

Die Wiederherstellungsverordnung der EU (W-VO)

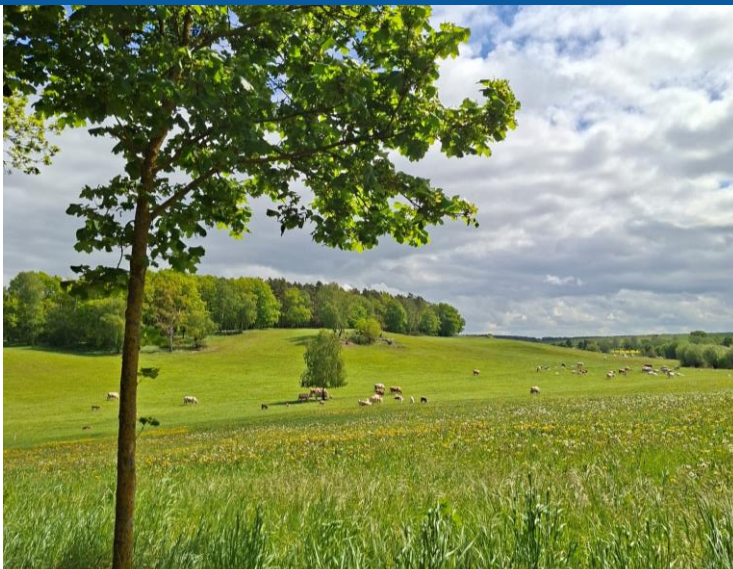
Kontext und Gesetzeskommentierung der
Artikel 4, 5, 8, 11 Abs. 1 bis 3, 12, 14 und 15

Elisabeth V. Henn und Stefan Möckel

BfN-Schriften

779

2026





Bundesamt für
Naturschutz

Die Wiederherstellungsverordnung der EU (W-VO)

**Kontext und Gesetzeskommentierung der
Artikel 4, 5, 8, 11 Abs. 1 bis 3, 12, 14 und 15**

Elisabeth V. Henn
Stefan Möckel

mit freundlicher Unterstützung von Wolfgang Köck

Impressum

Titelbild: Oben links: Extensive Weidewirtschaft in Basedow (Lukas Bodenbender); Oben rechts: Renaturierung eines kleinen Flusses (ollo via Getty Images); Unten links: Salzwiese im Nationalpark Niedersächsisches Wattenmeer (imageBROKER/Wilfried Wirth via Getty Images); Unten rechts: Grünes Leipzig (Oliver Helbig via Getty Images)

Adressen der Autorin und des Autors:

Dr. Elisabeth V. Henn	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH - UFZ Department Naturschutzforschung Permoserstraße 15, 04318 Leipzig E-Mail: Elisabeth-veronika.henn@ufz.de
Dr. Stefan Möckel	E-Mail: Stefan-moeckel@ufz.de

Fachbetreuung im BfN:

Lukas Bodenbender	Fachgebiet I 3.1 „Umwelt- und Planungsrecht“
-------------------	--

Technische Unterstützung:

Britta Schmitz	Fachgebiet I 3.1 „Umwelt- und Planungsrecht“
----------------	--

Förderhinweis:

Gefördert durch das Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) (FKZ: 3523NK4301).

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

BfN-Schriften sind nicht im Buchhandel erhältlich. Eine pdf-Version dieser Ausgabe kann unter www.bfn.de/publikationen heruntergeladen werden.

Institutioneller Herausgeber: Bundesamt für Naturschutz
Konstantinstr. 110
53179 Bonn
URL: www.bfn.de

Der institutionelle Herausgeber übernimmt keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die in den Beiträgen geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen des institutionellen Herausgebers übereinstimmen.



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

Druck: Druckerei des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN)

Gedruckt auf 100% Altpapier

ISBN 978-3-89624-543-4

DOI 10.19217/skr779

Bonn 2026

Inhaltsverzeichnis

Impressum.....	2
Inhaltsverzeichnis	3
Zusammenfassung	6
Abstract	7
1 Einführung.....	8
2 Vorbemerkung.....	13
2.1 Entstehungsgeschichte der W-VO	13
2.2 Überblick über die bisherigen rechtlichen Rahmenbedingungen und inhaltlichen Vorgaben für die Wiederherstellung von Ökosystemen	14
2.2.1 Übereinkommen über die biologische Vielfalt und Global Biodiversity Framework	17
2.2.2 Natur-, Gebiets- und Artenschutzrecht	19
2.2.3 Gewässerschutzrecht	22
2.2.4 Meeresschutzrecht.....	25
2.2.5 Landwirtschaft und Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen	28
2.2.6 Wald und Forstwirtschaft.....	34
2.2.7 Ausbau erneuerbarer Energien.....	37
2.3 Instrumente des Raum- und Fachplanungsrechts	42
2.3.1 Raumordnung.....	43
2.3.2 Bauleitplanung	44
2.3.3 Landschaftsplanung	46
2.3.4 Flurbereinigung	46
2.4 Allgemeine Fragen zur W-VO	47
2.4.1 Unmittelbare Geltung, unmittelbare Anwendbarkeit und Normadressaten	47
2.4.2 Räumlicher und zeitlicher Anwendungsbereich	49
2.4.3 Rechtsschutz vor nationalen Gerichten.....	49
2.4.4 Aufwärtstrends und zufriedenstellendes Niveau	51
2.4.5 Verhältnis der Art. 4 bis 13 W-VO untereinander.....	51
3 Kommentierung ausgewählter Teile der W-VO.....	53
3.1 Artikel 4 – Wiederherstellung von Land-, Küsten- und Süßwasserökosystemen	53
3.1.1 Normtext	53
3.1.2 Kommentierung	57
3.1.2.1 Allgemeine Erläuterungen	57
3.1.2.2 Abs. 1-3: Wiederherstellung guter Zustände der LRT-Flächen	64

3.1.2.3	Abs. 4-6: Erneute Etablierung von LRT-Flächen.....	66
3.1.2.4	Abs. 7: Verbesserung der Qualität, Quantität und Vernetzung der Habitate der Arten.....	68
3.1.2.5	Abs. 11 & 12: Verbesserungsgebote und Nichtverschlechterungsanforderungen ..	69
3.1.2.6	Abs. 14-16: Mögliche Ausnahmen und gerechtfertigte Abweichungen.....	74
3.1.2.7	Abs. 13: „Hochzonung“ bei Verschlechterungen außerhalb von Natura 2000-Gebieten.....	75
3.2	Artikel 5 – Wiederherstellung von Meeresökosystemen	79
3.2.1	Normtext	79
3.2.2	Kommentierung	82
3.2.2.1	Fachlicher Hintergrund	82
3.2.2.2	Allgemeine Erläuterungen	82
3.2.2.3	Abs. 1: Wiederherstellung guter Zustände der Flächen der Biotoptypen	88
3.2.2.4	Abs. 2-4: Erneute Etablierung der Flächen der Biotoptypen und Ausnahmeregelungen	89
3.2.2.5	Abs. 5: Verbesserung der Qualität, Quantität und Vernetzung der Habitate der Arten.....	90
3.2.2.6	Abs. 9-10: Verbesserungsgebote und Verschlechterungsverbote	90
3.2.2.7	Abs. 11-13: Mögliche Ausnahmen und gerechtfertigte Abweichungen.....	91
3.3	Artikel 8 – Wiederherstellung städtischer Ökosysteme	94
3.3.1	Normtext	94
3.3.2	Kommentierung	94
3.3.2.1	Allgemeines	94
3.3.2.2	Abs. 1: Nettoverlustverbot nach Abs. 1 S. 1 und Ausnahme S. 2	95
3.3.2.3	Abs. 2: Steigender Trend Grünflächen	99
3.3.2.4	Abs. 3: Steigender Trend Baumüberschirmung	99
3.3.2.5	Verhältnis zu anderen Vorschriften	100
3.4	Artikel 11 – Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme (ohne Abs. 4) ..	101
3.4.1	Normtext	101
3.4.2	Kommentierung	101
3.4.2.1	Allgemeine Erläuterungen	101
3.4.2.2	Abs. 1: Verbesserung der biologischen Vielfalt in landwirtschaftlichen Ökosystemen	106
3.4.2.3	Abs. 2 Auswahlindikatoren	107
3.4.2.4	Abs. 3 Feldvogelindikator	113
3.5	Artikel 12 – Wiederherstellung von Waldökosystemen	117

3.5.1	Normtext	117
3.5.2	Kommentierung	117
3.5.2.1	Allgemeine Erläuterungen	117
3.5.2.2	Abs. 1: Verbesserung der biologischen Vielfalt von Waldökosystemen	120
3.5.2.3	Abs. 2: Waldvogelindikator	121
3.5.2.4	Abs. 3: Auswahlindikatoren	123
3.5.2.5	Abs. 4: Abweichungsgründe.....	124
3.6	Artikel 14 – Erstellung der nationalen Wiederherstellungspläne.....	125
3.6.1	Normtext	125
3.6.2	Kommentierung	129
3.6.2.1	Allgemeine Grundsätze für die Erstellung des Wiederherstellungsplans.....	129
3.6.2.2	Abs. 2: Quantifizierung der Wiederherstellungsflächen.....	130
3.6.2.3	Abs. 5: Festlegung eines zufriedenstellenden Niveaus.....	130
3.6.2.4	Abs. 9, 10, 13-15: Synergien und Kohärenz mit anderen Politiken	130
3.6.2.5	Abs. 11 und 12: Finanzierung.....	131
3.6.2.6	Abs. 20 Öffentlichkeitsbeteiligung und SUP	132
3.7	Artikel 15 - Inhalt der nationalen Wiederherstellungspläne	133
3.7.1	Normtext	133
3.7.2	Kommentierung	136
3.7.2.1	Allgemeines.....	136
3.7.2.2	Abs. 1-3: Geltungszeitraum und Zwischenfristen	137
3.7.2.3	Abs. 3-6: Elemente und Inhalt des Wiederherstellungsplans.....	137
Literaturverzeichnis		139
Abkürzungsverzeichnis.....		153

Zusammenfassung

Die vorliegenden juristischen Ausführungen kontextualisieren und kommentieren die Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869 (Wiederherstellungsverordnung, W-VO).

Der bereits vor Erlass der W-VO bestehende umfangreiche Rechtsrahmen, welcher auch die Wiederherstellung von Ökosystemen zum Gegenstand hatte und bei der Durchführung der W-VO weiterhin zu beachten ist, wird in der Vorbemerkung skizziert. Es wird aufgezeigt, dass neben einigen bereits bestehenden Wiederherstellungsverpflichtungen – vor allem des europäischen Umweltrechts – auch nationale Vorgaben, die die Nutzung, Beeinträchtigung und Belastung von Ökosystemen regulieren, Einfluss auf die Möglichkeiten und Grenzen der Wiederherstellung der Natur haben. Landesrechtliche Vorgaben und Unterschiede werden nicht dargestellt.

Sodann folgt die Kommentierung ausgewählter Vorschriften der W-VO, insbesondere der Art. 4, 5, 8, 11 Abs. 1 bis 3, 12, 14 und 15 W-VO. Es wird analysiert, welche bereits bestehenden Verpflichtungen mit der jeweiligen Norm der W-VO adressiert werden und welche zusätzlichen Verpflichtungen die W-VO beinhaltet. Insgesamt werden die Synergien mit und Konflikte zu bereits bestehenden nationalen, europäischen und internationalen Verpflichtungen deutlich.

Abstract

This legal commentary contextualizes and comments on Regulation (EU) 2024/1991 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2024 on nature restoration and amending Regulation 2022/869 (Nature Restoration Regulation, NRR).

The extensive legal framework that already existed prior to the enactment of the NRR, which also dealt with the restoration of ecosystems and must continue to be observed in the implementation of the NRR, is outlined in the preliminary remarks. It is shown that, in addition to some existing restoration obligations – primarily under European environmental law – national requirements regulating the use, impairment, and pollution of ecosystems also influence the possibilities and limitations of nature restoration in Germany. State law requirements and differences between the rules applying in the sixteen States of Germany are not presented.

The preliminary remarks are followed by a commentary on selected provisions of the NRR, in particular Articles 4, 5, 8, 11 para. 1 to 3, 12, 14, and 15 NRR. An analysis is conducted to determine which pre-existing obligations are addressed by the respective provision of the NRR and which additional obligations the NRR entails. Overall, the synergies with and conflicts to existing national, European, and international obligations become clear.

1 Einführung

„Biologische Vielfalt“ (im Folgenden **Biodiversität**) wird verstanden als die Vielfalt der Arten, die genetische Vielfalt, die Zusammensetzung der Lebensgemeinschaften, die Interaktionen innerhalb und zwischen Lebensgemeinschaften sowie die Vielfalt von Lebensräumen (Habitaten) und Ökosystemen.¹ Der Zustand der Biodiversität ist für die Menschen und ihr Leben und Wirtschaften von grundlegender Bedeutung. Intakte Ökosysteme bieten für die Menschen verschiedene **Ökosystemleistungen** (ecosystem services), insbesondere

- Versorgungsleistungen wie Nahrung und Wasser,
- Regulierungsleistungen in Bezug auf Überschwemmungen, Dürre, Bodendegradation und Krankheiten,
- unterstützende Leistungen wie Bodenbildung und Nährstoffkreislauf,
- und kulturelle Leistungen wie Erholung, spirituelle, religiöse und andere nicht materielle Vorteile.²

Mit zunehmender Degradierung der Ökosysteme nehmen diese Leistungen ab und gefährden bzw. verschlechtern die menschliche Lebensqualität, Gesundheit und Wirtschaft^{3,4} Vor diesem Hintergrund überrascht es nicht, dass der weltweit,⁵ innerhalb der EU⁶ und in Deutschland⁷ stattfindende Biodiversitätsverlust und die damit verbundene voranschreitende Degradierung der Ökosysteme und ihrer Leistungen zu den größten Bedrohungen der Menschheit⁸ zählen. Der Biodiversitätsverlust stellt – neben dem Klimawandel – eine mindestens ebenso große, in manchen Aspekten sogar unmittelbarere Bedrohung für das Leben auf der Erde und die menschliche Existenzgrundlage dar.⁹

¹ Art. 2 Übereinkommen über die biologische Vielfalt (CBD).

² Millennium Ecosystem Assessment, Ecosystems and Human Well-Being: A Framework for Assessment, Island Press 2003, S. 3; The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) initiative, Mainstreaming the Economics of Nature (2010).

³ EU-Biodiversitätsstrategie 2030, COM (2020) 380 final, Gliederungspunkt 1.

⁴ IPBES (2019), Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Brondizio/Settele/Díaz/Ngo (eds), IPBES secretariat, Bonn; Sukhdev et al, The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature, TEEB (2010); EU-Biodiversitätsstrategie 2030, COM (2020) 380 final, Gliederungspunkt 1.

⁵ IPBES (2019), Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Brondizio/Settele/Díaz/Ngo (eds), IPBES secretariat, Bonn; Pereira et al., Global trends and scenarios for terrestrial biodiversity and ecosystem services from 1900 to 2050, Science Apr 2024, Vol 384, Issue 6694, pp. 458-465, DOI: 10.1126/science.adn3441.

⁶ Vgl. Europäische Kommission, Bericht der Kommission an das EU-Parlament, den Rat der EU und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Der Zustand der Natur in der Europäischen Union Bericht über den Zustand und die Trends von unter die Vogelschutz- und die Habitat-Richtlinie fallenden Lebensraumtypen und Arten für den Zeitraum 2013-2018, COM/2020/635 final, 15.10.2020.

⁷ Wirth et al., Faktencheck Artenvielfalt, oekom 2024; BMU/BfN (2020), Die Lage der Natur in Deutschland: Ergebnisse von EU-Vogelschutz- und FFH-Bericht 2020.

⁸ Weltwirtschaftsforum (2020), Global Risks Report 2020.

⁹ Zu weiteren planetaren Grenzen siehe, Rockström et al., Nature 2023 Jul. 619 (7968): 102-111; Steffen et al., Science 2015 Feb 13;347(6223):1259855; Richardson et al., Science Advances 9 eadh2458 (20239).

Direkte Treiber des Biodiversitätsverlusts sind unter anderem Land- und Meernutzungswandel, Übernutzung und Fragmentierung von Ökosystemen, Eutrophierung, Klimawandel, chemische Verschmutzung aller Umweltmedien, sowie die Verbreitung invasiver Arten durch Handel und Verkehr.¹⁰ Indirekte Treiber sind demographischer, soziokultureller, ökonomischer und technischer Natur, wobei bestimmte Institutionen und Governance-Strukturen sowie bewaffnete Konflikte und Epidemien ebenso eine indirekte Rolle spielen. Letztlich hat fast jede menschliche Tätigkeit unmittelbar oder mittelbar Einfluss auf die Biodiversität.¹¹ Dieser Umstand macht die Eindämmung des Verlustes der biologischen Vielfalt und seine Umkehrung umso komplexer und konfliktträchtiger.¹² Bisherige Bemühungen, den Verlust der biologischen Vielfalt und den Rückgang der Natur einzudämmen, seien u. a. deswegen gescheitert, weil die zugrunde liegenden Ursachen – soziale und kulturelle Muster, die direkte und indirekte Treiber für den Verlust der biologischen Vielfalt prägen, beeinflussen und verstärken – nicht angegangen worden seien.¹³

Mit Blick auf die direkten Treiber für den Verlust der Biodiversität kommt der Wiederherstellung der Ökosysteme aufgrund des Einflusses der anthropogenen Land-¹⁴ und Seenutzungen auf die Biodiversität und die Ökosystemleistungen eine Schlüsselfunktion für die Sicherung

¹⁰ IPBES (2019), Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Brondizio/Settele/Díaz/Ngo (eds), IPBES secretariat, Bonn.

¹¹ Henn et al., NuR 2024, 234-242; IPBES (2024), Thematic Assessment Report on the Interlinkages among Biodiversity, Water, Food and Health of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Harrison/McElwee/van Huysen (eds.), IPBES secretariat, Bonn, Germany.

¹² IPBES (2019), Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Brondizio/Settele/Díaz/Ngo (eds), IPBES secretariat, Bonn.

¹³ Nach Larigauderie et al. sind die zugrundeliegenden Ursachen, erstens, die Entfremdung von und die Dominanz über Natur und Menschen. Diese führen zu Ansichten, Strukturen und Praktiken, die eine nicht nachhaltige Nutzung und Ausbeutung der Natur sowie die Aneignung von Land und Arbeitskraft marginalisierter Völker und Gemeinschaften zum Zwecke des wirtschaftlichen Gewinns begünstigen. Zweitens ist die zunehmende Konzentration von Macht und Reichtum zu nennen, die die Interessen einer kleinen Gruppe von Menschen unterstützt, deren Handlungen den Verlust der biologischen Vielfalt und den Rückgang der Natur unverhältnismäßig stark vorantreiben. Drittens ist die Priorisierung kurzfristiger, individueller und materieller Gewinne zu nennen, die die unmittelbaren Interessen und Wünsche des Einzelnen über die der Gemeinschaft stellt und einer langfristigen sozialen und ökologischen Nachhaltigkeit entgegenwirkt. Diese Muster werden durch wirtschaftliche und soziale Systeme perpetuiert, die das Wohlergehen, die Zufriedenheit und das Glück des Menschen mit der Anhäufung materieller Güter gleichsetzen, Larigauderie et al., Transformative change to address biodiversity loss is urgent and possible, PLoS Biol 2025, 23(9): e3003387. <https://doi.org/10.1371/journal.pbio.3003387>; dazu ferner Menzies et al, Sharing Indigenous values, practices and priorities as guidance for transforming human–environment relationships, People and Nature, 2024;6:2109-2125.

¹⁴ WBGU, Landwende im Anthropozän, 2020; BfN, Agrar-Report 2017, Biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft; Wolf, NuR 2023, 6-22; UBA, Daten zur Umwelt: Umwelt und Landwirtschaft, Dessau 2018; Umweltbundesamt, 30 Jahre SRU – Sondergutachten Umweltprobleme der Landwirtschaft – eine Bilanz, 2015; Europäische Umweltagentur, The European environment - State and outlook, 2020; SRU, Sondergutachten: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes 2002, BT-Drs. 14/9852, S. 12; Ekdardt et al., ZUR 2008, 169-177; Möckel, NuR 2008, 831 (832).

der Zukunft zu. Sie kann zugleich Synergien im Klimaschutz und in der Klimaanpassung generieren¹⁵ und die Grundlagen der Wirtschaft absichern.¹⁶ Renaturierung, die die Ökosystemfunktionen wiederherstellt und somit langfristig für die Menschen sichert, liegt mithin faktisch im überwiegenden öffentlichen Interesse.

Vor diesem Hintergrund und angesichts des Umstands, dass das bisherige europäische Umwelt- und Naturschutzrecht die Degradierung der Ökosysteme nicht aufhalten konnte und in der nationalen Umsetzung in den Mitgliedstaaten wegen fehlender Fristen nur zögerlich angegangen wird,¹⁷ wurde die Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Juni 2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869 (Wiederherstellungsverordnung, W-VO) durch den europäischen Gesetzgeber angenommen.¹⁸ Ziel der W-VO ist es, innerhalb ihres geographischen Anwendungsbereiches¹⁹ die Klimaschutzziele und die Klimaanpassung zu fördern, die Ernährungssicherheit zu stärken, internationale Verpflichtungen der EU zu erfüllen und zur langfristigen und nachhaltigen Erholung biodiverser und widerstandsfähiger Ökosysteme in den Land- und Meeresflächen der Mitgliedstaaten der Union durch die Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme beizutragen.²⁰ „**Wiederherstellung**“ meint dabei die aktive oder passive „Unterstützung der Erholung eines Ökosystems zur Verbesserung seiner Struktur und Funktionen“. ²¹ Wiederherstellung kann damit auch die Reduzierung von bisherigen Beeinträchtigungen durch Unterlassen implizieren, wobei es nachfolgend um Wiederherstellungspflichten des Bundes, der Länder, der Kommunen sowie gegebenenfalls – mittelbar – natürlicher und juristischen Privatpersonen geht. Damit knüpft die W-VO an bereits bestehendes europäisches Naturschutzrecht zur Wiederherstellung von Habitaten, Biotoptypen und Lebensraumtypen (**LRT**) sowie bzgl. günstiger Erhaltungszustände an und flankiert diese mit **Governance-Strukturen**.²² Darüber hinaus werden die bestehenden Verpflichtungen des europäischen Umwelt- und Naturschutzrechts durch bestimmte zeitgebundene, mit messbaren Indikatoren hinterlegten und flächenmäßig quantifizierten Zielen konkretisiert, wobei die Auswahl

¹⁵ EG 65 W-VO; Telesetsky, in: Telesetsky et al. (Hrsg.), *Ecological Restoration in International Environmental Law*, Routledge 2017, Kapitel 11.

¹⁶ Das Gesamt-Nutzen-Kosten-Verhältnis eines wirksamen globalen Programms zur Erhaltung der verbleibenden unberührten Natur weltweit wird auf mindestens 100 zu 1 geschätzt, siehe Balmford et al., *Economic reasons for conserving wild nature*, Science Vol 297, Issue 5583, pp. 950-953.

¹⁷ EU-Biodiversitätsstrategie für 2030, COM (2020) 380 final, Gliederungspunkt 2; EEA Report Nr. 10/2020 State of Nature, 41, <https://www.eea.europa.eu/publications/state-of-nature-in-the-eu-2020> zuletzt aufgerufen am 21.07.2025; zu den Defiziten der FFH-RL, siehe Hoeck, *European Energy and Environmental Law Review*, October 2022, 320 (322).

¹⁸ Zum Gesetzgebungsprozess Bodenbender, NuR 2024, 525; Luick et al., NuL 57 (3) (2025), 11-21.

¹⁹ Vgl. dazu Art. 2 W-VO; Bodenbender, NuR 2024, 525 (527).

²⁰ Art. 1 W-VO.

²¹ Art. 3 Nr. 3 W-VO lautet: „„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“.

²² Hendrischke, ZUR 2025, 150 (150).

von Flächen und Maßnahmen den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Durchführung überlassen bleibt, dokumentiert in ihren nationalen Wiederherstellungsplänen (**NWP**).²³ Dabei geht der räumliche Anwendungsbereich der W-VO über die Natura 2000-Kulisse hinaus²⁴ und betont zudem die bessere Vernetzung der Lebensräume.²⁵ Zudem wird ein „allgemeiner flächenscharfer Schutzansatz auf der Mikroebene“ (Art. 4 und 5 W-VO) kombiniert mit „sektoralen räumlich übergeordneten Zielen auf der Makroebene (Art. 8 ff. W-VO)“, was eine erhöhte Flexibilität, aber auch Wirksamkeit ermöglicht.²⁶ Neu ist zudem der rechtliche Schutz der Bestäuber und die Pflicht eines Bestäuber-Monitorings nach Art. 10 W-VO. Eine Besonderheit ist ferner, dass die W-VO implizit den auf internationaler Ebene im Rahmen des Übereinkommens über die biologische Vielfalt entwickelten Ökosystem-Ansatz²⁷ verfolgt, wonach Land, Wasser und lebenden Ressourcen so bewirtschaftet werden, dass der Schutz und die nachhaltige Nutzung auf gerechte Weise fördert werden, u.a. indem die

- Wiederherstellung von Ökosystemvernetzung und -funktion (wie etwa in Art. 9 W-VO bzgl. der Flüsse und ihrer Auen)
- und Ökosystemleistungen (wie etwa in Bezug auf die Ernährungssicherheit in Art. 11 oder Kühlung der Städte durch Grünflächen in Art. 8 W-VO)

adressiert werden. Die W-VO definiert ein „**Ökosystem**“ als ein komplexes dynamisches Wirkungsgefüge von Pflanzen-, Tier-, Pilz- und Mikroorganismengemeinschaften und ihrer abiotischen Umwelt, die eine funktionelle Einheit bilden und Lebensraumtypen, Habitate von Arten und Artenpopulationen umfasst. Dies impliziert auch, aber freilich nicht nur, dass „die Entwicklung einer eigenen natürlichen Dynamik durch Ökosysteme, zum Beispiel durch die Aufgabe der Holzernte und die Stärkung von Naturbeschaffenheit und Wildnis“,²⁸ gefördert werden kann. Ebenso können soziale, ökonomische, kulturelle und regionale Erfordernisse und Besonderheiten, einschließlich der Bevölkerungsdichte, bei der Planung und Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahmen Berücksichtigung finden.²⁹ Zudem sieht die W-VO Ausnahmen und Privilegierungen insbesondere aber nicht nur für den Ausbau erneuerbarer Energien und für die Landesverteidigung vor. Gleichzeitig enthält die W-VO Vorschriften, die im Rahmen von Planungs- und Zulassungsverfahren vonseiten der einzelstaatlichen Behörden des Bundes und der Länder bei ihren Entscheidungen zu beachten sind, wie etwa die Verschlechterungsverbote nach Art. 4 Abs. 11 und Art. 5 Abs. 9 W-VO.³⁰ Einen Ansatz für einen „transformativen Wandel“, wie es seitens des Weltbiodiversitätsrates (IPBES) für notwendig erachtet wird,³¹ enthält die W-VO indes nicht.³²

²³ Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025:37, 75 (80).

²⁴ EG 26 W-VO.

²⁵ Siehe z.B. Art. 4 Abs. 7 W-VO; Hendrichke, ZUR 2025, 150 (150).

²⁶ Hendrichke, NuR 2025, 669 (671).

²⁷ Vgl. CBD COP 5 Decision V/6 und Kunming-Montreal Biodiversity Framework → 2.2.1.

²⁸ Anhang VII Abs. 23 W-VO.

²⁹ Art. 191 Abs. 2 AUEV; Art. 14 Abs. 9 bis 16 W-VO; EG 70 W-VO.

³⁰ Hendrichke, ZUR 2025, 150 (154).

³¹ IPBES (2019), Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services, Brondizio/Settele/Díaz/Ngo (eds), IPBES secretariat, Bonn.

³² So auch Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025:37, 75 (78).

Mit den folgenden Ausführungen sollen ausgewählte Vorschriften der W-VO juristisch kommentiert und eingeordnet werden. Dafür werden zunächst in den Vorbemerkungen (2) die bereits vor bzw. neben der W-VO geltenden gesetzlichen Rahmenbedingungen in Deutschland, durch welche die Wiederherstellung von Ökosystemen geregelt wird oder die hierauf Einfluss haben, analysiert. Es wird aufgezeigt, dass neben einigen bereits bestehenden Wiederherstellungsverpflichtungen – vor allem des europäischen Umweltrechts – auch nationale Vorgaben, die die Nutzung, Beeinträchtigung und Belastung von Ökosystemen regulieren, Einfluss auf die Möglichkeiten und Grenzen der Wiederherstellung der Natur haben. Landesrechtliche Vorgaben und Unterschiede werden nicht dargestellt. Im Rahmen der Kommentierung ausgesuchter Normen der W-VO (3) wird analysiert, welche bereits bestehenden Verpflichtungen mit der jeweiligen Norm der W-VO adressiert werden und welche zusätzlichen Verpflichtungen die W-VO beinhaltet. Insgesamt werden die Synergien mit und Konflikte zu bereits bestehenden nationalen, europäischen und internationalen Verpflichtungen deutlich. Innerhalb der Vorbemerkung und der Kommentierung wird mit diesem Symbol → verwiesen.

2 Vorbemerkung

2.1 Entstehungsgeschichte der W-VO

Wegen der zunehmenden Degradierung der biologischen Vielfalt und der Nichterreichung bisheriger Biodiversitätsziele,³³ haben die Vertragsstaaten des Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD) auf der 15. Vertragsstaatenkonferenz 2022 in Montreal mit dem Beschluss des Kunming-Montreal **Global Biodiversity Framework (GBF)** verschiedene, teilweise quantifizierbare Ziele vereinbart. Diese wurden zudem weitest möglich mit Indikatoren zur Messung der Zielerreichung unterlegt. Bereits zuvor hatte die EU im Rahmen des Green Deals im Mai 2020 die EU-Biodiversitätsstrategie (EUBDS) für 2030 vorgelegt.³⁴ Darin wurden Ziele zur Wiederherstellung der Natur innerhalb der Mitgliedstaaten, die Stärkung der Biodiversität und die Reduktion des Drucks auf die Ökosysteme vorgesehen.³⁵ Zudem kündigte die Europäische Kommission an, rechtsverbindliche Ziele zur Wiederherstellung vorzuschlagen. Nicht zuletzt wegen der bislang unzureichenden Wirkung bestehender europäischer Bestimmungen,³⁶ die u.a. zur Wiederherstellung oder Wahrung eines günstigen Erhaltungszustandes verpflichten, wurde es vielfach begrüßt, die Erreichung des Wiederherstellungsziels durch ein entsprechendes Gesetz zu unterstützen.

Ein solches Gesetz wurde nach zähem Ringen und vielseitiger Kritik³⁷ in Form der W-VO angenommen und ist am 18. August 2024 in Kraft getreten.³⁸ Nach Art. 1 W-VO soll die Verordnung zur langfristigen und nachhaltigen Erholung biodiverser und widerstandsfähiger Ökosysteme in den Land- und Meeresflächen der Mitgliedstaaten durch die Wiederherstellung geschädigter Ökosysteme beitragen. Sie soll dazu dienen, die übergeordneten Ziele der Union in Bezug auf den Klimaschutz, die Anpassung an den Klimawandel und die Landdegradationsneutralität zu verwirklichen und zur Verbesserung der Ernährungssicherheit beitragen. Die W-VO zeichnet sich dadurch aus, dass mit ihr der bislang insbesondere in der FFH-RL und VRL enthaltende gebietsbezogene oder artenspezifische Schutzansatz um einen umfassenden, ökosystembasierten Regulierungsrahmen erweitert wird. Schließlich soll die W-VO dazu dienen, die internationalen Verpflichtungen der Union zu erfüllen.³⁹

Deutschland steht in der Pflicht, die in der W-VO verabschiedeten Ziele bzgl. der unterschiedlichen Ökosysteme, LRT, Biotoptypen und Habitate der Arten auf nationaler Ebene zu

³³ So wurden die bereits auf der zehnten Vertragsstaatenkonferenz im Jahr 2010 gesteckten Ziele (»Aichi-Ziele«) verfehlt, Global Biodiversity Outlook 5 2020. Gleiches gilt für das biodiversitätsbezogene Sustainable Development Goal 15, https://www.2030agenda.de/sites/default/files/2030/zwischenbilanz/Agenda_2030_Zwischenbilanz_online-2.pdf, zuletzt abgerufen am 5.1.2026. Im Übrigen wurden auch auf nationaler Ebene die in der deutschen Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt 2007 formulierten und auf das Zieljahr 2020 ausgerichteten Ziele nicht erreicht. Zudem wird bereits jetzt prognostiziert, dass einige der Ziele der Europäischen Biodiversitätsstrategie 2030 nicht erreicht werden können, vgl. Dashboard <https://dopa.jrc.ec.europa.eu/kcbd/EUBDS2030-dashboard/?version=1> (Stand 16. Mai 2025).

³⁴ Zur Halbzeitevaluierung der EUBDS 2030, siehe das Dashboard der EUBDS <https://dopa.jrc.ec.europa.eu/kcbd/EUBDS2030-dashboard/?version=1>, zuletzt abgerufen am 5.1.2026.

³⁵ Vgl. Ziff. 11 EUBDS 2030.

³⁶ Bodenbender, NuR 2024, 525.

³⁷ Meusburger/Baumgartner, RdU 2024, 111-116.

³⁸ Dazu Bodenbender, NuR 2024, 525 f.; Luick et al., NuL 57 (3) (2025), 11-21.

³⁹ Schieferdecker, NVwZ 2024, 1865 (1865).

erreichen bzw. entsprechende Wiederherstellungsmaßnahmen durchzuführen und entgegenstehendes Recht anzupassen. Zur Strukturierung der Umsetzung der einzelnen Verpflichtungen in der W-VO dienen die **nationalen Wiederherstellungspläne (NWP)**, die von den Mitgliedstaaten bis September 2026 im Entwurf zu erstellen sind (Art. 14 bis 16 W-VO).⁴⁰ Die Kommission hat die Gelegenheit, bis sechs Monate nach Einreichen des Entwurfs Anmerkungen zurückzusenden. Diese Anmerkungen sind für die finale Fassung, welche sechs Monate nach Erhalt der Anmerkungen der Kommission vorzulegen ist, zu berücksichtigen (Art. 17 W-VO). Als **hinkende Verordnung**⁴¹ erfordert die W-VO zu ihrer Durchführung den Erlass administrativer, legislativer und planerischer Maßnahmen und Instrumente, wobei die Mitgliedstaaten einen mehr oder weniger großen Gestaltungsspielraum haben.⁴² Die W-VO hat damit inhaltlich teilweise den Charakter einer Richtlinie. In Deutschland könnte der untergesetzliche Wiederherstellungsplan von einem Durchführungsgesetz⁴³ flankiert werden. Ob der deutsche Gesetzgeber zudem ein Maßstäbe- oder Leitgesetz⁴⁴ oder ein „Biodiversitätsschutzgesetz“ analog zum Klimaschutzgesetz (KSG)⁴⁵ annehmen wird, ist indes gänzlich offen.⁴⁶ Dass und wie die Ziele der W-VO erreicht werden können, zeigen verschiedene interdisziplinäre Publikationen.⁴⁷

2.2 Überblick über die bisherigen rechtlichen Rahmenbedingungen und inhaltlichen Vorgaben für die Wiederherstellung von Ökosystemen

Bereits vor Erlass der W-VO bestand ein umfangreicher Rechtsrahmen, welcher auch – wenn auch oftmals nur allgemein oder mittelbar – die Wiederherstellung von Ökosystemen zum Gegenstand hatte und bei der Umsetzung der W-VO weiterhin zu beachten ist. Neben verfassungsrechtlichen Vorgaben – welche vorliegend nicht weiter vertieft werden⁴⁸ – prägen diverse internationale Übereinkommen wie jenes über die biologische Vielfalt einschließlich

⁴⁰ Dazu bereits SRU/WBBGR/WBW, Stellungnahme: Renaturierung: Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften, Aktualisierte Fassung, August 2024, Tz. 97.

⁴¹ Hinkende Verordnungen enthalten trotz ihrer unmittelbaren Geltung die Verpflichtung zum Erlass von Durchführungsmaßnahmen; Zum Begriff: Ruffert, in: Callies/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 288 Rn. 22.

⁴² Zum Gestaltungsspielraum und möglichen Maßnahmen siehe die Übersicht von Kupilas et al, Compilation of existing guidance on ecosystem restoration, März 2024, Ecologic Institut Berlin; Bodenbender NuR 2024, 525 (533).

⁴³ SRU/WBBGR/WBW, Stellungnahme: Renaturierung: Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften, Aktualisierte Fassung, August 2024, Tz. 99; Köck, ZUR 2025, 1; Köck, NuL 2025, 40 (42).

⁴⁴ Dazu Verheyen/Franke, Ein Gesetz für eine intakte Natur, Rechtsgutachten iAv Greenpeace, Februar 2025.

⁴⁵ Dazu Henn et al., NuR 2024, 234-242.

⁴⁶ Allenfalls die am 23.10.2024 zum Bundesverfassungsgericht erhobene „Biodiversitätsklage“, die der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und einzelne natürliche Personen erhoben haben, könnte einen solchen Schritt wahrscheinlicher machen.

⁴⁷ Marquardt et al. betonen fünf Erfolgsfaktoren für die Wiederherstellung: eine erhöhte Akzeptanz von Wiederherstellung und Landschaftsveränderungen; vereinbarte quantitative und qualifizierte nationale Wiederherstellungsziele; eine verbesserte Koordinierung der Naturwiederherstellung mit anderen Landnutzungen; unterstützende organisatorische und rechtliche Rahmenbedingungen; sowie eine erhöhte Attraktivität der Naturwiederherstellung für Landnutzer*innen und Landbesitzende, Marquardt et al., Restoration Ecology, Volume 33, Issue 7, September 2025, e70121; siehe auch Grabbe et al., Implementing the EU Nature Restoration Law: exploring pathways for member states, Working Paper 11/2025, Bruegel.

⁴⁸ Dazu jeweils kurz Möckel, NuR 2024, 443-453; Schlacke/Sauthoff, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Wiedervernässung von Mooren, Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 02/2024; Verheyen/Franke, Ein Gesetz für eine intakte Natur, Rechtsgutachten i.A.v. Greenpeace, Februar 2025.

des Global Biodiversity Framework das Verständnis vieler europäischer und nationaler Bestimmungen betreffend die Wiederherstellung der Natur. Zu diesen Bestimmungen zählen auf unionsrechtlicher Ebene insbesondere

- die Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über die Prävention und das Management der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten (ABl. L 317 S. 35) - **Invasive Arten-VO**
- die Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 S. 7) - **FFH-RL**
- die Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten (ABl. 2010 L 20 S. 7) - Vogelschutzrichtlinie, **VRL**
- die Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327 S. 1) - Wasserrahmenrichtlinie, **WRRL**
- die Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (ABl. L 164 S. 19) - Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie, **MSRL**
- ferner auch die Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 26 S. 1) - Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie, **UVP-RL**
- die Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 S. 30) - Strategische Umweltprüfungs-Richtlinie, **SUP-RL** und
- die Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden (ABl. L 143 S. 56) - Umwelthaftungs-Richtlinie, **UHRL**.

Diese europäischen Bestimmungen sowie die mit diesen im Zusammenhang stehenden Maßnahmen, Programme, Pläne und Strategien sind im Rahmen der Erstellung des nationalen Wiederherstellungsplans nach Art. 14 Abs. 14 W-VO zu berücksichtigen.

Auf nationaler Ebene setzen

- das Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (**Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG**), i. d. F. der Bekanntmachung vom 29. Juli 2009, (BGBl. 2009 I S. 2542), zuletzt geändert durch Art. 48 Viertes BürokratieentlastungsG vom 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323)
- Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (**Wasserhaushaltsgesetz – WHG**), i. d. F. der Bekanntmachung vom 31. Juli 2009 (BGBl. 2009 I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 7 G zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der RL (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des transeuropäischen Verkehrsnetzes vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409)

- das Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (**UVPG**), i.d.F. der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. 2021 I S. 540), zuletzt geändert durch Art. 10 Viertes BürokratieentlastungsG vom 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323)
- das Baugesetzbuch (**BauGB**), i.d.F. der Bekanntmachung vom 3. November 2017, (BGBl. 2017 I S. 3634), zuletzt geändert durch Art. 3 G für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394)
- das Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (**Bundeswaldgesetz, BWaldG**), i.d.F. vom 2. Mai 1975 (BGBl. 1975 I S. 1037), zuletzt geändert durch Art. 112 Personengesellschaftsrechtsmodernisierungsg (MoPeG) vom 10.8.2021 (BGBl. I S. 3436)
- das unionsrechtliche geprägte und überformte Agrarumweltrecht

zentrale Rahmenbedingungen für die Wiederherstellung der Natur in Deutschland, wobei mit Blick auf die Durchführung der W-VO Anpassungen erforderlich werden können, auf die im Folgenden nicht weiter eingegangen wird.

Im Zuge der Bemühungen um die Verringerung der Treibhausgasemissionen und der Energiewende haben insbesondere

- die Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22. Dezember 2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien (ABl. L 335 S. 36) - **Dringlichkeitsverordnung, auch Notfall-VO**
- die Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung) (ABl. L 328 S. 82) - Erneuerbare-Energien-Richtlinie II, **RED II**
- und die Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates (ABl. L, 2023/2413, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2023/2413/oj>), - Erneuerbare-Energien-Richtlinie III, (**RED III**)

zu erheblichen Änderungen im europäischen und nationalen Umwelt- und Naturschutzrecht geführt. Da die verschiedenen Landnutzungen und Landschaftsumgestaltungen großen Einfluss auf den Klimaschutz und die Anpassung an die Klimaveränderungen haben, gibt es zahlreiche Synergien und Überschneidungen zwischen der W-VO und dem Klimaschutz- und Klimaanpassungsrecht, insbesondere hinsichtlich der Wiederherstellung von Wäldern, Mooren und Auenlandschaften als natürliche Senken (vgl. Pariser Übereinkommen, Klima-Verordnungen 2021/1119 und 2018/842, LULUCF-Verordnung 2018/841, KSG, KAnG), wobei dieses Themenfeld nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung ist.

Im Folgenden werden nach einer knappen Darstellung des Übereinkommens für die biologische Vielfalt als die Wiederherstellung der Natur überwölbenendes Völkerrecht (2.2.1) die im vorliegenden Kontext relevanten Regelungen in den Bereichen Gebiets- und Artenschutzrecht (2.2.2), Gewässerschutzrecht (2.2.3), Meeresschutzrecht (2.2.4), Landwirtschaft (2.2.5), Wald und Forstwirtschaft (2.2.6), sowie die durch die Beschleunigung der Energiewende erfolgten Modifikationen des Umwelt- und Naturschutzrechts (2.2.7) kurz dargestellt. Auf die unterschiedlichen landesrechtlichen Vorschriften wird nicht eingegangen. Zudem wird der

instrumentelle Rahmen des Raum- und Fachplanungsrechts, der für die Wiederherstellung der Natur genutzt werden kann, skizziert (2.3.). Schließlich werden allgemeine Fragen zur W-VO wie die unmittelbare Geltung und Anwendbarkeit, der räumlicher Anwendungsbereich, Rechtsschutzfragen, das Verhältnis der Artikel der W-VO untereinander sowie W-VO spezifische Begrifflichkeiten erläutert (2.4.)

2.2.1 Übereinkommen über die biologische Vielfalt und Global Biodiversity Framework

Auf internationaler Ebene ist das im Jahr 1993 in Kraft getretene Übereinkommen über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity, CBD)⁴⁹ neben dem Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere für Lebensräume von Wasser- und Watvögel, von internationaler Bedeutung (Ramsar-Konvention, 1971),⁵⁰ dem Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wild lebenden Tierarten (Bonner Konvention, Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals, CMS, 1979)⁵¹ und dem Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (Berner Konvention, 1979)⁵² ein bedeutendes Instrument für den Schutz der terrestrischen und marinen⁵³ Biodiversität. Dadurch, dass die CBD den Biodiversitätsverlust mitsamt seinen direkten und indirekten Treibern durch einen umfassenden Ansatz adressieren will, gehen die Bestimmungen und Ziele der CBD über das klassische Naturschutzrecht mit seinem Gebiets- und Artenschutz hinaus. Erhalt der Biodiversität und Wiederherstellung von Ökosystemen (Art. 1, 6, 8-10 CBD) sollen die Vertragsstaaten durch nationale Biodiversitätsstrategien, -pläne und -programme verfolgen. Sie sollen Problembereiche identifizieren und überwachen (Art. 7 CBD). In diesem Zusammenhang hat die Bundesrepublik 2007 die erste Nationale Biodiversitätsstrategie (NBS) erlassen,⁵⁴ wobei die Ziele für 2020 größtenteils nicht erreicht wurden.⁵⁵ Da die Verpflichtungen der Vertragsstaaten der CBD vielfach weit und unpräzise formuliert sind, verabschiedet die Vertragsstaatenkonferenz (COP) seit 2002 zur Präzisierung und autoritativen Auslegung der CBD und ihrer Protokolle globale Strategiepläne.⁵⁶ Nachdem die Ziele des strategischen Plans der abgelaufenen Dekade (Strategic Plan for Biodiversity 2011-2020,

⁴⁹ Gesetz zu dem Übereinkommen vom 5. Juni 1992 über die biologische Vielfalt vom 30. August 1993 (BGBl. 1993 II S. 1741).

⁵⁰ Gesetz zu dem Übereinkommen vom 2. Februar 1971 über Feuchtgebiete, insbesondere für Lebensräume von Wasser- und Watvögeln, von internationaler Bedeutung vom 24. Juli 1976 (BGBl. 1976 II, S. 1266).

⁵¹ Gesetz zu dem Übereinkommen vom 23. Juni 1979 zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten vom 29. Juni 1984 (BGBl. 1984 II, S. 569), das zuletzt durch Artikel 286 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist.

⁵² Gesetz zu dem Übereinkommen vom 19. September 1979 über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume (BGBl. 1984 II, S. 618), das zuletzt durch Artikel 285 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328) geändert worden ist; Gerbig/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 2024, § 9 Rn. 24 f.

