-Schriftenreihe 02/2023, S. 6

3. Rechtspolitische Empfehlungen: Überblick über Hindernisse/Probleme

- Mangelnde Akzeptanz/fehlende Rechtssicherheit/Unklarheiten bzgl. Entschädigungen
- Komplexe Zielkonflikte zwischen Wiedervernässung und anderen öffentlichen oder privaten Belangen
- Länge der Verfahren → Bedarf der Beschleunigung
- Überkomplexe Entscheidungen/materielle Anforderungen → Bedarf nach Vereinfachung
- Fehlende Priorisierung der Renaturierung und Wiedervernässung → geringe Akzeptanz

3. Rechtspolitische Empfehlungen zur Beschleunigung der Flächenverfügbarkeit

Gesetzliche Entschädigungsmöglichkeiten für wiedervernässte Flächen

- Entschädigung erweitern und vereinfachen
- Wasserrecht und Naturschutzrecht

Handlungsbereich FlurbG

- Beibehalten: Instrumentarium des FlurbG
- Erweiterung auf Moorvitalisierung als Zweck i. S. d. FlurbG (Grenze: Privatnützigkeit)
- Anordnen: vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren (§ 86 Abs. 1 FlurbG) als gesetzliches Regelverfahren

Erweiterung des Vertragsnaturschutzes

- Naturschutzrecht
- § 3 Abs. 3 BNatSchG/NatSchAG M-V

3. Rechtspolitische Empfehlungen zur Beschleunigung der Vorhabenverwirklichung: Wasserrecht

Erweiterung der Erlaubnisfreiheit von Wiedervernässungsmaßnahmen

- z.B. durch Modifizierung/Konkretisierung des Unterhaltungsbegriffs

Zusammenfassender Vorhabenbegriff für (auch großflächige) Moorwiedervernässung

- als Gegenstand der Planfeststellung
- Vereinfachung der Zulassungsverfahren: insbesondere Schwelle zur Planfeststellungsbedürftigkeit
- Festlegung gesetzlicher Kriterien für Planfeststellungsbedürftigkeit, § 68 Abs. 1 WHG

Beschleunigung durch Priorisierung von Wiedervernässungsvorhaben als überragendes öffentliches Interesse

- i. R. d. Bewirtschaftungsermessens/öffentlichen Wohls
- als Gewichtungsvorgabe bei Abwägungs-, Ermessens- und Planungsentscheidungen

3. Rechtspolitische Empfehlungen zur Beschleunigung der Vorhabenverwirklichung: Naturschutzrecht

Moorschutz als Schutzzweck explizit gesetzlich verankern

- z.B. in § 1 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BNatSchG
- Sensibilisierung von Behörden und rechtliche Möglichkeiten erleichtern

Wiedervernässungsmaßnahmen von Kompensationsverpflichtung befreien und vom Eingriffscharakter ausnehmen

- wenn ein naturnäherer Endzustand mit dem Vorhaben angestrebt wird
- Vorbild: § 12 Abs. 2 NatSchGAG M-V

Privilegierung von Wiedervernässungsvorhaben in spezifischen Schutzgebieten

- Vorbild: § 26 Abs. 3 BNatSchG für Windenergieanalagen
- Erleichterung der Auswahl geeigneter Flächen

3. Rechtspolitische Empfehlungen zur Steuerung von Moorwiedervernässungsvorhaben durch Raumplanung

Länder

- **Raumordnung (Überörtliche Steuerung):**
- Pflicht des § 13 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 Buchst. e) ROG → Ausweisung von Vorranggebieten

Kommunen

- **Bauleitplanung (Örtliche Steuerung):**
- Festsetzung von Moorwiedervernässungsflächen als Gebiete des natürlichen Klimaschutzes im Flächennutzungsplan (§ 5 Abs. 2 Nr. 5a BauGB) und im Bebauungsplan (§ 9 Abs. 1 Nr. 15a BauGB)

3. Rechtspolitische Empfehlungen zur Beschleunigung der Vorhabenverwirklichung

Vorsteuerung von Abwägungs-entscheidungen

- **Begriff des natürlichen Klimaschutzes in das Wasserrecht aufnehmen**
- **Wiedervernässungsvorhaben = überragendes öffentliches Interesse**

3. Rechtspolitische Empfehlungen zur Beschleunigung der Vorhabenverwirklichung

Sonstiges

Normierung eines vorzeitigen Beginns und Zulassung von Probemaßnahmen (ggf. im Wasserrecht)

Quantifizierung des Moorschutzes durch verbindlich festgelegte **Flächenziele** (Vorbild: WindBG)?

VI. Fazit/Ausblick:

Brauchen wir ein eigenständiges Moorschutzgesetz?

IfEUS

Institut für Energie-, Umwelt- und Seerecht

Ernst-Lohmeyer-Platz 1
17489 Greifswald

ls-schlacke@uni-greifswald.de
+49 3834 420 2100