⁵³ Die Pflichten unter der CBD gelten auch in der AWZ und auf dem Festlandsockel (Art. 4 Buchst. a)), und sehr beschränkt auf Hoher See und dem Tiefseeboden (Art. 5 CBD).

⁵⁴ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2007): Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. BMU Berlin: 178 S.

⁵⁵ Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Hrsg.) (2021): Aktiv für die biologische Vielfalt. Rechenschaftsbericht 2021 der Bundesregierung zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. BMU. Berlin: 141 S.

⁵⁶ Henn et al, NuR 2024, 234-242.

Aichi Biodiversity Targets) überwiegend nicht erreicht⁵⁷ und der Verlust der Integrität der Biosphäre immer dringlicher wurde, sollte der auf der COP15 zu beschließende Dekadenplan für die Zeit bis 2030 ambitionierter und überprüfbar sein.⁵⁸ So wurde nach langen Verhandlungen der Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF)⁵⁹ einschließlich des Beschlusses zum Monitoring⁶⁰ im Dezember 2022 in Montreal als dritter Strategieplan⁶¹ der CBD beschlossen. Um ihren Beitrag zur Erreichung der Ziele des GBF zu leisten, hat die Bundesregierung 2024 die Neuauflage der deutschen NBS 2030 verabschiedet. Die NBS 2030 ist im Rahmen der Erstellung des ersten nationalen Wiederherstellungsplans zu berücksichtigen (Art. 14 Abs. 14 W-VO).⁶²

Basierend auf dem damaligen Kenntnisstand definiert der GBF eine Vision für 2050 mit den vier Statuszielen (goals) A-D, einem Auftrag bis 2030 sowie die für deren Realisierung erforderlichen 23 Handlungsziele (targets).⁶³ Statusziel A verlangt beispielsweise bis 2050: „Die Unversehrtheit, die Vernetzung und die Widerstandsfähigkeit aller Ökosysteme sind aufrechterhalten, gestärkt oder wiederhergestellt, und die Fläche natürlicher Ökosysteme ist bis 2050 erheblich vergrößert; das vom Menschen verursachte Aussterben bekanntermaßen bedrohter Arten ist angehalten, die Aussterberate und das Aussterberisiko aller Arten sind bis 2050 um das Zehnfache gesenkt, und die Häufigkeit von Populationen heimischer wildlebender Arten ist auf ein gesundes und widerstandsfähiges Niveau erhöht; die genetische Vielfalt innerhalb der Populationen wildlebender und domestizierter Arten ist bewahrt und damit ihr Anpassungspotenzial gesichert.“ Ebenso von Bedeutung ist der Auftrag bis 2030 (mission), wonach die Vertragsstaaten u.a. dringend handeln sollen, um den Verlust der biologischen Vielfalt aufzuhalten und umzukehren, damit sich die Natur zum Nutzen der Menschen und des Planeten erholen kann.⁶⁴

Der GBF benennt für die Erreichung des Auftrags bis 2030 auf wissenschaftlichen Vorarbeiten und Ausarbeitungen von IPBES beruhende Handlungsziele (targets 1-23). Wie an anderer Stelle ausgeführt, sieht der GBF beispielsweise vor, „dass der Verlust biodiversitätsreicher Gebiete dank einer umfassenden Raumplanung und eines effektiven Bewirtschaftungsmanagements bis 2030 auf null reduziert wird (target 1). Bis 2030 sollen zudem 30 % der heute degradierten Ökosysteme wiederhergestellt werden (target 2). Zudem soll in der laufenden Dekade der Anteil der effektiv geschützten und miteinander verbundenen Gebiete auf 30 % erhöht werden (target 3).“⁶⁵ Ebenso verlangt das sechste Handlungsziel bis 2030, die negati-

⁵⁷ Secretariat of the Convention on Biological Diversity (CBD), 5th Global biodiversity outlook, 2020; WWF, Living planet report 2020: Bending the curve of biodiversity loss, 2020.

⁵⁸ Henn et al, NuR 2024, 234-242.

⁵⁹ CBD COP15, Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, CBD/COP/DEC/15/4, <https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-15/cop-15-dec-04-en.pdf>; abgerufen am 5.1.2026.

⁶⁰ CBD COP15, Monitoring framework for the Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, CBD/COP/DEC/15/5. Für das Monitoring wurden zahlreiche Indikatoren zur Messung der Zielerreichung benannt.

⁶¹ CBD COP15, Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework, CBD/COP/DEC/15/4, Rn. 8.

⁶² Zu den Bedingungen für die Zielerreichung, Zinngrebe et al., NuL 2025, 16-25.

⁶³ Dazu Hughes, Integrative Conservation, März 2023, 1-9; Schlacke, ZUR 2023, 129; Klöpfer/Ließneck, EurUP 2023, 409-429.

⁶⁴ CBD/COP/DEC/15/4, Section F.

⁶⁵ Henn et al., NuR 2024, 234 (241).

ven Auswirkungen invasiver gebietsfremder Tier- und Pflanzenarten zu beseitigen, verhindern, minimieren oder zu reduzieren (target 6). Des Weiteren sollen Nährstoffeinträge in die Umwelt und das Risiko von Pestiziden und anderen schädlichen Chemikalien halbiert, Plastikverschmutzung möglichst vollständig beseitigt, und schädliche Subventionen substantiell reduziert werden (target 7). Diese teils quantifizierten Ziele sind mit Hilfe von Biodiversity-Mainstreaming, Capacity-Building, einer soliden Finanzplanung, Öffentlichkeitspartizipation und unter Berücksichtigung von Gendergerechtigkeit (targets 14, 19-23) zu erreichen.⁶⁶ Der GBF empfiehlt den Unterzeichnerstaaten dringend, u.a. den Ökosystem-Ansatz bei der Implementierung zu berücksichtigen.

Die Verpflichtungen der Vertragsstaaten der CBD bedürfen als „non self-executing“⁶⁷ Normen einer Ausführung auf nationaler Ebene. Neben dem Erlass von nationalen Strategien sind daher Ausführungsgesetze erforderlich. Diese hat der Gesetzgeber lediglich an manchen Stellen erlassen,⁶⁸ wobei CBD-bezogene Gesetze regelmäßig auf Vorgaben des europäischen Gesetzgebers zurückzuführen sind. Ein Beispiel für das Ineinandergreifen des Mehrebenensystems sind die Regelungen betreffend invasive Arten, welche mit Blick auf die CBD-Verpflichtungen der Union durch den europäischen Gesetzgeber mit der Verordnung (EU) 1143/2014 präzisiert und durch den deutschen Gesetzgeber in §§ 40a-40f BNatSchG durchgeführt wurden.

2.2.2 Natur-, Gebiets- und Artenschutzrecht

Auf europäischer Ebene bestehen im Bereich des terrestrischen und marinen Gebiets- und Artenschutzes Wiederherstellungsverpflichtungen insbesondere nach der **FFH-RL** sowie nach der **VRL**. Beide Richtlinien dienen dazu, internationale Abkommen, insbesondere die Berner Konvention und die Bonner Konvention auf unionsrechtlicher Ebene umzusetzen.⁶⁹

Die VRL verlangt seit 1979, dass zur Erhaltung und Wiederherstellung der Lebensstätten und Lebensräume geschützter Vogelarten Schutzgebiete errichtet, Lebensräume in und außerhalb von Schutzgebieten gepflegt und ökologisch richtig gestaltet, und Lebensstätten **wiederhergestellt und neugeschaffen** werden (Art. 3 Abs. 2 VRL).⁷⁰ Seit 1992 erweitert die **FFH-RL** diese Verpflichtung auf eine Vielzahl von natürlichen oder naturnahen Lebensräumen so-

⁶⁶ Henn et al., NuR 2024, 234 (241).

⁶⁷ Self-executing Normen sind völkerrechtliche Bestimmungen, die ohne weitere nationale Umsetzung direkt von den Gerichten und Behörden eines Staates angewendet werden können, weil sie bereits aus sich heraus hinreichend klar und bestimmt sind, indem sie bspw. klare Rechte und Pflichten für Einzelpersonen oder Staaten festlegen. Non-self-executing Normen sind weniger eindeutig formuliert und erfordern eine weitere Konkretisierung (Transformation) durch innerstaatliche Rechtsvorschriften. Sie können beispielsweise allgemeine Grundsätze oder Zielvorgaben enthalten, die erst durch eine nationale Umsetzung in konkrete Rechte und Pflichten überführt werden müssen.

⁶⁸ Bspw. § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 1 UVPG a.F. oder § 40a BNatSchG (invasive Arten).

⁶⁹ Vgl. den Bericht 1997–1998 (Artikel 9 Absatz 2) – Übereinkommen über die Erhaltung der europäischen wildlebenden Pflanzen und Tiere und ihrer natürlichen Lebensräume – Ständiger Ausschuss der Kommission (Dok. SEC[2001] 515 endg.): „Die Richtlinie 79/409/EWG über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten und die Richtlinie 92/43/EWG zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen bilden den Rahmen, in dem die Bestimmungen des Übereinkommens von Bern angewandt werden.“ Vgl. auch Müller, NuR 2005, 158.

⁷⁰ Dazu Tesing, EurUP 2025, 220 (222).

wie ausgewählten Tier- und Pflanzenarten. Die FFH-RL „hat zum Ziel, zur Sicherung der Artenvielfalt durch die Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen[arten der Anhänge I und II] im europäischen Gebiet der Mitgliedstaaten [...] beizutragen“ (Art. 2 Abs. 1 FFH-RL). Die aufgrund der FFH-RL zu treffenden Maßnahmen „zielen darauf ab, einen günstigen Erhaltungszustand der natürlichen Lebensräume und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten von gemeinschaftlichem Interesse zu **bewahren** oder **wiederherzustellen**“ (Art. 2 Abs. 2 FFH-RL).⁷¹ Im Unterschied zur W-VO haben die in der FFH-RL und der VRL enthaltenen Pflichten keinen Fristbezug und keine spezifischen Indikatoren zur Messung der Zielerreichung.⁷² Wohl aber wird der Umsetzungserfolg durch die nationale und gemeinschaftliche Bewertung in den Berichten nach Art. 17 FFH-RL bzw. Art. 12 VRL bewertet bzw. gemessen.

Gebietsschutzrecht:

Nach Art. 3 Abs. 1 und 2 FFH-RL ist ein kohärentes europäisches ökologisches Netz besonderer Schutzgebiete (**Natura 2000**) zu errichten,⁷³ das sowohl die Lebensraumtypen (**LRT**) des Anhangs I sowie die **Habitats der Arten** des Anhangs II der FFH-RL als auch die Vogelschutzgebiete nach der VRL umfasst. Das **Natura 2000-Netz** muss den **Fortbestand** oder gegebenenfalls **die Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustandes** dieser natürlichen Lebensraumtypen und Habitats der Arten in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten (Art. 3 Abs. 1 FFH-RL). Mitgliedstaaten treffen die geeigneten Maßnahmen, um in den Natura 2000-Gebieten die Verschlechterung der natürlichen Lebensräume und Habitats 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 Richtlinien erheblich auswirken können. Art. 6 FFH-RL verpflichtet zur präventiven Durchführung einer FFH-**Verträglichkeitsprüfung** für bestimmte Pläne und für Projekte (Art. 6 Abs. 3 FFH-RL, Umsetzung mit §§ 34 bis 36 BNatSchG). **Verschlechterungen** sind grundsätzlich **verboten** und erhebliche Beeinträchtigungen eines Gebietes sind nur aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses zulässig und ausgleichspflichtig (Art. 6 Abs. 4 S. 1 FFH-RL).

Artenschutzrecht

Im europäischen Artenschutzrecht bestehen umfassende Zugriffs- und Tötungsverbote, wobei die nach dem Wortlaut erforderliche Schädigungsabsicht begrifflich auch die billigende Inkaufnahme eines Schadens einschließt.⁷⁴ Zudem schützen die Tötungs- und Zerstörungsverbote nach Art. 5 Buchst. a und b VRL – entgegen häufiger Praxis in zahlreichen Mitgliedstaaten – jedes Vogelindividuum und zwar unabhängig davon, ob die Art global oder lokal gefährdet ist oder sich der Eingriff auf die Population auswirkt.⁷⁵ Hinsichtlich des Störungsverbotes des Art. 5 Buchst. d VRL gilt, dass Störungen nur dann verboten sind, sofern sie sich auf die Zielsetzung der VRL erheblich auswirken können, wobei bei dieser Prüfung die im

⁷¹ Dazu Tesing, EurUP 2025, 220 (223).

⁷² Zu den Defiziten der FFH-RL: Hoeck, European Energy and Environmental Law Review, October 2022, 320.

⁷³ Dazu Möckel, NuR 2025, 370 (371).

⁷⁴ St. Rspr. des EuGH, siehe bspw. Ur. v. 10.11.2016 - C-504/14, Kommission/Griechenland (Kyparissia), Rn. 159; diese Rspr. gilt auch für Art. 5 VRL: EuGH, Ur. v. 1.08.2025 - C-784/23, Voore Mets ./.. Keskkonnaamet, Rn. 47.

⁷⁵ EuGH, Ur. v. 1.08.2025 - C-784/23, Voore Mets ./.. Keskkonnaamet, Rn. 45.

Rahmen eines Vorhabens durchgeführten Vermeidungs- und Minderungsmaßnahmen zu berücksichtigen sind.⁷⁶ Erfasst sind solche absichtlichen Störungen, die sich auf das für ausreichend erachtete Niveau der Bestände wildlebender Vogelarten – und nicht auf Individuen dieser Arten – erheblich auswirken, es sei denn der Bestand einer bestimmten wildlebenden Vogelart ist zahlenmäßig so weit zurückgegangen, dass die Störung einzelner Individuen dieser Art ihre Erhaltung gefährden könnte.⁷⁷ Die Mitgliedstaaten können von den Bestimmungen zudem nach den Voraussetzungen des Art. 16 FFH-RL abweichen. So sind Projekte und Pläne u.a. im Interesse der Volksgesundheit und der öffentlichen Sicherheit oder aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich sozialer oder wirtschaftlicher Art, oder positiver Folgen für die Umwelt (Art. 16 Abs. 1 Buchst. c FFH-RL) möglich. Ausnahmen von den Verboten nach Art. 5 VRL wiederum sind nur aus den in Art. 9 Abs. 1 VRL abschließend aufgeführten Gründen zulässig.⁷⁸ Zu den Gesetzesänderungen im Zuge der Beschleunigung des Ausbaus der **erneuerbaren Energien** → **2.2.7.**

Die unter der FFH-RL und der VRL bestehenden Vorgaben wurden in Deutschland mit einiger Verzögerung (für die FFH-RL bspw. erst 1998 und 2002) in nationales Recht implementiert und sind in §§ 31-36, 44-47 sowie 57 BNatSchG, § 13 Pflanzenschutzgesetz sowie diversen landesrechtlichen Vorschriften geregelt.⁷⁹ Die bestehenden Vorgaben werden jedoch nicht selten unzureichend vollzogen⁸⁰ und teilweise systematisch verletzt.⁸¹ Im Jahr 2020 wurde der Zustand von 63 % der FFH-Arten und 69 % der FFH-Lebensraumtypen in Deutschland als „ungünstig-unzureichend“ oder „ungünstig-schlecht“ eingestuft.⁸² Im jüngsten FFH-Bericht 2025 wurde der Erhaltungszustand bei 66 % der FFH-Arten- und 73 % der FFH-Lebensraumtypen-Bewertungen in Deutschland als „ungünstig-unzureichend“ oder „ungünstig-schlecht“ eingestuft. Dabei unterscheiden sich die Anteile der ungünstig-unzureichend und ungünstig-schlechten Bewertungen zwischen den einzelnen biogeografischen Regionen.

Neben der Umsetzung der Vorgaben der FFH-RL und der VRL hat der **nationale Gesetzgeber weitere Vorschriften** für den Erhalt und die Wiederherstellung der natürlichen Lebensgrundlagen erlassen. Mit der BNatSchG-Novelle von 2009 hat der Bundesgesetzgeber die Zielbestimmung der „Wiederherstellung von Natur und Landschaft“ nach **§ 1 Abs. 1 Nr. 3 a.E. BNatSchG**⁸³ eingeführt. Nach dieser Vorschrift ist Wiederherstellung⁸⁴ lediglich dann geboten, wenn sich „die Ziele des Naturschutzes nicht schon durch das Schützen, Pflegen und

⁷⁶ EuGH, Urt. v. 26.02.2026 - C- 131/24, Rn. 47.

⁷⁷ EuGH, Urt. v. 26.02.2026 - C- 131/24, Rn. 41.

⁷⁸ EuGH, Urt. v. 26.01.2012 - C-192/11, Kommission ./ Polen, Rn. 25.

⁷⁹ Gerbig/Schütte, Naturschutzrecht, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 2024, § 9 Rn. 20.

⁸⁰ Zum Vollzugsdefizit siehe Hendrichske, in: Schlacke, GK-BNatSchG 2024, Vor §§ 20-30 Rn. 5.

⁸¹ Zu den Mängeln bei Natura 2000 ausführlich Möckel, in: Schlacke, GK-BNatSchG 2024, §§ 33 und 34; Schütte/Gerbig, in: Schlacke, GK-BNatSchG 2024, Vorb. Zu §§ 44-47, Rn. 14; speziell zu Land und Forstwirtschaft, Möckel, Agrar- und Umweltrecht 51, 2-9 (2021); siehe zuletzt EuGH, Urt. v. 21.09.2023 - C-116/22, Kommission ./ Bundesrepublik Deutschland und Urt. v. 14.11.2024, C-47/23, Kommission ./ Bundesrepublik Deutschland; Bzgl. der VRL hat die Kommission 2024 gegen Deutschland ein weiteres Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet, https://germany.representation.ec.europa.eu/news/vertragsverletzungsverfahren-entscheidungen-zu-deutschland-2024-03-13_de, zuletzt abgerufen am 6.1.2026.

⁸² BMUV, Die Lage der Natur in Deutschland, Ergebnisse von EU-Vogelschutz- und FFH-Bericht, 2020, S. 5/6.

⁸³ § 1 Abs. 1 BNatSchG ist nach einhelliger Meinung eine normative Zielbestimmung, die keine selbstständige Rechtsfolge anordnet, sondern lediglich ein vom Normadressaten zu erreichendes Ziel definiert, Brinktrine, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR 74. Ed. 1.1.2022, BNatSchG § 1 Rn. 5 mwN und Rn. 44.

⁸⁴ Zum Wiederherstellungsgrundsatz Kerkmann, in: Schlacke, GK-BNatSchG 2024, § 1 Rn. 9.

Entwickeln verwirklichen lassen.“⁸⁵ Allerdings dürfte dies mit Blick auf den schlechten Erhaltungszustand zahlreicher Lebensraumtypen und Arten inzwischen in den meisten Konstellationen der Fall sein. Zudem hat der nationale Gesetzgeber ergänzend zu „Natura 2000“ nach der FFH-RL die Länder verpflichtet, ein Netz verbundener Biotope, das mindestens 10 % der Fläche eines jeden Landes umfassen soll (**Biotopverbund**, § 20 Abs. 1 BNatSchG), zu schaffen und dauerhaft zu gewährleisten (§ 21 Abs. 4 BNatSchG). Der Biotopverbund dient der Bewahrung, Wiederherstellung und Entwicklung funktionsfähiger ökologischer Wechselbeziehungen (§ 21 Abs. 1 S. 1 BNatSchG). In diesem Zusammenhang sind oberirdische Gewässer als Biotope zu erhalten und weiterzuentwickeln (§ 21 Abs. 5 BNatSchG). In Agrarlandschaften sind die erforderlichen Vernetzungselemente wie Feldraine und Trittsteinbiotope zu erhalten und dort, wo sie nicht ausreichend vorhanden sind, zu schaffen (**Biotopvernetzung**, § 21 Abs. 6 BNatSchG). Für diese Zwecke können Teile der Natur und Landschaft unter anderem als Naturschutzgebiete (NSG), Nationalparks, als Biosphärenreservate und Landschaftsschutzgebiete (LSG) geschützt werden. Neben dem Biotopverbund kann auch die dreigliedrige **Landschaftsplanung** (Länder: Landschaftsprogramme; Regionen: Landschaftsrahmenpläne; Gemeinden: Landschaftspläne) nach §§ 9 ff. BNatSchG im Rahmen der Wiederherstellung eine Rolle spielen (→ 2.2.7). Zudem hat der Bundesgesetzgeber einige FFH-LRT als gesetzliche Biotope unter besonderen Schutz gestellt, wie zuletzt die mageren Flachland-Mähwiesen und Berg-Mähwiesen in § 30 Abs. 2 Nr. 7 BNatSchG. Schließlich bestehen für Eingriffe in Natur und Landschaft nach § 15 BNatSchG **Ausgleichs- und Ersatzpflichten für Vorhabenträger*innen**, die nicht das Privileg der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung (→ 2.2.5 und 2.2.6) genießen. Wie das Umweltschadensrecht nach dem USchadG dient § 15 BNatSchG dem unmittelbaren Ausgleich von Eingriffen, nicht aber der Wiederherstellung von langfristig umgestalteten Ökosystemen.

2.2.3 Gewässerschutzrecht

Zentrales Instrument des Gewässerschutzes sind die Wasser-Rahmenrichtlinie und die entsprechenden Umsetzungsrechtsakte auf nationaler Ebene.⁸⁶ Mit der WRRL wurde ein komplexer, zeitliche und qualitative Ziele verknüpfender, auf Instrumente der Planung beruhender Ansatz zur Gewässerbewirtschaftung mit einer starken ökologischen Ausrichtung etabliert. Für den vorliegenden Kontext besonders relevant ist die Verpflichtung nach Art. 4 Abs. 1 Buchst. a WRRL. Danach haben die Mitgliedstaaten der Union eine **Verschlechterung** des Zustands aller Oberflächenwasserkörper zu **verhindern** (wasserrechtliche **Verschlechterungsverbot**) und regulär bis 2015 sowie ausnahmsweise bis 2027 das Ziel „guter ökologischer und chemischer Zustände“ der natürlichen oberirdischen Binnengewässer und Küstengewässern zu erreichen, indem sie diese **erhalten bzw. wiederherstellen**⁸⁷ (Umsetzung erfolgte mit § 27 Abs. 1 WHG i. V. m. der Oberflächengewässerverordnung (OGewV) und §§ 27 ff. WHG). Zudem statuiert die WRRL bestimmte Bewirtschaftungsziele für das **Grundwasser**. Eine Verschlechterung des mengenmäßigen und chemischen Zustands ist zu vermeiden, negative Trends ansteigender Konzentrationen bestimmter Stoffe sind umzukehren und ein guter mengenmäßiger und chemischer Zustand sind zu erhalten bzw. zu erreichen (Umsetzung in § 47 WHG).

⁸⁵ Brinktrine, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK UmweltR 74. Ed. 1.1.2022, BNatSchG § 1 Rn. 46; Schumacher, in: Schumacher/Fischer-Hüftle, Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar, 3. Auflage 2021, Kapitel 1, § 1 Rn. 27.

⁸⁶ Vgl. insb. §§ 7, 27-31, 47, 82 f. WHG.

⁸⁷ Dazu Tesing, EurUP 2025, 220 (224).

Der **gute ökologische Zustand (göZ)** wird verstanden als Zustand, der in Bezug auf Abundanz und Zusammensetzung der Arten (Makrozoobenthos, Fische, Makrophyten und Phyto-benthos, Phytoplankton) nur geringfügig von dem natürlichen, von menschlichen Einflüssen freien Referenzzustand abweicht. Des Weiteren sind hydromorphologische und chemisch-physikalische Qualitätskriterien von Bedeutung. Zur Erreichung eines göZ ist eine weitgehende Wiederherstellung biologischer, d. h. naturnaher Verhältnisse eines Gewässers > 2ha erforderlich, mit guter Wasserqualität und entsprechenden Lebensräumen für Tiere und Pflanzen.⁸⁸ Dies kann auch die Beseitigung von künstlichen Hindernissen erfordern, etwas was Art. 9 W-VO verstärkt, indem er die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, einen näher bestimmten Umfang von künstlichen Hindernissen für die Vernetzung von Oberflächengewässern zu beseitigen.⁸⁹ Der göZ muss nicht erreicht werden, soweit die Gewässer als künstlich oder erheblich verändert eingestuft werden. Erheblich veränderte oder künstliche Wasserkörper (artificial and heavily modified water bodies), wie etwa solche, die der Schifffahrt, dem Hochwasserschutz oder der Trinkwassergewinnung dienen, sollen demgegenüber ein **gutes ökologisches Potential (göP)**⁹⁰ erreichen. Dabei handelt es sich um ein angepasstes Ziel, das die Nutzung der Gewässer mitberücksichtigt.

Mit Blick auf den erheblichen Aufwand, den eine naturnahe Gewässergestaltung zur Zielerreichung bedarf, sieht die WRRL flussgebietsweise **Bewirtschaftungspläne** und **Maßnahmenprogramme** als planerische Instrumente vor, die alle sechs Jahre zu überprüfen bzw. fortzuschreiben sind (Umsetzung in §§ 82 ff. WHG).⁹¹ Die unter der WRRL ergriffenen Maßnahmen zur Erreichung eines guten quantitativen, ökologischen und chemischen Zustands der Wasserkörper, die in den gemäß der WRRL erstellten Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen enthalten sind, sind im Rahmen der Erstellung des nationalen Wiederherstellungsplans zu berücksichtigen (Art. 14 Abs. 14 W-VO).

In Deutschland wurden in den Bewirtschaftungsplänen zu den Flussgebietseinheiten etwa 52 % aller Oberflächenwasserkörper (u. a. viele Bundeswasserstraßen) als erheblich verändert oder künstlich eingestuft.⁹² Während im EU-weiten Durchschnitt 39,5 % der Oberflächengewässer am Ende des zweiten Bewirtschaftungszyklus 2021 in einem guten ökologischen Zustand waren bzw. ein gutes ökologisches Potenzial aufwiesen,⁹³ waren es in Deutschland lediglich 9,3 %. Die hauptsächlich relevanten Belastungen in Deutschland sind große morphologische Veränderungen der Oberflächengewässer sowie zu hohe Nährstoffeinträge aus der Landwirtschaft.⁹⁴

Jenseits der Umsetzung der WRRL hat der nationale Gesetzgeber innerhalb des WHG weitere Regelungen in Bezug auf Gewässer erlassen, die im Kontext von Wiederherstellung und der Durchführung der W-VO relevant sind. Zu beachten ist jedoch, dass § 2 Abs. 2 WHG den

⁸⁸ Reese et al., Wasserrahmenrichtlinie – Wege aus der Umsetzungsphase, Nomos 2018, S. 27.

⁸⁹ Tesing, EurUP 2025, 220.

⁹⁰ Zum Begriff des göP siehe z.B. Czychowski/Reinhardt, 13. Aufl. 2023, WHG § 27 Rn. 18, beck-online.

⁹¹ Näher dazu Möckel et al, UBA-Texte 42/2014, S. 183.

⁹² Durner, in: Landmann/Rohmer Umweltrecht, Stand 105. EL September 2024, WHG § 27 Rn. 34, beck-online.

⁹³ Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) und der Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG), COM(2025) 2 final.

⁹⁴ Commission Staff Working Document, Third River Basin Management Plans Second Flood Hazard and Risk Maps and Second Flood Risk Management Plans, Member State: Germany, SWD (2025) 25 final, Table 1.

Ländern die Möglichkeit eröffnet, kleine Gewässer wie Entwässerungsgräben aus dem Anwendungsbereich des WHG herauszunehmen.⁹⁵ Von dieser Möglichkeit haben alle Bundesländer im unterschiedlichen Maße Gebrauch gemacht. Lediglich die Bestimmungen über die Haftung bei Gewässerveränderungen (§ 2 Abs. 2 S. 2 WHG) sind nicht abdingbar.⁹⁶ Nach § 38 Abs. 4 WHG ist ein fünf Meter breiter **Gewässerrandstreifen** einzuhalten (Erhaltungsgebot) und einige Verbotstatbestände in dessen räumlichen Umgriff,⁹⁷ wie etwa das Verbot des Grünlandumbruchs, sind zu beachten. Die Verbotstatbestände gelten in den meisten Ländern als Mindestvorgabe.⁹⁸ Der Gewässerrandstreifen dient u.a. dem Erhalt und der Verbesserung der ökologischen Funktionen oberirdischer Gewässer, der Sicherung des Wasserabflusses sowie der Verminderung von Stoffeinträgen (§ 38 Abs. 1 WHG). Darüber hinaus können **Wasserschutzgebiete** festgesetzt werden, um u.a. den Eintrag von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln in Gewässern zu vermeiden (§§ 51 ff. WHG).⁹⁹ Im Bereich des planfeststellungsbedürftigen **Gewässerausbau**s sind umfangreiche Regelungen in §§ 67 ff. WHG getroffen worden, die für die Durchführung der W-VO genutzt werden können und geeignet sind (für den Bundeswasserstraßenausbau vgl. §§ 12-21 WaStrG). Gewässerausbau ist die „Herstellung, Beseitigung und wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer“ (§ 67 Abs. 2 S. 1 WHG). Die Regelungen sind somit auch im Zusammenhang mit der Wiederherstellung von oberirdischen Gewässern, der Wiedervernässung von Flussauen und von Mooren¹⁰⁰ anwendbar, soweit es sich um eine „wesentliche Gewässerumgestaltung“ im Sinne des § 67 Abs. 2 WHG handelt. Dient der Gewässerausbau dem Wohl der Allgemeinheit, sind Enteignungen zulässig (vgl. § 71 WHG), wobei der Flächenverlust im Rahmen einer Unternehmensflurbereinigung nach § 87 FlurbG auf mehrere Grundstückseigentümern verteilt werden kann.¹⁰¹ Handelt es sich bei der Wiedervernässung oder Renaturierung von oberirdischen Gewässern, Flussauen und Mooren um nicht wesentliche Umgestaltungen, sind die Regelungen der **Gewässerunterhaltung** nach § 39 Abs. 1 Nr. 4 WHG anwendbar und Maßnahmen ohne Planfeststellungsbeschluss zulässig.¹⁰² Da Grundwasser und fließende Oberflächengewässer nach dem WHG einer öffentlich-rechtlichen Bewirtschaftungsordnung, teilweise mit Erlaubnisvorbehalten, unterliegen,¹⁰³ kann der Gesetzgeber bzw. die Behörde u.a. die Höhe der Grundwasserstände, die Durchflussgeschwindigkeiten und Wasserqualität regeln und

⁹⁵ Die Europarechtskonformität dieser Möglichkeit anzweifelnd: Knopp in: Sieder et al., WHG, Stand 59. EL August 2024, § 2, Rn. 44. Ausführlich hierzu Möckel/Bathe, DVBl 2013, 220 (224).

⁹⁶ Möckel et al, UBA-Texte 42/2014, S. 176.

⁹⁷ Dazu Schwendner/Rossi, in: Sieder et al., WHG, Stand 59. EL August 2024, § 38 Rn. 16.

⁹⁸ Faßbender, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, Stand 106. EL Januar 2025, WHG § 38 Rn. 32.

⁹⁹ Näher dazu Möckel et al, UBA-Texte 42/2014, S. 186.

¹⁰⁰ Hierzu Schlacke/Sauthoff, ZUR 2025, 14; Schlacke/Sauthoff, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Wiedervernässung von Mooren – unter besonderer Berücksichtigung des Rechts des Landes Mecklenburg-Vorpommern, Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 02/2024; Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Klima – Wasserhaushalt – Biodiversität: für eine integrierende Nutzung von Mooren und Auen, Halle (Saale) 2024, S. 51 f; Möckel, UPR 2024, 336-342.

¹⁰¹ Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Klima – Wasserhaushalt – Biodiversität: für eine integrierende Nutzung von Mooren und Auen, Halle (Saale) 2024, S. 54.

¹⁰² Queitsch in: Schink/Fellenberg (Hrsg.), GK-WHG, 1. Aufl., 2021, § 39 Rn. 10.

¹⁰³ Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina, Klima – Wasserhaushalt – Biodiversität: für eine integrierende Nutzung von Mooren und Auen, Halle (Saale) 2024, S. 52.

festsetzen, ohne dass es sich dabei um Enteignung oder enteignungsgleiche Eingriffe handelt.¹⁰⁴

2.2.4 Meeresschutzrecht

Bereits vor Inkrafttreten der W-VO bestanden zahlreiche völkerrechtliche und unionsrechtliche Regelungen zum Schutz der (europäischen) Meere und der Nutzung ihrer Ressourcen. Allerdings konnte auch die Summe der Regelungen es nicht ändern, dass sich ein großer Teil der Meeressäuger, Fische, Vögel und Lebensräume unionsweit in keinem guten Zustand befinden und sich die Meeresökosysteme zunehmend verschlechtern.¹⁰⁵

Das **internationale Meeresschutzrecht** adressiert im Rahmen von universellen und regionalen see- und umweltvölkerrechtlichen Verträgen insbesondere die Verschmutzung der Meere durch Schiffe und das Einbringen von Abfällen und sonstigen Stoffen¹⁰⁶ sowie den Meeresnaturschutz.¹⁰⁷ Das Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen (SRÜ), das gerne auch als die „Verfassung der Meere“ bezeichnet wird,¹⁰⁸ schafft eine Rechtsordnung für die Meere und Ozeane, die u.a. die ausgewogene und wirkungsvolle Nutzung ihrer Ressourcen, die Erhaltung ihrer lebenden Ressourcen und die Untersuchung, den Schutz und die Bewahrung der Meeresumwelt fördern soll.¹⁰⁹ Hierzu teilt das Übereinkommen das Meer in Zonen ein, in denen die Küstenstaaten in unterschiedlichem Umfang Regelungs- und Durchsetzungsbefugnisse haben. Die inneren Gewässer und das Küstenmeer zählen demnach zum Staatsgebiet, so dass dort Vorschriften zum Meeresschutz im Wesentlichen unbeschränkt (vgl. Art. 21 SRÜ) erlassen werden können. Demgegenüber sind die hoheitlichen Befugnisse und Rechte der Küstenstaaten in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) beschränkt (vgl. Art. 56, 61 und 63 SRÜ), beinhalten aber sehr wohl naturschutzrechtliche Befugnisse (Art. 192 f., 194 Abs. 1 und 5 SRÜ, ferner Art. 8 Buchst. a CBD).¹¹⁰ Regelungen betreffend die Hohe See bleiben vorliegend außer Betracht.¹¹¹

¹⁰⁴ Czychowski/Reinhardt, in: Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz, 13. Auflage, 2023, § 4 Rn. 15.

¹⁰⁵ EEA, 2024, Good Environmental Status (GES) assessments of EU marine waters by integration level-MSFD Art.8 (2018), abrufbar unter <https://water.europa.eu/marine/resources/msfd-reporting-data-tools/ges-assessment-dashboards/general-dashboards>, zuletzt abgerufen am 7.1.2026; EEA, 2024, Status of marine fish and shellfish stocks in European seas, abrufbar unter <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/status-of-marine-fish-and>, zuletzt abgerufen am 5.1.2026.

¹⁰⁶ Art. 210 Seerechtsübereinkommen (SRÜ); Londoner Meeresschutzübereinkommen und dessen Protokolle, dazu Proelß, in: Hoffmann/Koch/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2024, § 7 Rn. 15 f.

¹⁰⁷ Hierzu Proelß, in: Hoffmann/Koch/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 2024, § 7 Rn. 17 f.

¹⁰⁸ Graf Vitzthum, in: Graf Vitzthum, Handbuch Seerecht, Kap. 1 Rn. 106.

¹⁰⁹ Dazu vertiefend Gellermann, in: Landmann/Rohmer Umweltrecht, Stand 105. EL September 2024, BNatSchG Vor § 56 Rn. 5, beck-online.

¹¹⁰ Hendrichske/Kieß, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 56 Rdnr. 15; Gellermann, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 105. EL September 2024, BNatSchG Vor § 56 Rn. 5, beck-online; Proelß, AVR 2016, 468 f.

¹¹¹ Vorliegend wird mit Blick auf den begrenzten Anwendungsbereich der W-VO (Art. 2 W-VO) und dem Umstand, dass die AWZ Deutschlands nicht an die Hohe See grenzt, auf etwaige naturschutzbezogene Verpflichtungen auf Hoher See nicht eingegangen. Beispielsweise stipuliert das Abkommen über die Erhaltung und nachhaltige Nutzung der marinen biologischen Vielfalt von Gebieten außerhalb der nationalen Gerichtsbarkeit (Biodiversity Beyond National Jurisdiction, BBNJ) das Ziel, dass mindestens 30 % der Hochseegebiete bis 2030 unter Schutz gestellt werden. Das Abkommen ist das dritte Durchführungsabkommen im Rahmen des SRÜ und tritt im Januar 2026 in Kraft.

Neben dem SRÜ sind im vorliegenden Kontext als Spezialverträge für die regionalen Meeresgebiete insbesondere das Übereinkommen zum Schutz der Meeresumwelt des Nordostatlantiks (**OSPAR**) sowie das Übereinkommen über den Schutz der Meeresumwelt des Ostseegebiets (**Helsinki-Übereinkommen**) zentrale Instrumente zur Bewahrung der Meeresumwelt (Art. 197 SRÜ). Beide Abkommen haben zum Ziel, Verschmutzungen der Meeresumwelt zu verhüten und zu beseitigen sowie marine Lebensräume und Arten zu schützen und – soweit durchführbar – beeinträchtigte Meereszonen wiederherzustellen (Art. 2 Abs. 1 Buchst. a OSPAR i.V.m. Anhang V) und Habitate zu schützen (Art. 15 Helsinki-Übereinkommen).¹¹² Ferner haben die bereits erwähnten Bonner, Berner und Ramsar-Konventionen Bezüge zum marinen Arten- und Habitatschutz.¹¹³

Auf **europäischer Ebene** sind die bereits erwähnten **FFH-RL und VRL gemeinsam mit der MSRL** zentrale Regelwerke auch für den Meeresnaturschutz, da alle in den mitgliedstaatlichen Hoheitsgewässern, der AWZ sowie im Bereich des Festlandsockels Anwendung finden.¹¹⁴ So haben die Mitgliedstaaten marine Schutzgebiete und ein schutzgebietsunabhängiges strenges Schutzsystem für bestimmte Seevogelarten, Säuger und Fische zu errichten.¹¹⁵ Für das Küstenmeer sind dabei die angrenzenden Bundesländer und für die AWZ der Bund zuständig (vgl. §§ 56-58 BNatSchG). Zudem müssen die Mitgliedstaaten gewährleisten, dass die der **WRRL** unterfallenden Küstengewässer¹¹⁶ einen guten chemischen und ökologischen Zustand im Sinne der Richtlinie erreichen und darüber hinaus sich ein guter chemischer Zustand auch in den Hoheitsgewässern (innerhalb der 12 Seemeilengrenze) findet.¹¹⁷

Des Weiteren wurden mit der **MSRL** ein Rahmen geschaffen, innerhalb dessen die Mitgliedstaaten mittels meeresregionspezifischer Meeresstrategien die notwendigen Maßnahmen ergreifen sollen, um spätestens bis zum Jahr 2020 einen guten Zustand der Meeresgewässer zu erreichen, ihre Verschlechterung zu verhindern oder, wo durchführbar, Meeresökosysteme in Gebieten, in denen sie geschädigt wurden, wiederherzustellen (Art. 1 Abs. 1 und 2 MSRL).

¹¹² Hendrichske/Kieß, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, Vor §§ 56-58 Rn. 5; Gellermann, in: Landmann/Rohmer Umweltrecht, Stand 105. EL September 2024, BNatSchG Vor § 56 Rn. 7, beck-online mwN.

¹¹³ Hendrichske/Kieß, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024 Vorbem. §§ 56–58 Rdnr. 6; Gellermann, in: Landmann/Rohmer UmweltR, Stand 105. EL September 2024, BNatSchG Vor § 56 Rn. 8; Proelß, AVR 2016, 468-492.

¹¹⁴ EuGH, Urt. v. 20.10.2005 - C-6/04 (Kommission/Großbritannien), Slg. 2005, I-9017 Rn. 115; Heselhaus, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, § 56 Rn. 17; Hedemann-Robinson, Env. Liability 12 (2004), 3 (10).

¹¹⁵ Gellermann, in: Landmann/Rohmer UmweltR, Stand 105. EL September 2024, BNatSchG Vor § 56 Rn. 13, beck-online.

¹¹⁶ Art. 2 Nr. 7 WRRL.

¹¹⁷ Art. 2 Nr. 1 WRRL; Vertiefend Proelß, Meeresschutzrecht, in: Hoffmann/Koch/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 7 Rn. 29.

Diese Ziele sollen unter Zuhilfenahme des Ökosystem-Ansatzes (→ Einführung, 1) erreicht werden.¹¹⁸ Allerdings statuiert die MSRL keine Verbote und keine spezifischen Standards. Im Gegensatz zur WRRL gibt sie auch keine Zustandskategorien noch Güteklassen vor.¹¹⁹ Auf nationaler Ebene wurden die Vorgaben der MSRL mit §§ 44 i. V. m. 27-31, sowie 45a-45k WHG umgesetzt und die damit verbundenen Aufgaben mit Ausnahme der AWZ-Gebiete an die Länder übertragen. Da das 2020-Ziel mit Blick auf den hohen und vielseitigen Druck auf die Meeresökosysteme ambitioniert war,¹²⁰ und es fast flächendeckend verfehlt wurde, hat die Kommission in ihrem Bericht über die Umsetzung der MSRL 2020 unveränderten Handlungsdruck für den Erhalt der unionalen Meeresökosysteme festgestellt.¹²¹ Es ist daher konsequent, dass im Rahmen der nationalen Wiederherstellungspläne nach der W-VO die Meeresstrategien zur Erreichung eines guten Umweltzustands nach der MSRL zu berücksichtigen sein werden (Art. 14 Abs. 14 W-VO).

Ein weiteres zentrales Instrument im Zusammenhang mit der Erhaltung der marinen Ökosysteme und biologischen Meeresschätze ist die **Gemeinsame Fischereipolitik (GFP)** der EU, die kompetenzrechtlich nicht Teil des europäischen Umweltrechts ist, sondern – zusammen mit der Landwirtschaft – in einem Sonderkapitel geregelt ist.¹²² Nach der für die GFP zentralen Grundverordnung über die GFP¹²³ (**GFP-GVO**) wendet die GFP bei der Bestandsbewirtschaftung und Nutzung der biologischen Meeresschätze den Vorsorgeansatz (Art. 191 Abs. 2, 11 AEUV) an und hat zum Ziel, „die Populationen fischereilich genutzter Arten in einem Umfang wiederherzustellen und zu erhalten, der oberhalb des Niveaus liegt, das den höchstmöglichen Dauerertrag ermöglicht.“ Hierfür sind **wissenschaftliche Daten** zu nutzen (EG 20, Art. 4 Abs. 1 Nr. 8, Art. 6 Abs. 2 GFP-GVO).¹²⁴ Um die Ziele der GFP zu erreichen sieht die GFP-GVO vor, dass Fischereifahrzeuge, die unter der Flagge eines Mitgliedstaats fahren, gleichberech-

¹¹⁸ Art. 1 Abs. 3 MSRL. Zum Ökosystem-Ansatz im marinen Bereich: Markus/Schlacke, ZUR 2009, 464 (469); Täufel, Die Entwicklung des Ökosystemansatzes im Völkerrecht und im Recht der Europäischen Union – Verwirklichung des Ökosystemansatzes im Meeresbereich des Nordost-Atlantiks, 1. Auflage, Nomos Verlag 2018. Nach Art. 4 Abs. 1 Nr. 9 GFP-GVO ist ein „ökosystembasierter Ansatz im Fischereimanagement“ ein integrierter Bestandsbewirtschaftungsansatz innerhalb sinnvoller ökologischer Grenzen, bei dem die Nutzung natürlicher Ressourcen unter Berücksichtigung der Fischereitätigkeit und anderer Aktivitäten des Menschen verwaltet werden soll, wobei es sowohl den biologischen Reichtum wie auch die biologischen Prozesse zu erhalten gilt, die erforderlich sind, um Zusammensetzung, Aufbau und Funktionsweise der Lebensräume der betroffenen Ökosysteme unter Berücksichtigung des Wissens und der Unsicherheiten bezüglich der biotischen, abiotischen und menschlichen Faktoren der Ökosysteme zu schützen.

¹¹⁹ Proelß, Meeresschutzrecht, in: Hoffmann/Koch/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 7 Rn. 36.

¹²⁰ Proelß, Meeresschutzrecht, in: Hoffmann/Koch/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 7 Rn. 36.

¹²¹ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über die Umsetzung der Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/56/EG), COM (2020) 259 final v. 25.06.2020.

¹²² Proelß, Meeresschutzrecht, in: Hoffmann/Koch/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 7 Rn. 40.

¹²³ Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 über die Gemeinsame Fischereipolitik und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 1954/2003 und (EG) Nr. 1224/2009 des Rates sowie zur Aufhebung der Verordnungen (EG) Nr. 2371/2002 und (EG) Nr. 639/2004 des Rates und des Beschlusses 2004/585/EG des Rates (GFP-GVO).

¹²⁴ Proelß, Meeresschutzrecht, in: Hoffmann/Koch/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 7 Rn. 41.

tigten Zugang zu den Fanggründen aller Unionsgewässer (Art. 5 Abs. 1 GFP-GVO) haben, wobei die Unionsorgane die **Bestandserhaltungsmaßnahmen** erlassen (Art. 6 Abs. 1, 7 GFP-GVO). Dazu gehören der Erlass von Mehrjahresplänen, die Festlegung von Zielgrößen für die Bestandserhaltung und nachhaltige Bestandsnutzung und entsprechende Maßnahmen, durch die die Auswirkungen der Fischerei auf die Meeresumwelt auf ein Mindestmaß reduziert werden, sowie technische Beschränkungen, wie Verbote des Einsatzes bestimmter Fanggeräte und von Fangtätigkeiten in bestimmten Gebieten oder zu bestimmten Zeiten, sowie Verfügungen, Fangtätigkeiten einzustellen. Die im Rahmen der GFP ergriffenen Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen sind bei der Erstellung des nationalen Wiederherstellungsplans nach der W-VO zu berücksichtigen (Art. 14 Abs. 14 W-VO).

Schließlich sind die **UVP-RL** bei Eingriffen in der AWZ und auf dem Festlandsockel, die SUP-RL bei der Entwicklung von Plänen und Programmen¹²⁵ und die UHRL für den Meeresnaturschutz relevant. Die UHRL verpflichtet dazu, von natürlichen oder juristischen Personen verursachte Schäden u.a. an marinen Arten und Lebensräumen der FFH-RL und VRL sowie an Gewässern der WRRL sowie an Meeresgewässern i. S. d. MSRL zu vermeiden und ggf. zu sanieren.¹²⁶

2.2.5 Landwirtschaft und Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen

Die Landwirtschaft prägt in Deutschland rund 50 % der Landesfläche und ist mit vielfältigen Umgestaltungen von Flächen sowie stofflichen Einträgen in Böden, Gewässer und angrenzende Biotope verbunden.¹²⁷ Insbesondere die Bewirtschaftung von Ackerflächen geht mit einer vollständigen Entfernung der natürlichen Vegetation einher. Dieser Zustand wird durch entsprechende Verfahren dauerhaft aufrechterhalten, so lange die Fläche als Acker genutzt wird. Entsprechend stark sind insbesondere bei intensiv bewirtschafteten und großflächigen landwirtschaftlichen und angrenzenden Flächen und Gewässern die Ökosystemfunktionen im Vergleich zu natürlichen Ökosystemen oder extensiv bewirtschafteten Flächen verändert bzw. verringert sowie das Vorkommen und die Anzahl an Arten reduziert.¹²⁸ Gleichzeitig ist die Landwirtschaft selber auf bestimmte Ökosystemfunktionen und -leistungen angewiesen (z.B. Wasserspeicherung im Boden, Bodenfruchtbarkeit, Erosionsschutz, Wasseraufbereitung, Klimaregulierung, natürliche Düngung und Schädlingskontrolle, Bestäubung durch Insekten) und von den Auswirkungen des Klimawandels sowie dem Rückgang der Biodiversität unmittelbar betroffen. Dieses **Spannungsverhältnis** zwischen Produktionsinteressen einerseits und dem Interesse am Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und damit auch der

¹²⁵ Gellermann, in: Landmann/Rohmer UmweltR, Stand 105. EL September 2024, BNatSchG Vor § 56 Rn. 14.

¹²⁶ Dazu Hendrichs/Kieß, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, Vor §§ 56–58 Rn. 10.

¹²⁷ Vgl. u.a. BMU/BfN. Die Lage der Natur in Deutschland - Ergebnisse von EU-Vogelschutz- und FFH-Bericht (2020); BMU/BfN. Auenzustandsbericht 2021 – Flussauen in Deutschland (2021); BfN, Daten zur Natur 2016 (2016); UBA, Daten zur Umwelt: Umwelt und Landwirtschaft (2018); BMUV/UBA. Die Wasserrahmenrichtlinie: Gewässer in Deutschland 2021 - Fortschritte und Herausforderungen (2022); Umweltbundesamt, Daten zur Umwelt: Umwelt und Landwirtschaft, Dessau 2018; Heißenhuber/Haber/Krämer, 30 Jahre SRU – Sondergutachten Umweltprobleme der Landwirtschaft – eine Bilanz, 2015.

¹²⁸ Felipe-Lucia, M. R. et al., Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 117 (45), S. 28140 - 28149 (2020).

Produktionsbedingungen andererseits spiegelte sich bereits vor Erlass der W-VO in dem bestehenden nationalen Rechtsrahmen wider (z.B. in §§ 14 Abs. 2, 44 Abs. 4 BNatSchG, § 17 BBodSchG, § 13 Abs. 2 S. 3 und 4 PflSchG).

§ 5 Abs. 1 BNatSchG bestimmt, dass bei Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege die besondere Bedeutung einer natur- und landschaftsverträglichen Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft für die Erhaltung der Kultur- und Erholungslandschaft zu berücksichtigen ist. Die Verwendung des Verbes „berücksichtigen“ macht deutlich, dass bei der Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen ein weiter Rahmen für die Gewichtung besteht, da „Berücksichtigung“ weder einen Vor- noch einen Nachrang der Bodennutzungsformen festlegt.¹²⁹ Mit „gegenläufiger Regulationsintention“¹³⁰ bestimmt § 5 Abs. 2 BNatSchG, dass bei der landwirtschaftlichen Nutzung neben den Anforderungen, die sich aus § 17 Abs. 2 BBodSchG und den für die Landwirtschaft geltenden Vorschriften¹³¹ ergeben, die Grundsätze der **guten fachlichen Praxis (gFP)** zu beachten sind. Diese sind insbesondere

- eine standortangepasste Bewirtschaftung,
- die Begrenzung der Beeinträchtigung von Boden, Wasser, Flora, Fauna auf ein nachhaltiges Maß,
- der Erhalt von Landschaftselementen (wie Hecken),
- ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Pflanzenbau und Tierhaltung,
- der Schutz bestimmter Grünlandflächen und
- die Beachtung des Dünge- und Pflanzenschutzmittelrechts.

Allerdings ist anerkannt, dass diesen Grundsätzen teilweise¹³² mangels Konkretisierung durch den Gesetzgeber keine normative Wirkung¹³³ und damit kaum Steuerungswirkung zukommt.¹³⁴ Die Länder haben von ihrer Abweichungskompetenz nur in Teilen Gebrauch gemacht (keine Änderungen in MV, TH, SL, RP, HB, LSA) und die bundesrechtlichen Vorgaben

¹²⁹ Stöckel/Müller-Walter: in: Erbs/Kohlhaas, BNatSchG, Stand 259. EL Oktober 2025, § 5 Rn.2 ; Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 5 Rn. 17; Heugel, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. 2, Stand: 107. EL Mai 2025, BNatSchG § 5 Rn. 10; a.A. Enders, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, § 5 Rn. 11.

¹³⁰ Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 5 Rn. 2.

¹³¹ Diese sind insbesondere: DüngeG und DüngeVO, PflanzenschutzG und Pflanzenschutz-Anwendungsverordnung, §§ 8 ff., 38, 51 ff. WHG (Wasserschutzgebiete, Genehmigungserfordernis, Gewässerrandstreifen), § 12 KrWG (Bioabfälle, Klärschlamm) und dazugehörige Verordnungen, §§ 5 Abs. 1, 22 Abs. 1, 23 Abs. 1 BImSchG (schädliche Umwelteinwirkung durch Tierhaltungsanlagen), TierschutzG und TiergesundheitsG, Lebensmittel- und Futtermittelgesetzbuch. Ausführlich dazu Martínez, in: Hoffmann/Koch/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 17 Rn. 41-85; Wolf, ZUR 2022, 131 (133).

¹³² Zur Auslegung und Konkretisierung zwecks Durchsetzung: Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 5 Rn. 39.

¹³³ Vgl. insb. BVerwG, Urt. v. 1. 9. 2016 – 4 C 4.15, BVerwGE 156, 94 f. = BeckRS 2016, 55911.

¹³⁴ Martínez, in: Hoffmann/Koch/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 17 Rn. 73; Möckel, NuR 2018, 742-745.

zur gFP geändert.¹³⁵ Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) hat bereits mehrfach die Konkretisierung der gFP angeregt.¹³⁶

Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft werden insbesondere in § 14 Abs. 2 BNatSchG unter anderem dahingehend **privilegiert**,¹³⁷ dass selbst bei intensiver Bewirtschaftung die Bodennutzung in Form „alltäglicher Bewirtschaftungshandlungen“ keinen „Eingriff“ im Sinne des § 14 Abs. 1 BNatSchG darstellt, soweit die Grundsätze der gFP im Sinne von § 5 Abs. 2 BNatSchG, § 17 Abs. 2 BBodSchG und fachgesetzlicher Anforderungen eingehalten werden. Damit kann die landwirtschaftliche Bodennutzung, soweit sie sich innerhalb dieser Grenzen hält, in der Regel keine Vermeidungs- oder Kompensationspflichten nach § 15 BNatSchG auslösen.¹³⁸ Diese Privilegierung gilt – Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft zusammengefasst – auf nahezu 80 % der Landesfläche Deutschlands.¹³⁹ Diese Freistellung von den Eingriffsregelungen gilt jedoch nicht für die landwirtschaftliche Bodennutzung in Bezug auf gesetzlich geschützte Biotop nach § 30 BNatSchG oder anderen besonders geschützten Teilen von Natur und Landschaft (§§ 22 bis 35 BNatSchG), da diese vorrangige und speziellere Regelungen zu § 14 Abs. 2 BNatSchG darstellen.¹⁴⁰ Abgesehen von der mangelnden Präzisierung der gFP, hat diese Privilegierung ihren „Grund in heute nicht mehr legitimierbaren Vorstellungen einer umweltverträglichen Urproduktion“. ¹⁴¹ Denn viele der heutigen landwirtschaftlichen Praktiken belasten Umwelt und Ökosysteme nachhaltig und die bestehenden gesetzlich präzisierten Einschränkungen genügen nicht, um die Ökosystemfunktionen und -leistungen zu erhalten.¹⁴² Trotz der in § 5 Abs. 2 BNatSchG überwiegend unbestimmt formulierten Grundsätze und deren fehlender normativen Wirkung wird § 14 Abs. 2 BNatSchG von manchen eine indirekte, wenn auch schwache Steuerungswirkung zugesprochen.¹⁴³

Insofern ist es nicht verwunderlich, dass der **Gemeinsamen Agrarpolitik** (GAP) der Europäischen Union mit ihren Umweltauflagen insbesondere bei den flächengebundenen Direktzahlungen der sogenannten ersten Säule der GAP und den Honorierungsmöglichkeiten für überobligatorische Umweltleistungen in beiden Säule des europäischen **Agrarbeihilfenrechts**

¹³⁵ Dazu Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 5 Rn. 38.

¹³⁶ SRU (2002), Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes, Sondergutachten, Tz. 359 f.; SRU (2012), Umweltgutachten 2012: Verantwortung in einer begrenzten Welt, Tz. 384; SRU (2015), Stickstoff: Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem, Sondergutachten, Tz. 410; SRU/WBBGR/WBW, Stellungnahme: Renaturierung: Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften, Aktualisierte Fassung, August 2024, Tz. 165.

¹³⁷ Weitere Privilegierungen finden sich in §§ 15 Abs. 3, 40 Abs. 4 S. 1, 44 Abs. 4 S. 1, 45 Abs. 7 Nr. 1 BNatSchG.

¹³⁸ Köck, ZUR 2019, 67 (68).

¹³⁹ Im Detail zu den Flächenzahlen Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 5 Rn. 1, Fn. 1.

¹⁴⁰ Hendrichske/Blanke, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 30 Rn. 18 mwN.

¹⁴¹ Köck, NuL 2025, 272 (273).

¹⁴² Zu den Umweltproblemen der Landwirtschaft siehe die Bestandsaufnahme von Möckel, in: Möckel et al., Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, UBA-Texte 42/2014, S. 111-335; Köck, ZUR 2019, 67-74; Wolf, ZUR 2022, 131-142.

¹⁴³ So u.a. Enders, in: Frenz/Müggenborg, BNatSchG, 4. Aufl. 2024, § 5 Rn. 33; implizit: BVerwG, Urt. v. 1.09.2016 – 4 C 4.15, BVerwGE 156, 94 f. = BeckRS 2016, 55911, Rn. 21; kritisch Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 5 Rn. 40; Martínez, in: Hoffmann/Koch/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 17 Rn. 73; Möckel, NuR 2018, 752 (753).

eine größere Umweltschutzwirkung zugesprochen wird.¹⁴⁴ Im Rahmen der vergangenen Förderperiode (01.01.2014 bis 31.12.2022) gingen in der **ersten Säule**, dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft, flächengebundene Direktzahlungen an die landwirtschaftlichen Betriebe, wobei diese dazu verpflichtet waren, die sog. **Cross-Compliance-Anforderungen** einzuhalten.¹⁴⁵ Diese umfassten bestimmte Vorgaben des EU-Fachordnungsrechts, zum Beispiel betreffend den Einsatz von -Dünger und Pflanzenschutzmitteln, oder etwa Verpflichtungen aus dem jeweiligen nationalen Umsetzungsrecht zur FFH-RL und zur VRL.¹⁴⁶ Daneben waren jeweils in Umsetzung entsprechender EU-rechtlicher Mindestvorgaben durch die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene Anforderungen an den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand (**GLÖZ-Standards**) insbesondere in den Bereichen Bodenschutz, Gewässerschutz und der Landschaftspflege zu formulieren. Die Mitgliedstaaten hatten zudem Systeme zur behördlichen Kontrolle der Einhaltung der Regeln der Cross-Compliance vorzusehen. Die Nichteinhaltung konnte durch Kürzung oder Streichung der Zahlungen sanktioniert werden.¹⁴⁷ Ein weiteres Beihilfeelement der letzten GAP-Förderperiode war das sogenannte **Greening**,¹⁴⁸ wonach landwirtschaftliche Betriebe „Ökologisierungszahlungen“ für die Erbringung bestimmter Umweltleistungen bekamen, wobei diese obligatorisch mit dem Bezug der Basisprämie verknüpft waren.¹⁴⁹ In der zweiten Säule waren zusätzlich Mittel vorgesehen, die landwirtschaftliche Betriebe auf Grundlage der sog. **ELER-Verordnung**¹⁵⁰ als Gegenleistung für freiwillige **Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen** erhalten konnten, wenn sie sich zur Einhaltung von in den diesbezüglichen Förderrichtlinien der Länder im Einzelnen festgelegten Bewirtschaftungsauflagen verpflichteten.¹⁵¹

Mit Beginn der laufenden Förderperiode (01.01.2023 bis 31.12.2027) wurde die zuvor existierende (Struktur der) Agrarförderung durch die **GAP-Strategieplan-VO**¹⁵² unter anderem dahingehend modifiziert, dass den Mitgliedstaaten größere Gestaltungsspielräume einge-

¹⁴⁴ Dazu Martínez, in: Hoffmann/Koch/Reese (Hrsg.), Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 17 Rn. 93-104; Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 5 Rn. 4 ff; Wolf, ZUR 2022, 131 (135). Skeptisch dagegen Möckel, ZUR 2016, 655-665.

¹⁴⁵ Art. 93 VO 1306/2013.

¹⁴⁶ Dazu Möckel, ZUR 2016, 655-665.

¹⁴⁷ Zu all dem vertiefend: Möckel, ZUR 2016, 655-665; Wolf, ZUR 2022, 131 (135).

¹⁴⁸ Zum geringen Steuerungspotential des sog. Greenings siehe Röder/Ackermann/Baum et al., Evaluierung der GAP-Reform von 2013 aus Sicht des Umweltschutzes anhand einer Datenbankanalyse von InVeKoS-Daten der Bundesländer : Abschlussbericht, Dessau: Umweltbundesamt, 288 p, Texte UBA 75/2022, https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_75-2022_evaluierung_der_gap-reform_von_2013.pdf, https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn065115.pdf, S. 5, 207.

¹⁴⁹ Art. 43 Abs. 1 VO (EG) 1307/2013.

¹⁵⁰ Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 (ABl. L 347 S. 487).

¹⁵¹ Kritisch dazu Feindt et al., Ein neuer Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Landwirtschaft, Springer Open 2019, S. 113.

¹⁵² Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne) und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1305/2013 sowie der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 (ABl. L 435 S. 1).

räumt wurden. Dementsprechend hat jeder Mitgliedstaat einen GAP-Strategieplan zu erarbeiten, mit dem die festgesetzten Unions-Ziele und Anforderungen erreicht werden sollen.¹⁵³ Das System der Cross-Compliance wurde in das System der sog. **Konditionalität** überführt, wobei die umweltbezogenen Anforderungen und Standards teilweise erweitert und die Ökologisierungsanforderungen des Greenings in die obligatorischen Anforderungen der Konditionalität überführt wurden.

Für den Erhalt bzw. die Erreichung des guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustands (**GLÖZ**) von Flächen wurden in Art. 12 GAP-Strategieplan-VO i. V. m. Anhang III – wie in der letzten Förderperiode auch – für die jeweiligen Standards zugehörige Mindestvorgaben aufgelistet, deren nationale Ausgestaltung jeweils den Mitgliedstaaten obliegt. Diese Mindestvorgaben wurden indes zwischenzeitlich teilweise wieder rückgängig gemacht bzw. abgeschwächt.¹⁵⁴ Beispielsweise muss nach GLÖZ 1 der Gesamtanteil von Dauergrünland an der landwirtschaftlichen Fläche im Vergleich zum Referenzjahr 2018 zu mindestens 95 % erhalten werden. Nach GLÖZ 8 ist u.a. die Beseitigung von Landschaftselementen zu unterlassen. Nach GLÖZ 4 muss bei der Ausbringung von Pflanzenschutzmitteln, Biozid-Produkten und Düngemitteln grundsätzlich ein gewisser Abstand zu Gewässern eingehalten werden, wobei die Mitgliedstaaten ab 2026 die Definition des Begriffs „Wasserlauf“ an ihre nationalen Regelungen anpassen können. Bzgl. der Fruchtwechselfolge (GLÖZ 7) wurde mit Wirkung zum 1. Januar 2026 beschlossen, dass Betriebe mit bis zu 30 Hektar landwirtschaftlicher Fläche von Kontrollen und Sanktionen ausgenommen werden sollen. Schließlich ist es mit Wirkung zum 1. Januar 2026 den Mitgliedstaaten freigestellt, ob zertifizierte Bio-Betriebe und Umstellungsbetriebe als „**Green-by-Design**“, also automatisch als GLÖZ-konform, gelten. Lediglich die landwirtschaftlichen Betriebe, die Direktzahlungen oder jährliche Zahlungen nach Art. 70, 71, 72 GAP-Strategieplan-VO erhalten, müssen die GLÖZ-Standards einhalten (Art. 12 Abs. 1 GAP-Strategie-VO); für andere Betriebe gilt jedoch weiterhin das für alle geltende Ordnungsrecht.¹⁵⁵

Jenseits der GLÖZ-Standards müssen Mitgliedstaaten für Umwelt, Klima oder Tierwohl förderliche landwirtschaftliche Bewirtschaftungsverfahren definieren und mit Direktzahlungen honorieren (**Öko-Regelungen**, vgl. Art. 31 GAP-Strategieplan-VO), wofür sie in der Regel 25 % ihres Direktzahlungenbudgets einzusetzen haben. Für Landwirte und Landwirtinnen ist die Teilnahme an den Öko-Regelungen – wie die bei den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der zweiten Säule auch – freiwillig. Die Öko-Regelungen sollen dabei mindestens zwei der folgenden Bereiche adressieren: Eindämmung und Anpassung an den Klimawandel,

¹⁵³ Vertiefend Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 5 Rn. 6a.

¹⁵⁴ Vgl. Verordnung (EU) 2025/2649 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2025 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/2115 in Bezug auf das Konditionalitätssystem, Interventionskategorien in Form von Direktzahlungen, Interventionskategorien in bestimmten Sektoren und zur Entwicklung des ländlichen Raums und jährliche Leistungsberichte sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/2116 in Bezug auf Aussetzungen von Zahlungen, den jährlichen Leistungsabschluss sowie Kontrollen und Sanktionen (ABl. L, 2025/2649).

¹⁵⁵ Zur Frage, welche (für alle stets geltenden) ordnungsrechtlichen Standards weiterhin zu beachten sind, wenn die GLÖZ nicht eingehalten werden müssen, vgl. Lübke et al., Vergleich der aus den GLÖZ 1, GLÖZ 2, GLÖZ 4 und GLÖZ 5 resultierenden Umweltschutzanforderungen mit dem geltenden Ordnungsrecht, UBA-TEXTE 79/2025.

Schutz oder Verbesserung der Wasserqualität und Minderung des Drucks auf die Wasserressourcen, Verhinderung der Bodendegradation, Bodensanierung, Verbesserung der Bodenfruchtbarkeit und der Nährstoffbewirtschaftung, sowie der Bodenbiota, Schutz der biologischen Vielfalt, Schutz oder Wiederherstellung von Lebensräumen bzw. Arten, einschließlich der Erhaltung und Schaffung von Landschaftselementen oder nicht bewirtschafteten Flächen sowie Maßnahmen für einen nachhaltigen und geringeren Einsatz von Pestiziden (vgl. Durchführungsvorschriften §§ 18 ff. GAP-Direktzahlungen-Gesetz (GAPDZG)¹⁵⁶ und §§ 15 ff. i.V.m. Anlagen 3-5 GAPDZV.¹⁵⁷ In der **zweiten Säule** müssen die Mitgliedstaaten bzw. in Deutschland die Bundesländer – wie gehabt – u.a. freiwillige Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (**AUKM**) fördern (Art. 70 GAP-Strategieplan-VO).¹⁵⁸

Ob mit den Neuerungen der laufenden Förderperiode im Vergleich zur vorangegangenen GAP-Förderperiode eine positivere Umweltwirkung zu verzeichnen gewesen wäre, ist offen. Insgesamt bleibt die europäische Agrarförderpolitik derzeit aus verschiedenen Gründen weit hinter ihrem Steuerungspotential zugunsten eines nachhaltigen Ausgleiches zwischen Nutzung und langfristigem Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen zurück.¹⁵⁹ Die jüngste seitens der Europäischen Kommission im Mai 2025 initiierte **Reform des GAP-Rechts noch innerhalb der laufenden Förderperiode**(„GAP-Vereinfachungspaket“; „Agrar-Omnibus“) konzentriert sich auf mehr Flexibilität bei der Durchführung der Umweltvorschriften der GAP sowie eine erhebliche Absenkungen der Umweltauflagen, insbesondere der GLÖZ-Standards für das Dauergrünland und den Erosionsschutz ab Januar 2026.¹⁶⁰ Eine positive Umweltwirkung ist damit kaum mehr zu erwarten.

Die von der Europäischen Kommission im Juli 2025 eingebrachten Legislativvorschläge zur Ausgestaltung der künftigen GAP im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2028-2034 sehen vor, die Mittelausstattung für die Landwirtschaft deutlich zu reduzieren und die GAP nicht mehr als eigenständigen Förderbereich mit zwei Säulen zu führen, sondern sie in einem thematisch deutlich breiteren Förderkonstrukt („European Fund for economic, social and territorial cohesion, agriculture and rural, fisheries and maritime, prosperity and

¹⁵⁶ Gesetz zur Durchführung der im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik finanzierten Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Gesetz – GAPDZG) vom 16. Juli 2021 (BGBl. 2021 I S. 3003), zuletzt geändert durch Art. 1a G zur Änd. des GAP-Konditionalitäten-G und des GAP-Direktzahlungen-G vom 18.11.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 356).

¹⁵⁷ Verordnung zur Durchführung der GAP-Direktzahlungen (GAP-Direktzahlungen-Verordnung – GAPDZV) vom 24. Januar 2022 (BGBl. I S. 139), zuletzt geändert durch Art. 1 Fünfte VO zur Änd. der GAP-Direktzahlungen-VO vom 10. Dezember 2025 (BGBl. I Nr. 322).

¹⁵⁸ Zu all dem Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 5 Rn. 6a-6b.

¹⁵⁹ SRU, Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik, Stellungnahme, Berlin 2009, Tz. 4 ff.; Feindt et al. (2021): Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht, Abschlussbericht, UBA-Texte 91/2021, S. 311; Pe'er et al, Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges, People and Nature 2020, 305-316; Heyl et al., The Common Agricultural Policy beyond 2020: A critical review in light of global environmental goals RECIEL 2021, 95-106.

¹⁶⁰ Verordnung (EU) 2025/2649 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2025 zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/2115 in Bezug auf das Konditionalitätssystem, Interventionskategorien in Form von Direktzahlungen, Interventionskategorien in bestimmten Sektoren und zur Entwicklung des ländlichen Raums und jährliche Leistungsberichte sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/2116 in Bezug auf Aussetzungen von Zahlungen, den jährlichen Leistungsabschluss sowie Kontrollen und Sanktionen (ABl. L, 2025/2649).

security“) aufgehen zu lassen.¹⁶¹ Eine **Verschränkung der Fördermittel bzw. -instrumente der GAP mit den Zielen der W-VO könnte** erhebliche Synergien für die Renaturierung aktivieren (Art. 14 Abs. 11 und 12, Art. 15 Abs. 5 W-VO),¹⁶² wird jedoch durch den EU-Gesetzgeber aktuell im förderrechtlichen Bereich nicht forciert. Die Verschränkung der Fördermittel wäre nach der W-VO zulässig, ist indes für die Mitgliedstaaten nicht verpflichtend.¹⁶³

2.2.6 Wald und Forstwirtschaft

Mitteuropäische (Laub)Wälder sind hochdiverse Ökosystemkomplexe, deren Biodiversität in der Regel mit deren Struktur-, Arten- und Altersvielfalt zunimmt, Altersklassenwälder und Monokulturen weisen hingegen eine geringere Biodiversität auf.¹⁶⁴ Etwa ein Drittel der Landesfläche Deutschlands ist mit Wald bedeckt, wobei circa 38 % (Hauptbestockung) bzw. 50 % (Jungbestockung) eine sehr naturnahe bzw. naturnahe Zusammensetzung der Baumarten haben.¹⁶⁵ Die häufigsten Baumarten sind Fichte (21 %), Kiefer (22 %), und verschiedene Buchen- (16,4 %) und Eichenarten (11,5%).¹⁶⁶ Insgesamt ist der Wald in Deutschland von einer unausgewogenen Alters- und Artenstruktur gekennzeichnet.¹⁶⁷ Nach der Waldzustandserhebung 2023 ist der **Zustand der Wälder** in Deutschland zunehmend schlecht. Inzwischen liegt die mittlere Kronenverlichtung im Durchschnitt aller Baumarten bei 25,9 %; lediglich 20 % der Bäume haben intakte Kronen ohne Verlichtungserscheinungen.¹⁶⁸ Unterschiedliche **Faktoren** wie die aktuelle und vergangene Bewirtschaftungsweise, Standortfaktoren, das Auftreten von Schadorganismen, Luftschadstoffeinträge durch Stickstoff und bodenversauernde Substanzen,¹⁶⁹ die Witterung, der Klimawandel mit vermehrten Dürren, Starkregenereignissen, weniger Schnee und zunehmend Waldbränden sowie das Baumalter beeinflussen den Waldzustand und können sich gegenseitig verstärken oder abschwächen.¹⁷⁰

Die Regulierung und Steuerung der Bewirtschaftung der Wälder in Deutschland ist von einer Vielzahl von verbindlichen und unverbindlichen Instrumenten geprägt. Maßgeblich für die Forstwirtschaft und den Waldnaturschutz sind insbesondere das Bundeswaldgesetz (**BWaldG**), das **BNatSchG** sowie – mit Blick auf die Kompetenzverteilung zwischen Bund und

¹⁶¹ Europäische Kommission, Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- Und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein Dynamischer EU-Haushalt für die Prioritäten der Zukunft, der Mehrjährige Finanzrahmen 2028-2034, COM(2025) 571 final.

¹⁶² Kreitz, Die historische Entwicklung der Agrarförderpolitik der EU und die kommenden Förderinstrumente im Zuge der GAP nach 2020, EuZW 2022, 896 (900); SRU, Renaturierung, Stellungnahme, August 2024, Tz. 169; Erste Ansätze hierzu sind bereits im Rahmen der sog. GLÖZ-Standards umgesetzt worden, siehe Reiter/Peitz/Röder, NuL 2024, 26–37.

¹⁶³ Siehe EG 58, 79 und Art. 14 Abs. 11, Art. 15 Abs. 5 W-VO.

¹⁶⁴ Wittig/Niekisch, Biodiversität: Grundlagen, Gefährdung, Schutz, Springer Spektrum 2014, S. 152.

¹⁶⁵ Thünen, Vierte Bundeswaldinventur (2022), Daten abrufbar unter [https://bwi.info/inhalt1.3.aspx?Text=1.04%20Baumartengruppe%20\(rechnerischer%20Reinbestand\)&prrole=public&prlnv=BWI2022&prKapitel=1.04&mpXicode](https://bwi.info/inhalt1.3.aspx?Text=1.04%20Baumartengruppe%20(rechnerischer%20Reinbestand)&prrole=public&prlnv=BWI2022&prKapitel=1.04&mpXicode), zuletzt abgerufen am 12.1.2026.

¹⁶⁶ Thünen, Vierte Bundeswaldinventur (2022), Daten abrufbar unter [https://bwi.info/inhalt1.3.aspx?Text=1.04%20Baumartengruppe%20\(rechnerischer%20Reinbestand\)&prrole=public&prlnv=BWI2022&prKapitel=1.04&mpXicode](https://bwi.info/inhalt1.3.aspx?Text=1.04%20Baumartengruppe%20(rechnerischer%20Reinbestand)&prrole=public&prlnv=BWI2022&prKapitel=1.04&mpXicode), zuletzt abgerufen am 12.1.2026.

¹⁶⁷ Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 5 Rn. 33.

¹⁶⁸ BMEL, Ergebnisse der Waldzustandserhebung 2023.

¹⁶⁹ Dazu näher Hofmann/Koch, in: Hofmann/Koch/Reese, Handbuch des Umweltrechts, 6. Aufl. 2024, § 5 Rn. 7.

¹⁷⁰ BMELV, Waldzustandsbericht 2005, S. 23 f.

Ländern¹⁷¹ – die entsprechenden **Landesgesetze**, auf die vorliegend nicht eingegangen wird. Die oben erwähnten Anforderungen der FFH-RL und VRL gelten freilich auch im Wald, wobei weitreichende Ausnahmen im Zusammenhang mit Windenergieanlagen bestehen (→ 2.2.7). Die deutsche Wald- und Forstpolitik beeinflussende Rechtsakte im Zusammenhang mit dem Klimaschutz und der Klimaanpassung sind Art. 5 Übereinkommen **von Paris**¹⁷² und die **LULUCF-Verordnung** EU 2018/814,¹⁷³ auf die indes vorliegend nicht weiter einzugehen ist.

In der großen Mehrzahl der Wälder und waldbestockten Naturschutzgebiete in Deutschland ist eine „**ordnungsgemäße und nachhaltige**“ **forstliche Bewirtschaftung** zulässig.¹⁷⁴ Allerdings hat der Bundesgesetzgeber – anders als bei der Landwirtschaft – in § 5 BNatSchG nahezu vollständig darauf verzichtet, naturschutzbezogene Vorgaben für die Forstwirtschaft zu formulieren.¹⁷⁵ § 5 Abs. 3 BNatSchG ist im Zuge der Gesetzesnovelle 2002 aus der früheren Rahmenvorschrift im Wesentlichen unverändert übernommen worden,¹⁷⁶ wobei der Gesetzgeber in diesem Zusammenhang davon ausging, dass die Grundsätze der gfP auch bei der Forstwirtschaft zu beachten sind.¹⁷⁷

§ 5 Abs. 3 BNatSchG bestimmt, dass bei der forstlichen Nutzung des Waldes das Ziel zu verfolgen ist, naturnahe Wälder aufzubauen und diese ohne Kahlschläge nachhaltig zu bewirtschaften. Zudem ist ein hinreichender Anteil standortheimischer Forstpflanzen einzuhalten.¹⁷⁸ Naturnahe Wälder sind geprägt von einer typischen Baumartenzusammensetzung, einem gemischten Altersaufbau und einem ausreichenden Anteil von Alt- und Totholz.¹⁷⁹ Mit welchen Instrumenten das Ziel der naturnahen Waldbewirtschaftung erreicht werden soll,

¹⁷¹ Der Bund kann das Wald- und Forstrecht im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz im Bereich von Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 74 Abs. 1 Nr. 29 GG) sowie der Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung (ohne das Recht der Flurbereinigung) (Art. 74 Abs. 1 Nr. 17 GG) regeln, wobei den Ländern eine Abweichungskompetenz mit Ausnahme der Grundsätze von Naturschutz und Landschaftspflege (Art. 72 Abs. 3 Nr. 2 GG) zusteht.

¹⁷² Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris vom 12. Dezember 2015, vom 28. September 2016 (BGBl. II S. 1082).

¹⁷³ Schwerdtfeger dazu in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand 105. EL September 2024, KSG § 1 Rn. 22: „Für die Bereiche Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (land use, land use change, forestry; Akronym LULUCF) gibt die LULUCF-Verordnung (EU) 2018/841 (ABl. L 156 v. 19.6.2018, 1) für die Mitgliedstaaten im Zeitraum 2021-2025 das Ziel vor, Klimaneutralität zu erreichen: Die Treibhausgasemissionen dieses Sektors dürfen (unter Berücksichtigung bestimmter Flexibilitätsregelungen, Art. 12 ff.) den Treibhausgasabbau nicht übersteigen (Art. 4 Abs. 1; sog. „No-Debit-Regel“). Die Verordnung legt zudem für das Jahr 2030 ein unionsweites – sich aus der Summe der für die einzelnen Mitgliedstaaten festgelegten Nettowerte ergebendes – Nettoabbauziel von 310 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalent fest (Art. 4 Abs. 2). Außerdem gibt sie den Mitgliedstaaten für den Zeitraum 2026-2029 verbindliche lineare Zielpfade vor (Art. 4 Abs. 4). Der LULUCF-Sektor entnimmt der Atmosphäre mit seinen verschiedenen Bestandteilen Treibhausgase, die in Biomasse (Böden, Vegetation, Holz) gebunden werden; er ist damit im EU-Klimaschutzrecht aktuell der wichtigste Sektor für die CO₂-Entnahme aus der Atmosphäre.“

¹⁷⁴ Jeschke/Knapp/Succow, in: Knapp/Klaus/Fäser (Hrsg.), Der Holzweg, S. 403 (408).

¹⁷⁵ Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 5 Rn. 31.

¹⁷⁶ Hierzu Hentschke, in: Dombert/Witt (Hrsg.), Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht, 3. Aufl. 2022, § 14 Rn. 63.

¹⁷⁷ BT-Drs. 14/6378, S. 39.

¹⁷⁸ Daraus folgt, dass fremdländische Baumarten nicht grundsätzlich ausgeschlossen sind, Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 5 Rn. 34.

¹⁷⁹ Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 5 Rn. 32.

wird weder im Bundeswaldgesetz noch im Naturschutzrecht des Bundes bestimmt.¹⁸⁰ Nach § 1 Nr. 1 BWaldG, der seit 1975 unverändert den Rahmen für die Forstwirtschaft vorgibt, ist Zweck des Gesetzes, „den Wald wegen seines wirtschaftlichen Nutzens (Nutzfunktion) und wegen seiner Bedeutung für die Umwelt, insbesondere für die dauernde Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, das Klima, den Wasserhaushalt, die Reinhaltung der Luft, die Bodenfruchtbarkeit, das Landschaftsbild, die Agrar- und Infrastruktur und die Erholung der Bevölkerung (Schutz- und Erholungsfunktion) zu erhalten, erforderlichenfalls zu mehren und seine ordnungsgemäße Bewirtschaftung nachhaltig zu sichern“. Eine weitere Präzisierung der „ordnungsgemäßen und nachhaltigen“ Forstwirtschaft liefert § 11 BWaldG nicht, insbesondere werden keine Wiederherstellungspflichten statuiert.¹⁸¹ Gesetzgeberische Bemühungen das BWaldG mit Blick auf die klimawandelbedingten Herausforderungen, den Erhalt der Ökosystemleistungen der Wälder und den Verlust der Biodiversität anzupassen, konnten in der letzten Legislaturperiode nicht mehr zu Ende gebracht werden.¹⁸²

Wie die landwirtschaftliche Bodennutzung genießt auch die forstwirtschaftliche Bodennutzung bundesnaturschutzrechtlich vielfach **Privilegierungen**. So gilt die forstwirtschaftliche Bodennutzung nicht als erhebliche Beeinträchtigung von Natur und Landschaft, d.h. als Eingriff im Sinne von § 14 Abs. 1 BNatSchG (§ 14 Abs. 2 S. 1 BNatSchG). Zudem unterliegt die Wiederaufnahme forstwirtschaftlicher Aktivitäten unter Umständen nicht den Handlungsverboten des gesetzlichen Biotopschutzes nach § 30 Abs. 5 BNatSchG.¹⁸³ Darüber hinaus gelten nach § 44 Abs. 4 BNatSchG die besonderen artenschutzrechtlichen Zugriffs-, Besitz und Vermarktungsverbote nach § 44 Abs. 1-3 BNatSchG nicht, soweit die forstwirtschaftliche Bodennutzung der gFP entspricht. Dies gilt für in der FFH-RL aufgeführte Arten, die Arten der VRL und nationale Verantwortungsarten nur, soweit sich der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art durch die Bewirtschaftung nicht verschlechtert. Ob § 44 Abs. 4 BNatSchG indes mit der FFH-RL vereinbar ist, wird bezweifelt.¹⁸⁴

Perspektivisch soll vermehrt eine naturnahe, nachhaltige Forstwirtschaft in den Vordergrund gestellt werden (**Waldstrategie 2050**), nachdem zuvor das Ziel einer schnellen Holzproduktion in Deutschland vielfach zu einer Aufforstung überwiegend mit Monokulturen geführt hatte und vielerorts das für die Biodiversität bedeutsame Totholz entfernt worden war.¹⁸⁵ Mit der Waldstrategie soll das Potential des Waldes als Kohlenstoffsенke gestärkt werden,¹⁸⁶

¹⁸⁰ Das Forstrecht ist gegenüber dem Naturschutzrecht nicht allgemein *lex specialis*, vielmehr bleibt das Naturschutzrecht neben dem Forstrecht bestehen, soweit es weitergehende Vorschriften enthält, Kerkmann: in Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 1 Rn. 4.

¹⁸¹ Krohn, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 5 Rn. 33.

¹⁸² Das BWaldG wird nach vielfach vertretener Ansicht nicht mehr den heutigen Herausforderungen gerecht und könnte seit der Föderalismusreform wirksamer ausgestaltet werden, siehe bspw. Günther-Dieng, AgrB 2024, 134 und der Gesetzentwurf der Umweltverbände NABU, DNR, DUH und WWF aus 2022, Entwurf eines Gesetzes zum Schutz, zur Wiederherstellung und zur Förderung der ökologischen Leistungsfähigkeit des Waldes sowie zur Regelung seiner nachhaltigen Nutzung (BWaldG), unter Mitwirkung von u.a. Eckard Rehlinger, Cornelia Ziem und Detlef Czybulka.

¹⁸³ Dazu Hendrichske/Blanke, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 30 Rn. 25 f.

¹⁸⁴ Seit dem EuGH-Urteil Skydda Skogen wird die Unionsrechtskonformität von Abs. 4 bezweifelt, vgl. etwa Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand EL September 2024, § 44 BNatSchG Rn. 40; dazu auch Schütte/Gerbis, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 44 Rn. 47.

¹⁸⁵ BMEL, Waldstrategie 2050 (2021), S. 17.

¹⁸⁶ BMEL, Waldstrategie 2050 (2021), S. 20.

was dringend erforderlich ist, da die deutschen Wälder aufgrund der Schädigungen mittlerweile zu einer Quelle von Treibhausgasen geworden sind. Ebenso ist in der **Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt (NBS) 2030** (erneut)¹⁸⁷ das Ziel formuliert, bis 2030 fünf Prozent der Waldfläche bzw. 10 % der Waldfläche im öffentlichen Eigentum mit natürlicher Waldentwicklung zu erreichen.¹⁸⁸ Im Jahr 2020 waren 3,1 % der deutschlandweiten Waldfläche nutzungsfrei und unter einem dauerhaft und verbindlich gesicherten Prozessschutz entweder als Naturschutzgebiete oder zumindest in forstlichen Verordnungen festgeschrieben.¹⁸⁹

2.2.7 Ausbau erneuerbarer Energien

Die klimapolitisch bedingte Beschleunigung der Energiewende sowie der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine haben zu Absenkungen der europäischen und nationalen Umwelt- und Naturschutzstandards, insbesondere im Bereich des Gebiets- und Artenschutzrechts auf dem Land¹⁹⁰ und auf dem Meer¹⁹¹ geführt.¹⁹² Die komplexen gesetzlichen Änderungen sind auch, aber nicht nur, durch die Änderungen der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED II und RED III) sowie durch die EU-Dringlichkeitsverordnung vorgeprägt bzw. auf diese zurückzuführen. In der Gesamtschau der im Zuge der Umsetzung der EU-Rechtsakte erfolgten Änderung des nationalen Rechts ist die Auflösung des Zielkonfliktes zwischen sektoralen Verpflichtungen des Energie- bzw. Klimarechts einerseits und des Gewässer-, Meeres- und Naturschutzrechtes andererseits von der Ebene der Einzelfallentscheidung auf Zulassungsebene (Abwägung)¹⁹³ auf die Planungsebene (Gebietsauswahl) verlagert und einstweilen zugunsten des Klimaschutzes und der Energiesicherheit entschieden worden.¹⁹⁴ Diese Entwicklungen laufen parallel zu **Art. 6 W-VO** und der darin enthaltenen grundsätzlichen („presumed“) Privilegierung des Baus und Betriebs von Anlagen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie deren Netzanschluss, das betreffende Netz selbst und die Speichereinrichtungen als Projekte, die im „überragenden öffentlichen Interesse“ liegen (→ Art. 4 Abs. 14 und 15 W-VO: 3.1.2.6; → Art. 5 Abs. 11 und 12 W-VO: 3.2.2.7; und Art. 16f RED III). Zu beachten ist, dass die Mitgliedstaaten die Privilegierung der Erneuerbaren nach Art. 6 Abs. 2 UAbs. 1 W-VO entsprechend der Prioritäten ihrer integrierten nationalen Energie- und Klimapläne gemäß der Verordnung (EU) 2018/1999 auf bestimmte Teile ihres Hoheitsgebiets sowie auf bestimmte Arten von Technologien oder auf Projekte mit bestimmten technischen Eigenschaften beschränken können. Insgesamt sind die ergangenen Gesetzesänderungen in der Lage,

¹⁸⁷ Das Ziel war bereits in der NBS 2020 enthalten.

¹⁸⁸ BMUV, Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt 2030, Ziel 7.4.

¹⁸⁹ Steinacker et al., NuL 2023, 545-552; siehe auch Engel et al., Wälder mit natürlicher Entwicklung in Deutschland: Bilanzierung und Bewertung, Schriftenreihe Naturschutz und Biologische Vielfalt, 2016, 274 S.; Jeschke/Knapp/Succow, in: Knapp/Klaus/Fäser (Hrsg.), Der Holzweg, S. 403 (412).

¹⁹⁰ Baumeister/Ramsauer, ZUR 2024, 664-674; Frank/Rolshoven, ZNER 2022, 535-546; Kment, NVwZ 2023, 959-965; zum Wald insbesondere siehe Lehmann et al., NuL 2024, 521; Zur Verfassungswidrigkeit eines landesrechtlichen Verbots, WEA im Wald zu errichten (Bodenrecht, Bundeskompetenz), BVerfG, NVwZ 2022, 1890 mit Besprechung durch Rheinschmitt.

¹⁹¹ Hendrichske/Kieß, in: Schlacke, GK-BNatSchG 2024, Vorbem. §§ 56–58 Rn. 11a.

¹⁹² Kritisch Ruge, NVwZ 2023, 1033; Neumann, NuR 2023, 88; umfassend Wutz/Rietzler/Wiemer (Hrsg.), Windenergierecht, Nomos 2025, S. 195-385.

¹⁹³ Hendrichske, NVwZ 2023, 965 (966 ff.).

¹⁹⁴ Lehmann et al., NuL 2024, 521 (522).

das Erreichen der Wiederherstellungsziele zu erschweren,¹⁹⁵ wobei naturbasierte Lösungen diesen Umstand abmildern können.¹⁹⁶

Die (inzwischen novellierte) **RED II** hat zum Ziel, den Anteil an erneuerbaren Energien in den Sektoren Strom, Wärme und Transport innerhalb der EU zu erhöhen. Dafür mussten die Mitgliedstaaten ab 2021 „gemeinsam sicherstellen“, dass der Anteil von Energie aus erneuerbaren Quellen am Bruttoendenergieverbrauch der Union im Jahr 2030 mindestens 32 % beträgt (Art. 3 Abs. 1 RED II). Im März 2022 gab die Europäische Kommission mit ihrer Mitteilung „REPowerEU“¹⁹⁷ bekannt, den Anteil erneuerbarer Energien auf 40 % erhöhen zu wollen. Dafür sollten naturschutzrechtliche Anforderungen für die Genehmigung entsprechender Projekte reduziert werden. In diesem Zusammenhang erlies die EU mit Wirkung zum 30. Dezember 2022 die befristete und hinkende EU-**Dringlichkeitsverordnung** nach Art. 122 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Nach Art. 3 Abs. 1 S. 1 EU-Dringlichkeitsverordnung wird im Zusammenhang mit Ausnahmen nach der WRRL, FFH-RL und VRL bei der Abwägung rechtlicher Interessen im Einzelfall angenommen, dass die Planung, der Bau und der Betrieb von Anlagen und Einrichtungen zur Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen sowie ihr Netzanschluss, das betreffende Netz selbst und die Speichereinrichtungen im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen und der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit dienen. Nach Art. 3 Abs. 2 S. 1 EU-Dringlichkeitsverordnung ist einem Vorhaben von übergeordnetem öffentlichem Interesse in der Abwägung Vorrang einzuräumen. Im Bereich des Artenschutzes gilt dies nur, soweit geeignete Artenschutzmaßnahmen, die zur Erhaltung oder Wiederherstellung eines günstigen Erhaltungszustands der Populationen der Art beitragen, ergriffen und für diesen Zweck ausreichende Finanzmittel und Flächen bereitgestellt werden (Abs. 2 S. 2). Allerdings können die Mitgliedstaaten nach Art. 6 EU-Dringlichkeitsverordnung Ausnahmen von den artenschutzrechtlichen Zugriffsverboten und der Umweltverträglichkeitsprüfung für EE-Projekte vorsehen (siehe weiter unten im selben Abschnitt), sofern diese Projekte in einem für erneuerbare Energien oder Stromnetze ausgewiesenen Gebiet durchgeführt wird und dieses zuvor einer strategischen Umweltprüfung unterzogen worden ist. Gleichwohl haben die zuständigen Behörden sicherzustellen, dass Minderungsmaßnahmen ergriffen werden, um die Einhaltung der Zugriffsverbote (Art. 12 Abs. 1 FFH-RL und Art. 5 VRL) zu gewährleisten. Falls solche Maßnahmen nicht verfügbar sind, ist sicherzustellen, dass der Betreiber einen finanziellen Ausgleich für Artenschutzprogramme zahlt, damit der Erhaltungszustand der betroffenen Arten gesichert oder verbessert wird.¹⁹⁸

¹⁹⁵ Ähnlich Bodenbender, NuR 2024, 525 (532).

¹⁹⁶ Zur Frage, ob und wie naturbasierte Lösungen im Kontext der Energiewende und der W-VO sinnvoll genutzt werden können, Finseras, RECIEL 2025, 1-11 (7) f.

¹⁹⁷ Europäische Kommission, Mitteilung v. 8.3.2022, REPowerEU: gemeinsames europäisches Vorgehen für erschwinglichere, sichere und nachhaltige Energie, COM (2022) 108 final.

¹⁹⁸ Ausführlich Hendrichske, NVwZ 2023, 965 (971); Ruge, NVwZ 2023, 870-875; Kment/Maier, ZUR 2023, 323 (329); Feld, EnK-Aktuell 2023, 01012; Schütte/Langstädtler, ZUR 2024, 3.

Die EU-Dringlichkeitsverordnung galt für einen Zeitraum von 18 Monaten ab ihrem Inkrafttreten und wurde in Teilen bis Ende Juni 2025 verlängert.¹⁹⁹ Sie ist nun außer Kraft, gilt aber weiterhin für Altfälle.

Die geänderte Regelungssystematik im Umwelt- und Naturschutzrecht der EU-Dringlichkeitsverordnung wurde teilweise in der **RED III** verstetigt. Diese trat am 20. November 2023 in Kraft und perpetuiert die Regelungen zur Vereinfachung und Beschleunigung und zum öffentlichen Interesse am Ausbau der erneuerbaren Energien, weicht jedoch im Einzelnen von der EU-Dringlichkeitsverordnung ab.²⁰⁰ Insbesondere erhöht die RED III das EU-weite EE-Ausbauziel auf 42,5 % bis 2030 und schreibt die Einführung von sog. „Beschleunigungsgebieten“ („renewables acceleration areas“) vor. Vor der Annahme der Pläne zur Ausweisung von Beschleunigungsgebieten sind eine SUP und gegebenenfalls eine FFH-Verträglichkeitsprüfung durchzuführen. Auch sind Flächen, auf denen erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten wären (u.a. Natura 2000-Gebiete), von der Kulisse der Beschleunigungsgebiete auszunehmen. Zudem hebt Art. 16f RED III Planung, Bau und Betrieb von EE-Anlagen, ihr Netzanschluss und das Netz selbst für gewisse Abwägungen im Zusammenhang mit naturschutz- und wasserrechtlichen Ausnahmegenehmigungen in den Rang eines „überragenden öffentlichen Interesses“ (vgl. auch Art. 6 W-VO).²⁰¹ Manche Vorschriften²⁰² der RED III sollten bereits bis zum 1. Juli 2024, alle übrigen Vorschriften bis zum 21. Mai 2025 von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Nicht zuletzt wegen des vorzeitigen Regierungswechsels und der damit einhergehenden Diskontinuität konnte eine vollständige Umsetzung der RED III in Deutschland nur mit Verzögerung erfolgen.²⁰³ Zu nennen ist hier insbesondere das Gesetz zur Umsetzung von Vorgaben der Richtlinie (EU) 2023/2413 für Zulassungsverfahren nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz und dem Wasserhaushaltsgesetz sowie für Planverfahren nach dem Baugesetzbuch und dem Raumordnungsgesetz, zur Änderung des Bundeswasserstraßengesetzes und zur Änderung des Windenergieflächenbedarfsgesetzes vom 12.08.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189). Ebenfalls in Kraft ist seit dem 23.12.2025 die Umsetzung der RED III in Bezug auf Windenergie auf See und Stromnetze, die vorrangig Änderungen am Windenergie-auf-See-Gesetz (WindSeeG) vornimmt.²⁰⁴

Auf nationaler Ebene wurden seit 2022 zur Förderung des Ausbaus erneuerbarer Energien, insbesondere zur Privilegierung von Windenergieanlagen (WEA), auch aber nicht nur in Um-

¹⁹⁹ Art. 1 Verordnung (EU) 2024/223 des Rates v. 22.12.2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/2577 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, ABl. EU Nr. L 2024/223 v.10.1.2024. Überblicksartig dazu KNE (2024): Die EU-Notfallverordnung – Regelungen zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien - Aktualisierung. Eine Einführung in die Thematik.

²⁰⁰ Vertiefend Riese/Brennecke, UPR 2024, 1-6.

²⁰¹ Hierzu Baumeister/Ramsauer, ZUR 2024, 664.

²⁰² Art. 15e, 16, 16b-16f RED III.

²⁰³ Dazu Riese/Brennecke, UPR 2024, 1.

²⁰⁴ Gesetz zur Umsetzung der EU-Erneuerbaren-Richtlinie in den Bereichen Windenergie auf See und Stromnetze, vom 22.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 351).

setzung bzw. Durchführung des Unionsrechts erhebliche Gesetzesänderungen im Energierecht und Naturschutzrecht veranlasst.²⁰⁵ Allen voran wurde das Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (**EEG**)²⁰⁶ 2023 novelliert. Nach **§ 2 EEG** liegt die Errichtung und der Betrieb von erneuerbaren Energien-Anlagen im überragenden öffentlichen Interesse und dient der öffentlichen Gesundheit und Sicherheit. Zudem sind erneuerbare Energien als vorrangiger Belang, der nur in Ausnahmefällen überwunden werden soll,²⁰⁷ in die Abwägung einzustellen.²⁰⁸ Diese „**sektorale und föderale Durchgriffsnorm**“²⁰⁹ führt zu einer „deutlichen Steuerung des Abwägungsprozesses“²¹⁰ zwischen dem Ausbau der erneuerbaren Energien einerseits und dem Arten- und Gebietsschutz andererseits. Sie hat eine größere rechtliche Bedeutung bekommen, als das Berücksichtigungsgebot des § 13 Abs. 1 S. 1 KSG.²¹¹

Neben der Novellierung des EEG ist ebenso der Erlass des WindenergieflächenbedarfsG (**WindBG**)²¹² für den Ausbau der Windenergie an Land von großer Bedeutung. Es schreibt verbindliche Flächenziele vor und verpflichtet die Bundesländer, Flächen für die Windenergie auszuweisen (weiteres siehe unten).²¹³ Zur Sicherung der Energieversorgung können beispielsweise nach §§ 1 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 Buchst. c und 30 Abs. 1 Nr. 3 Energiesicherungsgesetz (**EnSiG**)²¹⁴ durch Rechtsverordnungen Vorschriften erlassen werden, die befristete Ausnahmen und Abweichungen von den Regelungen des besonderen Artenschutzes zulassen.²¹⁵

Im Rahmen der WindSeeG-Novelle in 2022²¹⁶ wurden verschiedene Regelungen mit Bezug zum Umwelt- und Naturschutzrecht eingeführt bzw. geändert. Hinsichtlich des Offshore-Windenergieausbaus erlaubt § 72 Abs. 2 WindSeeG²¹⁷ erhebliche Beeinträchtigungen von gesetzlich geschützten marinen Biotopen durch Offshore-Anlagen, soweit diese Beeinträchtigungen nicht vermeidbar sind. In Meeresschutzgebieten dürfen Windenergieflächen erst festgelegt werden, wenn die Ausbauziele ansonsten nicht erreicht werden können (§ 5 Abs.

²⁰⁵ Dazu Ruge, NVwZ 2023, 1033-1043.

²⁰⁶ Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2023) vom 21. Juli 2014 (BGBl. 2014 I S. 1066), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änd. des Erneuerbare-Energien-G zur Flexibilisierung von Biogasanlagen und Sicherung der Anschlussförderung vom 21.2.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 52).

²⁰⁷ Zum überragenden öffentlichen Interesse, Birkner, NVwZ 2024, 138-141.

²⁰⁸ Vertiefend Ehmann, DÖV 2025, 430 (435).

²⁰⁹ Hendrichke, NVwZ 2023, 965 (967).

²¹⁰ Riese/Brennecke, UPR 2024, 1 (2) mit Verweisen auf die Rspr. in Fn. 25.

²¹¹ Ewer, NVwZ 2023, 951 (954).

²¹² Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG) vom 20. Juli 2022 (BGBl. 2022 I S. 1353), zuletzt geändert durch Art. 12 G zur Änd. des EEG und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften vom 8.5.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151).

²¹³ Zur Umsetzung des 2 %-Flächenziels für die Windenergienutzung, Rheinschmitt/Köck, DVBl 2023, 1389; Schlacke/Wentzien/Römling, NVwZ 2022, 1577; Schlacke/Plate/Thieljung, NVwZ 2025, 441.

²¹⁴ Gesetz zur Sicherung der Energieversorgung (Energiesicherungsgesetz – EnSiG) vom 20. Dezember 1974 (BGBl. 1974 I S. 3681), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änd. des EnergiesicherungsG und des G gegen Wettbewerbsbeschränkungen vom 23.6.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 167).

²¹⁵ Vertiefend Ehmann, DÖV 2025, 430 (431).

²¹⁶ Zweites Gesetz zur Änderung des Windenergie-auf-See-Gesetzes und anderer Vorschriften vom 20.07.2022 – (BGBl. I S. 1325).

²¹⁷ Windenergie-auf-See-Gesetz vom 13. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2258, 2310), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. Dezember 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 351) geändert worden ist.

6 WindSeeG). Zuvor war dies gesetzlich ausgeschlossen. In § 58 WindSeeG wurde die Meeresnaturschutzkomponente eingeführt, eine Zahlungsverpflichtung der Vorhabenträger*innen zu Förderung des Meeresnaturschutzes.

Im Zuge der Umsetzung der RED III ist die Ausweisung von Beschleunigungsflächen im Flächenentwicklungsplan im WindSeeG eingeführt worden, in diesen kann eine Genehmigung in einem vereinfachten und beschleunigten Verfahren erlangt werden.²¹⁸ Nach § 5 Abs. 2b, Abs. 2c **WindSeeG** soll eine Fläche ausgewiesen werden, soweit voraussichtlich durch die Errichtung und den Betrieb von Windenergieanlagen auf See keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Auch sind wie an Land Flächen, auf denen erhebliche Umweltauswirkungen zu erwarten wären (u.a. Natura 2000-Gebiete sowie im Gesetz definierte sensible Gebiete für Schweinswale und Seetaucher), von der Kulisse der Beschleunigungsgebiete auszunehmen. Erhebliche Umweltauswirkungen im Sinne des WindSeeG sind Auswirkungen auf Erhaltungsziele des § 7 Abs. 1 Nr. 9 BNatSchG oder auf die besonders geschützten Arten nach § 7 Abs. 2 Nr. 13 BNatSchG. In Umsetzung der RED III soll auf diesen Beschleunigungsflächen gemäß § 70a Abs. 2 WindSeeG von der Umweltverträglichkeitsprüfung, der FFH-Verträglichkeitsprüfung gem. § 34 Abs. 1 BNatSchG und der artenschutzrechtlichen Prüfung nach § 44 Abs. 1 BNatSchG abgesehen werden können. Zudem ist nach dem geänderten § 66 Abs. 1 Satz 2 WindSeeG die Durchführung eines Plangenehmigungsverfahrens auf Beschleunigungsflächen der Regelfall und nicht das Planfeststellungsverfahren.

Ebenso wurden durch das Vierte Gesetz zur Änderung des **BNatSchG** im besonderen Arten- und Gebietsschutz erhebliche Gesetzesänderungen vorgenommen.²¹⁹ Sie betreffen insbesondere die bundeseinheitlichen Standards zur artenschutzrechtlichen Prüfung im Zusammenhang mit dem Betrieb von WEA (§ 45b BNatSchG), dem Repowering von WEA an Land (§ 45c BNatSchG), sowie Artenhilfsprogramme (§ 45d BNatSchG).²²⁰ Soweit landesrechtlich nichts anderes geregelt ist, sind WEA nach § 26 Abs. 3 BNatSchG in Landschaftsschutzgebieten (nicht aber in Natur 2000-Gebieten) zulässig, wenn sie sich in einem Windenergiegebiet im Sinne von § 2 Nr. 1 WindBG befinden. Darüber hinaus sind WEA auch außerhalb von Windenergiegebieten zulässig, bis das Flächenziel nach § 3 WindBG erreicht ist.²²¹ Durch die Neufassung von § 249 BauGB wurde dieses Flächenziel in das BauGB integriert und die Privilegierung von WEA-Anlagen im Außenbereich besonders ausgestaltet.²²² Nach § 6 WindBG, eine Beschleunigungsnorm, die Art. 6 EU-Dringlichkeitsverordnung national umsetzt (und damit nur auf Genehmigungsverfahren anzuwenden ist, bei denen der Antrag bis zum Ablauf des 30. Juni 2025 gestellt wurde),²²³ ist keine UVP- und Artenschutzprüfung in Windenergiegebieten durchzuführen. Das hat zur Konsequenz, dass Genehmigungen für WEA im Anwendungsbereich von § 6 WindBG und zukünftig nach Umsetzung der RED III aufgrund des Artenschutzes nicht mehr versagt werden können. Außerhalb des Anwendungsbereichs des § 6 WindBG ist zwar eine Versagung der Genehmigung bei artenschutzrechtlichen Verstößen

²¹⁸ Zum aktuellen Stand des Verfahrens, siehe <https://dip.bundestag.de/vorgang/gesetz-zur-umsetzung-der-eu-erneuerbaren-richtlinie-in-den-bereichen-windenergie-auf/324931> (Permalink), zuletzt aufgerufen am 12.1.2026.

²¹⁹ Im Einzelnen: Hendrichke, NVwZ 2023, 965 (968).

²²⁰ Dazu Hendrichke, NVwZ 2023, 965 (969).

²²¹ Kritisch Hendrichke, NVwZ 2023, 965 (968).

²²² Zu den Änderungen im BauGB, Kment, NVwZ 2023, 959 (963).

²²³ Sobald § 6 WindBG außer Kraft tritt, gilt erneut § 45b BNatSchG für die Artenschutzprüfung.

nach §§ 44 ff. BNatSchG grundsätzlich möglich, jedoch aufgrund verschiedener Ausnahmetatbestände (§§ 249c BauGB, 28 ROG, 6b WindBG, ferner § 45b Abs. 8 i. V. m. 45 Abs. 7 BNatSchG) in Verbindung mit dem überragenden öffentlichen Interesse der erneuerbaren Energien nach § 2 EEG unwahrscheinlicher als vor der BNatSchG-Novelle 2022. Vermeidungs-, Schutz-, Minderungs-, Ausgleichs- bzw. Kompensationsmaßnahmen gewinnen daher zunehmend an Bedeutung.

2.3 Instrumente des Raum- und Fachplanungsrechts

Das deutsche Recht sieht in verschiedenen Gesetzen flächenbezogene Planungsinstrumente mit unterschiedlichen Aufgaben und Steuerungsmöglichkeiten vor. Hierbei ist zu unterscheiden zwischen der sogenannten Gesamtplanung zur umfassenden und fachübergreifenden Steuerung des Raums in Deutschland sowie verschiedenen Fachplanungen zur raumbezogenen Umsetzung bestimmter Fachaufgaben.²²⁴ Gemeinsam ist allen, dass sie mit Hilfe von geografischen Karten standortbezogen sowohl unverbindliche Festlegungen als auch teilweise verbindliche Festsetzungen durch die zuständigen Behörden erlauben. Die Planungsinstrumente ermöglichen es – allerdings mit Einschränkungen hinsichtlich nichtbaulicher Landnutzungen²²⁵ – bestimmte Raumnutzungen zu steuern, konkurrierende Flächennutzungsbedarfe in Einklang zu bringen, standortbezogene Informationen festzulegen oder Vorgaben festzusetzen sowie bestimmten Flächen bestimmte Nutzungen zuzuweisen oder davon freizuhalten.²²⁶ Manche Instrumente können damit für die Wiederherstellung der Natur im Sinne der W-VO eine wichtige Rolle spielen.

Zur Gesamtplanung gehört die Raumordnung in den Ländern gemäß dem Raumordnungsgesetz (ROG)²²⁷, welches u. a. die Festsetzung von Vorrang- und Vorbehaltsgebieten erlaubt, sowie die Bauleitplanung der Kommunen gemäß dem Baugesetzbuch (BauGB)²²⁸ mit Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen. Zu den für die Wiederherstellung von Ökosystemen und die Durchführung der W-VO relevanten Fachplanungen gehören insbesondere die naturschutzrechtliche Landschaftsplanung nach §§ 9-11 BNatSchG und die natur- und wasserrechtlichen Schutzgebiete in §§ 22-29 BNatSchG und §§ 52 f. WHG. Hervorzuheben sind auch die Instrumente der Flurbereinigung nach dem Flurbereinigungsgesetz (FlurbG)²²⁹, die forstlichen Einrichtungspläne für öffentliche Wälder nach den Landeswaldgesetzen sowie die wasserrechtlichen Bewirtschaftungspläne, welche gemäß § 83 WHG für ganze Flussgebiete Einstufungen und Maßnahmen festlegen.

²²⁴ Siehe die umfassende Darstellung des deutschen Planungsrechts in Möckel et al., UBA-Texte 41/2014, S. 389 ff.

²²⁵ Vgl. Kritik und Verbesserungsvorschläge bei Möckel, DÖV 2013, 424-436.

²²⁶ Appel/Stark, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 2024, § 15, Rn. 1, 32.

²²⁷ Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986) zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änd. des ROG und anderer Vorschriften vom 22.3.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 88). Die sogenannten Eignungsgebiete nach § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 3 a.F. sowie Eignungsgebiete für den Meeresbereich nach § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 4 a.F. wurde im Jahr 2023 mit der Neuregelung des ROG abgeschafft.

²²⁸ Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634) zuletzt geändert durch Art. 3 G für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 394).

²²⁹ Flurbereinigungsgesetz (FlurbG) i. d. F. vom 16. März 1976 (BGBl. 1976 I S. BGBl. Jahr 1976 I Seite 546) zuletzt geändert durch Art. 17 Jahressteuergesetz 2009 vom 19.12.2008 (BGBl. 2008 I S. 2794).

2.3.1 Raumordnung

Raumordnungsplanung ist das zentrale Instrument für die Steuerung aller raumbedeutsamen Landnutzungen. Die Länder haben nach § 8 Abs. 1 ROG sowohl einen landesweiten Raumordnungsplan als auch für Teilräume Regionalpläne aufzustellen. Des Weiteren hat der Bund für die AWZ ebenfalls Raumordnungspläne aufzustellen (§ 1 Abs. 4 ROG). Bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen ist die Durchführung einer strategischen Umweltprüfung nach der europäischen SUP-RL obligatorisch.²³⁰ Bei der Raumplanung sind nach § 2 Abs. 2 ROG vielfältige ökologische Erfordernisse zu berücksichtigen. Insbesondere ist Raum für die verschiedenen Ökosystemfunktionen zu sichern und wenn möglich und angemessen auch wiederherzustellen (Nr. 6) sowie auch „ein großräumig übergreifendes, ökologisch wirksames Freiraumverbundsystem zu schaffen“ (Nr. 2) und die Kulturlandschaften zu erhalten und zu entwickeln (Nr. 5).

In **Raumordnungsplänen** sind für einen präzisen geographischen und zeitlichen Raum zu den Raumnutzungen und Raumfunktionen sowohl Ziele (als zu beachtende Festsetzungen), als auch Grundsätze (als zu berücksichtigende Festlegungen) zu treffen (vgl. §§ 3 Abs. 1 Nr. 2 und 3, 4 Abs. 1 ROG). Die Festlegungen können auch Vorrang- und Vorbehaltsgebiete bezeichnen (§ 7 Abs. 3 S. 1 ROG). Raumordnungspläne sind für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen sowie Entscheidungen öffentlicher Stellen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen von Privatpersonen, die der Planfeststellung oder der Genehmigung mit der Rechtswirkung der Planfeststellung bedürfen, verbindlich (§ 4 Abs. 1 ROG). Bei privaten Vorhaben, die lediglich einer normalen Genehmigung (z.B. Baugenehmigung, wasserrechtliche Erlaubnis, immissionsschutzrechtliche Genehmigung) bedürfen, sind die Raumordnungspläne in der behördlichen Entscheidung im Rahmen der Abwägungs- und Ermessensspielräume lediglich zu berücksichtigen, soweit spezielle Raumordnungsklauseln des Fachrechts nichts anderes vorgeben.²³¹ Des Weiteren dürfen nach § 35 Abs. 3 S. 2 BauGB raumbedeutsame Vorhaben im Außenbereich nicht den Zielen der Raumordnung widersprechen.²³² Gegenüber genehmigungsfreien Vorhaben (z.B. die meisten land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Tätigkeiten) entfalten Raumordnungspläne keine rechtlichen Wirkungen.

Vorranggebiete nach § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG sind Ziele der Raumordnung im Sinne des § 3 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 ROG. Sie sind für bestimmte raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen und können andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen oder Nutzungen nicht vereinbar sind. Sie sind als Ziele verbindliche und abschließend abgewogene Festsetzungen. Auch wenn Ziele der Raumordnung nicht überwunden werden können, hat die nachgelagerte Planungsebene zumeist einen Konkretisierungsspielraum (vgl. insbesondere § 1 Abs. 4 BauGB, wo von „anpassen“ die Rede ist).²³³ Vorranggebiete können u. a. für Windenergie, Siedlungsentwicklung

²³⁰ Dazu näher Appel/Stark, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 15 Rn. 72.

²³¹ Siehe etwa §§ 10 Abs. 1, 11 Abs. 1 BNatSchG und 82 Abs. 1 S. 2 WHG als deklaratorische Raumordnungsklauseln, die den Inhalt von § 4 Abs. 1 ROG bestätigen und § 1 Abs. 4 BauGB als qualifizierte Raumordnungsklausel, die von den Vorgaben des § 4 Abs. 1 ROG abweicht.

²³² Möckel et al., UBA-Texte 42/2014, S. 136.

²³³ Appel/Stark, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 3. Aufl. 2024, § 15 Rn. 49 m. w. N.

oder Natur und Landschaft festgelegt werden.²³⁴ Es sind auch Vorranggebiete für den Erhalt oder Wiederherstellung von Natur und Landschaft möglich (z.B. flächenbezogene Festsetzungen von Schutzgebietstypen, Gebiete für den Hochwasserschutz und den Klimaschutz, insbesondere den Moorerhalt und Moorschutz).²³⁵ Bei der Aufstellung eines Raumordnungsplans sind naturschutzrechtliche Maßstäbe für das europäische Schutzgebietssystem (insbesondere Natura 2000, FFH- und Vogelschutz-Gebiete) zu beachten.²³⁶

Demgegenüber sind **Vorbehaltsgebiete** Gebiete, die bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen vorbehalten bleiben sollen. Ihnen ist bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen besonderes Gewicht beizumessen (§ 7 Abs. 3 S. 2 S. 1 Nr. 2 ROG). Sie sind damit im Rahmen von Abwägungs- und Ermessungsentscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen lediglich „zu berücksichtigen“ und können – nach herrschender Ansicht in Literatur und Rechtsprechung – als Grundsätze der Raumordnung überwunden werden.²³⁷ Gegenstand solcher Vorranggebiete können u. a. sein die Entwicklung, Sicherung oder, „soweit erforderlich, möglich und angemessen“, die Wiederherstellung der Funktionsfähigkeit der Böden, des Wasserhaushalts, der Tier- und Pflanzenwelt sowie des Klimas einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen und damit auch der Erhalt bzw. Aufbau eines ökologischen Verbundsystems und die Flächensicherung.²³⁸

2.3.2 Bauleitplanung

Die Bauleitplanung erfolgt durch die Städte und Landkreise mittels Aufstellung von vorbereitenden Bauleitplänen, sogenannten Flächennutzungsplänen nach §§ 1 ff., 5 ff. BauGB, auf der ersten Stufe und Bebauungsplänen nach §§ 1 ff., 8 ff., 30 BauGB auf der zweiten Stufe. Dabei haben die Kommunen die Ziele der Raumordnung zwingend zu beachten (§ 1 Abs. 4 BauGB). Grundsätzlich gilt nach § 2 Abs. 4 BauGB auch hier die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung.²³⁹ Die Bauleitplanung ist Teil der vom Grundgesetz garantierten kommunalen Selbstverwaltungshoheit (Art. 28 Abs. 2 GG).

Im **Flächennutzungsplan** ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen (§ 5 Abs. 1 S. 1 BauGB). Im Flächennutzungsplan können nach § 5 BauGB auch naturschutzfachlich bedeutsame Flächen dargestellt werden, wie Grünflächen, Flächen zur Gewährleistung eines natürlichen Klimaschutzes, Wasserflächen, Flächen für die Landwirtschaft und Wald, Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft sowie Flächen

²³⁴ Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 71.

²³⁵ Die Aufzählung in § 13 Abs. 5 ROG ist nicht abschließend („insbesondere“). Die Länder können den Katalog der zu sichernden Nutzungen und Funktionen und damit das Spektrum der Vorranggebiete normativ regeln, dazu Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 73.

²³⁶ Dazu näher Appel/Stark, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 15 Rn. 92.

²³⁷ So etwa Wolf, BayVBl 2001, 737 (740); Runkel, WiVerw 1997, 267 (289); insbesondere BVerwG, Urt. v. 13.03.2003, Az 4C 4/02, BVerwGE 118, 33 (47 f.); BayVGh Urt. v. 18.6.2009, BauR 2009, 1783; ebenso Hoppe, DVBl. 1998, 1008 (1009); aA Appel/Stark, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 15 Rn. 64; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 7 Rn. 78.

²³⁸ § 2 Abs. 2 Nr. 6 ROG; Appel/Stark, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 15 Rn. 64.

²³⁹ Dazu näher Appel/Stark, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 15 Rn. 132.

zum Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft im Sinne des BNatSchG. Dabei sind die Inhalte der nach § 11 BNatSchG zu erstellenden kommunalen Landschaftspläne zu berücksichtigen. In vielen Bundesländern sind die kommunalen Landschaftspläne in die Flächennutzungspläne sogar zu integrieren. Allerdings kommt – von den Fällen des § 35 Abs. 3 BauGB (Konzentrationsflächen im Außenbereich) abgesehen – dem Flächennutzungsplan keine Außenverbindlichkeit zu.²⁴⁰ Die Planinhalte sind bei behördlichen Genehmigungen sowie bei der Aufstellung der Bebauungspläne jedoch zu berücksichtigen. Aufgrund der fehlenden Außenverbindlichkeit sind die Flächennutzungspläne nicht geeignet, um für nichtbauliche, genehmigungsfreie Landnutzungen standortbezogene Vorgaben zu machen.²⁴¹

Bebauungspläne sind aus den Flächennutzungsplänen zu entwickeln und beinhalten rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung für die betreffenden Teilgebiete der Kommune (§ 8 Abs. 1 und 2 BauGB). Aus städtebaulichen Gründen können in Bebauungsplänen insbesondere Art und Maß der baulichen Nutzungen festgesetzt werden (§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB). Daneben sind auch Festsetzungen möglich, um Flächen von der Bebauung freizuhalten sowie ihre Nutzung zu bestimmen (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB) oder die Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft festzulegen (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB). Neu eingeführt wurde die Möglichkeit, Flächen zur Gewährleistung eines natürlichen Klimaschutzes festzulegen (§ 9 Abs. 1 Nr. 15a BauGB). Festsetzungen zu Art und Maß nichtbaulicher Landnutzungen wie Land- und Forstwirtschaft sind gleichwohl nur in sehr begrenztem Umfang möglich, da alle Festsetzungen in § 9 Abs. 1 BauGB unter dem Erfordernis „städtebaulicher Gründe“ stehen.²⁴² Allerdings haben Gemeinden im Rahmen der Bauleitplanung das sonstige Bundes- und Landesrecht zu beachten. Hierzu gehört insbesondere das Naturschutzrecht mit dem Gebiets- und Artenschutz sowie die Eingriffsregelungen (§§ 14-17, 20 bis 36, 39-47 BNatSchG). Die Eingriffs- und Ausgleichsregelungen nach § 18 Abs. 1 BNatSchG i. V. m. §§ 1a Abs. 3, 1 Abs. 6 Nr. 7a BauGB sind dabei nur in dem Maße anwendbar, wie die aufstellende Gemeinde die Interessen aller Betroffenen gerecht abwägt.²⁴³ Des Weiteren sind bauliche Vorhaben in Bebauungsplänen nach § 34 Abs. 6 BNatSchG von dem Erfordernis einer Natura 2000-Verträglichkeitsprüfung befreit, da schon der Bebauungsplan selber einer derartigen Prüfungspflicht nach §§ 36, 34 Abs. 1 BNatSchG unterliegt. Ein Bebauungsplan kann nicht erforderlich und somit wegen § 1 Abs. 3 BauGB (Gebot der Erforderlichkeit der Planung) unwirksam sein, wenn sich ein dauerhaftes Vollzugshindernis aus biotop- und artenschutzrechtlichen Bestimmungen ergibt.²⁴⁴

²⁴⁰ Ramsauer, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 3 Rn. 93.

²⁴¹ Vgl. Möckel, DÖV 2013, S. 424 (432 ff.).

²⁴² Möckel et al, UBA-Texte 42/2014, S. 44.

²⁴³ Näher dazu Wagner, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Stand 157. EL November 2024, BauGB, § 1a Rn. 9; Scheidler, ZUR 2019, 145; grundlegend vor Einführung von § 1a BauGB, der diese Rechtsprechung aufgreift: BVerwG, Beschl. v. 31.1.1997 – 4 NB 27/96.

²⁴⁴ Hendrichske/Blanke, in: Schlacke, GK-BNatSchG, 3. Aufl. 2024, § 30 Rn. 22; OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 03.09.2019, 1 MR 6/17, Rn. 73, juris; Gellermann, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Bd. 2, Stand 102. EL September 2023, BNatSchG, § 30 Rn. 31 f.

2.3.3 Landschaftsplanung

Die Landschaftsplanung ist die Fachplanung des Naturschutzes und gliedert sich nach §§ 9-11 BNatSchG ähnlich der Gesamtplanung in drei Ebenen: der Landesebene mit dem Landschaftsprogramm; der regionalen Ebene mit den Landschaftsrahmenplänen und der kommunalen Ebene mit den Landschaftsplänen und Grünordnungsplänen.²⁴⁵ Auf allen Ebenen können Festlegungen zur Wiederherstellung der Natur getroffen werden. Dabei sind insbesondere die örtlichen Landschaftspläne für die Durchführung der Eingriffsregelungen ein zentrales Instrument, um bei der Bauleitplanung Eingriffe zu vermeiden, den erforderlichen Ausgleich zu ermitteln und die Ausgleichsmaßnahmen zu planen.²⁴⁶ Die Länder können die kommunalen Landschaftspläne für außenverbindlich erklären (so aktuell in NRW und Berlin). Nach § 7 Abs. 5 LNatSchG NRW sind insbesondere die Entwicklungsziele für die Landschaft darzustellen, besonders geschützter Teile von Natur und Landschaft festzusetzen, Bestandteile des Biotopverbunds zu kennzeichnen, besondere Festsetzungen für die forstliche Nutzung zu treffen sowie die Entwicklungs-, Pflege- und Erschließungsmaßnahmen, insbesondere zur Förderung der Biodiversität, festzulegen. In den meisten Bundesländern haben Landschaftspläne keine Außenwirkung, weshalb ihre Verwirklichung auf die verwaltungsinterne Berücksichtigung und das Abwägungsgebot innerhalb der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 7 BauGB) beschränkt bleibt.²⁴⁷

2.3.4 Flurbereinigung

Das Flurbereinigungsrecht ermöglicht die Neuordnung und Umgestaltung von Flächen und kann daher sowohl negative als auch positive Wirkungen im Rahmen der Wiederherstellung der Natur haben.²⁴⁸ Die Flurbereinigung dient gemäß § 1 FlurbG der Verbesserung der land- und forstwirtschaftlichen Produktions- und Arbeitsbedingungen und soll die allgemeine Landesentwicklung fördern. Sie ermöglicht die rechtliche Neuordnung von Grundeigentum durch Setzen neuer Flurgrenzen aber auch die Neuzuweisung oder Tausch von Flächen (vgl. §§ 37 Abs. 1, 91, 104 FlurbG) und ist daher ein wichtiges Instrument, um für die Wiederherstellung von Natur die nötigen Flächen einzutauschen oder im Rahmen der fremdnützigen Unternehmensbereinigung nach §§ 87-90 FlurbG zu besorgen. Die Unternehmensflurbereinigung setzt allerdings ein abgeschlossenes Planfeststellungsverfahren mit enteignungsrechtlichen Vorwirkungen voraus (z.B. für einen Gewässerausbau nach §§ 67-71a WHG).

Da im Naturschutzrecht von Bund und Ländern bisher kein Planfeststellungsverfahren für z.B. die Herstellung von Biotopverbindungen nach § 20 BNatSchG oder zur Wiederherstellung von Natur im Allgemeinen vorgesehen ist, kommen hierfür nur die privatnützigen Flurbereinigungsverfahren in Betracht, für die gemäß § 4 FlurbG ein objektives Interesse der Teilnehmer (v.a. Grundstückseigentümer) bestehen muss. Neben einer rechtlichen Neuordnung von Grundeigentum ermöglicht sie im Rahmen der Privatnützigkeit auch eine landschaftliche Neugestaltung im Flurbereinigungsgebiet. Dabei können auch Gewässer und andere gemeinschaftliche Anlagen neu geschaffen sowie bodenschützende sowie -verbessernde und landschaftsgestaltende Maßnahmen vorgenommen werden (§ 37 Abs. 1 S. 2 FlurbG). Nach § 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG kann ein vereinfachtes Flurbereinigungsverfahren aus-

²⁴⁵ Gerbig/Schütte, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 9 Rn. 73 ff.

²⁴⁶ Gerbig/Schütte, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Aufl. 2024, § 9 Rn. 87.

²⁴⁷ Näher Möckel et al., UBA-Texte 42/2014, S. 141.

²⁴⁸ Möckel et al., UBA-Texte 42/2014, S. 37.

drücklich auch Maßnahmen des Umweltschutzes, der naturnahen Entwicklung von Gewässern, des Naturschutzes und der Landschaftspflege oder der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes dienen. Im objektiven Interesse sind dabei regelmäßig auch Maßnahmen zur Wiederherstellung von Ökosystemfunktionen, zur Anpassung an den Klimawandel sowie zur besseren Einhaltung verbindlicher rechtlichen Vorgaben (z.B. des Biotop-, Gebiets- oder Artenschutzes), da derartige Maßnahmen vor allen den Grundstückseigentümern und -nutzern im Gebiet zu Gute kommen, auch wenn parallel die Allgemeinheit davon ebenfalls profitiert.²⁴⁹ Festgesetzt werden die landschaftsgestalterischen Vorgaben im planfeststellungspflichtigen **Wege- und Gewässerplan mit landschaftspflegerischem Begleitplan** (§ 41 FlurbG). Insgesamt sind Flurbereinigungsverfahren von erheblicher Bedeutung für die Wiederherstellung von Ökosystemfunktionen und Landschaftselementen, bleiben jedoch aktuell hinter ihrem Potenzial zurück.²⁵⁰

2.4 Allgemeine Fragen zur W-VO

2.4.1 Unmittelbare Geltung, unmittelbare Anwendbarkeit und Normadressaten

EU-Verordnungen sind nach Art. 288 Abs. 2 S. 2 AEUV in allen ihren Teilen verbindlich und gelten unmittelbar.²⁵¹ Dies gilt auch für die W-VO. Als **unmittelbar geltendes Recht** müssen daher **alle Träger öffentlicher Gewalt** in den Mitgliedstaaten (in Deutschland sind dies, neben Bund und Länder, die Kommunen sowie die sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten, wie z.B. Wasser- und Bodenverbände oder Landwirtschaftskammern) die Vorschriften der W-VO anwenden und im Rahmen ihrer Entscheidungsbefugnisse beachten.²⁵² Dem steht nicht entgegen, dass in der W-VO durchgängig „Mitgliedstaaten“ als Normadressaten genannt werden, ohne dass der jeweils zuständige, innerstaatliche Träger öffentlicher Gewalt Erwähnung fände. Zum einen ist der Begriff „Mitgliedstaat“ funktional zu verstehen und umfasst **alle innerstaatlichen Stellen** (vgl. auch Art. 288 Abs. 3 AEUV für Richtlinien).²⁵³ Zum anderen obliegt die Gründung und Aufteilung der innerstaatlichen Stellen und Zuständigkeiten den Mitgliedstaaten (vgl. Art. 4 Abs. 2 EUV) und variiert daher zwischen den Mitgliedstaaten erheblich. Ganz gleich wie die innerstaatlichen Zuständigkeiten verteilt sind, sind alle innerstaatlichen Stellen angehalten, die Geltung und Umsetzung des europäischen Rechts zu befördern und auch das nationale Recht entsprechend dem vom EuGH entwickelten Effektivitätsgrundsatz (*effet utile*)²⁵⁴ europarechtsfreundlich auszulegen (vgl. Art. 4 Abs. 3 EUV).

²⁴⁹ Möckel/Wolf, NuR 2022, 11 ff.

²⁵⁰ Möckel et al, UBA-Texte 42/2014, S. 37.

²⁵¹ StRspr. EuGH, Urt. v. 14.12.1971, 43/71, Slg. 1971, 1039, Rn. 9 (Politi/Italien); Urt. v. 17.05.1971, 93/71, Slg. 1972, 287, Rn. 5/6 (Leonesio/Italienisches Ministerium für Landwirtschaft); Urt. 10.12.2013, C-394/12 (Abdullahi); Klein, Unmittelbare Geltung, Anwendbarkeit und Wirkung von Europäischem Gemeinschaftsrecht, Europ. Inst 1988, S. 10 f.; Schroeder, in: Streinz, EUV/AEUV, Art. 288 AEUV, 3. Aufl. 2018, Rn. 43; Ruffert, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 288 Rn. 20.

²⁵² Vgl. Hendrischke, ZUR 2025, 150 (154).

²⁵³ In den Gesetzeskommentaren und der Rechtsprechung zu Art. 288 AEUV finden sich Ausführungen zu den Adressaten von Richtlinien (insbesondere Mitgliedstaaten und ihre Untergliederungen), siehe etwa Schroeder, in: Streinz/W. Schroeder, AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 288 Rn. 57 m.w.N., nicht jedoch zu Verordnungen. Dies mag darin begründet sein, dass dies im Fall der RL weniger selbstverständlich ist. Was jedoch für RL gilt, muss erst recht für Verordnungen gelten.

²⁵⁴ Vgl. Seyr, Der *effet utile* in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs, 2008.

Neben der Frage der unmittelbaren Geltung, stellt sich insbesondere bei unvollständigen (sog. hinkenden) Verordnungen²⁵⁵ wie der W-VO auch die Frage der **unmittelbaren Anwendbarkeit**. Die unmittelbare Anwendbarkeit einer primärrechtlichen Norm ist für die Frage relevant, ob sich ein*e Unionsbürger*in (bzw. ein anerkannter Umweltverband) vor nationalen Behörden und Gerichten auf das Primärrecht berufen kann. Für die unmittelbare Anwendbarkeit kommt es darauf an, ob der Regelungsinhalt einer Norm hinreichend bestimmt ist.²⁵⁶ Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH ist dies dann der Fall, wenn sie klare und unbedingte Verpflichtungen begründet, **die „keiner weiteren Maßnahmen der [Unions]organe oder der Mitgliedstaaten“ bedürfen** und deshalb von staatlichen Behörden und Gerichten angewendet werden können.²⁵⁷ Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist für jede Norm einer Verordnung einzeln zu prüfen.²⁵⁸ Auch im Falle der W-VO muss unterschieden werden: Manche Normen wie etwa Art. 9 Abs. 2 W-VO (Beseitigung von künstlichen Hindernissen für die Vernetzung von Oberflächengewässern) erfordern für ihre unmittelbare Anwendbarkeit, dass die Mitgliedstaaten zuvor vorgelagerte Maßnahmen ergreifen, wie etwa die Erstellung eines Verzeichnisses der künstlichen Hindernisse nach Art. 9 Abs. 1 W-VO. Für die unmittelbare Anwendbarkeit anderer Normen ist die Veröffentlichung des nationalen Wiederherstellungsplans erforderlich, weil ohne diesen der Regelungsgehalt nicht hinreichend bestimmt ist. Für weitere Normen wird jedoch eine über den NWP hinausgehende Konkretisierung (z.B. im Bereich der Flächenauswahl) erforderlich sein.

Im Zusammenhang mit der W-VO bestehen **Verpflichtungen für Personen des Privatrechts** nur mittelbar. Die W-VO adressiert in ihren Regelungen lediglich die Mitgliedstaaten (vgl. Art. 4-15 W-VO) und stellt in Art. 11 Abs. 4 UAbs. 6 W-VO explizit klar, dass auch die unionsrechtliche Verpflichtung zur Wiedervernässung entwässerter Moorböden in Art. 11 Abs. 4 UAbs. 1 nicht die Landwirte und Landwirtinnen sowie die privaten Landbesitzenden verpflichtet. Für Personen des Privatrechts statuiert die W-VO damit keine unmittelbar geltenden Pflichten.²⁵⁹ Sie können jedoch durch die Anwendung der Vorschriften seitens der Träger öffentlicher Gewalt **mittelbar** gebunden sein (→ 3.1.2.5). Rechte und Pflichten für Personen des Privatrechts können zudem im Zusammenhang mit der **Durchführung** der W-VO **durch nationale Rechtsakte** des Bundes, der Länder oder der Kommunen statuiert werden. Derartige nationale Verpflichtungen schließt die W-VO nicht aus (vgl. Art. 11 Abs. 4 UAbs. 6 „unbeschadet der Verpflichtungen, die sich aus dem nationalen Recht ergeben“). Ob und inwieweit für die Durchführung der W-VO ordnungs- oder planungsrechtliche Verpflichtungen sowie auch ökonomische Förderungen und Lenkungsanreize²⁶⁰ (vgl. Art. 11 Abs. 4 UAbs. 7 W-VO) statuiert werden, liegt grundsätzlich in der jeweiligen Gesetzgebungshoheit von

²⁵⁵ Es gibt unvollständige („hinkende“) Verordnungen, die durch Durchführungsmaßnahmen des Unions- oder des nationalen Gesetzgebers aufgrund ausdrücklicher oder impliziter Ermächtigung bzw. Verpflichtung vervollständigt werden müssen, Schroeder, in: Streinz, AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 288 Rn. 46; Zum Begriff siehe Ruffert, in: Calliess/Ruffert AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 288 Rn. 21.

²⁵⁶ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 288 Rn. 21.

²⁵⁷ StRspr, so bereits EuGH, Urt. v. 16.06.1966 - 57/65, Slg. 1966, 239 (266) – Lütticke; dazu Schroeder, in: Streinz, AEUV, 3. Aufl. 2018, Art. 288 Rn. 45, mwN.

²⁵⁸ EuGH, Urt. v. 14.12.1971 - 43/71, Slg. 1971, 1049 Rn. 9 – Politi. Daraus wird ersichtlich, dass die in Art. 288 Abs. 2 AEUV bestätigte unmittelbare Geltung der Verordnung von ihrer Anwendbarkeit zu trennen ist, Winter, CMLRev. 1972, 425 (436 f.).

²⁵⁹ Hendrichske, ZUR 2025, 150 (154).

²⁶⁰ Vgl. auch Hendrichske, NuR 2025, 669 (674).

Bund, Länder und Kommunen, wobei hier der Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit (Art. 4 Abs. 3 EUV), der *effet utile* sowie auch der verfassungsrechtliche Auftrag in Art. 20a GG zum Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und der Ökosystemleistungen zu berücksichtigen sind.²⁶¹

2.4.2 Räumlicher und zeitlicher Anwendungsbereich

Räumlich gilt die W-VO in allen Teilen Deutschlands einschließlich der Küstengewässer und der im deutschen Hoheitsgebiet liegenden ausschließlichen Wirtschaftszone (vgl. Art. 2 W-VO). Die Begrenzungen des Festlandsockel nach dem SRÜ (→ 2.2.4) sind zu beachten. Sofern Bundesländer den Vollzug der W-VO ganz oder teilweise aussetzen, verstößt dies gegen unmittelbar geltendes europäisches Recht sowie den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Europarechtsfreundlichkeit.²⁶² Es berechtigt die Europäische Kommission, ein Vertragsverletzungsverfahren gegen die Bundesrepublik Deutschland nach Art. 258 AEUV einzuleiten. Aus letztgenanntem Grund ist die Verweigerung des Vollzugs europäischen Rechts durch ein Bundesland gleichzeitig auch ein Verstoß gegen den Verfassungsgrundsatz der Pflicht zu bundesfreundlichem Verhalten.²⁶³

Zeitlich gilt die Verordnung gemäß Art. 28 W-VO seit ihrem Inkrafttreten am zwanzigsten Tag nach ihrer Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union, d.h. ab dem 18.8.2024. Hinsichtlich der einzelnen Verpflichtungen gibt es allerdings zeitliche Unterschiede. Während die Verpflichtungen zur Aufstellung des nationalen Wiederherstellungsplans (Art. 14 und 15 W-VO), die Verschlechterungs- und Verbesserungsverbote (Art. 4 Abs. 12 und Abs. 17 W-VO sowie Art. 5 Abs. 10 und 14 W-VO) und andere Verpflichtungen beispielsweise nach Art. 9 Abs. 1, 10 Abs. 1, 11 Abs. 1 und 12 Abs. 1 und 2 W-VO **sofort** seit Inkrafttreten anwendbar sind, können manche der in Art. 4 bis 13 W-VO spezifizierten Verpflichtungen zum Ergreifen von bestimmten Wiederherstellungsmaßnahmen vorhergehende Schritte seitens der Mitgliedstaaten erfordern, bevor die jeweilige Verpflichtung zeitlich anwendbar sein kann. Diese Maßnahmen können etwa die Festlegung der Flächenkulisse oder die Erstellung und **Veröffentlichung des nationalen Wiederherstellungsplans sein**. Freilich können die Mitgliedstaaten die zeitliche Anwendbarkeit durch Unterlassen der vorherigen Maßnahmen nicht langfristig verhindern. Spätestens mit Veröffentlichung des NWP sind die Verpflichtungen zeitlich anwendbar, es sei denn, dass eine Norm explizit einen späteren Zeitpunkt für ihre Anwendbarkeit anordnet (beispielsweise. Art. 19 Abs. 1 W-VO).

2.4.3 Rechtsschutz vor nationalen Gerichten

In welchem Umfang der Inhalt der jeweiligen Norm der W-VO gerichtlich durchsetzbar oder Fragen rund um den Wiederherstellungsplan gerichtlich überprüfbar sind,²⁶⁴ richtet sich für

²⁶¹ Dazu Schieferdecker, NVwZ 2024, 1865 (1871); Qasem/Rehder, ZUR 2025, 3 (10); Möckel, NuR 2024, 443 (451 f.); vgl. EuGH, Urt. v. 14.11.2024 - C-47/23, Rn. 115 f. zum Verstoß gegen die Verpflichtungen aus Art. 6 Abs. 2 FFH-RL, indem die Bundesrepublik keine rechtlich verbindlichen Schutzmaßnahmen gegen Überdüngung und zu frühe Mahd in Gebieten, in denen die Lebensraumtypen 6510 und 6520 vorkommen, erlassen hat.

²⁶² Vgl. BVerfG, Urt. v. 30.6.2009 – 2 BvE 2, 5/08, 2 BvR 1010, 1022, 1259/08, 182/09, BVerfGE 123, 267 (346 f.). Ausführlich hierzu Knop, Völker- und Europarechtsfreundlichkeit als Verfassungsgrundsätze, 2013, S. 260 ff.

²⁶³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 28.2.1961 – 2 BvG 1, 2/60, BVerfGE 12, 205 (254).

²⁶⁴ Dazu Fellenberg, NVwZ 2025, 124 (129 f.).

Verbandsklagen im Wesentlichen nach dem Bestehen einer Klagebefugnis nach dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)²⁶⁵ sowie – mit Blick auf die teilweise fortbestehende Unvereinbarkeit des UmwRG mit Unionsrecht²⁶⁶ – nach der aktuellen Rechtsprechung.²⁶⁷ Eine **natürliche oder juristische Person** kann unter Umständen nach § 42 Abs. 2 HS. 2 VwGO ebenso klagebefugt sein und einen **Verstoß gegen eine Norm** der W-VO geltend machen, wenn und soweit diese zumindest auch ihrem Schutz zu dienen bestimmt ist.²⁶⁸ Die für deutsche Sachverhalte ohne Unionsrechtsbezug vertretene Schutznormlehre und das Erfordernis der besonderen von der Allgemeinheit abgrenzbaren Betroffenheit dürften nicht greifen.²⁶⁹ Denn nach der unionsrechtlichen Überformung des Umweltrechtsschutzes können Bestimmungen des Unionsrechts, soweit sie „den Schutz personaler Rechte und Rechtsgüter – nicht zwingend der Gesundheit – bezwecken und hinreichend klar und präzise Verpflichtungen zum Schutz dieser Positionen“²⁷⁰ enthalten, ohne an Bedingungen geknüpft zu sein, klagbare Rechte vorgeben. Hierauf können sich natürliche und juristische Personen berufen, die in dem geschützten Recht(sgut) tatsächlich beeinträchtigt werden, mithin unmittelbar betroffen sind. Diese Grundsätze sind von der Rechtsprechung des EuGH zwar für das Richtlinienrecht entwickelt worden, dürften aber mit Blick auf den *effet utile* des Unionsrechts erst recht für unmittelbar anwendbare Bestimmungen von Verordnungen gelten, also solchen,

²⁶⁵ Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz – UmwRG), i.d.F. vom 23. August 2017 (BGBl. 2017 I S. 3290), zuletzt geändert durch Art. 14b G zur Anpassung des Energiewirtschaftsrechts an unionsrechtliche Vorgaben und zur Änd. weiterer energierechtlicher Vorschriften vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I S. 405).

²⁶⁶ Zu den Anforderungen der Gewährleistung einer größtmöglichen Effektivierung des Unionsrechts nach Art. 9 Abs. 3 Aarhus-Konvention (AK, Übereinkommen über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten unterzeichnet am 25. Juni 1998 in Aarhus und im Namen der Europäischen Gemeinschaft mit dem Beschluss 2005/370/EG des Rates vom 17. Februar 2005 genehmigt (Gesetz v. 9. 12. 2006, BGBl. 2006 II, S. 1251) in Verbindung mit Art. 47 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta) siehe EuGH, Urt. v. 8.11.2022 - C-873/19, Deutsche Umwelthilfe, Rn. 64; EuGH, Urt. v. 20.12.2017 - C-664/15, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, Rn. 45; siehe auch Wysk, VwGO, 4. Aufl. 2025, § 42 Rn. 107.

²⁶⁷ Siehe etwa OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.05.2024, OVG 11 A 31/22, Klimaschutzmaßnahmen; BVerwG, Urt. v. 26.01.2023, 10 CN 1.23, Inntal-Süd; OVG Schleswig-Holstein, Urteil vom 25.09.2025 - 4 LB 36/23, Thermofenster; BVerwG BVerwG, Urt. v. 28.05.2021, Az: 7 C 8.20, Fortschreibung Luftreinhalteplan; Urt. v. 27.02.2020, Az: BVerwG 7 C 3.19, Fortschreibung eines Luftreinhalteplans und Zulässigkeit von Fahrverboten, Rn. 23.

²⁶⁸ Vgl. EuGH, Urt. v. 3.10.2019 - C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland; Wysk, VwGO, 4. Aufl. 2025, § 42 Rn. 107; Schwerdtfeger, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage 2024, § 4 Rn. 36 -43.

²⁶⁹ Zur Schutznormlehre siehe Sodan, NK-VwGO, 5. Aufl. 2018, VwGO § 42 Rn. 388, beck-online. Nach der herrschenden Auffassung der Schutznormtheorie kommt es darauf an, dass sich aus „individualisierenden Tatbestandsmerkmalen der Norm ein Personenkreis entnehmen lässt, der sich von der Allgemeinheit“ unterscheidet. Dieses Merkmal wird vom EuGH aber nicht gefordert.

²⁷⁰ Den Stand der Rspr. zusammenfassend Schwerdtfeger, in: Koch/Hoffmann/Reese, Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage (2024), § 4 Rn. 40 mit Verweis insb. auf EuGH, Urt. v. 3.10.2019 - C-197/18, Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland.

die den Mitgliedstaaten keinen (weiten) Ermessensspielraum zubilligen und keiner Durchführungsmaßnahme bedürfen.²⁷¹ Dies dürfte jedoch, soweit nichts anderes gesetzlich geregelt wird, wegen seiner bloßen Behördenverbindlichkeit nicht in Bezug auf den **Wiederherstellungsplan** gelten.²⁷²

2.4.4 Aufwärtstrends und zufriedenstellendes Niveau

Die Begriffe „**Aufwärtstrend**“ und „steigender Trend“, teilweise irreführend auch als „zunehmende Tendenz“ in Bezug auf bestimmte Gesamtflächen bezeichnet (im Englischen einheitlich: „increasing trends“), Indikatoren oder andere Werte werden in der W-VO u.a. in Art. 4 Abs. 17, Art. 5 Abs. 14, Art. 8 Abs. 2 und 3, Art. 10 Abs. 1, Art. 11 Abs. 2 sowie Art. 12 Abs. 2 und 3 W-VO genannt, in der Verordnung selbst jedoch nicht definiert. Da diese Begriffe auch sonst im Naturschutzrecht bislang keine Verwendung finden, kann davon ausgegangen werden, dass das im europäischen Wasserrecht übliche Verständnis (Art. 4 Abs. 1 Buchst. b Ziffer iii WRRL) auch hier zu Grunde zu legen ist.²⁷³ Die Trends müssen „kontinuierlich“ und „signifikant“ sein (vgl. auch die Verwendung der Begriffe in Art. 15 Abs. 3 Buchst. q,²⁷⁴ wobei auch ohne explizite Zeitangabe in der jeweiligen Norm das Jahr 2050 das Zieljahr zu sein scheint (EG 3, 4, 91).²⁷⁵ Die „Aufwärtstrends“ müssen in der Regel (Ausnahmen bilden hier Art. 8 Abs. 2 und 3) solange verfolgt werden, bis ein zufriedenstellendes Niveau erreicht ist. Dabei kommt es für den Trend in der Regel bei Bezugnahme auf die nationale Ebene und – im Gegensatz zu den Pflichten in der WRRL – nicht auf die einzelne Messstelle bzw. auf die Ergebnisse auf Ebene einer innerstaatlichen Verwaltungseinheit an. Vielmehr ist der Trend „über alle nationalen Überwachungsstellen hinweg maßgeblich.“²⁷⁶ Wenn die Messergebnisse an den Überwachungsstellen jedoch im Durchschnitt ein Herabfallen unter dieses Niveau aufzeigen, lebt mit Blick auf den Sinn und Zweck der W-VO die Verpflichtung zur Erreichung des zufriedenstellenden Niveaus wieder auf. Das **zufriedenstellende Niveau** ist auf nationaler Ebene nach Art. 14 Abs. 5 i.V.m. Art. 20 Abs. 10 W-VO festzulegen, wobei sich die Mitgliedstaaten trotz verbleibender Spielräume an den nach Art. 20 Abs. 10 und 11 W-VO im Wege von Durchführungsrechtsakten bis Ende 2028 durch die Europäische Kommission erlassenen Orientierungsrahmen ausrichten müssen.

2.4.5 Verhältnis der Art. 4 bis 13 W-VO untereinander

Die Zielsetzungen und mitgliedstaatlichen Verpflichtungen in den Art. 4 bis 13 weisen eine Vielzahl von sachlichen und räumlichen Überschneidungen auf. So kommen die nach Art. 4 Abs. 1, 4 und 17 W-VO zu verbessernden Lebensraumtypen (LRT) des Anhangs I auch in Städten (Art. 8), Fließgewässern (Art. 9), Agrarlandschaften (Art. 11) und Wäldern (Art. 12) vor. Des Weiteren enthalten die Art. 4 bis 13 auch verschiedene Verpflichtungen mit Bezug zu den Habitaten wildlebender Tier- und Pflanzenarten (Art. 4 Abs. 7 und 17, Art. 10, Art. 11 Abs. 2 und 3, Art. 12 Abs. 3 und Art. 13 W-VO), die sich ebenfalls teilweise überschneiden und zudem Schnittmengen mit dem Schutz und der Wiederherstellung von LRT aufweisen können.

²⁷¹ Vgl. ferner EuGH, Urt. v. 11.01.2001 - C-403/98, Azienda Agricola Monte Arcosu, Rn. 26–28.

²⁷² In Bezug auf den Wiederherstellungsplan und seiner bloßen Behördenverbindlichkeit die Klagebefugnis Einzelner ablehnend, Fellenberg, NVwZ 2025, 125 (129).

²⁷³ So auch Hendrichke, NuR 2025, 669 (671); zum Wasserrecht, siehe Czychowski/Reinhardt, WHG, 13. Aufl. 2023, § 47 Rdnr. 11, 12; Rossi, in: Sieder et al., WHG, 59. Aufl., 2024, § 47 Rdnr. 27-33.

²⁷⁴ Hendrichke, NuR 2025, 669 (671); Gellermann, EurUP 2024, 215 (222).

²⁷⁵ So auch Hendrichke, NuR 2025, 669 (672).

²⁷⁶ Hendrichke, NuR 2025, 669 (672).

In Anbetracht der Überschneidungen stellen sich Fragen zur **Spezialität, Subsidiarität oder Komplementarität** der verschiedenen Verpflichtungen. Art. 4 W-VO ist die allgemeine Vorschrift hinsichtlich aller Land-, Küsten- und Süßwasserökosysteme mit ihren LRT und Artenhabitaten. Parallel hierzu bündelt Art. 5 W-VO alle Verpflichtungen hinsichtlich mariner Ökosysteme.

Art. 4 W-VO wird ergänzt durch Regelungen zu städtischen Ökosystemen (Art. 8), Fließgewässern und ihre Auen (Art. 9), zu (wildlebenden) Bestäuberpopulationen (Art. 10), zu Agrarökosystemen einschließlich landwirtschaftlich genutzter, entwässerter Moorböden (Art. 11), zu Waldökosystemen (Art. 12) und zur EU-weiten Pflanzung von drei Milliarden zusätzlicher Bäume (Art. 13). Da sich die Regelungen in Art. 8 bis 13 W-VO anders als Art. 4 W-VO auf spezifische Ökosysteme bzw. spezifische Artengruppen (Bestäuber, Grünlandschmetterlinge, Feldvögel, Bäume) oder Habitate (Landschaftselemente mit großer Vielfalt) fokussieren, sind diese grundsätzlich²⁷⁷ als **komplementäre** Vorschriften einzustufen.²⁷⁸ Des Weiteren sind nach Art. 9 Abs. 1 W-VO in das Verzeichnis über die zu beseitigenden künstlichen Hindernisse bei Flüssen alle Hindernisse aufzunehmen und - soweit sie obsolet sind – nach Abs. 2 zu beseitigen, deren Beseitigung zur Erreichung der Wiederherstellungsziele des Art. 4 W-VO und zum Unionsziel der Wiederherstellung von 25.000 km frei fließenden Flüssen beiträgt.

Die Verpflichtungen unter der W-VO wirken im Verhältnis zu anderen naturschutz- und wasserrechtlichen Vorschriften verstärkend und teils unmittelbar konkretisierend, sie verdrängen sich jedoch nicht.²⁷⁹

²⁷⁷ Jedenfalls im Konfliktfall zwischen Art. 4 und Art. 11 und 12 W-VO dürfte eine Lösung über die Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 14 bis 16 W-VO möglich sein.

²⁷⁸ Ähnlich Hendrichke, NuR 2025, 669 (676).

²⁷⁹ So auch Hendrichke, NuR 2025, 669 (676).

3 Kommentierung ausgewählter Teile der W-VO

Die folgende Kommentierung konzentriert sich auf das Kapitel II der W-VO. Es enthält die allgemeinen Wiederherstellungsziele und -verpflichtungen betreffend die terrestrischen Land-Küsten und Süßwasserökosystemen (Art. 4 W-VO) und die Meeresökosystemen (Art. 5 W-VO), Ausnahmen und Privilegierungen, sowie ergänzende Spezialregelungen betreffend bestimmte Ökosystemtypen (Art. 8 -12 W-VO) und in Art. 13 W-VO eine Pflicht zur Pflanzung von drei Milliarden zusätzlichen Bäumen.

Vorliegend werden neben den allgemeinen Regelungen nach Art. 4 und 5 W-VO weiterhin die Regelungen betreffend die Ökosysteme in der Stadt (Art. 8), in der Agrarlandschaft ohne die besonderen Vorgaben zur Wiedervernässung von organischen Böden, die landwirtschaftlich genutzt werden und bei denen es sich um entwässerte Moorböden handelt (Art. 11 Abs. 1 bis 3 W-VO) und im Wald (Art. 12 W-VO) untersucht. Ergänzend wird zudem auf die Vorgaben zur Erstellung des nationalen Wiederherstellungsplans in Kapitel III der W-VO (Art. 14, 15) eingegangen. Entsprechend dem Auftrag werden Art. 9 W-VO (Wiederherstellung der natürlichen Vernetzung von Flüssen und der natürlichen Funktionen damit verbundener Auen),²⁸⁰ Art. 11 Abs. 4 W-VO und Art. 13 W-VO (Pflanzung von drei Milliarden zusätzlichen Bäumen) nicht kommentiert. Innerhalb der Kommentierung wird mit diesem Symbol → verwiesen.

3.1 Artikel 4 – Wiederherstellung von Land-, Küsten- und Süßwasserökosystemen

3.1.1 Normtext

(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen die Wiederherstellungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um die Flächen der in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen, die sich nicht in einem guten Zustand befinden, in einen guten Zustand zu versetzen. Solche Wiederherstellungsmaßnahmen werden wie folgt ergriffen:

a) bis 2030 auf mindestens 30 % der Gesamtfläche aller in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen, die sich nicht in gutem Zustand befinden, wie im nationalen Wiederherstellungsplan gemäß Artikel 15 quantifiziert;

b) bis 2040 auf mindestens 60 % und bis 2050 auf mindestens 90 % der Fläche jeder in Anhang I aufgeführten Gruppe von Lebensraumtypen, die sich nicht in gutem Zustand befinden, wie im nationalen Wiederherstellungsplan gemäß Artikel 15 quantifiziert.

Für die Zwecke dieses Absatzes geben die Mitgliedstaaten, soweit erforderlich, bis 2030 Wiederherstellungsmaßnahmen auf Flächen, die sich in Natura-2000-Gebieten befinden, Vorrang.

(2) Abweichend von Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstaben a und b können die Mitgliedstaaten sehr häufig vorkommende und weit verbreitete Lebensraumtypen, die mehr als 3 % ihres europäischen Hoheitsgebiets abdecken, aus der betreffenden Gruppe von Lebensraumtypen ausnehmen, sofern dies für die Zwecke jenes Absatzes hinreichend gerechtfertigt ist.

²⁸⁰ Dazu Duque et. al, Going with the flow: Barrier removal for healthier rivers, ClientEarth & Living Rivers Europe, June 2025, online verfügbar; Stoffers et al., WIREs Water, 11 (2024), e1717.

Wendet ein Mitgliedstaat die Ausnahmeregelung gemäß Unterabsatz 1 an, so ergreift er Wiederherstellungsmaßnahmen

a) bis 2050 auf einer Fläche, die mindestens 80 % der Fläche ausmacht, die sich in Bezug auf jeden dieser Lebensraumtypen nicht in gutem Zustand befindet;

b) bis 2030 auf mindestens einem Drittel des in Buchstabe a genannten Prozentsatzes und

c) bis 2040 auf mindestens zwei Drittel des unter Buchstabe a genannten Prozentsatzes.

Die Ausnahmeregelung gemäß Unterabsatz 1 findet nur Anwendung, wenn sichergestellt ist, dass der in Unterabsatz 2 Buchstabe a genannte Prozentsatz nicht verhindert, dass der günstige Erhaltungszustand für jeden dieser Lebensraumtypen auf nationaler biogeografischer Ebene erreicht oder erhalten wird.

(3) Wendet ein Mitgliedstaat die Ausnahmeregelung gemäß Absatz 2 an, so gilt die Verpflichtung gemäß Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe a für die Gesamtfläche aller in Anhang I aufgeführten verbleibenden Lebensraumtypen, die sich nicht in gutem Zustand befinden, und die Verpflichtung gemäß Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe b für die verbleibenden Flächen der in Anhang I aufgeführten relevanten Gruppen von Lebensraumtypen, die sich nicht in gutem Zustand befinden.

(4) Die Mitgliedstaaten ergreifen die Wiederherstellungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um die in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen auf Flächen, die diese Lebensraumtypen nicht aufweisen, erneut zu etablieren, damit eine günstige Gesamtfläche für diese Lebensraumtypen erreicht wird. Solche Maßnahmen werden bis 2030 für mindestens 30 %, bis 2040 für mindestens 60 % und bis 2050 für 100 % der zusätzlichen Fläche ergriffen, die erforderlich ist, um die günstige Gesamtfläche für jede in Anhang I aufgeführte Gruppe von Lebensraumtypen zu erreichen, das im nationalen Wiederherstellungsplan gemäß Artikel 15 quantifiziert wird.

(5) Abweichend von Absatz 4 des vorliegenden Artikels kann ein Mitgliedstaat, der der Auffassung ist, dass es nicht möglich ist, bis 2050 Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um eine günstige Gesamtfläche eines bestimmten Lebensraumtyps auf 100 % der Fläche zu erreichen, in seinem nationalen Wiederherstellungsplan gemäß Artikel 15 einen niedrigeren Prozentsatz zwischen 90 % und 100 % festlegen und eine angemessene Begründung vorlegen. In diesem Fall ergreift der Mitgliedstaat schrittweise Wiederherstellungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um diesen niedrigeren Prozentsatz bis 2050 zu erreichen. Bis 2030 müssen diese Wiederherstellungsmaßnahmen mindestens 30 % der zusätzlichen Fläche abdecken, die erforderlich ist, um diesen niedrigeren Prozentsatz bis 2050 zu erreichen, und bis 2040 müssen sie mindestens 60 % der zusätzlichen Fläche abdecken, die erforderlich ist, um diesen niedrigeren Prozentsatz bis 2050 zu erreichen.

(6) Wendet ein Mitgliedstaat die Ausnahmeregelung gemäß Absatz 5 auf bestimmte Lebensraumtypen an, so gilt die Verpflichtung gemäß Absatz 4 für die verbleibenden Lebensraumtypen, die zu den in Anhang I aufgeführten Gruppen von Lebensraumtypen gehören, zu denen diese bestimmten Lebensraumtypen gehören.

(7) Die Mitgliedstaaten ergreifen die Maßnahmen zur Wiederherstellung der Land-, Küsten- und Süßwasserhabitats der in den Anhängen II, IV und V der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführten Arten und der Land-, Küsten- und Süßwasserhabitats der unter die Richtlinie

2009/147/EG fallenden wildlebenden Vogelarten, die — zusätzlich zu den Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Absätzen 1 und 4 dieses Artikels — erforderlich sind, um die Qualität und Quantität dieser Habitate zu verbessern, auch durch ihre erneute Etablierung, und um die Vernetzung zu verbessern, bis eine ausreichende Qualität und Quantität dieser Habitate erreicht ist.

(8) Die Bestimmung der für Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Absätzen 1, 4 und 7 am besten geeigneten Flächen erfolgt auf der Grundlage der besten verfügbaren Kenntnisse und der jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnisse über den Zustand der in Anhang I dieser Verordnung aufgeführten Lebensraumtypen, gemessen anhand der Struktur und der Funktionen, die für ihre langfristige Erhaltung einschließlich der darin vorkommenden charakteristischen Arten gemäß Artikel 1 Buchstabe e der Richtlinie 92/43/EWG erforderlich sind, sowie anhand der Qualität und Quantität der Habitate der in Absatz 7 genannten Arten; dabei werden die gemäß Artikel 17 der Richtlinie 92/43/EWG und Artikel 12 der Richtlinie 2009/147/EG übermittelten Informationen herangezogen und, falls angemessen, die unterschiedlichen Situationen in diversen Regionen gemäß Artikel 14 Absatz 16 Buchstabe c dieser Verordnung berücksichtigt.

(9) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass bis spätestens 2030 der Zustand der Lebensraumtypen für mindestens 90 % der über alle in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen verteilten Fläche bekannt ist und dass der Zustand der Flächen aller in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen bis 2040 bekannt ist.

(10) Bei den Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Absätzen 1 und 4 wird die Notwendigkeit einer besseren Vernetzung zwischen den in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen berücksichtigt und den ökologischen Erfordernissen der in Absatz 7 genannten Arten, die in diesen Lebensraumtypen vorkommen, Rechnung getragen.

(11) Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Flächen, die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Absätzen 1, 4 und 7 unterliegen, eine kontinuierliche Verbesserung des Zustands der in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen bis zum Erreichen eines guten Zustands und eine kontinuierliche Verbesserung der Qualität der Habitate der in Absatz 7 genannten Arten bis zum Erreichen einer ausreichenden Qualität dieser Habitate aufweisen.

Unbeschadet der Richtlinie 92/43/EWG ergreifen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich der Zustand von Flächen, auf denen ein guter Zustand und eine ausreichende Qualität der Habitate der Arten erreicht wurde, nicht erheblich verschlechtert.

(12) Unbeschadet der Richtlinie 92/43/EWG bemühen sich die Mitgliedstaaten, spätestens bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung ihrer nationalen Wiederherstellungspläne gemäß Artikel 17 Absatz 6 der vorliegenden Verordnung 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 Absatz 17 des vorliegenden Artikels zu erreichen.

(13) In Bezug auf die Absätze 11 und 12 dieses Artikels können die Mitgliedstaaten außerhalb von Natura-2000-Gebieten, wenn es keine Alternativen gibt, die in diesen Absätzen

festgelegten Nichtverschlechterungsanforderungen²⁸¹ auf Ebene jeder biogeografischen Region ihres Hoheitsgebiets für jeden Lebensraumtyp und jedes Habitat von Arten anwenden, sofern der betreffende Mitgliedstaat der Kommission bis zum 19. Februar 2025 seine Absicht mitteilt, diesen Absatz anzuwenden, und die Verpflichtungen gemäß Artikel 15 Absatz 3 Buchstabe g, Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe j, Artikel 21 Absatz 1 und Artikel 21 Absatz 2 Buchstabe b erfüllt.

(14) Außerhalb von Natura-2000-Gebieten gilt die Verpflichtung gemäß Absatz 11 nicht für Verschlechterungen, die auf Folgendes zurückzuführen sind:

- a) höhere Gewalt, einschließlich Naturkatastrophen;**
- b) unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden;**
- c) einen Plan oder ein Projekt von überwiegendem öffentlichen Interesse, für den bzw. das keine weniger schädlichen Alternativlösungen zur Verfügung stehen, was auf Einzelfallbasis zu bestimmen ist, oder**
- d) Handlungen oder Unterlassungen von Drittländern, für die der betreffende Mitgliedstaat nicht verantwortlich ist.**

(15) Außerhalb von Natura-2000-Gebieten gilt die Verpflichtung gemäß Absatz 12 nicht für Verschlechterungen, die auf Folgendes zurückzuführen sind:

- a) höhere Gewalt, einschließlich Naturkatastrophen;**
- b) unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden;**
- c) Pläne oder Projekte von überwiegendem öffentlichen Interesse, für die keine weniger schädlichen Alternativlösungen zur Verfügung stehen, oder**
- d) Handlungen oder Unterlassungen von Drittländern, für die der betreffende Mitgliedstaat nicht verantwortlich ist.**

(16) In Natura-2000-Gebieten ist die Nichteinhaltung der in den Absätzen 11 und 12 genannten Verpflichtung gerechtfertigt, wenn sie auf Folgendes zurückzuführen ist:

- a) höhere Gewalt, einschließlich Naturkatastrophen;**
- b) unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden oder**
- c) einen Plan oder ein Projekt, der bzw. das gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Richtlinie 92/43/EWG genehmigt wurde.**

(17) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass

²⁸¹ Am 13.05.2026 wurde die amtliche deutsche Sprachfassung der W-VO insofern geändert, dass Art. 4 Abs. 13 W-VO und Erwägungsgrund 37 die in Art. 4 Abs. 11 und 12 W-VO enthaltenen Regelungen nun nicht mehr als „Verschlechterungsverbote“ sondern als „Nichtverschlechterungsanforderungen“ bezeichnen. Die sprachliche Anpassung der deutschen Fassung an die englischsprachige Sprachfassung zieht keine materiellen Änderungen nach sich, vgl. ABl. L, 2026/90384, 13.5.2026, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1991/corrigendum/2026-05-13/oj>.

a) die einen guten Zustand aufweisende Fläche der in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen wächst, bis mindestens 90 % davon in gutem Zustand ist und bis die günstige Gesamtfläche für jeden Lebensraumtyp in jeder biogeografischen Region des betreffenden Mitgliedstaats erreicht ist;

b) die Tendenz hin zu einer ausreichenden Qualität und Quantität der Land-, Küsten- und Süßwasserhabitats der in den Anhängen II, IV und V der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführten Arten und der unter die Richtlinie 2009/147/EG fallenden Arten zunimmt.

3.1.2 Kommentierung

3.1.2.1 Allgemeine Erläuterungen

Anwendungsbereich

Art. 4 W-VO statuiert die Pflichten der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Wiederherstellung (→ 2.4.3) der in Anhang I der W-VO erfassten **Lebensraumtypen (LRT)** und hinsichtlich der **Habitats der Arten** i. S. d. Anhänge II, IV und V FFH-RL sowie aller unter die VRL fallenden wildlebenden Vogelarten. Auch die in Anhang I W-VO aufgelisteten LRT sind schon im Anhang I der FFH-RL enthalten und werden dort mit den gleichen Codes wie in der FFH-RL gelistet. Allerdings ist der **Anwendungsbereich der W-VO** bei den LRT der Land-, Küsten- und Süßwasserökosysteme etwas **kleiner als nach der FFH-RL**, da einige wenige LRT des Anhangs I FFH-RL nicht in den Anhang I der W-VO übernommen wurden (z.B. wegen des EU-Austritts Großbritanniens LRT 91C0 * Kaledonische Wälder), wobei dies in Deutschland vorkommende LRT nicht betrifft. Zudem wurden von den LRT der „Meeresgewässer und Gezeitenzonen“ in Nr. 1 des Anhangs I FFH-RL nur die Küsten-LRT in Anhang I W-VO aufgenommen. Die marinen LRT der FFH-RL werden stattdessen von Anhang II W-VO umfasst, für die mit Art. 5 W-VO eine eigene Regelung geschaffen wurde, die größtenteils identisch zu Art. 4 W-VO ist (→ Art. 5 W-VO: 3.2).

Des Weiteren wurde die **Gruppierung** der LRT in Anhang I W-VO gegenüber Anhang I FFH-RL abgeändert und in folgende sechs Gruppen eingeteilt, wobei diese in weitere Untergruppen eingeteilt wurden:

1. Feuchtgebiete (Küste und Binnenland),
2. Grünland und sonstige Weidelebensräume,
3. Flüsse, Seen, Auen- und Uferlebensräume,
4. Wälder,
5. Steppen, Heiden und Buschflächen und
6. felsige Lebensräume und Dünen.

Die Einteilung in sechs Gruppen dient nicht nur der besseren Übersicht, sondern ist auch mit Blick auf Art. 4 Abs. 1 Buchst. b sowie Abs. 4 W-VO rechtlich relevant.

Die fast vollständige Aufnahme von LRT des Anhangs I FFH-RL in die Anhänge I und II der W-VO sowie die Bezugnahme auf die Arten der **FFH-RL und VRL** unterstreicht die politische Absicht des europäischen Gesetzgebers, mit Art. 4 und 5 W-VO die teilweise unzureichende

Umsetzung durch die Mitgliedstaaten²⁸² und diesbezügliche regulatorische Defizite der FFH-RL und VRL insbesondere in Hinblick auf quantitative und zeitliche Vorgaben zu beheben.²⁸³ Daher können bei der Auslegung von Art. 4 und 5 W-VO auch die Regelungen der FFH-RL und VRL, hierzu ergangene Urteile des EuGH sowie die Handbücher und Leitfäden der Europäischen Kommission²⁸⁴ herangezogen werden. Mit Art. 4 W-VO werden Flächen der LRT und Habitate der Arten adressiert – unabhängig davon, ob sich diese innerhalb oder außerhalb von Natura 2000-Gebieten befinden (vgl. Abs. 1, 4, 7 und 17). In diesem Sinne wurden in Art. 4 W-VO nur an zwei Stellen Sonderregelungen für Flächen in Natura 2000-Gebieten aufgenommen (Abs. 1 UAbs. 2 und Abs. 16, wobei insbesondere Abs. 1 UAbs. 2 als Kompromiss im Rahmen des Trilogverfahrens Eingang in die W-VO fand). Nur klarstellungshalber sei darauf hingewiesen, dass die **FFH-RL und VRL** unverändert fortgelten, was in der W-VO an einigen Stellen (etwa mit den Worten „Unbeschadet der Richtlinie 92/43/EWG...“) explizit zum Ausdruck gebracht wird.

Flächen für die Landesverteidigung

Nach Art. 7 Abs. 1 W-VO können Flächen, die für „ausschließlich der Landesverteidigung dienende Tätigkeiten genutzt werden“, bei der Durchführung der Maßnahmen nach Art. 4 Abs. 1, 4 und 7 (sowie Art. 5 Abs. 1, 2 und 5) W-VO von den Mitgliedstaaten ausgenommen werden, wenn diese Maßnahmen nicht mit der weiteren Nutzung der betreffenden Flächen für militärische Zwecke vereinbar sind. Diese Flächen zählen aber weiterhin zur Kulisse der Gesamtfläche der LRT.²⁸⁵ Zudem ist zu beachten, dass die FFH-RL und VRL keine entsprechenden Freistellungsregelungen enthalten, so dass für diese militärischen Flächen zudem weiterhin die Vorgaben der beiden Richtlinien und somit das Verschlechterungsverbot nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL und das Wiederherstellungsgebot bei Verlusten gelten. Abweichungen vom Natura 2000-Schutzregime sind nur entsprechend den Voraussetzungen in Art. 6 Abs. 4 FFH-RL²⁸⁶ sowie von den besonderen Artenschutzverboten entsprechend Art. 16 FFH-RL bzw. Art. 9 VRL möglich. Die Mitgliedstaaten können aber nunmehr ausdrücklich nach Art. 7 Abs. 2 UAbs. 1 W-VO hinsichtlich der in Art. 4 Abs. 14 und 15 sowie Art. 5 Abs. 11 und 12 W-VO vorgesehenen Ausnahmen allgemein und losgelöst vom Einzelfall festlegen, dass davon ausgegangen wird, dass Pläne und Projekte, die ausschließlich der Landesverteidigung dienen und außerhalb von Natura-200 Gebieten liegen, im überwiegenden öffentlichen Interesse liegen. Zudem können solche Pläne und Projekte von der Anforderung, dass keine weniger schädlichen Alternativlösungen zur Verfügung stehen dürfen, nach Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2 W-VO ausgenommen werden. Die Mitgliedstaaten haben dann jedoch Maßnahmen zu ergreifen, um die Auswirkungen solcher Pläne und Projekte auf die LRT abzumildern, soweit dies angemessen und praktikabel ist.

²⁸² Vgl. Europäischer Rechnungshof, Netz "Natura 2000": Zur Ausschöpfung seines vollen Potenzials sind weitere Anstrengungen erforderlich, 2017; Europäische Kommission, Der Zustand der Natur in der EU - Erhaltungszustand und Trends von unter die Naturschutzrichtlinien der EU fallenden Arten und Lebensräumen für den Zeitraum 2013-2018, 2021.

²⁸³ Bodenbender, NuR 2024, 525 (527); Hendrischke, ZUR 2025, 150 (151).

²⁸⁴ Vgl. u.a. https://environment.ec.europa.eu/topics/nature-and-biodiversity/natura-2000/managing-and-protecting-natura-2000-sites_en#guidance-on-managing-natura-2000, zuletzt abgerufen am 21.10.2025.

²⁸⁵ Zur Begründung, siehe Bodenbender, NuR 2024, 525 (530).

²⁸⁶ Vgl. hierzu BVerwG, Urt. v. 10.4.2013 – 4 C 3.12, Rn. 13-31 zu geplanten Tiefflugübungen im FFH-Gebiet Colbitz-Letzlinger Heide.

Übersicht des Regelungsinhalts von Art. 4 W-VO

Art. 4 W-VO enthält in Abs. 17 **allgemeine Zielsetzungen** sowie in den Abs. 1, 4, 7, 11 und 12 konkrete **Handlungspflichten** (obligations de moyen) in Bezug auf LRT-Flächen und die Qualität, Quantität und Vernetzung von Habitaten der Arten.²⁸⁷ Bei den Handlungspflichten ist zu differenzieren zwischen Pflichten zum **Ergreifen von Wiederherstellungsmaßnahmen** (Abs. 1, 4 und 7: → 3.1.2.2 bis 3.1.2.4) sowie Pflichten zur kontinuierlichen **Verbesserung und Verhinderung von Verschlechterungen** (Abs. 11 und 12: → 3.1.2.5). Für beide Gruppen von Handlungspflichten enthält Art. 4 spezifische Abweichungs- und Ausnahmeregelungen (Abs. 2 und 3 sowie 5 und 6 → 3.1.2.3 einerseits und Abs. 13 → 3.1.2.7 bis 16 andererseits → 3.1.2.6), wobei Art. 4 für die Verpflichtung zur Verbesserung von Qualität, Quantität und Vernetzung der Habitate der Arten in Abs. 7 keine Abweichungen vorsieht. Hinzu kommen ausdrückliche **Ermittlungspflichten** bezüglich des Zustands der LRT-Flächen (Abs. 9 → 3.1.2.1) und **Vorgaben zur Bestimmung** der Wiederherstellungsmaßnahmen bzw. der hierfür am besten geeigneten Flächen (Abs. 8 und 10 → 3.1.2.1).

Abs. 17 als allgemeine Leitlinie

Die in **Abs. 17** normierten Zielsetzungen legen das **Gesamtziel von Art. 4 W-VO** fest, welches von den Mitgliedstaaten mit Hilfe der in den Abs. 1 bis 16 ausdifferenzierten Verpflichtungen zu erreichen ist. Abs. 17 ist als übergeordnete Aufgabenbeschreibung daher auch Leitlinie für die Auslegung der anderen Absätze von Art. 4 W-VO.²⁸⁸ Aufgabe der Mitgliedstaaten nach Abs. 17 ist es, Sorge dafür zu tragen, dass

- der Anteil der LRT-Flächen in gutem Zustand stetig wächst (**Handlungspflicht**) bis mindestens 90 % der Flächen jeden LRTs in gutem Zustand und die günstige Gesamtfläche für jeden LRT in jeder biogeografischen Region des betreffenden Mitgliedstaats erreicht ist (**Erfolgspflicht**) und
- die Tendenz hin zu einer ausreichenden Qualität und Quantität der Habitats der Arten zunimmt (**Erfolgspflicht**).²⁸⁹

Abs. 17 Buchst. b zielt auf einen langfristigen, stetig steigenden **Trend mit positiver Grundrichtung** ab. Der Begriff „Tendenz“ ist im Vergleich zu anderen Sprachfassungen irreführend (in der englischen Sprachfassung „trend“, im Französischen heißt Trend fachsprachlich „tendance“), da ein statistischer Trend gemeint ist.²⁹⁰ Abs. 17 tritt neben Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 FFH-RL, wonach günstige Erhaltungszustände zu bewahren/gewährleisten bzw. wiederherzustellen sind.

²⁸⁷ Fellenberg, NVwZ 2025, 124 (12); Hendrichske, ZUR 2025, 150 (150); Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025 (19), 75 (84); Leeuw/Backes, JEEPL 2024, 22 (33-35).

²⁸⁸ Ähnlich Hendrichske, ZUR 2025, 150 (151 f.).

²⁸⁹ Zur Bestimmung des „guten Zustands“ und einer „ausreichenden Qualität und Quantität“ kann auf die Leitlinie des FFH-Interpretations-Handbuchs der Kommission aus 2023 zurückgegriffen werden (EG 25), „Reference portal for reporting under Article 17 of the Habitats Directive“ (Habitats Directive Article 17), verfügbar unter: https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/Reporting2025/Final%20Guidelines%20Art.%2017_2019-2024.pdf/, S. 20 – 31 (für Arten) und S. 69 – 76 für LRT, zuletzt abgerufen am 7.1.2026; dieses Dokument wird absehbar aktualisiert.

²⁹⁰ Hendrichske, NuR 2025, 669 (671).

Der „**gute Zustand**“ von LRT-Flächen ist nach Art. 3 Nr. 4 W-VO der Zustand einer Fläche, „in dem die wesentlichen Merkmale des Lebensraumtyps, insbesondere seine Struktur und Funktionen und seine charakteristischen Arten oder seine charakteristische Artenzusammensetzung das hohe Maß an ökologischer Integrität, Stabilität und Widerstandsfähigkeit aufweisen, das erforderlich ist, um seine langfristige Erhaltung zu gewährleisten [...]“. ²⁹¹ Er ist **nicht identisch** mit dem „**günstigen Erhaltungszustand** eines natürlichen Lebensraums“ i. S. v. Art. 3 Nr. 6 W-VO und Art. 1 Buchst. e FFH-RL. Die Legaldefinition des „guten Zustands“ in der W-VO bezieht sich auf die einzelne Fläche und somit auf den aus dem FFH-Bericht bereits bekannten Parameter „Strukturen und Funktionen“, während der „günstige Erhaltungszustand eines Lebensraums“ die Gesamtbewertung eines LRT in einer der neun biogeographischen Regionen ²⁹² abbildet und sich insgesamt aus vier Parametern (und zwar Verbreitungsgebiet, Fläche, Strukturen und Funktionen sowie Zukunftsaussichten) zusammensetzt. Zur **Bestimmung des guten Zustands** und zur Ermittlung der Maßnahmen zur Wiederherstellung des guten Zustands bei den jeweiligen LRT-Flächen kann auf die von der Europäischen Kommission entwickelten Handbücher und Leitlinien zu Natura 2000 ²⁹³ zurückgegriffen werden (u.a. das Interpretation Manual of European Union Habitats von 2013 ²⁹⁴ sowie die Technischen Richtlinien zur Bewertung und Monitoring des Zustands von Anhang I-LRT (Technical Guidelines for the assessing and monitoring the condition of Annex I habitat types of the Directive 92/43/EEC von 2025 ²⁹⁵). ²⁹⁶

Eine „**günstige Gesamtfläche**“ für einen LRT liegt nach Art. 3 Nr. 8 W-VO vor, wenn die gesamte Fläche eines LRT in einer bestimmten biogeographischen Region auf nationaler Ebene den langfristigen Fortbestand des LRT und seiner charakteristischen Arten oder seiner charakteristischen Artenzusammensetzung sowie aller bedeutenden ökologischen Variationen dieses Lebensraumtyps in seinem natürlichen Verbreitungsgebiet gewährleisten kann. Dies entspricht in der FFH-Richtlinie dem günstigen Referenzwert für die Fläche, der günstigen Gesamtfläche (FRA), für den jeweiligen FFH-LRT in jeder biogeographischen Region.

Ein Habitat einer Art weist nach Art. 3 Nr. 9 und Nr. 10 W-VO eine „**ausreichende Qualität und Quantität**“ auf, wenn es die ökologischen Erfordernisse einer Art in jedem Stadium ihres Lebenskreislaufs ermöglicht zu erfüllen, sodass die Art langfristig und dauerhaft ein lebensfähiges Element ihres Lebensraums in ihrem natürlichen Verbreitungsgebiet bildet und so zur Erreichung oder Erhaltung des günstigen Erhaltungszustands einer in Anhang II, IV oder V der FFH-RL aufgeführten Art und zur Sicherung der Populationen wildlebender Vogelarten, die

²⁹¹ Die Informationen zur Fläche in gutem, nicht gutem und unbekanntem Zustand sind im Parameter „Strukturen und Funktionen“ des FFH-Berichts enthalten.

²⁹² Nach Art. 1 Buchst. c Ziffer iii FFH-RL sind dies alpine, atlantische, boreale, kontinentale, makaronesische, mediterrane, pannonische Region sowie Schwarzmeer- und Steppenregion.

²⁹³ Europäische Umweltagentur (EEA) (2022): Reporting Format referred to in Article 17 of Directive 92/43/EEC; dies. (2022); dies. (2022): Explanatory Notes in support to the reporting format referred to in Article 17 of Directive 92/43/EEC; dies. (2023): Guidelines on Concepts and Definitions. Article 17 of Directive 92/43/EEC. Reporting period 2019-2024.

²⁹⁴ Siehe <https://circabc.europa.eu/ui/group/3f466d71-92a7-49eb-9c63-6cb0fadf29dc/library/37d9e6d9-b7de-42ce-b789-622e9741b68f/details>, zuletzt abgerufen am 12.1.2026.

²⁹⁵ Siehe <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/habitats/technical-guidelines-for-assessing-and-monitoring-the-condition-of-annex-i-habitat-types>, zuletzt abgerufen am 27.1.2026.

²⁹⁶ Siehe Erwägungsgrund 25. Ähnlich Fellenberg, NVWZ 2025, 124 (126).

von der VRL erfasst werden, beiträgt. Dabei dürfte sich das Begriffspaar „ausreichende Qualität und Quantität“ – mit Blick auf die Verpflichtungen der W-VO sinnvollerweise und wie bei der LRT-Fläche – auf eine lokalere Ebene als die biogeographische Region beziehen, ggf. sogar auf eine einzelne Habitatfläche.²⁹⁷ Art. 3 Nr. 2 W-VO verweist zur Definition von „Habitat“ dabei auf die Legaldefinition in Art. 1 Buchst. f FFH-RL. Danach ist „Habitat einer Art“ ein durch spezifische abiotische und biotische Faktoren bestimmter Lebensraum, in dem diese Art in einem der Stadien ihres Lebenskreislaufs vorkommt.

Im Gegensatz zu Abs. 1 und 4 (→ 3.1.2.2. und 3.1.2.3.), welche allein Handlungspflichten (obligations de moyen) statuieren,²⁹⁸ enthalten Abs. 7 (vgl. Wortlaut letzter HS. am Ende bis „eine ausreichende Qualität und Quantität dieser Habitate erreicht ist“) und **Abs. 17 Buchst. a und b** neben einer allgemeinen Handlungspflicht ebenso erfolgs- bzw. **ergebnisorientierte Pflichten** (obligations de résultat bzw. outcome-based requirement).²⁹⁹

Die Stellung von **Abs. 17** am Ende der Vorschrift macht keine Aussage über die Bedeutung von Abs. 17, sondern verweist auf seinen Charakter als übergreifende Maxime.³⁰⁰ Nach teilweise vertretener Ansicht zielt die Pflicht auf die Beschleunigung geeigneter Wiederherstellungsmaßnahmen,³⁰¹ dürfte jedoch mit Blick auf den Wortlaut keine Pflicht zu Sofortmaßnahmen, die bereits vor Veröffentlichung des Wiederherstellungsplans ergriffen werden müssten, statuieren.³⁰² Die Pflichten in Abs. 17 sind dahingehend abgeschwächt formuliert, dass die Mitgliedstaaten hierfür nur **Sorge tragen** müssen und zudem für die qualitativen und quantitativen Zielsetzungen – anders als bei den Abs. 1 und 4 – jedenfalls nicht explizit ein konkreter Zeitpunkt des Erreichens festgelegt wurde. Diese Abschwächungen sind sowohl dem kompromissreichen Trilogverfahren, als auch dem Umstand geschuldet, dass sich natürliche Entwicklungen und entsprechende Wiederherstellungen nur eingeschränkt sicher planen und managen lassen (wobei insbesondere der Klimawandel einen großen Unsicherheitsfaktor darstellt). Zudem regenerieren sich etliche LRT wie etwa Moor-LRT nur sehr langsam.³⁰³ Mit Blick auf die unterschiedliche Wortwahl anderer Sprachfassungen der W-VO (insbesondere der englischen und französischen Fassungen „shall ensure“ und „veillent à ob-

²⁹⁷ Im Erläuterungssystem zur W-VO findet sich dazu folgende Ausführung: „In the frame of the reporting requirements under Article 17 of the Habitats Directive, the ‘quality of a habitat’ is assessed at the level of the biogeographic region in a Member State. However, to fulfil the requirements of the NRR, data on habitat quality are likely to be needed at lower levels in a spatially explicit way in order to enable Member States to put the necessary restoration measures in place where needed.“ Biodiversity information system for Europe (BISE), FAQ Nature Restoration Law, General questions, <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba>, zuletzt abgerufen am 21.07.2025.

²⁹⁸ Hendrichske, ZUR 2025, 150 (150); Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025, 37, 75 (84).

²⁹⁹ Biodiversity information system for Europe (BISE), FAQ Nature Restoration Law, Terrestrial ecosystems, question: What is the objective of Article 4(17) and where does the reference to 90% in point (a) come from?, <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba>, zuletzt abgerufen am 21.07.2025.

³⁰⁰ So Hendrichske, ZUR 2025, 150 (152); a.A. Qasem/Rehder, ZUR 2025, 3 (7).

³⁰¹ Hendrichske, ZUR 2025, 150 (152).

³⁰² a.A. Gellermann, EurUP 2024, 215 (218); Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025, Vol. 37, 75 (81).

³⁰³ Ähnlich Gellermann, EurUP 2024, 215 (217).

tenir“) wird jedoch deutlich, dass „Sorge tragen“ – anders als in Abs. 12 (dort „shall endeavour“ bzw. „s’efforcent de“) – mehr bedeutet, als ein bloßes Bemühen; vielmehr haben die Mitgliedstaaten sicherzustellen, dass sie diese Ergebnisse erreichen.³⁰⁴ Die Verpflichtungen zur stetigen Verbesserung bis zur Zielerreichung verdeutlicht nochmal – neben den terminierten quantitativen Vorgaben in den Abs. 1 und 4 –, dass die Wiederherstellung der LRT und der Habitate der Arten frühzeitig anzufangen ist und eine längere Aufgabe darstellt, die nicht wie bei der Umsetzung der FFH-RL und VRL immer weiter in die Zukunft verschoben werden darf.³⁰⁵

Anforderungen an die Maßnahmen, Flächen und Datenerhebung zur Erfüllung der Handlungs- und Vornahmepflichten der Abs. 1, 4, 7, 11 und 12

Allen Handlungspflichten der Abs. 1, 4, 7, 11 und 12 ist gemein, dass die in diesem Zusammenhang ergriffenen **Maßnahmen rechtzeitig, im Umfang angemessen sowie in der Art geeignet und ausreichend wirksam** sein müssen, um das Erreichen der allgemeinen sowie spezifischen Zielsetzungen des Art. 4 W-VO sicherzustellen (vgl. EG 30, 46 sowie Art. 1 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1). Wo, in welchem Umfang sowie in welcher Art und Weise Maßnahmen

- zur Verbesserung von LRT-Flächen in nicht gutem Zustand,
- zur Neuetablierung von zusätzlichen LRT-Flächen zur Erreichung einer günstigen Gesamtfläche für diese LRT sowie
- zur Verbesserung der Qualität und Quantität der Habitate, bis deren ausreichende Qualität und Quantität erreicht ist und
- zur Abwehr erheblicher Verschlechterungen

ergriffen werden bzw. ergriffen werden sollen, obliegt nach Art. 14 Abs. 1 und 2 W-VO den Mitgliedstaaten. Diese haben die Maßnahmen in ihren bis 1. September 2026 zu erstellen den Entwürfen der Wiederherstellungsplänen zu ermitteln und die betreffenden Flächen zu quantifizieren (→ Art. 14, 3.6.2 und Art. 15 W-VO, 3.7.2). Je nach den spezifischen nationalen und lokalen Gegebenheiten und den jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen können die Mitgliedstaaten gemäß Art. 14 Abs. 16 Buchst. a W-VO die in **Anhang VII** beispielhaft aufgelisteten Wiederherstellungsmaßnahmen verwenden. Diese nicht abschließende Liste möglicher Beispiel-Maßnahmen umfasst Maßnahmen, wie etwa die Extensivierung von Nutzungen oder der Abbau biodiversitätsschädlicher Subventionen.

Welche – öffentlichen oder privaten – **Flächen zum Ergreifen von Wiederherstellungsmaßnahmen** von den Mitgliedstaaten auszuwählen sind, bestimmt sich nach den spezifischen Vorgaben der Abs. 1, 4 und 7 (→ 3.1.2. bis 3.1.2.4) sowie nach den für alle Absätze geltenden **Vorgaben in Abs. 8**. Anders als bei der Maßnahmenauswahl dürfte das mitgliedstaatliche Ermessen hinsichtlich der Flächenauswahl normativ eingeschränkt sein. Nach Abs. 8 sind die *am besten geeigneten Flächen* auszuwählen, wobei im Wiederherstellungsplan eine Aus-

³⁰⁴ Vgl. Hendrichske, ZUR 2025, 150 (152 ff.).

³⁰⁵ Ähnlich Hendrichske, ZUR 2025, 150 (152).

wahl nicht erforderlich ist, weil lediglich Suchräume für potenzielle Wiederherstellungsflächen benannt werden müssen.³⁰⁶ Die **Eignung** dürfte nach Abs. 8 vor allem³⁰⁷ oder gar ausschließlich³⁰⁸ nach naturschutzfachlichen Erwägungen entsprechend den **besten verfügbaren Informationen und neusten wissenschaftlichen Erkenntnissen** zu bestimmen sein. Bei LRT-Flächen in nicht gutem Zustand sind hierbei vor allem die Struktur und die Funktionen entscheidend, die für die langfristige Erhaltung des LRT einschließlich der darin vorkommenden charakteristischen Arten gem. Art. 1 Buchst. e FFH-RL erforderlich sind. Bei Flächen nach Abs. 4 (Etablierung zum Erreichen einer ausreichenden Gesamtfläche) werden Kriterien wie die Eignung als Potentialfläche (biotische und abiotische Rahmenbedingungen), Vorbelastungen sowie Faktoren der zeitlichen Entwicklung, ferner auch Kosten und Maßnahmeneffizienz eine Rolle bei der Auswahl spielen. Bei Arthabitaten sind Qualität und Quantität der Habitate entscheidend. Die Frage der bestmöglichen Eignung ist vor allem bei den **Abs. 4 und 7 relevant**, weil die Mitgliedstaaten diesbezüglich stärker planerisch tätig werden, während Abs. 1 grundsätzlich für alle Flächen gilt, die einen LRT aufweisen und sich in einem nicht guten Zustand befinden (Satz 1). Auswahlspielräume ergeben sich für die Mitgliedstaaten erst aufgrund der quantitativ eingeschränkteren Zwischenziele für die Jahre 2030, 2040 und 2050 in Abs. 1 S. 2 sowie des Ziels, dass sich 90 % der LRT-Flächen in einem guten Zustand nach Abs. 17 Buchst. a befinden müssen. Das Erfüllen der quantitativen Flächenziele nach Abs. 4 erfordert, dass Maßnahmen zur Verbesserung des Zustands oder erneuten Etablierung nicht lediglich auf den am besten geeigneten Flächen erfolgen, sondern dass alle zur Erreichung des Flächenziels notwendigen Flächen einbezogen werden. Sofern die potenziellen Wiederherstellungsflächen je LRT (bzw. LRT-Gruppe) größer sind als für das Erreichen der günstigen Gesamtfläche (Art. 3 Nr. 8 W-VO) erforderlich, sind aus dieser Menge entsprechend Abs. 8 die besser geeigneten Flächen auszuwählen.

Daten für den Zustand der LRT-Flächen auf Ebene der biogeografischen Regionen liegen aufgrund der FFH-Berichterstattung vor. In den FFH-Berichten wird im Parameter Strukturen und Funktionen für jeden LRT in den jeweiligen biogeografischen Regionen die Fläche in gutem, nicht gutem und unbekanntem Zustand angegeben. Allerdings besteht ein Ermittlungsaufwand in Bezug auf Potentialflächen, die derzeit noch kein LRT sind, jedoch zum Erreichen der günstigen Gesamtfläche erforderlich sind, sowie auf Flächen, für die die Daten auf Expertenschätzung beruhen oder deren Zustand im Einzelnen nicht ausreichen genau bekannt ist. **Abs. 9** verlangt hierbei von den Mitgliedstaaten, dass bis spätestens 2030 der Zustand der LRT-Flächen für mindestens 90 % aller in Anhang I aufgeführten LRT bekannt ist und dass bis 2040 der Zustand der Flächen aller in Anhang I aufgeführten LRT bekannt ist. Für die Qualität und Quantität der Habitate von Arten fehlt eine solche terminierte Verpflichtung. Allerdings sind auch hier entsprechende Zustandserhebungen durchzuführen, da sich nur so die Verpflichtungen in Abs. 7 und 17 erfüllen lassen.

³⁰⁶ Das ergibt sich aus dem einheitlichen Format (und den begleitenden Aussagen der Europäischen Kommission). Im Teil B sind für die Gesamtflächen nur Schätzungen abzugeben, vgl. bspw. 6.1.2. Im Teil C (Maßnahmen) sind die Geodaten nur fakultativ anzugeben, es ist lediglich verpflichtend anzugeben, wo die Maßnahme im Verhältnis zu Natura 2000-Gebieten liegt, vgl. 14.5 des einheitlichen Formats.

³⁰⁷ Unter Umständen können auch Kriterien im Sinne von Art. 14 Abs. 16 Buchst. c W-VO eine Rolle spielen.

³⁰⁸ Gellermann, EurUP 2024, 215 (218).

Schließlich ist bei der Festlegung der zu verbessernden LRT-Flächen, der Auswahl der LRT-Flächen zur Neu-Etablierung und bei den konkreten LRT-Wiederherstellungsmaßnahmen die Notwendigkeit einer besseren **Vernetzung** zwischen den LRT des Anhangs I zu berücksichtigen und den ökologischen Erfordernissen der in Abs. 7 genannten Arten Rechnung zu tragen (**Abs. 10**).

Verhältnis der Verpflichtungen nach Art. 4 untereinander und zu anderen Vorschriften

Insgesamt besteht ein hohes **Synergiepotential** zwischen den Wiederherstellungsmaßnahmen der Abs. 1 und 4, den zusätzlich zu ergreifenden Maßnahmen nach Abs. 7³⁰⁹ sowie mit den besonderen Verpflichtungen unter Art. 8 bis 13 W-VO.

Wegen der vielfältigen naturschutzfachlichen Überschneidungen bei Arthabitaten in Städten (Art. 8 W-VO), Fließgewässern und angrenzenden Auen (Art. 9 W-VO), Habitaten für Bestäuber (Art. 10) und Habitaten an Bäumen (Art. 13 W-VO) besteht ein Komplementärverhältnis gegenüber den Wiederherstellungsmaßnahmen nach Art. 4 Abs. 1, 4 und 7 W-VO. Nach Art. 11 und 12 W-VO sind zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen. Ebenso sind die Maßnahmen nach Art. 8 bis 10 und 13 W-VO komplementär zu den Maßnahmen nach Art. 4 W-VO. Insgesamt sind Maßnahmen bei der Erstellung der Wiederherstellungspläne und bei der praktischen Umsetzung miteinander **abzustimmen**, was bei unterschiedlichen behördlichen Zuständigkeiten (z.B. zwischen Naturschutz- und Wasserbehörden) einen entsprechenden Austausch sowie eine beiderseitige Offenheit für Anpassungen bei den geplanten Maßnahmen erfordert.

Das Verhältnis von Art. 4 **Abs. 7** W-VO zu den Art. 8 bis 13 W-VO ist differenziert zu betrachten. Nach Art. 4 Abs. 7 W-VO sind Maßnahmen zur Wiederherstellung der Qualität, Quantität und Vernetzung von Arthabitaten zu ergreifen, wenn sie *zusätzlich* zu den Maßnahmen zur Wiederherstellung von LRT-Flächen nach Art. 4 Abs. 1 und 4 W-VO erforderlich sind. Da viele Arthabitate integrale Bestandteile von LRT des Anhangs I sind und insofern von den LRT-Wiederherstellungsmaßnahmen mitprofitieren, ist Abs. 7 für Flächen von Arten, deren Habitate keine oder überwiegend keine FFH-LRT darstellen, sowie für Flächen außerhalb von LRT-Flächen oder potenziellen LRT-Flächen relevant (z.B. saure Niedermoore, bodensaure Eichenwälder auf Festgestein, strukturarme Agrarflächen oder Altersklassenwälder).

Die Verpflichtungen nach Abs. 11 und 12 bestehen neben Art. 6 Abs. 2 und 3 FFH-RL, Art. 1 Abs. 2 Buchst. a MSRL sowie den Sanierungspflichten nach Art. 6 Abs. 1 Buchst. b i.V.m. Art. 2 Nr. 11 und 15 UHRL.³¹⁰

3.1.2.2 Abs. 1-3: Wiederherstellung guter Zustände der LRT-Flächen

Die Abs. 1 bis 3 regeln die mitgliedstaatlichen Verpflichtungen hinsichtlich von **Flächen**, auf denen die in Anhang I aufgeführten LRT vorkommen und die sich **nicht in einem guten Zustand** befinden, (d.h. Flächen mäßiger bis durchschnittlicher Ausprägung, Erhaltungsgrad C³¹¹). Nach Abs. 1 haben die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen,

³⁰⁹ Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025: 37, 75 (86).

³¹⁰ Hendrichke, NuR 2025, 669 (675).

³¹¹ Zum A-B-C-Schema Bewertungsschema: Gellermann, EurUP 2024, 215 (217); Bundesamt für Naturschutz (BfN)/Bund-Länder-Arbeitskreis (BLAK) FFH-Monitoring und Berichtspflicht (Hrsg.), Bewertungsschemata für die Bewertung des Erhaltungsgrades von Arten und Lebensraumtypen als Grundlage für ein bundesweites FFH-Monitoring, BfN-Skripten 481/2017, S. 7 ff.

um diese LRT-Flächen wieder in einen guten Zustand im Sinne von Art. 3 Nr. 4 W-VO (→ 3.1.2.1) zu versetzen.

Die Pflicht zur Ergreifung von Maßnahmen wird durch **quantitative Mindestvorgaben für die Jahre 2030, 2040 und 2050** spezifiziert. Demnach sind bis 2030 auf mindestens 30 % der Gesamtfläche aller LRT, die sich nicht in gutem Zustand befindet, Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen. Weitere Zielzeitpunkte stellen die Jahre 2040 und 2050 dar, bis zu welchen auf mindestens 60 % bzw. 90 % der Fläche, die sich nicht in gutem Zustand befindet, Maßnahmen zu ergreifen sind. Zu beachten sind die **divergierenden Anknüpfungspunkte** für die Zielvorgabe 2030 („Gesamtfläche in nicht gutem Zustand aller Lebensraumtypen“) einerseits und für die Jahre 2040 und 2050 („Fläche in nicht gutem Zustand jeder Gruppe von Lebensraumtypen“) andererseits. Die Ausweitung auf alle LRT des Anhang I beim 2030er Ziel ist eine mit Blick auf die Kürze der bis 2030 noch zur Verfügung stehenden Zeit getroffene Erleichterung für die Mitgliedstaaten.³¹² Den Mitgliedstaaten ist es bis 2030 freigestellt, für welche LRT sie Maßnahmen ergreifen. Erst ab 2030 müssen für alle sechs Gruppen Wiederherstellungsmaßnahmen ergriffen werden, sofern sich Flächen der betreffenden LRT in nicht guten Zustand befinden.³¹³ Auch dann steht es im Ermessen der Mitgliedstaaten, bei welchen LRT und LRT-Flächen sie den Zustand mit welchen Maßnahmen verbessern wollen, um die Zwischenziele für 2040 und 2050 zu erreichen.³¹⁴ Auf den ersten Blick entsteht damit der Eindruck, dass die Anknüpfung an die LRT-Gruppe statt an die LRT zur Folge hat, dass für manche LRT gar keine bzw. weniger Wiederherstellungsmaßnahmen ergriffen werden müssen, solange das Gesamtziel für die LRT-Gruppe erreicht wird.³¹⁵ Mit Blick auf die Ziele der FFH-RL muss jedoch beachtet werden, dass für alle LRT die günstige Gesamtfläche (FRA) zu erreichen ist. Daraus folgt, dass bei der Planung der Maßnahmen nach der W-VO alle LRT angemessen zu berücksichtigen sind, wenngleich zeitlich gestaffelte Schwerpunkte innerhalb der LRT-Gruppe gesetzt werden können.

In Anbetracht des knappen Zeitraums von etwas mehr als drei Jahren zwischen Veröffentlichung der ersten Wiederherstellungspläne (nach Art. 17 W-VO spätestens am 1. September 2027 (→ 2.4.1)) und dem Ende des Jahres 2030, dürfte es am praktikabelsten sein, für Wiederherstellungsmaßnahmen **bis 2030** solche Flächen auszuwählen, von denen der Zustand bekannt ist. Die mögliche Priorisierung von LRT-Flächen in **Natura 2000-Gebieten** entsprechend Abs. 1 UAbs. 2 dürfte damit sinnvoll sein. Insofern liegen begrenzt Daten aus den Zustandserhebungen der Länder vor. Zudem bestehen hier bereits gemäß Art. 4 Abs. 1 VRL und Art. 4 Abs. 4, Art. 6 Abs. 1 FFH-RL rechtliche Schutzgebietsausweisungen und behördliche Managementpläne mit Schutz-, Erhaltungs- und Wiederherstellungsmaßnahmen. Die Mitgliedstaaten haben daneben weiterhin die Möglichkeit und mit Blick auf das 30 %-Ziel ggf. sogar die Pflicht³¹⁶, Wiederherstellungsmaßnahmen auf LRT-Flächen außerhalb von Natura 2000-Gebieten zu ergreifen (EG 28), wenn dies Wiederherstellung ermöglicht und die Zielerreichung bis 2030 absichert.

³¹² Bodenbender, NuR 2024, 525 (528).

³¹³ Bodenbender, NuR 2024, 525 (528).

³¹⁴ Hierüber hinaus gehend Markgraf, NVwZ 2026, 207.

³¹⁵ So Bodenbender, NuR 2024, 525 (528).

³¹⁶ Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025 (37), 75 (85).

Der europäische Gesetzgeber hat für die Verpflichtung nach Abs. 1 in Abs. 2 eine **Abweichungsmöglichkeit** vorgesehen, wobei diese für die in Deutschland vorkommenden terrestrischen LRT nicht einschlägig ist. Nach Abs. 2 UAbs. 1 können die Mitgliedstaaten **sehr häufig vorkommende und weit verbreitete LRT** aus ihrer LRT-Gruppe herausnehmen, wenn:

- sie in mehreren biogeografischen Regionen in der Union mit einer Ausdehnung von mehr als 10 000 km² vorkommen (Art. 3 Nr. 11 W-VO) und
- sie mehr als 3 % des europäischen Hoheitsgebiets eines Mitgliedstaates abdecken (UAbs. 1).

Hierbei ist sicherzustellen, dass der günstige Erhaltungszustand dieser LRT auf nationaler biogeographischer Ebene erreicht oder erhalten wird (UAbs. 3). Für die herausgenommenen LRT verringern sich nach Abs. 2 UAbs. 2 die nach Abs. 1 bis 2050 mindestens zu ergreifende Maßnahmenfläche von 90 % auf 80 % sowie die Zwischenziele für 2030 von 30 % auf 26,66 % und für 2040 von 60 % auf 53,33 %. Diese im Trilog eingeführte Erleichterung wird aus naturschutzfachlicher Sicht positiv bewertet, da sie Ressourcen für die Wiederherstellung von LRT freigibt, die weniger häufig vorkommen und bei denen daher größere Anstrengungen zur Wiederherstellung guter Zustände und einer günstigen Gesamtfläche erforderlich sind.³¹⁷ Für alle verbleibenden LRT, die nicht gemäß Abs. 2 herausgenommen wurden, und ihre LRT-Gruppen gelten – wie **Abs. 3** etwas verklausuliert klarstellt – die Verpflichtungen nach Abs. 1 fort.

3.1.2.3 Abs. 4-6: Erneute Etablierung von LRT-Flächen

Nach Abs. 4 S. 1 haben die Mitgliedstaaten die in Anhang I aufgeführten LRT auf Flächen erneut zu etablieren, wo sie gegenwärtig nicht (mehr) vorkommen, bis entsprechend Abs. 17 Buchst. a eine günstige Gesamtfläche für jeden Lebensraumtyp in jeder biogeografischen Region des betreffenden Mitgliedstaats erreicht ist. Die Verpflichtung zur erneuten Etablierung ist eine wichtige Ergänzung zu den mit Abs. 1 bezweckten Zustandsverbesserungen bei LRT-Flächen, da verschiedene LRT bisher zu wenig Flächen aufweisen, um entsprechend Abs. 17 Buchst. a in der betreffenden biogeografischen Region des Mitgliedstaats eine günstige Gesamtfläche zu erreichen. Des Weiteren eröffnet insbesondere die erneute Etablierung Möglichkeiten um – wie von Abs. 10 gefordert – die **Vernetzung** zwischen den in Anhang I aufgeführten LRT zu verbessern.

Wie bei Abs. 1 gibt es auch bei Abs. 4 zeitlich gestaffelte, quantitative Vorgaben zum Ergreifen von Maßnahmen zur erneuten Etablierung. Bis **2030** sind nach Abs. 4 S. 2 für mindestens 30 %, bis **2040** für mindestens 60 % und bis **2050** für grundsätzlich 100 % der „zusätzlichen Fläche“ Maßnahmen zu ergreifen. „**Zusätzliche Fläche**“ ist hierbei die Fläche, die erforderlich ist, um die günstige Gesamtfläche für jede in Anhang I aufgeführte **LRT-Gruppe** zu erreichen. Flächenmäßige Defizite bei einem LRT können zumindest bis 2030, allenfalls bis 2040 durch einen anderen LRT derselben Gruppe ausgeglichen werden. Dies gilt auch für prioritäre LRT nach Art. 1 Buchst. d FFH-RL.³¹⁸ Bis 2050 müssen jedoch alle LRT mit Flächendefiziten in den Blick genommen werden, um das Ziel zu erreichen. Letztlich soll der Gruppenbezug die Spielräume der Mitgliedstaaten bei der Priorisierung von Flächen und Maßnahmen erhöhen. Ausnahmsweise können die Mitgliedstaaten nach Abs. 5 mit angemessener Begründung für bestimmte LRT den quantitativen Zielwert für 2050 von 100 % auf minimal **90 % der günstigen**

³¹⁷ Bodenbender, NuR 2024, 525 (528).

³¹⁸ Hendrichke, ZUR 2025, 150 (151).

Gesamtfläche reduzieren, wobei es nach Abs. 6 für die restlichen LRT der Gruppe bei den 100 % bleibt.

Welche Flächen für eine erneute Etablierung in Frage kommen, ist in der W-VO nur rudimentär spezifiziert, muss sich jedoch an den fachlichen Kriterien einer Eignung als Potentialfläche orientieren (→ 3.1.2.1). Gleichzeitig ist bei der Flächen- und Maßnahmenauswahl nach Abs. 4 S. 1 entscheidend, dass das Hauptziel günstiger Gesamtflächen bei allen LRT befördert wird. Wie bei Abs. 1 steht den Mitgliedstaaten ein Ermessen hinsichtlich der zeitlichen Priorisierung innerhalb der Jahre 2027 bis maximal 2040 zu.³¹⁹

Fraglich ist, ob die **erneute Etablierung** von LRT auch Flächen umfassen darf, auf denen der betreffende LRT bisher noch nie vorkam, die jedoch aus naturschutzfachlicher Sicht für eine Neuetaablierung des LRT geeignet und erforderlich wären.³²⁰ Als ein Gegenargument wird häufig der Wortlaut („erneut etablieren“) in Abs. 4 angeführt,³²¹ obwohl dieser ebenso dafür angeführt werden könnte („auf Flächen, die diesen LRT nicht aufweisen“ anstelle von „auf Flächen, die diesen LRT nicht mehr aufweisen“). Dafür sprechen eindeutig die übergeordneten Zielsetzungen in Abs. 17 sowie die Bemühenspflicht in Abs. 12 hinsichtlich des Ergreifens aller erforderlichen Maßnahmen zur Erreichung dieser Zielsetzungen. Aufgrund des Klimawandels oder irreversibler anthropogener Umgestaltungen können zudem früher geeignete Flächen mittlerweile nicht mehr für einen LRT geeignet sein (z.B. ausgetrocknete, mineralisierte oder abgebaute Moore), so dass ohne die Einbeziehung neuer Flächen für einige LRT keine günstige Gesamtfläche oder keine ausreichende Vernetzung mehr erreichbar wäre. Umgekehrt können andere Flächen mittlerweile oder zukünftig geeigneter sein als die ehemaligen LRT-Flächen (z.B. Bergbaufolgelandschaften, Standorte weiter nördlich oder in größeren Höhenlagen als früher, vgl. EG 31, 65). Des Weiteren wird auch darauf verwiesen,³²² dass nach den Erwägungsgründen die Umwandlung einer Fläche von einem LRT der W-VO in einen anderen LRT gerechtfertigt oder gar erforderlich sein kann (EG 31, 37). Dies dürfte jedoch die Ausnahme bleiben.³²³ Insgesamt **spricht viel dafür**, dass Art. 4 W-VO die Etablierung auf neuen Flächen nicht ausschließt, insbesondere wenn im konkreten Fall die Neuetaablierung als zusätzliche Maßnahme im Sinne einer Schutzverstärkung nach Art. 193 AEUV eingestuft werden könnte. Zumindest für weniger geeignete Flächen dürfte die Einbeziehung neuer Flächen **subsidiär** gegenüber der nach Abs. 4 geforderten Wiederetaablierung auf ehemaligen LRT-Flächen sein. In jedem Fall darf die Neuetaablierung die Wiederetaablierung nicht obsolet machen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass der Neuetaablierung als gegebenenfalls einfachere oder kostengünstigere Lösung der Vorrang eingeräumt wird, selbst wenn die neuen Flächen weniger geeignet sind, um gute LRT-Zustände zu etablieren und die nach Abs. 7 und 10 geforderte Verbesserung der Vernetzung zwischen den LRT-Flächen oder Habitaten zu erzielen.

³¹⁹ Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025, 37, 75 (91).

³²⁰ Befürwortend Fellenberg, NVwZ 2024, 124 (126); Hendrichske, ZUR 2025, 150 (151). Ablehnend Qasem/Rehder, ZUR 2025, 3 (6).

³²¹ Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025, 37, 75 (90-91); so auch Qasem/Rehder, ZUR 2025, 3 (6).

³²² Bodenbender, NuR 2024, 525 (528).

³²³ Bei FFH-RL gibt es bisher nur eine Ausnahme, die im EU Interpretation Manual geregelt ist: sekundäre Bestände des LRT 91D0* dürfen unter bestimmten Bedingungen zugunsten der LRT 7110, 7120 und 7140 entfernt bzw. umgewandelt werden.

3.1.2.4 Abs. 7: Verbesserung der Qualität, Quantität und Vernetzung der Habitate der Arten

Abs. 7 dient anders als Abs. 1 bis 6 nicht der Wiederherstellung von LRT, sondern der Wiederherstellung der **Land-, Küsten- und Süßwasserhabitate wildlebender Tier- und Pflanzenarten**. Relevante Arten sind hierbei alle Arten der Anhänge II, IV und V der FFH-RL sowie sämtliche unter die VRL fallende, im europäischen Gebiet der EU wildlebende Vogelarten einschließlich der regelmäßig auftretenden Zugvogelarten (Art. 1 Abs. 1, Art. 4 Abs. 2 VRL). Da die Habitate dieser Arten häufig auch Bestandteil der verschiedenen LRT sind (auch wenn ihre Habitate nicht ausreichend durch die LRT abgedeckt sind) und insbesondere Vogelarten nahezu überall vorkommen, wäre die Verpflichtung räumlich sehr weitgehend.³²⁴ Daher hat der europäische Gesetzgeber die Verpflichtung in Abs. 7 auf Wiederherstellungsmaßnahmen beschränkt, die **zusätzlich zu den Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß Abs. 1 und 4** erforderlich sind. Da Arthabitate teilweise zugleich Bestandteile von LRT des Anhangs I sind, dürfte der Schwerpunkt der Maßnahmen nach Abs. 7 überwiegend auf Flächen liegen, die weder einen LRT nach Anhang I aufweisen noch nach Abs. 4 als potenzielle LRT-Wiederherstellungsflächen in Betracht kommen.

Die Mitgliedstaaten haben nach Abs. 7 alle erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, um die **Qualität und Quantität der Habitate** der besagten Arten und Vernetzung der Habitate zu verbessern (→ 3.1.2.1). Diese Handlungspflicht gilt solange „bis eine ausreichende Qualität und Quantität dieser Habitate erreicht ist,“ wobei nach Zielerreichung die Pflicht darin besteht, das Niveau zu halten, vgl. Abs. 11. Die zu erreichenden Verbesserungen nach Abs. 7 können gegebenenfalls auch die **erneute Etablierung** auf ehemaligen oder neuen Habitatflächen erfordern. Ähnlich wie bei Abs. 4 stellt sich auch hier die Frage, ob auch die Etablierung von Habitaten auf völlig neuen Flächen eine geeignete Maßnahme zur Erfüllung von Abs. 7 ist. Da die Argumente die Gleichen sind, kann auf die dortige Diskussion und Einschätzung verwiesen werden (→ 3.1.2.3).

Anders als für LRT hat der Gesetzgeber für die Wiederherstellung von Habitaten der Arten **keine quantitativen und zeitlichen Vorgaben zu Zwischenzielen** bei Abs. 7 normiert, was auch die Abwesenheit von Ausnahme- und Abweichungsregelungen erklären dürfte. Entsprechend Art. 15 Abs. 1 W-VO und Nr. 6.3.3 des Anhangs zu der Durchführungs-VO 2025/912 haben die Mitgliedstaaten gleichwohl auch die Maßnahmen nach Abs. 7 zeitlich gestaffelt in ihrem Wiederherstellungsplan anzugeben, wobei es ihnen für den Zeitraum nach 2032 selbst obliegt, diese auch flächenmäßig zu quantifizieren.³²⁵ Die Maßnahmen müssen angemessen und geeignet dafür sein (→ 3.1.2.1), dass eine ausreichende Qualität und Quantität ihrer Habitate erreicht wird.

Zum Verhältnis von Abs. 7 zu anderen Verpflichtungen und Vorschriften → 3.1.2.1.

³²⁴ Lees/Pedersen geben zu bedenken, dass die Erfüllung der Verpflichtung durch das hohe Ambitionsniveau unmöglich sein könnte und die Norm dadurch dazu beiträgt, dass die W-VO zu sog. „performativen“ Umweltrecht degradiert wird, das lediglich der „Show“ dient, Journal of Environmental Law, 2025, 37, 75 (86).

³²⁵ Vgl. Hendrischke, ZUR 2025, 150 (151) mit Verweis auf EG 28 und 30 W-VO; vgl. auch Punkt 6.2.5.3 bzw. 6.2.5.4 des einheitlichen Formats für den NWP.

3.1.2.5 Abs. 11 & 12: Verbesserungsgebote und Nichtverschlechterungsanforderungen

Abs. 11 regelt ein **Gebot der kontinuierlichen Verbesserung** von in Wiederherstellung befindlichen LRT-Flächen und Habitats der Arten (UAbs. 1) und ein **Verbot einer erheblichen Verschlechterung** bereits wiederhergestellter LRT-Flächen und Habitats der Arten (UAbs. 2). Demgegenüber statuiert Abs. 12 eine **Bemühungspflicht** in Bezug auf Flächen, die bereits in einem guten Zustand bzw. die – mit Blick auf die Erreichung der positiven Gesamttrends nach Art. 4 Abs. 17 W-VO – noch nicht Gegenstand von Wiederherstellungsmaßnahmen sind.³²⁶ Die in den Abs. 11 und 12 festgelegten Verschlechterungsverbote werden in Abs. 13 als „Nichtverschlechterungsanforderungen“ (→ 3.1.2.7 und S. 55) bezeichnet („non-deterioration requirements“).

Die in Abs. 11 und 12 statuierten Pflichten können auch **mittelbar für Private** und private Projekte gelten. Insofern wird die Ansicht vertreten, dass die Verpflichtungen nach Abs. 11 mit Blick auf die Ausnahme nach Abs. 14 Buchst. c („auf Einzelfallbasis“) in **Planungs- und Zulassungsverfahren** als zwingende öffentlich-rechtliche Verbotsnorm (z.B. im Sinne von § 6 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG oder § 75 Abs. 1 S. 1 VwVfG) und möglicher Versagungsgrund von den Behörden zu beachten seien (zu den **Ausnahmetatbeständen nach Abs. 14-16** → 3.1.2.6).³²⁷ Im Gegensatz dazu dürfte die Bemühungspflicht nach Abs. 12 lediglich für Abwägungsentscheidungen relevant und durch die Behörden (z.B. im Rahmen von §§ 7 Abs. 2 S. 1 ROG und 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB) zu berücksichtigen sein.³²⁸ Denn Abs. 17, auf den Abs. 12 verweist, und Abs. 15 nehmen im Gegensatz zu Abs. 14 Buchst. c auf den Einzelfall keinen Bezug.

Die Regelungen des Gebietsschutzes nach der **FFH-RL und VRL** gelten explizit neben den durch die W-VO neu eingeführten Vorschriften fort.³²⁹ Die Pflichten nach Abs. 11 und 12 wurden im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens deutlich abgeschwächt.³³⁰ Insbesondere der in Abs. 11 UAbs. 2 angelegte maßnahmenorientierte Ansatz wurde im Trilogverfahren eingeführt und stellt eine erhebliche Schwächung des Kommissionsentwurfes dar, der ursprünglich ergebnisorientiert Verschlechterungen verbot.³³¹

Zu den Ge- und Verboten im Einzelnen:

Absatz 11: Gebot der kontinuierlichen Verbesserung bei Wiederherstellungsflächen

Das Gebot der kontinuierlichen Verbesserung (Abs. 11 UAbs. 1) adressiert solche LRT-Flächen und Arthabitat-Flächen, auf denen bereits Wiederherstellungsmaßnahmen nach Abs. 1, 4 und 7 mit begleitender Überwachung laufen (Art. 20 Abs. 1 Buchst. a und Abs. 2 W-VO)

³²⁶ Vertiefend, de Leeuw/Backes, JEEPL 2024, 22 (33 f.).

³²⁷ Hendrichske, ZUR 2025, 150 (152, 155); Fellenberg, NVwZ 2024, 124 (127), mit Blick auf die vom EuGH für Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. a i) WRRRL entwickelten Grundsätze (EuGH, Urt. v. 1.7.2015 - C-461/13, 31, 33 = NVwZ 2015, 1041 – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) auch für eine Verbotsnorm auf der Vorhabenebene plädierend.

³²⁸ Fellenberg, NVwZ 2025, 124 (127); Hendrichske, ZUR 2025, 150 (155).

³²⁹ Bodenbender, NuR 2024, 525 (529); Qasem/Rehder, ZUR 2025, 3 (7); Biodiversity information system for Europe (BISE), FAQ Nature Restoration Law, Terrestrial ecosystems, question: What does ‘without prejudice to Directive 92/43/EEC’ in Articles 4(11) and 4(12) mean?., <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba>, zuletzt abgerufen am 21.07.2025.

³³⁰ Dazu Cliquet et al., Restoration Ecology 2024, Vol. 31, No. 5, e14158, S. 1 (4); Bodenbender, NuR2024, 525 (528 ff.); Schieferdecker, NVwZ 2024, 1865 (1866); Leeuw/Backes, JEEPL 2024, 22.

³³¹ Bodenbender 2024, 525 (529).

bzw. abgeschlossen sind (EG 37),³³² nicht jedoch solche (wie Abs. 12), auf denen (noch) keine Maßnahmen ergriffen wurden.³³³ Das Gebot der kontinuierlichen Verbesserung des Zustands der LRT-Flächen gilt damit örtlich lediglich dort, wo die Mitgliedstaaten bereits Maßnahmen ergreifen (→ Abs. 1, 3.1.2.1 und Abs. 4, 3.1.2.3) und von seiner zeitlichen Dimension her bis zum Erreichen eines guten Zustands. Das Gebot der kontinuierlichen Verbesserung der Qualität der Habitate der Arten (→ Abs. 7, 3.1.2.4) gilt bis diese eine ausreichende Qualität aufweisen. Kontinuierlich heißt, dass es zu einer „**andauernden Entwicklung ins Positive**“³³⁴ kommen muss. Hierfür müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass es durch die ergriffenen Wiederherstellungsmaßnahmen zu einer messbaren Zustandsverbesserung auf lokaler, nationaler und unionaler Ebene kommt (Effektivität der Maßnahmen, EG 32). Mit Blick auf die Effizienz der eingesetzten monetären Mittel (Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, EG 33)³³⁵ ist zudem zu gewährleisten, dass Flächen langfristig erhalten werden – und sich mithin nicht erneut verschlechtern – sobald Maßnahmen ergriffen werden, auch wenn der Zielzustand noch nicht erreicht wurde.³³⁶ Damit enthält das Verbesserungsgebot nach UAbs.1 **implizit ein Regressions- bzw. Verschlechterungsverbot**.³³⁷ Es stellt sicher, dass „Sisyphusarbeit“ vermieden wird, denn mit einem solchen Gebot wird gewährleistet, dass die erzielten Zustandsverbesserungen nicht alsbald wieder zunichte gemacht würden.³³⁸ Ein Jo-Jo-Effekt von Wiederherstellung zu Verschlechterung zu Wiederherstellung kann nicht gewollt sein, selbst wenn vorübergehende und nicht erhebliche, d.h. geringfügige Beeinträchtigungen hinzunehmen sind.³³⁹ Dieses weite Verständnis erfordern neben dem Grundsatz der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit, der Grundsatz der praktischen Wirksamkeit nach Art. 4 Abs. 3 EUV („effet utile“) sowie die Zielsetzung der W-VO, nämlich eine langfristige und nachhaltige Erholung der Ökosysteme zu erreichen (Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 W-VO).³⁴⁰

³³² Biodiversity information system for Europe (BISE), FAQ Nature Restoration Law, Terrestrial ecosystems, question: Does the non-deterioration clause in Article 4(11) also apply to areas of habitat types that were already in good condition (or habitats of species that were of sufficient quality) before the entry into force of the NRR?, <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba>, zuletzt abgerufen am 21.07.2025.

³³³ So auch Hendrichske, ZUR 2025, 150 (152); aA Gellermann, EurUP 2024, 215 (218).

³³⁴ Hendrichske, ZUR 2025, 150 (153).

³³⁵ Cliquet et al., Restoration Ecology 2024, Vol. 31, No. 5, e14158, S. 1 (4); Leeuw/Backes, JEEPL 2024, 22 (34).

³³⁶ Hendrichske, ZUR 2025, 150 (152).

³³⁷ Dieses Verständnis liegt auch der Durchführungs-VO (EU) 2025/912 der Kommission vom 19. Mai 2025 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich eines einheitlichen Formats für den nationalen Wiederherstellungsplan zugrunde, vgl. Text unter der Überschrift 6.4.1; so auch Schieferdecker, NVwZ 2024, 1865 (1866); de Leeuw/Backes, JEEPL 2024, 22 (37 f.); Hendrichske, ZUR 2025, 150 (153); aA wohl Gellermann, EurUP 2024, 215 (219) und Qasem/Rehder, ZUR 2025, 3 (8). Siehe auch Fellenberg, NwVZ 2025, 124 (127).

³³⁸ Vertiefend Hendrichske, ZUR 2025, 150 (152-153).

³³⁹ Leeuw/Backes, JEEPL 2024, 22 (38).

³⁴⁰ Hendrichske, ZUR 2025, 150 (152).

Sind ein guter Zustand von LRT-Flächen und eine ausreichende Qualität der Habitate der Arten erreicht, gelten die **Nichtverschlechterungsanforderungen nach Abs. 11 UAbs. 2**.³⁴¹ Hiernach ergreifen die Mitgliedstaaten – unbeschadet von Art. 6 Abs. 2 FFH-RL³⁴² – Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich der Zustand von Flächen, auf denen ein guter Zustand und oder eine ausreichende Qualität der Habitate der Arten durch Wiederherstellung erreicht wurde, nicht erheblich verschlechtert. Ein Vergleich mit der englischen Formulierung zeigt, dass die Verpflichtung nicht durch Maßnahmen erfüllt wird, die darauf *abzielen* eine Verschlechterung zu verhindern („with the aim of“ in Abs. 4, sondern „shall aim to ensure“), sondern die tatsächlich eine Verschlechterung verhindern.³⁴³ Die Verpflichtung gilt nicht ab Maßnahmenbeginn, sondern ab dem Erreichen eines guten Zustands der jeweiligen Fläche.³⁴⁴ Wann dieser gute Zustand erreicht ist, ist jeweils für jede spezifische Fläche auf lokaler Ebene im Rahmen einer fachlichen Bewertung festzustellen (vgl. Art. 11 und 17 FFH-RL).³⁴⁵ Dieser Umstand dürfte bezüglich des Beginns der gesetzlichen Verbotswirkung wegen des Regressions- bzw. Verschlechterungsverbots nach UAbs. 1 in der Praxis keine Probleme aufwerfen, da eine Verschlechterung somit in jedem Fall verboten wäre.³⁴⁶

Eine **Verschlechterung** kann beispielsweise durch ein konkretes Ereignis, ein Projekt oder durch kumulative Beeinträchtigungen eintreten. Ein Projekt kann dabei auch eine Wiederherstellungsmaßnahme sein. Zu beachten ist allerdings, dass im Verständnis der W-VO bei einer Fläche, auf der im Ausnahmefall und unter Beachtung von Art. 6 FFH-RL — als gewolltes Ergebnis von Wiederherstellungsmaßnahmen — ein LRT der W-VO in einen anderen LRT der W-VO umgewandelt wird, grundsätzlich nicht als Verschlechterung des Zustands der Fläche im Sinne der W-VO verstanden werden soll (vgl. EG 37). Unberührt bleiben die Maßgaben der FFH-Richtlinie. In den Fällen des Art. 6 Abs. 4 FFH-RL müssen Verluste eines LRT ausgeglichen werden und zwar für jeden LRT separat, ohne dass ein Flächenverlust durch Kompensation eines anderen LRT ausgeglichen werden könnte.

In Annäherung an Art. 6 Abs. 2 FFH-RL³⁴⁷ sind **Verschlechterungen** nur dann **erheblich**, wenn sie nach Ausmaß, Dauer, Schwere, Häufigkeit und Reversibilität nicht nur vorübergehender Natur oder kleinflächig sind, oder wenn die Wirksamkeit einer Maßnahme gefährdet oder

³⁴¹ Für dieses Verständnis einer zeitlichen Folge der Anwendungsbereiche der UAbs. spricht EG 37. Dort heißt es wörtlich, „dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Flächen der [LRT], die in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen und Gegenstand von Wiederherstellungsmaßnahmen sind, eine kontinuierliche Verbesserung des Zustands aufweisen, bis sie einen guten Zustand erreichen, und dass die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich diese [LRT]— nachdem sie einen guten Zustand erreicht haben — nicht erheblich verschlechtern, damit die langfristige Erhaltung oder die Erreichung eines guten Zustands nicht gefährdet wird.“

³⁴² Hierzu Möckel, NuR 2025, 370 (372).

³⁴³ Lees/Petersen, Journal of Environmental Law, 2025, 37, 75 (87).

³⁴⁴ Qasem/Rehder, ZUR 2025, 3 (8).

³⁴⁵ Biodiversity information system for Europe (BISE), FAQ Nature Restoration Law, General questions, <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba>, zuletzt abgerufen am 21.07.2025. Die Europäische Kommission erarbeitet zudem bis Q3 2025 technische Leitlinien für die Überwachung und Zustandsbewertung von LRT.

³⁴⁶ Fellenberg, NVwZ 2025, 124 (127).

³⁴⁷ Bodenbender, NuR 2024, 525 (529).

der jeweilige Beitrag zur Zielerreichung wesentlich gemindert wird.³⁴⁸ Unter Berücksichtigung der jeweiligen Etappenziele bis 2030, 2040 und 2050 ist es naheliegend, dass eine wesentliche Minderung des Beitrags zur Zielerreichung auf einer Fläche bzw. einem Habitat besteht, wenn der gute LRT-Zustand bzw. die gute Qualität nicht mehr innerhalb einer Dekade erreicht werden können.³⁴⁹ Weitere Hinweise zur „Erheblichkeit“ können ähnliche Maßstäbe des Umweltrechts, insbesondere das Umwelthaftungs- und Umweltstrafrecht, bieten.³⁵⁰ Ob, wie in Art. 6 Abs. 2 und 3 FFH-RL („könnte“),³⁵¹ das **Vorsorgeprinzip** maßgeblich für die Bewertung der Erheblichkeit ist, ist dem Wortlaut nicht zu entnehmen, wegen der sonstigen Parallelen zu Art. 6 FFH-RL und des Sinn und Zwecks des Abs. 11 UAbs. 2 mit seinen zahlreichen Ausnahmen (→ 3.1.2.6) indes zu unterstellen.³⁵²

Nach **Abs. 13** können unter bestimmten Voraussetzungen außerhalb von Natura 2000-Gebieten die in Abs. 11 enthaltene Nichtverschlechterungsanforderungen auch lediglich auf Ebene der biogeographischen Region angewandt werden („Hochzonung“ → 3.1.2.7).

Abs. 12: Maßnahmen zum Schutz von (LRT-)Flächen in gutem Zustand und solchen Flächen, die zur Sicherstellung der Ziele von Abs. 17 erforderlich sind

Nach **Abs. 12** müssen sich die Mitgliedstaaten bemühen, bis spätestens zur Veröffentlichung des nationalen Wiederherstellungsplans (d.h. bis spätestens 1. September 2027 → 2.4.1) alle Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um solche **Flächen** („areas“) **vor erheblichen Verschlechterungen zu schützen**, die LRT-Flächen in gutem Zustand darstellen (Alt. 1) oder die für das Erreichen der Wiederherstellungsziele in Abs. 17 notwendig sind (Alt. 2). Diese zwei Bemühenspflichten sind bereits parallel zur Ausarbeitung der Wiederherstellungspläne umzusetzen (EG 69).³⁵³ Zwar wurden sie durch die Verwendung des Verbs „**sich bemühen**“ (in der englischen und französischen Fassung „shall endeavour to“ und „s’efforcent de“) sprachlich abgeschwächt. Dennoch handelt sich dabei nicht bloß um einen Appell oder gesetzlichen Auftrag, sondern eine **normative Pflicht**. Dafür spricht bereits EG 37. Dieser bezieht sich auf Art. 4 Abs. 11 und 12 W-VO. Er beginnt – wie auch andere EGs, die sich auf eindeutige Verpflichtungen beziehen – mit der Betonung der Wichtigkeit der Maßnahmen („Es ist wichtig, dass...), die die Mitgliedstaaten „nach Kräften“ zu erfüllen haben.³⁵⁴ Die **Bemühungs- und damit Sorgfaltspflicht** erfordert das **ernsthafte Ergreifen aller zumutbaren Maßnahmen**³⁵⁵ im Rahmen bestehender Mittel und Möglichkeiten³⁵⁶ (vgl. auch Art. 4 Abs. 4 S. 2 VRL). Ein subjektives „Für-Erforderlich-Halten“ von Maßnahmen gibt der Wortlaut nicht her

³⁴⁸ Gellermann, EurUP 2024, 215 (218); de Leeuw/Backes, JEEPL 2024, 22 (38); Hendrichske, ZUR 2025, 150 (153); Schieferdecker, NVwZ 2024, 1865 (1866).

³⁴⁹ Hendrichske, ZUR 2025, 150 (153).

³⁵⁰ Vertiefend Hendrichske, ZUR 2025, 150 (153-154).

³⁵¹ EuGH, Urte. v. 13.12.2007 – C-418/08, Rn. 208 f., 217; Urte. v. 7.11.2018 – C-293/17 und C-294/17 Rn. 134; Möckel, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 33 Rn. 2 f.

³⁵² Ähnlich Hendrichske, ZUR 2025, 150 (154); Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025, 37, 75 (87).

³⁵³ Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025, 37, 75 (87).

³⁵⁴ Ähnlich Hendrichske, ZUR 2025, 150 (154 f.).

³⁵⁵ Hendrichske, ZUR 2025, 150 (154) mit Verweis auf EuGH, Urte. v. 13.12.2007 – C-418/04, Schlussanträge v. 14.9.2006, Rn. 111.

³⁵⁶ Vgl. EG 37; Gellermann, EurUP 2024, 215 (219).

(anders bei Art. 10 FFH-RL) und ist mithin unerheblich.³⁵⁷ Die aus der **FFH-RL** resultierenden Pflichten bleiben ausdrücklich von Abs. 12 unberührt.

Die erste Verpflichtung (**Abs. 12 Alt. 1**) betrifft das Ergreifen von Maßnahmen zur **Verhinderung von Verschlechterungen bei LRT-Flächen**, die sich schon bei Inkrafttreten der W-VO³⁵⁸ bzw. später ohne weitere Wiederherstellungsmaßnahmen nach den Abs. 1, 4 und 7 **in einem guten Zustand** befinden. Diese Verpflichtung zielt darauf ab, den Status quo zu sichern und einen zusätzlichen Wiederherstellungsbedarf vorzubeugen.³⁵⁹ Für Flächen innerhalb von Natura 2000-Gebieten ist dieses Verschlechterungsverbot lediglich deklaratorischer Natur, da die Mitgliedstaaten schon nach Art. 6 Abs. 2 FFH-RL geeignete Maßnahmen ergreifen müssen, um erhebliche Verschlechterungen und Störungen für die in den Gebieten geschützten LRT und Arten abzuwehren. Abs. 12 Alt. 1 erweitert somit die Schutzverpflichtungen der Mitgliedstaaten auf LRT-Flächen im guten Zustand, die sich außerhalb von Natura 2000-Gebieten befinden. Wie bei Abs. 11 ist nach Abs. 13 unter bestimmten Voraussetzungen eine „Hochzonung“ der Nichtverschlechterungsanforderungen nach Abs. 12 zulässig (→ 3.1.2.7).

Die zweite Verpflichtung (**Abs. 12 Alt. 2**) betrifft das **Erreichen der in Abs. 17 Buchst. a und b genannten Wiederherstellungsziele**. Die Mitgliedstaaten müssen sich bemühen, schon bis zur Veröffentlichung ihrer Wiederherstellungspläne alle Maßnahmen zu ergreifen, um eine erhebliche Verschlechterung des Zustands der Flächen, die zum Erreichen der Wiederherstellungsziele gem. Abs. 17 erforderlich sind, zu verhindern. Der Wortlaut der deutschsprachigen Fassung könnte prima facie durch das doppelte „die erforderlich sind“ so interpretiert werden, dass Alt. 2 – anders als Alt. 1 – keinen Flächenbezug hat, sondern auf Maßnahmen abzielt, die erforderlich sind, um einen guten Zustand oder eine günstige Gesamtfläche zu erreichen. Allerdings wird bei genauerer Betrachtung und einem Vergleich mit den englisch-, französisch-, spanisch- und portugiesischsprachigen Fassungen deutlich, dass es sowohl im Fall der Alt. 1 als auch der Alt. 2 um Maßnahmen zur Verhinderung von erheblichen Verschlechterungen auf konkreten Flächen geht (vgl. auch den eindeutigen Wortlaut von EG 37) und die beiden Alternativen sich nur bezüglich des Flächentypus als Anknüpfungspunkt unterscheiden. Es gilt, **sich zu bemühen**, eine Gefährdung der Ziele des Abs. 17 durch weitere erhebliche Verschlechterungen nach Kräften (EG 37) auszuschließen, um die verlangten positiven Entwicklungen sicherzustellen. Mit Blick auf den Verweis von Abs. 12 am Ende auf Abs. 17 adressiert Abs. 12 Alt. 2 folglich nicht nur LRT-Flächen im Sinne von Abs. 17 Buchst. a, sondern auch Arthabitat-Flächen im Sinne von Abs. 17 Buchst. b. **Schutzgut** der 2. Alt. sind alle potentiellen Wiederherstellungsflächen gem. Abs. 1, 4 und 7, bei denen – in Abgrenzung zu Abs. 11 – die Wiederherstellungsmaßnahmen erst zukünftig ergriffen werden sollen (vgl. EG 37).³⁶⁰

³⁵⁷ So auch Hendrichske, ZUR 2025, 150 (154).

³⁵⁸ Biodiversity information system for Europe (BISE), FAQ Nature Restoration Law, General questions, <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba>, zuletzt abgerufen am 21.07.2025.

³⁵⁹ De Leeuw/Backes, JEEP 2024, 22 (32).

³⁶⁰ So auch De Leeuw/Backes, JEEP 2024, 22 (32).

3.1.2.6 Abs. 14-16: Mögliche Ausnahmen und gerechtfertigte Abweichungen

Abs. 14 bis 16 regeln mögliche Abweichungen und Ausnahmen **von den Verschlechterungsverboten** in Abs. 11 und 12 durch die Mitgliedstaaten. Dabei differenziert die W-VO zwischen Abweichungen innerhalb und außerhalb von Natura 2000-Gebieten. Innerhalb von Natura 2000-Gebieten ist keine Ausweitung des Bezugsmaßstabes erlaubt und der Kreis möglicher Freistellungsgründe ist eingeschränkter (**Abs. 16**). Außerhalb von Natura 2000-Gebieten sind die Mitgliedstaaten in bestimmten Einzelfällen von den Verpflichtungen in Abs. 11 und 12 freigestellt (**Abs. 14 und 15**).

Innerhalb von Natura 2000-Gebieten (Abs. 16) ist ein Verstoß gegen die Verpflichtungen nach Abs. 11 und 12 bei höherer Gewalt und klimawandelbedingten Veränderungen³⁶¹ gerechtfertigt; für Pläne und Projekte muss eine Genehmigung gem. Art. 6 Abs. 4 FFH-RL vorliegen. Da die W-VO – im Gegensatz zur FFH-RL und VRL³⁶² – mit Blick auf den Klimawandel erlassen wurde,³⁶³ sind diese Rechtfertigungsgründe eng auszulegen.³⁶⁴

Außerhalb von Natura 2000-Gebieten (Abs. 14 und 15), wo freilich auch die FFH-RL und VRL gelten (→ 3.1.2.1), sind solche Verschlechterungen ausnahmsweise zulässig, die auf höherer Gewalt, einschließlich Naturkatastrophen³⁶⁵ (Buchst. a), oder auf unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht³⁶⁶ werden (Buchst. b), beruhen.³⁶⁷ Zudem besteht für Handlungen von Drittländern, für die der betreffende Mitgliedstaat nicht verantwortlich ist (Buchst. d), eine Ausnahme. Von besonderer Bedeutung ist die Ausnahme für einen **Plan oder ein Projekt**³⁶⁸ von überwiegendem öffentlichem Interesse, **für die keine weniger schädlichen Alternativlösungen zur Verfügung stehen** (Buchst. c). Als Gründe des **überwiegenden öffentlichen Interesses** kommen grundsätzlich vielfältige Interessen in Betracht,³⁶⁹ insbesondere aber der Ausbau der **erneuerbaren Energien** ggf. nur auf Teilen des Hoheitsgebiets (vgl. Art. 6 Abs. 1 W-VO, → Einführung, 2.2.7) und – unter Umständen – die **Landesverteidigung** (vgl. Art. 7 Abs. 2 W-VO, → Art. 4, 3.1.2.1).³⁷⁰ Allerdings dürfte bei der Abwägung zwischen dem Interesse an der Durchführung

³⁶¹ Hierzu EuGH, Urt. v. 03.04.2014 – C-301/12 (nur ökologische Kriterien sind bei Bewertung zu berücksichtigen) und Hoek, European Energy and Environmental Law Review 2022, 320 (329).

³⁶² Schumacher/Schumacher, NuR 2013, 377.

³⁶³ Vgl. Art. 1 Abs. 1 Buchst. b W-VO, EG 17.

³⁶⁴ Ähnlich Hendrichske, ZUR 2025, 150 (154).

³⁶⁵ Manche Mitgliedstaaten wollten mit dem Einschub der Naturkatastrophen sicherstellen, dass Waldbrände von der Ausnahme erfasst sind. Allerdings könnte man sich ebenso auf den Standpunkt stellen, „dass der Begriff der höheren Gewalt im Unionsrecht jeweils spezifisch im Kontext des konkreten Rechtsaktes auszulegen ist. Da der Anlass der Wiederherstellungsverordnung das zerstörerische menschliche Verhalten gegenüber der Natur ist, könnte man möglicherweise auch argumentieren, dass höhere Gewalt nur solche Ereignisse meinen kann, die nicht auf menschlichem Verhalten beruhen“, Bodenbender, NuR 2024, 525 (530).

³⁶⁶ Zum Einfluss des Klimawandels auf die Biodiversität, siehe Klotz/Settele, in: Klimawandel in Deutschland, Kapitel 15, S. 152-158.

³⁶⁷ Vertiefend Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025, 37, 75 (93).

³⁶⁸ Die unterschiedlichen Formulierungen im Singular und Plural sind in der deutschen Fassung einzigartig und haben mit Blick auf die anderen Sprachfassungen daher keine Bedeutung, vgl. Bodenbender, NuR 2024, 525 (529).

³⁶⁹ Zu diesen Vorschriften Gellermann, EurUP 2024, 215 (219); Bodenbender, NuR 2024, 525 (530); Hendrichske, ZUR 2025, 150 (157); Fellenberg, NVwZ 2025, 124 (128).

³⁷⁰ Ähnlich für Art. 6 Abs. 4 FFH-RL bzw. § 34 BNatSchG: Möckel, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 34 Rn. 142.

des Plans oder des Projekts das gewichtige, auch wirtschaftliche Interesse der Gewährleistung der lebenssichernden Funktionen der Natur zwecks Erhalts von Ökosystemleistungen (→ 1 Einführung) zu berücksichtigen sein.

Im Bereich der erneuerbaren Energien (Art. 6 Abs. 1 → Einführung, 2.2.7; EG 67, 68) und der Landesverteidigung (Art. 7 Abs. 2 W-VO → Art. 4, 3.1.2.1) kann von der **Alternativenprüfung** i. S. d. **Abs. 14 und 15** abgesehen werden, soweit eine Strategische Umweltprüfung (SUP) oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt wurde. Grund für diese Ausnahmen ist, dass innerhalb der SUP und der UVP bereits eine Alternativenprüfung durchzuführen ist.³⁷¹ Darüber hinaus ist die Frage, ob **Alternativlösungen** für einen Plan oder ein Projekt bestehen, für Verschlechterungen innerhalb von Natura 2000-Gebieten im Sinne von **Abs. 11** im **Einzelfall** zu prüfen, wobei die Ausnahme eng auszulegen ist.³⁷² Für Verschlechterungen durch Projekte außerhalb von Natura 2000-Gebieten im Sinne von Abs. 12 (**Abs. 15**) ist eine Einzelfallprüfung zur Verminderung des administrativen Aufwands³⁷³ im Gesetzgebungsverfahren nicht eingeführt worden, wobei offen bleibt, wie das Bestehen einer Alternativlösung geprüft werden kann ohne den jeweiligen Plan oder das Projekt im Einzelfall zu prüfen. Dennoch dürfte der Schutz der LRT-Flächen und Arthabitate außerhalb von Natura 2000-Gebieten, die Gegenstand des Absatz 12 sind, nicht wesentlich schwächer sein, als innerhalb der Natura 2000-Gebiete, da diese Ausnahme aus haushälterischen Gründen **eng auszulegen** ist.³⁷⁴ Denn verschlechterten sich zukünftig durch einen Plan oder ein Projekt bereits wiederhergestellte Flächen oder Arthabitate, würden die dafür investierten öffentlichen Mittel kompensationslos verloren gehen. Daher trifft die Mitgliedstaaten bei der Entscheidung über solche Pläne und Projekte außerhalb von Natura 2000-Gebieten mit Blick auf Verschlechterungen im Sinne von Abs. 12 gleichwohl eine besondere Berücksichtigungspflicht.³⁷⁵

3.1.2.7 Abs. 13: „Hochzonung“ bei Verschlechterungen außerhalb von Natura 2000-Gebieten

Abs. 13 statuiert eine Abweichungsmöglichkeit, die eine flexible Anwendung der Pflichten nach Abs. 11 und 12 außerhalb von Natura 2000-Gebieten ermöglicht. Demnach können die Mitgliedstaaten die in Abs. 11 und 12 enthaltenen „Nichtverschlechterungsanforderungen“ für die Frage der Erheblichkeit einer Verschlechterung den Bewertungsmaßstab von der lokalen Fläche eines oder mehrerer LRT und Arthabitate einer oder mehrerer Arten³⁷⁶ auf die biogeographische Region³⁷⁷ „**hochzonen**“, wenn es keine Alternativen gibt.³⁷⁸

³⁷¹ Bodenbender, NuR 2024, 525 (530).

³⁷² StRspr. zu Art. 6 Abs. 4 FFH-RL: EuGH, Urt. v. 14.01.2016 – C-399/14, Rn. 73; EuGH, Urt. v. 26.10.2006 – C-239/04, Rn. 35; zur nationalen Umsetzungsvorschrift siehe auch Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 106. EL Januar 2025, BNatSchG § 34.

³⁷³ Bodenbender, NuR 2024, 525 (529).

³⁷⁴ So aber Gellermann, EurUP 2024, 215 (219).

³⁷⁵ Zu all dem Bodenbender, NuR 2024, 525 (530).

³⁷⁶ Vgl. Durchführungs-Verordnung 2025/912, Teil B, 6.4.3.

³⁷⁷ Vgl. Art. 1 Buchst. c Ziffer iii FFH-RL und European Environment Agency, Biogeographic Regions in Europe, zuletzt geändert am 30.10.2017, verfügbar unter <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/biogeographical-regions-in-europe-2>, zuletzt abgerufen am 21.07.2025.

³⁷⁸ Hendrichske, ZUR 2025, 150 (156).

Diese Abweichung (engl. „derogation“) ist nur für LRT und Arthabitate **außerhalb von Natura 2000-Gebieten** zulässig. „Außerhalb von Natura 2000-Gebieten“ bedeutet, dass alle Flächen in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung (vgl. Art. 1 Buchst. k und Art. 4 FFH-RL (FFH-Gebiete), Art. 3 Abs. 1 UAbs. 2 FFH-RL) und alle Flächen in gem. Art. 4 VRL rechtlich verbindlich ausgewiesenen besonderen (Vogel)Schutzgebieten von dieser Möglichkeit ausgenommen sind. Demgegenüber sind Verbindungselemente nach Art. 10 FFH-RL und Flächenanteile eines LRT, die sich außerhalb eines Schutzgebiets fortsetzen, „außerhalb von Natura 2000-Gebieten“ im Sinne des Abs. 13.³⁷⁹ Für solche Flächen ist die „Hochzonung“ der Pflichten nach Abs. 11 und 12 erlaubt.

Zu beachten ist des Weiteren, dass die **Abweichungsmöglichkeiten** in Abs. 13 ausdrücklich auf die „Nichtverschlechterungsanforderungen“ in den Abs. 11 und 12 **beschränkt** sind. Daher sind keine Abweichungen durch „Hochzonung“ zulässig in Bezug auf das in Abs. 11 UAbs. 1 normierte Verbesserungsgebot (→ 3.1.2.5).

Aufgrund der unterschiedlichen zeitlichen Bezugspunkte in Abs. 11 und Abs. 12, können die Mitgliedstaaten von der „Hochzonung“ nach Abs. 13 zu **unterschiedlichen Zeitpunkten** Gebrauch machen: Für Wiederherstellungsflächen und wiederhergestellte Flächen im Sinne von Abs. 11 gilt die Abweichungsmöglichkeit ab Notifizierung (spätestens 20. Februar 2025), wobei Wiederherstellungsmaßnahmen nach Abs. 1, 4, und 7 bereits ergriffen worden sein müssen. Für Flächen im Sinne von Abs. 12 sind Abweichungen mit Veröffentlichung des Wiederherstellungsplans, spätestens jedoch ab September 2027 zulässig.³⁸⁰

Von der Möglichkeit in Abs. 13 können die Mitgliedstaaten unter **drei Voraussetzungen** Gebrauch machen:

- Sie müssen bis zum 19. Februar 2025 der Europäischen Kommission die entsprechende Absicht mitgeteilt haben (für Deutschland vorsorglich geschehen³⁸¹),
- es dürfen keine Alternativen existieren und
- sie müssen die „Ersatzpflichten“ gemäß Art. 15 Abs. 3 Buchst. g, Art. 20 Abs. 1 Buchst. j, Art. 21 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 2 Buchst. b W-VO erfüllen.

Die Frist zur **Notifizierung** ist dabei eine Ausschlusspflicht, aus der allerdings keine Verpflichtung zu einer späteren Anwendung folgt.³⁸² Die einmalige Notifizierung gilt, solange die W-VO in Kraft ist.³⁸³ Mit Blick auf Punkt 6.4.3 a-b des einheitlichen Formats des Wiederherstellungsplans sowie Art. 191 Abs. 2 UAbs. 1 S. 1 und Art. 193 S. 1 AEUV ist eine **differenzierte**

³⁷⁹ Hendrichske, ZUR 2025, 150 (156).

³⁸⁰ Biodiversity information system for Europe (BISE), FAQ Nature Restoration Law, Terrestrial ecosystems, question: How does the derogation under Article 4(13) work?, <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba>, zuletzt abgerufen am 21.07.2025.

³⁸¹ Vgl. Hendrichske, ZUR 2025, 150 (157).

³⁸² Vgl. Hendrichske, ZUR 2025, 150 (156 f.).

³⁸³ Biodiversity information system for Europe (BISE), FAQ Nature Restoration Law, Terrestrial ecosystems, question: How does the derogation under Article 4(13) work?, <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba>, zuletzt abgerufen am 21.07.2025.

Anwendung von Abs. 13, bei der nur einzelne LRT oder Habitate der Arten von der Modifikation erfasst werden, als zulässig anzusehen bzw. der Normalfall.³⁸⁴ Auch eine spätere **Rücknahme einer Abweichung** ist nach dem Wortlaut („können“) sowie Sinn und Zweck der Abweichungsregelung möglich und sogar geboten, wenn die Abweichungsvoraussetzungen nachträglich wieder entfallen (z.B. aufgrund neuer Alternativen).

In welchen Fällen **keine Alternative** besteht, präzisiert die W-VO nicht. Sinn und Zweck einer Alternativprüfung ist, Möglichkeiten zu prüfen und vorzuziehen, welche von der ursprünglichen Regelung (hier also den Anforderungen an die Nichtverschlechterung nach Abs. 11 und 12) weniger abweichen als die angedachte Lösung und insofern ein milderes Mittel darstellen (vgl. die Rechtsprechung zu Art. 6 Abs. 4 FFH-RL³⁸⁵). Dies verdeutlichen auch die Formulierungen „weniger schädliche Alternativlösungen“ in Art. 4 Abs. 14 Buchst. c und Abs. 15 Buchst. c, Art. 5 Abs. 11 Buchst. c und Abs. 12 Buchst. c sowie Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 2 UAbs. 2 W-VO.

Die Erfüllung von „**Ersatzpflichten**“ nach Art. 15 Abs. 3 Buchst. g, Art. 20 Abs. 1 Buchst. j, Art. 21 Abs. 1 und Art. 21 Abs. 2 Buchst. b W-VO erschöpft sich im Wesentlichen in formell-rechtlichen Anforderungen der Erläuterung, Überwachung und Information.³⁸⁶ Wichtigste Anforderung ist das rechtzeitig zu konzipierende nationales **Ausgleichssystem** für jedes erhebliche Verschlechterungsereignis gemäß Art. 15 Abs. 3 Buchst. g Ziffer i W-VO, mit dem weiterhin die Erreichung der Ziele und Zielvorgaben in Art. 1, 4 und 5 W-VO sichergestellt werden soll (Art. 15 Abs. 3 Buchst. g Ziffer ii W-VO).³⁸⁷ Eine „Hochzonung“ ist nur zulässig, soweit lokale Verschlechterungen durch Verbesserungen an anderer Stelle – jedoch möglichst nahe an der ursprünglichen Fläche – ausgeglichen werden und gewährleistet ist, dass standörtliche Variationen erhalten bleiben (→ Art. 15 Abs. 3 Buchst. g). Die Zulässigkeit einer „Hochzonung“ setzt daher voraus, dass das Alternativsystem erhebliche Verschlechterungen ausgleichen kann. Mit Blick auf den strengen Standard, den der EuGH üblicherweise hinsichtlich der Frage der Erfolgsaussichten von Ausgleichs-/Kohärenzmaßnahmen anlegt,³⁸⁸ dürften auch hier hohe Anforderungen gestellt werden.³⁸⁹

Insgesamt ermöglicht Abs. 13 eine Flexibilisierung in Bezug auf Verschlechterungen und diesbezüglich Abwehr- bzw. Ausgleichsmaßnahmen, birgt aber auch die Gefahr der Verschiebung der Verantwortung auf die nächsthöhere Ebene.³⁹⁰

³⁸⁴ Hendrichske, ZUR 2025, 150 (157 f.).

³⁸⁵ Vgl. BVerwG, Urt. v. 09.07.2009 – 4 C 12.07, BVerwGE 134, 166 Rn. 15; Beschl. v. 03.06.2010 – 4 B 54.09, NVwZ 2010, 1289 Rn. 9.

³⁸⁶ Dazu Biodiversity information system for Europe (BISE), FAQ Nature Restoration Law, Terrestrial ecosystems, question: How does the derogation under Article 4(13) work?, <https://biodiversity.europa.eu/eu-ropes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba>, zuletzt abgerufen am 21.07.2025.

³⁸⁷ Hendrichske, ZUR 2025, 150 (156-157).

³⁸⁸ Vgl. etwa EuGH, Urt. v. 15.05.2014 - C-521/12, Rn. 29 f.; zur Kohärenzsicherung, siehe auch Möckel, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 34 Rn. 182.

³⁸⁹ Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025, 37, 75 (88).

³⁹⁰ Vertiefend Hendrichske, ZUR 2025, 150 (155-156); Fellenberg, NVwZ 2025, 124 (127 ff.).

Liegen die Voraussetzungen des Abs. 13 nicht vor, gelten die Anforderungen von Abs. 11 und 12 fort. **Andere Pflichten** jenseits der Abs. 11 und 12 bleiben von Abs. 13 unberührt. Insbesondere muss die Erreichung der in Art. 1, 4 und 5 W-VO normierten Ziele und Zielvorgaben gewährleistet bleiben (Art. 15 Abs. 3 Buchst. g Ziffer ii W-VO).³⁹¹

³⁹¹ Hendrichke, ZUR 2025, 150 (155).

3.2 Artikel 5 – Wiederherstellung von Meeresökosystemen

3.2.1 Normtext

(1) Die Mitgliedstaaten ergreifen die Wiederherstellungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um die Flächen der in Anhang II aufgeführten Biotoptypen, die sich nicht in einem guten Zustand befinden, in einen guten Zustand zu versetzen. Solche Wiederherstellungsmaßnahmen werden wie folgt ergriffen:

a) bis 2030 auf mindestens 30 % der Gesamtfläche der Gruppen 1 bis 6 der in Anhang II aufgeführten Biotoptypen, die sich nicht in gutem Zustand befindet, wie im nationalen Wiederherstellungsplan gemäß Artikel 15 quantifiziert;

b) bis 2040 auf mindestens 60 % und bis 2050 auf mindestens 90 % der Fläche jeder in Anhang II aufgeführten Gruppen 1 bis 6 von Biotoptypen, die sich nicht in gutem Zustand befindet, wie im nationalen Wiederherstellungsplan gemäß Artikel 15 quantifiziert;

c) bis 2040 auf mindestens zwei Dritteln des Prozentsatzes gemäß Buchstabe d dieses Absatzes der Fläche von Gruppe 7 der in Anhang II aufgeführten Biotoptypen, die sich nicht in gutem Zustand befindet, wie im nationalen Wiederherstellungsplan gemäß Artikel 15 quantifiziert, und

d) bis 2050 auf einem gemäß Artikel 14 Absatz 3 bestimmten Prozentsatz der Fläche von Gruppe 7 der in Anhang II aufgeführten Biotoptypen, die sich nicht in gutem Zustand befindet, wie im nationalen Wiederherstellungsplan gemäß Artikel 15 quantifiziert.

Der Prozentsatz gemäß Unterabsatz 1 Buchstabe d des vorliegenden Artikels wird so festgelegt, dass das Erreichen oder Erhalten eines guten Umweltzustands im Sinne von Artikel 9 Absatz 1 der Richtlinie 2008/56/EG nicht verhindert wird.

(2) Die Mitgliedstaaten ergreifen die Wiederherstellungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um die in Anhang II aufgeführten Biotoptypen der Gruppen 1 bis 6 auf Flächen, die diese Biotoptypen nicht aufweisen, erneut zu etablieren, damit die günstige Gesamtfläche für diese Biotoptypen erreicht wird. Solche Maßnahmen werden bis 2030 für mindestens 30 %, bis 2040 für mindestens 60 % und bis 2050 für 100 % der zusätzlichen Fläche ergriffen, die erforderlich ist, um die günstige Gesamtfläche für jede Gruppe von Biotoptypen zu erreichen, die im nationalen Wiederherstellungsplan gemäß Artikel 15 quantifiziert wird.

(3) Abweichend von Absatz 2 des vorliegenden Artikels kann ein Mitgliedstaat, der der Auffassung ist, dass es nicht möglich ist, bis 2050 Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um die günstige Gesamtfläche eines bestimmten Biotoptyps auf 100 % der Fläche zu erreichen, in seinem nationalen Wiederherstellungsplan gemäß Artikel 15 einen niedrigeren Prozentsatz zwischen 90 % und 100 % festlegen und eine angemessene Begründung vorlegen. In diesem Fall ergreift der Mitgliedstaat schrittweise Wiederherstellungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um diesen niedrigeren Prozentsatz bis 2050 zu erreichen. Bis 2030 müssen diese Wiederherstellungsmaßnahmen mindestens 30 % der zusätzlichen Fläche abdecken, die erforderlich ist, um diesen niedrigeren Prozentsatz bis 2050 zu erreichen, und bis 2040 müssen sie mindestens 60 % der zusätzlichen Fläche abdecken, die erforderlich ist, um diesen niedrigeren Prozentsatz bis 2050 zu erreichen.

(4) Wendet ein Mitgliedstaat die Ausnahmeregelung gemäß Absatz 3 auf bestimmte Biotoptypen an, so gilt die Verpflichtung gemäß Absatz 2 für die verbleibende zusätzliche Fläche, die erforderlich ist, um für jede in Anhang II aufgeführte Gruppe von Biotoptypen, zu der diese bestimmten Biotoptypen gehören, die günstige Gesamtfläche zu erreichen.

(5) Die Mitgliedstaaten ergreifen die Maßnahmen zur Wiederherstellung der Meereslebensräume der in Anhang III dieser Verordnung und den Anhängen II, IV und V der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführten Arten und der Meereslebensräume der unter die Richtlinie 2009/147/EG fallenden wildlebenden Vogelarten, die — zusätzlich zu den Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Absätzen 1 und 2 dieses Artikels — erforderlich sind, um die Qualität und Quantität dieser Habitate zu verbessern, auch durch ihre erneute Etablierung, und um die Vernetzung zu verbessern, bis eine ausreichende Qualität und Quantität dieser Habitate erreicht ist.

(6) Die Bestimmung der für Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Absätzen 1, 2 und 5 dieses Artikels am besten geeigneten Flächen erfolgt auf der Grundlage der besten verfügbaren Kenntnisse und des jüngsten technischen und wissenschaftlichen Fortschritts bei der Bestimmung des Zustands der in Anhang II dieser Verordnung aufgeführten Biotoptypen sowie der Qualität und Quantität der Habitate der in Absatz 5 dieses Artikels genannten Arten; dabei werden die gemäß Artikel 17 der Richtlinie 92/43/EWG, Artikel 12 der Richtlinie 2009/147/EG und Artikel 17 der Richtlinie 2008/56/EG übermittelten Informationen herangezogen.

(7) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Zustand folgender Flächen bekannt ist:

a) bis 2030 für mindestens 50 % der über alle der in Anhang II aufgeführten Biotoptypen der Gruppen 1 bis 6 verteilten Fläche;

b) bis 2040 für alle Flächen der in Anhang II aufgeführten Biotoptypen der Gruppen 1 bis 6;

c) bis 2040 für mindestens 50 % der über alle der in Anhang II aufgeführten Biotoptypen der Gruppe 7 verteilten Fläche;

d) bis 2050 für alle Flächen der in Anhang II aufgeführten Biotoptypen der Gruppe 7.

(8) Bei den Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Absätzen 1 und 2 wird die Notwendigkeit einer besseren ökologischen Kohärenz und Vernetzung zwischen den in Anhang II aufgeführten Biotoptypen berücksichtigt und den ökologischen Erfordernissen der in Absatz 5 genannten Arten, die in diesen Biotoptypen vorkommen, Rechnung getragen.

(9) Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Flächen, die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Absätzen 1, 2 und 5 unterliegen, eine kontinuierliche Verbesserung des Zustands der in Anhang II aufgeführten Biotoptypen bis zum Erreichen eines guten Zustands und eine kontinuierliche Verbesserung der Qualität der Habitate der in Absatz 5 genannten Arten bis zum Erreichen einer ausreichenden Qualität dieser Habitate aufweisen.

Unbeschadet der Richtlinie 92/43/EWG ergreifen die Mitgliedstaaten Maßnahmen, mit denen sichergestellt werden soll, dass sich der Zustand von Flächen, auf denen ein guter Zustand und eine ausreichende Qualität der Habitate der Arten erreicht wurde, nicht erheblich verschlechtert.

(10) Unbeschadet der Richtlinie 92/43/EWG bemühen sich die Mitgliedstaaten, spätestens bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung ihrer nationalen Wiederherstellungspläne gemäß

Artikel 17 Absatz 6 der vorliegenden Verordnung die Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um eine erhebliche Verschlechterung des Zustands der Flächen, auf denen die in Anhang II der vorliegenden Verordnung aufgeführten Biotoptypen vorkommen und die in gutem Zustand sind, zu verhindern, oder die erforderlich sind, um die Wiederherstellungsziele gemäß Absatz 14 des vorliegenden Artikels zu erreichen.

(11) Außerhalb von Natura-2000-Gebieten gilt die Verpflichtung gemäß Absatz 9 nicht für Verschlechterungen, die auf Folgendes zurückzuführen sind:

- a) höhere Gewalt, einschließlich Naturkatastrophen;**
- b) unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden;**
- c) einen Plan oder ein Projekt von überwiegendem öffentlichen Interesse, für den bzw. das keine weniger schädlichen Alternativlösungen zur Verfügung stehen, was auf Einzelfallbasis zu bestimmen ist, oder**
- d) Handlungen oder Unterlassungen von Drittländern, für die der betreffende Mitgliedstaat nicht verantwortlich ist.**

(12) Außerhalb von Natura-2000-Gebieten gilt die Verpflichtung gemäß Absatz 10 nicht für Verschlechterungen, die auf Folgendes zurückzuführen sind:

- a) höhere Gewalt, einschließlich Naturkatastrophen;**
- b) unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden;**
- c) Pläne oder Projekte von überwiegendem öffentlichen Interesse, für die keine weniger schädlichen Alternativlösungen zur Verfügung stehen, oder**
- d) Handlungen oder Unterlassungen von Drittländern, für die der betreffende Mitgliedstaat nicht verantwortlich ist.**

(13) Bei Natura-2000-Gebieten ist die Nichteinhaltung der in den Absätzen 9 und 10 genannten Verpflichtung gerechtfertigt, wenn sie auf Folgendes zurückzuführen ist:

- a) höhere Gewalt, einschließlich Naturkatastrophen;**
- b) unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden oder**
- c) einen Plan oder ein Projekt, der bzw. das gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Richtlinie 92/43/EWG genehmigt wurde.**

(14) Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass

- a) die einen guten Zustand aufweisende Fläche der in den Gruppen 1 bis 6 der in Anhang II aufgeführten Biotoptypen wächst, bis mindestens 90 % davon in gutem Zustand sind und bis die günstige Gesamtfläche für jeden Biotoptyp in jeder biogeografischen Region des betreffenden Mitgliedstaats erreicht ist;**
- b) die einen guten Zustand aufweisende Fläche der in Gruppe 7 der in Anhang II aufgeführten Biotoptypen wächst, bis mindestens der in Absatz 1 Unterabsatz 1 Buchstabe d ge-**

nannte Prozentsatz davon in gutem Zustand ist und bis die günstige Gesamtfläche für jeden Biotoptyp in jeder biogeografischen Region des betreffenden Mitgliedstaats erreicht ist;

c) die Tendenz hin zu einer ausreichenden Qualität und Quantität der Meereslebensräume der in Anhang III dieser Verordnung und den Anhängen II, IV und V der Richtlinie 92/43/EWG genannten Arten und der unter die Richtlinie 2009/147/EG fallenden Arten positiv zunimmt.

3.2.2 Kommentierung³⁹²

3.2.2.1 Fachlicher Hintergrund

Art. 5 W-VO adressiert **marine Biotoptypen und Meereslebensräume**. Diese Lebensräume zeigen insgesamt deutlich mehr negative als positive Biodiversitätstrends auf.³⁹³ Küstengewässer und Meere unterliegen nicht nur marinen und küstenlandschaftlichen Einflüssen, sondern auch anthropogenen terrestrischen Fernwirkungen.³⁹⁴ Die Stressoren sind anthropogene Nutzungen wie Fischerei, Schifffahrt, Tourismus, der Ausbau der Offshore Windenergie und andere Infrastrukturprojekte (Öl- und Gasförderung, Carbon Capture and Storage, Sand- und Kiesabbau, Kabelanbindungen und Pipelines, etc.), aber auch Stoffeinträge, insbesondere Nähr- und Schadstoffe sowie Plastik. Die dadurch entstehenden Störungen wie Lärm, Verschmutzung, Beeinträchtigung der Benthosstrukturen durch u.a. bodenberührende Fangtechniken, Eutrophierung inklusive Algenblüten (damit einhergehend Lichtreduktion in der Wassersäule) und daraus resultierender Sauerstoffmangel beeinflussen die Verbreitungsgebiete(und -tiefen), Fortpflanzungs- und Aufwuchsgebiete, Nahrungsgründe und Kommunikationsmöglichkeiten der marinen Flora und Fauna und gefährden diese zum Teil erheblich.³⁹⁵ Durch die Summe und Zunahme der Stressoren hat die Resilienz der marinen Ökosysteme und der habitatbildenden Arten stark abgenommen. Marine Ökosystemleistungen wie die Verfügbarkeit von Fischgründen und tierischen oder pflanzlichen Materialien und Rohstoffen, die Klimaregulierung durch die Speicherung von Kohlenstoff, andere Stoffumsätze, der Hochwasserschutz und der Küstenschutz sind zunehmend gefährdet, da sie unmittelbar von funktionierenden und resilienten marinen Ökosystemen abhängen.³⁹⁶

3.2.2.2 Allgemeine Erläuterungen

Art. 5 W-VO statuiert die Pflichten der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Wiederherstellung der in Anhang II W-VO aufgeführten **marinen Biotoptypen** sowie der **Meereslebensräume** der in Anhang III der W-VO, in den Anhängen II, IV und V der FFH-RL und der unter die VRL fallenden **wildlebenden Arten**. Zwar verwendet die englischsprachige Fassung der W-VO in Art. 4 und 5 W-VO gleichbleibend den Begriff „habitat types“, in der deutschen Fassung wird jedoch begrifflich unterschieden: Art. 4 W-VO spricht von den „Lebensraumtypen“, Art. 5 W-

³⁹² Die folgenden Ausführungen zu Art. 5 W-VO werden ebenfalls in Teilen in Henn et al., NuR 2026, im Erscheinen, publiziert.

³⁹³ Hodapp et al., Kapitel 6, in: Wirth et al, Faktencheck Artenvielfalt, oekom science 2024, S. 648.

³⁹⁴ Hodapp et al., Kapitel 6, in: Wirth et al, Faktencheck Artenvielfalt, oekom science 2024, S. 648.

³⁹⁵ Wirth et al., Faktencheck Artenvielfalt, 2024, S. 176; Hodapp et al., Kapitel 6, in: Wirth et al, Faktencheck Artenvielfalt, oekom science 2024, S. 648.

³⁹⁶ Hodapp et al., Kapitel 6, in: Wirth et al, Faktencheck Artenvielfalt, oekom science 2024, S. 649; Barbier, Current Biology, 2017 (27), 5. Juni 2017, S. R507-R510, <https://doi.org/10.1016/j.cub.2017.03.020>.

VO von den „Biotoptypen“. Die Verpflichtungen aus Art. 5 W-VO finden auf Binnenmitgliedstaaten wie Österreich keine Anwendung.³⁹⁷ Bis auf wenige Unterschiede, auf die im Folgenden eingegangen wird, laufen die Verpflichtungen nach Art. 5 W-VO in Systematik und Wortlaut überwiegend parallel zu → Art. 4 W-VO: 3.1.2.

Im Rahmen von Art. 5 W-VO wurden in Anhang II W-VO die Bezeichnungen sowie Codierungen nach dem Europäischen Naturinformationssystem (**EUNIS**) für die Meere verwendet. Diese sind nicht deckungsgleich mit den Lebensraumtypen nach Anhang I FFH-RL, sondern können in ihrer Ausdehnung in diese integriert, enger oder weiter gefasst sein (insbesondere Gruppe 7) oder sich auch mit diesen überlappen. Anders als bei den Land-, Küsten- und Süßwasser-LRT des Anhang I W-VO wurden demnach auch Biotoptypen in Anhang II aufgenommen, die den **Anwendungsbereich gegenüber der FFH-RL erweitern** (vgl. Liste in Anhang II). Eine Verbindung der EUNIS-Biotoptypen zu den FFH-LRT lässt sich über sogenannte „cross-links“ herstellen, die für die einzelnen Biotoptypen in Anhang II W-VO ebenfalls mit angegeben sind (vgl. Anhang II, dritte Spalte). Für die **Gruppierung** der Biotoptypen (und damit der LRT)³⁹⁸ in Anhang II W-VO wurde im Vergleich zu Anhang I FFH-RL eine neue Einteilung eingeführt, welche die folgenden sieben Gruppen enthält:

1. Seegraswiesen,
2. Makroalgenwälder,
3. Muschelbänke,
4. Kalkalgenbänke,
5. Schwamm-, Korallenriffe und korallogene Lebensräume,
6. Hydrothermalquellen und kalte Quellen und
7. Weichböden (nicht unterhalb von 1 000 Meter Tiefe).³⁹⁹

Die Einteilung in diese sieben Gruppen dient nicht nur der besseren Übersicht, sondern ist auch rechtlich relevant. Die Zielvorgaben bzgl. Weichböden (7. Gruppe) wurden mit Blick auf die weite und großflächige⁴⁰⁰ Verbreitung dieser im Vergleich zu den anderen sechs Gruppen im Gesetzgebungsprozess abgeschwächt, damit Projekte im Meer weiterhin möglich sind.⁴⁰¹ Die Biotoptypen der Gruppe 7 entsprechen weitgehend den benthischen Biotopklassen nach der MSRL (broad habitat types (BHT)).

³⁹⁷ Durchführungs-VO (EU) 2025/912 der Kommission vom 19. Mai 2025 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich eines einheitlichen Formats für den nationalen Wiederherstellungsplan, Gliederungspunkt 7.

³⁹⁸ Zur Problematik der Erfassung mariner Biotoptypen, indirekt: EuG, Urt. v. 21.5.2025 – T-265/23 (Verband der Deutschen Kutter- und Küstenfischer e. V. ./ EU-Kommission), Rn. 56.

³⁹⁹ Die Klassifizierung der Meereslebensräume nach EUNIS wurde im Jahr 2022 von der EUA überarbeitet, Europäische Umweltagentur, EUNIS marine habitat classification 2022, <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data/eunis-habitat-classification-1>, abgerufen 20.07.2025.

⁴⁰⁰ Hendrichske, ZUR 2025, 150 (157).

⁴⁰¹ Bodenbender, NuR 2024, 525 (527).

Flächen für die Landesverteidigung

Wie bei Art. 4 W-VO können Flächen, die für ausschließlich der Landesverteidigung dienende Tätigkeiten genutzt werden, bei der Durchführung der Maßnahmen nach **Art. 5 Abs. 1, 2 oder 5 W-VO** nach **Art. 7 Abs. 1 W-VO** von den Mitgliedstaaten ausgenommen werden. Vertiefend → Art. 4, 3.1.2.1. Die Vorgaben in Art. 6 Abs. 4, Art. 16 FFH-RL bzw. Art. 9 VRL gelten jedoch für entsprechende Flächen fort, da diese Richtlinien keine entsprechenden Freistellungsregelungen enthalten.

Übersicht des Regelungsinhalts von Art. 5

Art. 5 enthält in Abs. 14 **allgemeine Zielsetzungen** sowie in den Abs. 1, 2, 5, 9 und 10 konkrete **Handlungspflichten** (obligations de moyen) in Bezug auf Biotoptypen-Flächen und auf die Qualität und Quantität und Vernetzung von Habitaten der Arten.⁴⁰² Bei den Handlungspflichten ist zu differenzieren zwischen Pflichten zum **Ergreifen von Wiederherstellungsmaßnahmen** bzgl. der Biotoptypen (→ Abs. 1 und 2: 3.2.2.3 und 3.2.2.4) und bzgl. der Habitate der Arten (→ Abs. 5: 3.2.2.5.), sowie Pflichten zur kontinuierlichen **Verbesserung und Verhinderung von Verschlechterungen** (→ Abs. 9 und 10: 3.2.2.6.). Für beide Gruppen von Handlungspflichten enthält Art. 5 W-VO spezifische **Abweichungs- und Ausnahmeregelungen**: Einerseits gibt es unterschiedliche Regelungen für die Gruppen der Biotoptypen (Abs. 3 bzgl. Gruppen 1-6 und Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c und d für die 7. Gruppe) und andererseits bestehen Regelungen für Verschlechterungen im Sinne von Abs. 9 und 10 (Abs. 11-13), wobei die Norm für die Verpflichtung zur Verbesserung von Qualität, Quantität und Vernetzung der Habitate der Arten nach Abs. 5 W-VO keine Abweichungen vorsieht. Hinzu kommen **Vorgaben zur Bestimmung** der Wiederherstellungsmaßnahmen bzw. der hierfür am besten geeigneten Flächen (Abs. 6 und 8) sowie **Ermittlungspflichten** bezüglich des Zustands der Biotoptypen (Abs. 7).

Abs. 14 als allgemeine Leitlinie

Wie in Art. 4 Abs. 17 W-VO legen die in Art. 5 **Abs. 14 W-VO** normierten Zielsetzungen das **Gesamtziel von Art. 5 W-VO** fest, welches von den Mitgliedstaaten mit Hilfe der in den Abs. 1 bis 13 ausdifferenzierten Verpflichtungen zu erreichen ist. Die Stellung am Ende der Vorschrift verweist auf den Charakter von Abs. 14 als übergreifende Maxime⁴⁰³ und übergeordnete Aufgabenbeschreibung (Auslegungsleitlinie für alle Absätze des Art. 5).⁴⁰⁴ Aufgabe der Mitgliedstaaten nach **Abs. 14** ist es, Sorge dafür zu tragen, dass

1. der Anteil der Fläche der in Anhang II aufgeführten Meeresbiotoptypen in gutem Zustand stetig wächst (**Handlungspflicht**), bis mindestens 90 % (Gruppe 1 bis 6) bzw. der in Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. d genannte Prozentsatz (Gruppe 7) der Biototypflächen in gutem Zustand und die günstige Gesamtfläche für jeden Biototyp in jeder biogeografischen Region des betreffenden Mitgliedstaats erreicht ist (**Erfolgspflicht**) und

⁴⁰² Vgl. auch insb. zum überwiegend wortgleichen Art. 4: Fellenberg, NVwZ 2025, 124 (12); Hendrichke, ZUR 2025, 150 (150); Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025, 37, 75 (84); Leeuw/Backes, JEEPL 2024, 22 (33-35).

⁴⁰³ So Hendrichke, ZUR 2025, 150 (152); aA Qasem/Rehder, ZUR 2025, 3 (7).

⁴⁰⁴ Ähnlich für überwiegend wortgleichen Art. 4 Abs. 17: Hendrichke, ZUR 2025, 150 (151 f.).

2. die Tendenz hin zu einer ausreichenden Qualität und Quantität der marinen Habitate der Arten zunimmt (**Erfolgspflicht**).⁴⁰⁵

Abs. 14 Buchst. b zielt auf einen langfristigen, stetig steigenden **Trend mit positiver Grundrichtung** ab. Der Begriff „Tendenz“ ist im Vergleich zu anderen Sprachfassungen irreführend (in der englischen Sprachfassung „trend“, im Französischen heißt Trend fachsprachlich „tendance“), da ein statistischer Trend gemeint ist.⁴⁰⁶ Abs. 14 tritt neben Art. 2 Abs. 2 und Art. 3 Abs. 1 FFH-RL, wonach günstige Erhaltungszustände zu bewahren/gewährleisten bzw. wiederherzustellen sind.

Zu den Definitionen und Erläuterungen der Begriffe „**guter Zustand**“ eines Biototyps, „**günstige Gesamtfläche**“ eines Biototyps, „**ausreichende Qualität und Quantität**“ eines Habitats einer Art sowie „**günstiger Erhaltungszustand**“ → Art. 4, 3.1.2.1. Der gute Zustand nach Art. 3 Nr. 4 W-VO soll dabei gewährleisten und dazu beitragen, sowohl einen günstigen Erhaltungszustand gem. der FFH-RL als auch einen guten Umweltzustand gem. Art. 3 Abs. 1 Nr. 5, Art. 9 MSRL zu erreichen. Wichtig ist, dass sich sowohl der „gute Zustand“ eines Biototyps als auch – mit Blick auf die Verpflichtungen der W-VO sinnvollerweise – die „ausreichende Qualität und Quantität“ eines Habitats einer Art auf eine einzelne lokale Fläche bzw. möglichst ein einzelnes Habitat beziehen dürften, um entsprechende Wiederherstellungsmaßnahmen besser ermitteln und bewerten zu können.⁴⁰⁷ Der gute Zustand einer Biototypen-Fläche wird damit lediglich an einem bestimmten Standort bewertet und stellt nur einen Parameter für die Bewertung des Erhaltungszustands eines Lebensraumtyps gem. der FFH-RL und des guten Umweltzustands gem. der MSRL dar, die beide auf größeren geografischen Ebenen (biogeografische Region bzw. MSRL-Regionen oder -Subregionen) zu bewerten sind. Für die Bewertung des Zustands von Biototypen sollten die Methoden und Indikatoren, die von den Mitgliedstaaten für die Umsetzung der FFH-RL und der MSRL festgelegt wurden, genutzt werden.⁴⁰⁸

Im Gegensatz zu Abs. 1, 2 und 5 (→ 3.2.2.3-3.2.2.5), welche allein Handlungspflichten (obligations de moyen) statuieren,⁴⁰⁹ enthält **Abs. 14** Buchst. a, b und c neben einer allgemeinen

⁴⁰⁵ Zur Bestimmung des „guten Zustands“ und einer „ausreichenden Qualität und Quantität“ kann auf die Leitlinie des FFH-Interpretations-Handbuchs der Kommission aus 2023 zurückgegriffen werden (EG 25), „Reference portal for reporting under Article 17 of the Habitats Directive“ (Habitats Directive Article 17), verfügbar unter: https://cdr.eionet.europa.eu/help/habitats_art17/Reporting2025/Final%20Guide-lines%20Art.%2017_2019-2024.pdf, S. 20 – 31 (für Arten) und S. 69 – 76 für LRT/Biototypen, abgerufen am 15.08.2025; dieses Dokument soll absehbar aktualisiert werden.

⁴⁰⁶ Hendrichske, NuR 2025, 669 (671).

⁴⁰⁷ Biodiversity information system for Europe (BISE), FAQ Nature Restoration Law, General questions: At what level should 'good condition', as defined in Article 3(4), be assessed?, <https://biodiversity.europa.eu/eu-ropes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba>, zuletzt abgerufen am 20.08.2025

⁴⁰⁸ Biodiversity information system for Europe (BISE), FAQ Nature Restoration Law, Marine ecosystems <https://biodiversity.europa.eu/eu-ropes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba>, zuletzt abgerufen am 15.08.2025.

⁴⁰⁹ Für gleichlautenden Art. 4 Abs. 1, 4 und 7: Fellenberg, NVwZ 2025, 124 (12); Hendrichske, ZUR 2025, 150 (150); Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025, 37, 75 (84); Leeuw/Backes, JEEPL 2024, 22 (33-35).

Handlungspflicht auch eine erfolgs- bzw. **ergebnisorientierte Verpflichtung** (obligations de résultat bzw. outcome-based requirements).⁴¹⁰ Diese sind dahingehend abgeschwächt formuliert, dass die Mitgliedstaaten hierfür nur Sorge tragen müssen und zudem für die qualitativen und quantitativen Zielsetzungen – anders als bei den Abs. 1 und 2 – kein konkreter Zeitpunkt des Erreichens festgelegt wurde (zu den Hintergründen → Art. 4 Abs. 17, 3.1.2.1). Allerdings meint „**Sorge tragen**“ mehr als ein bloßes Bemühen. Vertiefend → Art. 4 Abs. 17, 3.1.2.1.

Anforderungen an die Maßnahmen, Flächen und Datenerhebung zur Erfüllung der Handlungs- und Vornahmepflichten nach Abs. 1, 2, 5, 9 und 10

Allen Handlungspflichten der Abs. 1, 2, 5, 9 und 10 ist gemein, dass die in diesem Zusammenhang ergriffenen **Maßnahmen rechtzeitig, im Umfang angemessen sowie in der Art geeignet und ausreichend wirksam** sein müssen, um das Erreichen der allgemeinen sowie spezifischen Zielsetzungen von Art. 5 W-VO zu gewährleisten. Die Entscheidung über Umfang sowie Art und Weise der Maßnahmen, die zur Verbesserung von Biotoptypen-Flächen in nicht gutem Zustand, erneuten Etablierung zusätzlicher Biotoptypen-Flächen sowie zur Verbesserung der Qualität und Quantität der Arthabitate und zur Abwehr erheblicher Verschlechterungen ergriffen werden, obliegt nach Art. 14 Abs. 1 und 2 W-VO den Mitgliedstaaten, wobei sie den neusten wissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung tragen müssen (→ Art. 14 Abs. 1 und 2, 3.1.2.2). Es kommen diverse **aktive und passive Maßnahmen** wie etwa die Bereitstellung von natürlichen Strukturen oder Substraten für die Wiederansiedlung von Großalgen oder Schwämmen, die Wiederanpflanzung von Seegras, die Wiederansiedlung von gefährdeten oder ausgestorbenen Arten, die Wiederherstellung wichtiger Laich- und Aufwuchsgebiete von Fischen, die Verminderung von Nährstoff- und Lärmbelastung und Kunststoffabfällen, die Einrichtung von Rückzugs- und Ruheräumen sowie Fischereimaßnahmen in Betracht (Anhang VII Abs. 25-30). Bei der Konzipierung von Maßnahmen betreffend die Fischerei ist zu beachten, dass diese entsprechend der Regelungen der **Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP → 2.2.4)** umzusetzen sind (vgl. EG 42 und 43, Art. 14 Abs. 14 Buchst. g, Art. 15 Abs. 4, 18 W-VO).⁴¹¹ Allerdings verpflichtet Art. 14 Abs. 11 W-VO nicht dazu, Mittel im Rahmen der GFP oder anderer Finanzierungsprogramme und -instrumente im Bereich der Fischerei im Rahmen des MFR 2021-2027 anzupassen. Dennoch werden die Mitgliedstaaten mit Blick auf die Erfüllung ihrer Pflichten nicht umhinkommen, **Fischereimanagementmaßnahmen** in ihre Wiederherstellungspläne aufzunehmen,⁴¹² da die Fischerei weiterhin zu den größten Stressoren für marine Ökosysteme zählt,⁴¹³ und der Begriff des „guten Zustands“ insbesondere auf die erforderliche Struktur, Funktion, charakteristische Arten(-zusammensetzung) und die ökologische Integrität abstellt. Nicht zuletzt deshalb wurde mit **Art. 18** eine

⁴¹⁰ Biodiversity information system for Europe (BISE), FAQ Nature Restoration Law, Terrestrial ecosystems, question: What is the objective of Article 4(17) and where does the reference to 90% in point (a) come from?, <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba>, zuletzt abgerufen am 21.07.2025.

⁴¹¹ Gellermann, EurUP 2024, 215 (220). Vgl. zur Rechtmäßigkeit von Bestandserhaltungsmaßnahmen im Rahmen der GFP: EuG, Urt. v. 21.5.2025, T-265/23 (Verband der Deutschen Kutter- und Küstenfischer e. V. ./ Europäische Kommission).

⁴¹² Vgl. auch Anhang VII Abs. 25, wonach die Minimierung der negativen Auswirkungen der Fischerei auf das Meeresökosystem, wie durch die Verwendung von Fanggeräten mit geringeren Auswirkungen auf den Meeresboden, beispielhaft genannt wird.

⁴¹³ Trouwborst, JEEPL 2025, 364 (380).

spezielle Vorgabe in die W-VO aufgenommen, um bei im Rahmen der GFP zu erlassenden Bestandserhaltungsmaßnahmen die in der GFP vorgesehenen Instrumente in vollem Umfang zu nutzen. In diesem Zusammenhang wird es sinnvoll sein, die bestehenden Strukturen der regionalen institutionellen **Zusammenarbeit** zu nutzen (Art. 14 Abs. 18 W-VO). Stellen die Mitgliedstaaten ein Problem fest, das voraussichtlich die Erfüllung der Verpflichtungen zur Wiederherstellung und Wiedereinrichtung von Meeresökosystemen verhindert und das Maßnahmen erforderlich macht, für die sie **nicht zuständig** sind, so wenden sie sich mit einer Beschreibung des Problems und möglichen Maßnahmen im Hinblick auf deren Prüfung und potenzielle Annahme an die gegebenenfalls betroffenen Mitgliedstaaten, die Kommission oder internationale Organisationen (Art. 14 Abs. 19 W-VO).

Welche **Flächen zum Ergreifen von Wiederherstellungsmaßnahmen** von den Mitgliedstaaten auszuwählen sind, bestimmt sich nach den spezifischen Vorgaben der Abs. 1, 2 und 5 (→ Art. 4, 3.1.2.1 bis 3.1.2.4) sowie nach dem für alle Verpflichtungen in Art. 5 geltenden Abs. 6. Eine Besonderheit der marinen Biotoptypen ist dabei, dass zumindest in der AWZ wie auch im Küstenmeer, keine Flächen im Privateigentum bestehen. Anders als bei der Maßnahmenauswahl ist das mitgliedstaatliche Ermessen hinsichtlich der Flächenauswahl normativ deutlich eingeschränkt (→ Art. 4 Abs. 8, 3.1.2.1).

Für die Erhebung der entsprechenden **Zustandsdaten** bestimmt Art. 5 Abs. 7 andere Fristen als Art. 4 Abs. 9. So haben die Mitgliedstaaten sicher zu stellen, dass bis 2030 für mindestens 50 % der über alle in Anhang II W-VO aufgeführten Biotoptypen der Gruppen 1 bis 6 verteilten Fläche und bis 2040 für alle Flächen dieser Biotoptypen der Zustand bekannt ist. Für den Zustand der Flächen der in Anhang II aufgeführten Weichböden (Gruppe 7) gilt dies bis 2040 (mindestens 50 % der Gruppe) bzw. bis 2050 (alle) entsprechend.

Daten, die aufgrund der Vorgaben der FFH-RL, der WRRL, der MSRL und im Rahmen der Nationalen Biodiversitätsstrategie für 2030 erhoben wurden, können und sollten für die Durchführung der W-VO genutzt werden. Gleiches gilt für die im Zusammenhang mit der MSRL entwickelte Monitoring-Infrastruktur. Gerade weil für die W-VO detailliertere oder weitergehende Daten erhoben werden müssen, kann die Bündelung der Daten der unterschiedlichen Regelwerke doppelten Aufwand vermeiden und Datenkohärenz herstellen. Die Notwendigkeit der separaten Berichterstattung im Rahmen der MSRL besteht einstweilen fort.⁴¹⁴

Schließlich ist sowohl bei der Flächenauswahl der Biotoptypen als auch bei den konkreten Wiederherstellungsmaßnahmen die Notwendigkeit einer besseren **Vernetzung** zwischen den Biotoptypen des Anhangs II zu berücksichtigen und den ökologischen Erfordernissen der in Abs. 5 genannten Arten, die in diesen Biotoptypen vorkommen, Rechnung zu tragen (**Abs. 8**).

Verhältnis der Verpflichtungen in Art. 5 untereinander und zu anderen Vorschriften

Es besteht ein hohes **Synergiepotential** zwischen den Wiederherstellungsmaßnahmen der Abs. 1 und 2 und den zusätzlich zu ergreifenden Maßnahmen nach Abs. 5.⁴¹⁵ Wegen des materiellen Anwendungsbereiches (Meeresökosysteme) beschränkt sich das Verhältnis zu den Verpflichtungen betreffend die Flüsse und Auen nach Art. 9 W-VO, die Agrarökosysteme

⁴¹⁴ Biodiversity information system for Europe (BISE), FAQ Nature Restoration Law, Marine ecosystems <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba>, zuletzt abgerufen am 15.08.2025.

⁴¹⁵ Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025, 37, 75 (86).

nach Art. 11 W-VO und die Waldökosysteme nach Art. 12 W-VO auf mittelbare Effekte von Maßnahmen, die sich positiv auf die Meeresökosysteme auswirken, wie etwa die Reduktion von Stoffeinträgen über die Flüsse in die Meere. Das Verhältnis von Art. 5 einerseits und Art. 9, 11 und 12 andererseits ist damit komplementär.

Die Verpflichtungen nach der **MSRL** (→ Vorbemerkung, 2.2.4) bestehen parallel zur W-VO fort. Das nach Art. 1 Abs. 1 MSRL bis 2020 angestrebte Ziel des guten Umweltzustands (Art. 3 Nr. 5 WSRL) wird damit durch die W-VO weder modifiziert noch verschoben.⁴¹⁶ Die aufgrund fehlender spezifischer Ziele bestehenden Defizite der **MSRL** werden durch Art. 5 W-VO abgemildert.⁴¹⁷

3.2.2.3 Abs. 1: Wiederherstellung guter Zustände der Flächen der Biotoptypen

Abs. 1 regelt die mitgliedstaatlichen Verpflichtungen hinsichtlich von Flächen, auf denen die in Anhang II aufgeführten marinen Biotoptypen vorkommen und die sich **nicht in einem guten Zustand** befinden (d.h. Flächen mäßiger bis durchschnittlicher Ausprägung, Erhaltungsgrad C⁴¹⁸). Nach Abs. 1 haben die Mitgliedstaaten alle erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um diese Flächen wieder in einen guten Zustand i. S. v. Art. 3 Nr. 4 W-VO (→ Art. 4, 3.1.2.1) zu versetzen. Im Unterschied zu Art. 4 Abs. 1 W-VO ist nach Art. 5 Abs. 1 W-VO den Natura 2000-Gebieten bei dem Ergreifen von Maßnahmen kein Vorrang einzuräumen.

Wie in Art. 4 Abs. 1 ist die Pflicht zum Ergreifen von Maßnahmen nach Art. 5 Abs. 1 durch **zeitlich bestimmte quantitative Mindestvorgaben** spezifiziert. Dabei wird zwischen den Biotoptypen-Gruppen 1-6 und der Gruppe 7 des Anhangs II unterschieden.

So sind bis 2030 auf mindestens 30 % der Gesamtfläche der Gruppen 1 bis 6 und bis 2040 auf 60 % sowie bis 2050 auf 90 % der Fläche jeder in Anhang II aufgeführten **Gruppen 1 bis 6 von Biotoptypen**, die sich nicht in einem guten Zustand befindet, Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, wie im nationalen Wiederherstellungsplan gem. Art. 15 W-VO quantifiziert. Wie in Art. 4 Abs. 1 W-VO differiert damit der Anknüpfungspunkt für die zeitbezogenen Zielvorgaben (Gesamtfläche aller Biotoptypen-Gruppen 1 bis 6 und Fläche der Biotoptypen-Gruppen 1-6). Den Mitgliedstaaten ist daher bis 2030 freigestellt, für welche spezifischen Biotoptypen sie Maßnahmen ergreifen. Die Anknüpfung an die Biotoptypen-Gruppe statt an jeden Biotoptyp hat zur Folge, dass für manche Biotoptypen gar keine bzw. weniger Wiederherstellungsmaßnahmen ergriffen werden müssen, solange das Gesamtziel für die Biotoptypen-Gruppe erreicht wird.⁴¹⁹ Zustandsbezogene Defizite bei einem Biotoptyp können zulässigerweise durch einen anderen Biotoptyp derselben Gruppe ausgeglichen werden. Unabhängig von der Frage, ob diese gruppeninterne Verrechnung naturschutzfachlich sinnvoll ist, stellt dies eine erhebliche Erleichterung für die Mitgliedstaaten dar, auch wenn – anders als für Art. 4 Abs. 1 – keine Abweichungsmöglichkeiten geregelt wurden. Allerdings gelten die Ziele der FFH-RL und VRL fort, so dass für die jeweiligen Biotoptypen (bzw. marinen LRT) die günstige Gesamtfläche (FRA) zu erreichen ist. Daraus folgt, dass bei der Planung der Maßnahmen nach der W-VO alle Biotoptypen angemessen zu berücksichtigen sind, wenngleich

⁴¹⁶ Fellenberg, NwVZ 2025, 124 (125).

⁴¹⁷ So auch Gellermann, EurUP 2024, 215 (225).

⁴¹⁸ Zum A-B-C-Schema Bewertungsschema: Gellermann, EurUP 2024, 215 (217); Bundesamt für Naturschutz (BfN)/Bund-Länder-Arbeitskreis (BLAK) FFH-Monitoring und Berichtspflicht (Hrsg.), Bewertungsschemata für die Bewertung des Erhaltungsgrades von Arten und Lebensraumtypen als Grundlage für ein bundesweites FFH-Monitoring, BfN-Skripten 481/2017, S. 7 ff.

⁴¹⁹ Bodenbender, NuR 2024, 525 (528).

zeitlich gestaffelte Schwerpunkte innerhalb der Biotoptypen-Gruppe gesetzt werden können (→ Art. 4 Abs. 1, 3.1.2.2).

Mit Blick auf die weite Verbreitung von **Weichböden** (Anhang II **Gruppe 7**) gelten für diese geringere Anforderungen in Bezug auf die Wiederherstellung guter Zustände (Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. c und d). Das prozentuale Flächenziel für 2050 können die Mitgliedstaaten gem.

Art. 14 Abs. 3 W-VO in ihren nationalen Wiederherstellungsplänen selbst bestimmen, wobei der Prozentsatz der Fläche von Gruppe 7, die sich nicht in gutem Zustand befindet, auf dem Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen sind, so festgelegt werden muss, dass das Erreichen oder Erhalten eines guten Umweltzustands i. S. v. Art. 9 Abs. 1 MSRL nicht verhindert wird (Abs. 1 UAbs. 2). Bis 2040 müssen die Mitgliedstaaten auf mindestens zwei Dritteln der Gesamtfläche dieses selbstbestimmten Prozentsatzes entsprechende Maßnahmen ergreifen. Die zeitlichen Ziele der Weichböden knüpfen damit insgesamt an die Gesamtheit der Fläche der Gruppe 7 in nicht gutem Zustand an, auch insoweit bezieht sich das prozentuale Flächenziel nicht auf die einzelnen Biotoptypen.

3.2.2.4 Abs. 2-4: Erneute Etablierung der Flächen der Biotoptypen und Ausnahmeregelungen

Nach **Abs. 2 S. 1** haben die Mitgliedstaaten die in Anhang II aufgeführten Biotoptypen auf Flächen erneut zu etablieren, wo sie gegenwärtig nicht (mehr) vorkommen, bis entsprechend Abs. 14 eine **günstige Gesamtfläche für jeden marinen Biotyp der Gruppe 1-6** erreicht ist. Die Verpflichtung zur erneuten Etablierung ist eine wichtige Ergänzung zu den mit Abs. 1 bezweckten Zustandsverbesserungen bei Biotoptypen-Flächen, da verschiedenen Biotoptypen bisher zu wenig Flächen aufweisen, um entsprechend Abs. 14 Buchst. a in der betreffenden biogeografischen Region des Mitgliedstaats eine günstige Gesamtfläche zu erreichen. Zur Frage, ob die **erneute Etablierung** von Biotoptypen auch Flächen umfassen darf, auf denen der betreffende Biotyp bisher nicht vorkam, die jedoch aus naturschutzfachlicher Sicht für eine Neuetablierung des Biotyps geeignet und erforderlich wären, → Art. 4 Abs. 4, 3.1.2.3; EG 31, 37. Die erneute Etablierung eröffnet insbesondere Möglichkeiten um – wie von Abs. 8 gefordert – die **Vernetzung** zwischen den in Anhang II aufgeführten Biotoptypen zu verbessern, wird aber nur mit einer umfassenden Datengrundlage möglich sein.⁴²⁰

Wie Abs. 1 macht auch Abs. 2 zeitlich gestaffelte, quantitative Vorgaben zum Ergreifen von Maßnahmen zur erneuten Etablierung von Biotoptypen. Nach **Abs. 2 S. 2** sind bis **2030** für mindestens 30 %, bis **2040** für mindestens 60 % und bis **2050** für grundsätzlich 100 % der zusätzlichen Fläche, die erforderlich ist, um die günstige Gesamtfläche für jede in Anhang II aufgeführte Biotoptypen-**Gruppe** zu erreichen, Maßnahmen zu ergreifen. Flächenmäßige Defizite bei einem Biotyp können zumindest bis 2030, allenfalls bis 2040 durch einen anderen Biotyp derselben Gruppe ausgeglichen werden. Vertiefend → Art. 4 Abs. 4, 3.1.2.3. Zudem können die Mitgliedstaaten gemäß **Abs. 3** mit angemessener Begründung für bestimmte Biotoptypen den quantitativen Zielwert für 2050 von 100 % auf minimal **90 % der günstigen Gesamtfläche** reduzieren, wobei es – wie **Abs. 4** etwas verklausuliert feststellt – für die restlichen Biotoptypen der Gruppe bei den 100 % bleibt. Langfristig ist allerdings nach Abs. 2 S. 1 und Abs. 14 Buchst. a für jeden Biotyp in jeder biogeografischen Region des betreffenden Mitgliedstaats eine günstige Gesamtfläche sicherzustellen. **Welche Flächen** für

⁴²⁰ Bodenbender, NuR 2024, 525 (528).

eine erneute Etablierung in Frage kommen, ist in der W-VO nur rudimentär spezifiziert → Art. 4 Abs. 4, 3.1.2.3.

3.2.2.5 Abs. 5: Verbesserung der Qualität, Quantität und Vernetzung der Habitate der Arten

Abs. 5 dient anders als Abs. 1 bis 4 nicht der Wiederherstellung von Biotoptypen, sondern der Wiederherstellung der **marinen Habitate wildlebender Tier- und Pflanzenarten**. Relevant sind dabei die marinen Habitate von in Anhang III W-VO erfassten Fischarten (insb. Sägefisch-, Hai- und Rochenarten), alle auf marine Habitate angewiesene Arten der Anhänge II, IV und V der FFH-RL sowie sämtliche auf marine Habitate angewiesene, unter die VRL fallende im Gebiet der EU wildlebenden Vogelarten einschließlich der regelmäßig auftretenden Zugvogelarten (Art. 1 Abs. 1, 4 Abs. 2 VRL). Der europäische Gesetzgeber hat die Verpflichtung in Abs. 5 auf Wiederherstellungsmaßnahmen beschränkt, die **zusätzlich zu den Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß Abs. 1 und 4** erforderlich sind (→ Art 4, 3.1.2.4).

Die Mitgliedstaaten haben nach Abs. 5 alle erforderlichen Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, um die Qualität und Quantität der Habitate der besagten Arten und die Vernetzung der Habitate zu verbessern, bis eine **ausreichende Qualität und Quantität** dieser Habitate i. S. v. Art. 3 Nr. 9 und 10 erreicht ist (→ Art. 4, 3.1.2.1 und 3.1.2.4). Die zu erreichenden Verbesserungen können nach Abs. 5 gegebenenfalls auch die **erneute Etablierung** ehemaliger oder neuer Habitate erfordern (→ Art. 4, 3.1.2.3). Anders als für Biotoptypen hat der Gesetzgeber für die Wiederherstellung von Arthabitaten nach Abs. 5 **keine quantitativen und zeitlichen Vorgaben zu Zwischenzielen** normiert und zugleich – konsequenterweise – von der Normierung von Ausnahme- und Abweichungsmöglichkeiten abgesehen. Gleichwohl haben die Mitgliedstaaten entsprechend Art. 15 Abs. 1 W-VO und Nr. 7.3.3 des Anhangs der Durchführungs-VO 2025/912 angemessene und geeignete (→ Art. 4, 3.1.2.1) Maßnahmen in ihrem Wiederherstellungsplan anzugeben, wobei es ihnen selbst obliegt, diese auch flächenmäßig zu quantifizieren (EG 37 und 30) und eine Verbesserung der Habitate im Sinne von Abs. 10 a. E. in Verbindung mit Abs. 14 (→ Art. 4 Abs. 12 am Ende: 3.1.2.5) zu erreichen.

3.2.2.6 Abs. 9-10: Verbesserungsgebote und Verschlechterungsverbote

Abs. 9 regelt zum einen ein **Gebot der kontinuierlichen Verbesserung** von Flächen von Biotoptypen und Habitaten der Arten, die der Wiederherstellung (Abs. 1, 2 und 5) unterliegen und damit implizit ein Regressions- bzw. **Verschlechterungsverbot** dieser Flächen⁴²¹ (UAbs. 1). Zum anderen sieht Abs. 9 UAbs. 2 ein **Verbot einer erheblichen Verschlechterung** („non-deterioration requirement“) bereits wiederhergestellter Biotoptypen-Flächen und Habitate der Arten vor.

Demgegenüber statuiert **Abs. 10** eine **Bemühungspflicht** in Bezug auf Flächen, die bereits in einem guten Zustand sind oder die zukünftig der Wiederherstellung unterliegen werden,

⁴²¹ Dieses Verständnis liegt auch der Durchführungs-VO (EU) 2025/912 der Kommission vom 19. Mai 2025 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich eines einheitlichen Formats für den nationalen Wiederherstellungsplan zugrunde, vgl. Text unter der Überschrift 7.4.1; für den wortgleichen Art. 4 Abs. 11 so auch Schieferdecker, NVwZ 2024, 1865 (1866); de Leeuw/Backes, JEEPL 2024, 22 (37 f.); Hendrichske, ZUR 2025, 150 (153); aA wohl Gellermann, EurUP 2024, 215 (219) und Qasem/Rehder, ZUR 2025, 3 (8). Siehe auch Fellenberg, NwVZ 2025, 124 (127).

weil sie erforderlich sind, um die Wiederherstellungsziele gem. Abs. 14 (→ 3.2.2.2) des vorliegenden Artikels zu erreichen.⁴²² Nach der im Vergleich zum Kommissionsentwurf durch die Einführung des maßnahmenorientierten Ansatzes sehr abgeschwächten finalen Fassung der W-VO⁴²³ bemühen sich die Mitgliedstaaten, alle Maßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um erstens solche Flächen vor erheblichen Verschlechterungen zu schützen, die Biototypen-Flächen im guten Zustand darstellen oder, zweitens, für das Erreichen der Wiederherstellungsziele in Abs. 14 notwendig sind. Im Gegensatz zu Art. 4 Abs. 12, ist die Möglichkeit einer „Hochzonung“ auf die Meeresregion bzw. Meeresunterregion (vergleichbar zu Art. 4 Abs. 13 W-VO) der wortgleichen Verpflichtung unter Art. 5 Abs. 10 nicht vorgesehen. Für vertiefende Ausführungen zu Abs. 9 und 10, siehe die Erläuterungen zum wortgleichen → Art. 4 Abs. 11 und 12 W-VO, 3.1.2.5. Die Regelungen des Gebietsschutzes nach der **FFH-RL und VRL** gelten explizit neben den durch die W-VO neueingeführten Verpflichtungen fort.⁴²⁴

Die in Abs. 9 und 10 statuierten Pflichten können auch **mittelbar für Private** und private Projekte gelten. Insbesondere die Verpflichtungen nach Abs. 9 sind mit Blick auf die Ausnahme nach Abs. 11 Buchst. c („auf Einzelfallbasis“) in **Planungs- und Zulassungsverfahren** als zwingende öffentlich-rechtliche Verbotsnorm und möglicher Versagungsgrund von den Behörden zu beachten (zu den **Ausnahmetatbeständen nach Abs. 11-13 → 3.1.2.5 und 3.1.2.7**).⁴²⁵ Im Gegensatz dazu dürfte die Bemühungspflicht nach Abs. 10 lediglich für Abwägungsentscheidungen relevant und durch die Behörden zu berücksichtigen sein.⁴²⁶ Denn Abs. 14, auf den Abs. 10 verweist, und Abs. 12 nehmen im Gegensatz zu Abs. 11 Buchst. c auf den Einzelfall keinen Bezug.

3.2.2.7 Abs. 11-13: Mögliche Ausnahmen und gerechtfertigte Abweichungen

Die Abs. 11 bis 13 regeln mögliche Ausnahmen und Abweichungen von den Regelungen in Abs. 9 und 10 durch die Mitgliedstaaten. Dabei differenziert die W-VO zwischen Abweichungen innerhalb und außerhalb von Natura 2000-Gebieten. Innerhalb von Natura 2000-Gebieten ist der Kreis möglicher Freistellungsgründe eingeschränkter (Abs. 13). Außerhalb von Natura 2000-Gebieten sind die Mitgliedstaaten in bestimmten Einzelfällen von den Verpflichtungen in Abs. 9 und 10 freigestellt (**Abs. 11 und 12**).

⁴²² Vertiefend, de Leeuw/Backes, JEEPL 2024, 22 (33 f.).

⁴²³ Dazu Bodenbender, NuR 2024, 525 (529).

⁴²⁴ Bodenbender, NuR 2024, 525 (529); Qasem/Rehder, ZUR 2025, 3 (7); Biodiversity information system for Europe (BISE), FAQ Nature Restoration Law, Terrestrial ecosystems, question: What does ‘without prejudice to Directive 92/43/EEC’ in Articles 4(11) and 4(12) mean?., <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba>, zuletzt abgerufen am 21.07.2025.

⁴²⁵ Zum nahezu wortgleich Art. 4: Hendrichske, ZUR 2025, 150 (152, 155); Fellenberg, NVwZ 2024, 124 (127), mit Blick auf die vom EuGH für Art. 4 Abs. 1 UAbs. 1 Buchst. a i) WRRL entwickelten Grundsätze (EuGH, Urt. v. 1.7.2015 - C-461/13, Rn. 31, 33 = NVwZ 2015, 1041 – Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland) auch für eine Verbotsnorm auf der Vorhabenebene plädierend.

⁴²⁶ Zum nahezu wortgleich Art. 4: Fellenberg, NVwZ 2025, 124 (127); Hendrichske, ZUR 2025, 150 (155).

Innerhalb von Natura 2000-Gebieten (Abs. 13) ist ein Verstoß gegen die Verschlechterungsverbote nach Abs. 9 und 10 bei höherer Gewalt und klimawandelbedingten Veränderungen⁴²⁷ gerechtfertigt. Da die W-VO – im Gegensatz zur FFH-RL und VRL⁴²⁸ – aber mit Blick auf den Klimawandel erlassen wurde,⁴²⁹ sind diese Rechtfertigungsgründe eng auszulegen.⁴³⁰ Für Pläne und Projekte muss eine Genehmigung gem. Art. 6 Abs. 4 FFH-RL vorliegen.

Außerhalb von Natura 2000-Gebieten (Abs. 11 und 12) gelten Ausnahmen für Verschlechterungen, die auf höherer Gewalt, einschließlich Naturkatastrophen⁴³¹ (Buchst. a), oder auf unvermeidbaren Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht⁴³² werden (Buchst. b), beruhen.⁴³³ Des Weiteren bestehen Ausnahmen für einen Plan oder ein Projekt⁴³⁴ von überwiegendem öffentlichem Interesse, sofern keine weniger schädlichen Alternativlösungen zur Verfügung stehen (Buchst. c). Als Gründe des **überwiegenden öffentlichen Interesses** kommen grundsätzlich vielfältige Interessen in Betracht.⁴³⁵ Allerdings dürfte bei der Abwägung zwischen dem Interesse an der Durchführung des Plans oder des Projekts das gewichtige, auch wirtschaftliche Interesse der Gewährleistung der lebenssichernden Funktionen der Natur zwecks Erhalts von Ökosystemleistungen (→ 1 Einführung) zu berücksichtigen sein.⁴³⁶ Nach Art. 6 Abs. 1 und Art. 7 Abs. 2 W-VO wird als widerlegbare Vermutung⁴³⁷ davon ausgegangen, dass Pläne und Projekte im Bereich der **Erneuerbaren Energien** (Art. 6 Abs. 1, → Einführung, 2.2.7; EG 67, 68) und der **Landesverteidigung** (Art. 7 Abs. 2 W-VO → Art. 4, 3.12.1)⁴³⁸ im überwiegenden⁴³⁹ öffentlichen Interesse liegen.

Im Bereich der erneuerbaren Energien (Art. 6 Abs. 1, → Einführung, 2.2.7; EG 67, 68) und der Landesverteidigung kann von der **Alternativenprüfung** i. S. d. Abs. 11 und 12 abgesehen

⁴²⁷ Hierzu EuGH, Urt. v. 3.4.2014 - C-301/12 (nur ökologische Kriterien sind bei Bewertung zu berücksichtigen) und Hoek, European Energy and Environmental Law Review 2024, 320 (329).

⁴²⁸ Schumacher/Schumacher, NuR 2013, 377.

⁴²⁹ Vgl. Art. 1 Abs. 1 Buchst. b W-VO, EG 17.

⁴³⁰ Ähnlich Hendrichke, ZUR 2025, 150 (154).

⁴³¹ Manche Mitgliedstaaten wollten mit dem Einschub der Naturkatastrophen sicherstellen, dass insbesondere Waldbrände von der Ausnahme erfasst sind. Allerdings könnte man sich ebenso auf den Standpunkt stellen, „dass der Begriff der höheren Gewalt im Unionsrecht jeweils spezifisch im Kontext des konkreten Rechtsaktes auszulegen ist. Da der Anlass der Wiederherstellungsverordnung das zerstörerische menschliche Verhalten gegenüber der Natur ist, könnte man möglicherweise auch argumentieren, dass höhere Gewalt nur solche Ereignisse meinen kann, die nicht auf menschlichem Verhalten beruhen“, Bodenbender, NuR 2024, 525 (530).

⁴³² Zum Einfluss des Klimawandels auf die Biodiversität, siehe Klotz/Settele, in: Klimawandel in Deutschland, Kapitel 15, S. 152-158.

⁴³³ Vertiefend Lees/Pedersen, Journal of Environmental Law, 2025, 37, 75 (93).

⁴³⁴ Die unterschiedlichen Formulierungen im Singular und Plural sind in der deutschen Fassung einzigartig und haben mit Blick auf die anderen Sprachfassungen keine Bedeutung, vgl. Bodenbender, NuR 2024, 525 (529).

⁴³⁵ Ähnlich für Art. 6 Abs. 4 FFH-RL bzw. § 34 BNatSchG: Möckel, in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 34 Rn. 142.

⁴³⁶ Zu den Abwägungsschwierigkeiten bei der FFH- und VRL, siehe Agustín García-Ureta, EU Biodiversity Law: Wild Birds and Habitats Directives, Europa Law Publishing 2020, S. 315–326.

⁴³⁷ Fellenberg, NVwZ 2025, 124 (128).

⁴³⁸ Zu diesen Vorschriften Gellermann, EurUP 2024, 215 (219); Bodenbender, NuR 2024, 525 (530); Hendrichke, ZUR 2025, 150 (157); Fellenberg, NVwZ 2025, 124 (128).

⁴³⁹ In anderen Sprachfassungen wird in Bezug auf das öffentliche Interesse in Art. 4 Abs. 14 und 15, Art. 5 Abs. 11 und 12 einerseits und Art. 6 Abs. 1 andererseits der gleiche Begriff (z.B. „overriding public interest“ und „intérêt public majeur“) verwendet. Der in der deutschen Fassung bestehende Unterschied (überwiegendes bzw. überragendes öffentliches Interesse) ist daher ohne Bedeutung. Zum Begriff des überragenden öffentlichen Interesses und dessen Verwendung im deutschen öffentlichen Recht: Birkner, NVwZ 2024, 138.

werden, soweit eine Strategische Umweltprüfung (SUP) oder einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt wurde. Grund für diese Ausnahmen ist, dass innerhalb der SUP und der UVP bereits eine Alternativenprüfung durchzuführen ist.⁴⁴⁰ Ob **Alternativlösungen** für einen Plan oder ein Projekt bestehen, ist für Verschlechterungen auf Biotoptypen-Flächen und in Habitaten der Arten **nach Abs. 11 im Einzelfall** zu prüfen, wobei die Ausnahme eng auszulegen ist.⁴⁴¹ Für Verschlechterungen außerhalb von Natura 2000-Gebieten i. S. d. Abs. 12 ist im Gesetzgebungsverfahren zur Verminderung des administrativen Aufwands⁴⁴² die Einzelfallprüfung für Pläne oder Projekte von überwiegendem öffentlichen Interesse gestrichen worden. Der Schutz der Biotoptypen-Flächen und Habitats der Arten außerhalb von Natura 2000-Gebieten, die Gegenstand des Abs. 10 sind, dürfte dennoch nicht wesentlich schwächer als innerhalb der Natura 2000-Gebiete sein (→ Art. 4 Abs. 14-16, 3.1.2.6).

⁴⁴⁰ Bodenbender, NuR 2024, 525 (530).

⁴⁴¹ StRspr. zu Art. 6 Abs. 4 FFH-RL: EuGH, Urt. v. 14.01.2016 – C-399/14, Rn. 73; EuGH, Urt. v. 26.10.2006 – C-239/04, Rn. 35; zur nationalen Umsetzungsvorschrift siehe auch Gellermann, in: Landmann/Rohmer, UmweltR, 106. EL Januar 2025, BNatSchG § 34.

⁴⁴² Bodenbender, NuR 2024, 525 (529).

3.3 Artikel 8 – Wiederherstellung städtischer Ökosysteme

3.3.1 Normtext

(1) Die Mitgliedstaaten stellen bis zum 31. Dezember 2030 sicher, dass in städtischen Ökosystemgebieten, die gemäß Artikel 14 Absatz 4 bestimmt werden, kein Nettoverlust an der nationalen Gesamtfläche städtischer Grünflächen und städtischer Baumüberschirmung gegenüber 2024 zu verzeichnen ist. Für die Zwecke dieses Absatzes können die Mitgliedstaaten die städtischen Ökosystemgebieten, in denen der Anteil städtischer Grünflächen in den Stadtzentren und städtischen Räumen mehr als 45 % beträgt und der Anteil der städtischen Baumüberschirmung mehr als 10 % beträgt, von dieser nationalen Gesamtfläche ausnehmen.

(2) Ab 1. Januar 2031 müssen die Mitgliedstaaten einen steigenden Trend in Bezug auf die nationale Gesamtfläche städtischer Grünflächen in städtischen Ökosystemgebieten, die gemäß Artikel 14 Absatz 4 bestimmt werden, erreichen, unter anderem durch die Integration städtischer Grünflächen in Gebäude und Infrastrukturen; dieser Trend wird ab dem 1. Januar 2031 alle sechs Jahre gemessen, bis ein gemäß Artikel 14 Absatz 5 festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist.

(3) Die Mitgliedstaaten müssen in jedem städtischen Ökosystemgebiet, das gemäß Artikel 14 Absatz 4 bestimmt wird, einen steigenden Trend in Bezug auf die städtische Baumüberschirmung erreichen; dieser Trend wird ab dem 1. Januar 2031 alle sechs Jahre gemessen, bis ein gemäß Artikel 14 Absatz 5 festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist.

3.3.2 Kommentierung

3.3.2.1 Allgemeines

Fachlicher Hintergrund

Rund 25,5 % der Landesfläche der Union sind urban geprägt.⁴⁴³ Wie im 47. Erwägungsgrund der W-VO erläutert, sind städtische Ökosysteme wichtige Lebensräume für Pflanzen, Vögel und Insekten und fungieren als Anbindung an Naturgebiete in den umliegenden ländlichen Gebieten. Sie erbringen zudem auch zahlreiche für die Menschen wichtige Ökosystemleistungen im Bereich Freizeitgestaltung und Erholung, der Katastrophenvorsorge und -kontrolle (bei Hochwasser und Wärmeinseleffekten), Kühlung, Erholung, Wasser- und Luftfiltration sowie Klimaschutz und -anpassung. Die Ausweitung von Grünflächen in städtischen Gebieten verlangsamt den Wasserabfluss und verringert die Gefahr der Verschmutzung von Flüssen durch Regenwasserüberlauf; er hilft dabei, die Temperaturen besonders in den heißen Monaten niedrig zu halten. Urbanes Grün fördert zudem das menschliche Wohlbefinden u.a. durch verbesserten Schlaf und reduziert erheblich Gesundheitsrisiken (Kreislaufkrankungen, Diabetes und psychische Erkrankungen).⁴⁴⁴ Für eine kosteneffiziente Anpassung an den Klimawandel und die Reduktion von Gefahren für die menschliche Gesundheit und eine Stei-

⁴⁴³ Eurostat, Urban-rural Europe, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban-rural_Europe_-_introduction#Area_and_population, zuletzt besucht am 20.01.2026.

⁴⁴⁴ WHO, Urban green and health, Oktober 2016, abrufbar unter <https://www.who.int/europe/publications/i/item/WHO-EURO-2016-3352-43111-60341>, zuletzt besucht am 24.08.2025.

gerung der Lebensqualität spielen die Entwicklung städtischer Grünflächen, die Baumüberschirmung und die Begrünung von Dächern und Außenwänden damit eine wichtige Rolle.⁴⁴⁵ Vor diesem Hintergrund erscheint es nicht verwunderlich, dass einer Befragung zufolge viele Städter*innen bereit sind, zur Begrünung ihrer Städte beizutragen.⁴⁴⁶ Im Gegensatz zum Kommissionsentwurf enthält die finale Fassung von Art. 8 keine quantitativen, zeitlich gebundenen Zielvorgaben für Grünflächen und hat damit eine geringere Steuerungswirkung.⁴⁴⁷

Unmittelbare Anwendbarkeit

Für alle Absätze des Art. 8 W-VO liegen die in der Vorbemerkung genannten Voraussetzungen für eine unmittelbare Anwendbarkeit allenfalls **nach Veröffentlichung des Wiederherstellungsplans** vor, da zunächst in dessen Rahmen die städtischen Ökosysteme gemäß Art. 14 Abs. 4 flächenscharf bestimmt werden müssen.⁴⁴⁸ Weicht der Mitgliedstaat von der Definition der städtischen Ökosystemgebiete nach den lokalen Verwaltungseinheiten (local administrative units (LAU)) ab, so kann er die städtischen Ökosysteme auch durch die Übermittlung von Geodaten im nationalen Wiederherstellungsplan bestimmen. . Damit wird jede betroffene Kommune oder definierte Teile davon im Wiederherstellungsplan genannt und es können **ortsspezifische Pflichten für die Kommunen als Trägerinnen öffentlicher Gewalt**⁴⁴⁹ bestehen. Zur unmittelbaren Anwendbarkeit der einzelnen Pflichten, siehe jeweils dort. Da sich Art. 8 Abs. 1 und 2 W-VO auf die nationale Gesamtfläche beziehen, kann das in Art. 8 Abs. 1 und 2 W-VO normierte Verschlechterungsverbot grundsätzlich nicht individuell geltend gemacht werden.⁴⁵⁰

3.3.2.2 Abs. 1: Nettoverlustverbot nach Abs. 1 S. 1 und Ausnahme S. 2

Art. 8 teilt die Wiederherstellungspflichten in Bezug auf Grünflächen und Baumüberschirmung in zwei Phasen. Nach Abs. 1 S. 1 stellen die Mitgliedstaaten bis zum 31. Dezember 2030 sicher, dass in städtischen Ökosystemgebieten, die gemäß Art. 14 Abs. 4 bestimmt werden, **kein Nettoverlust** an der nationalen Gesamtfläche städtischer Grünflächen und nationalen Gesamtfläche der städtischer Baumüberschirmung gegenüber 2024 (mit Beginn der Überwachung nach Art. 20 Abs. 3 W-VO am 18. August 2024)⁴⁵¹ zu verzeichnen ist. Etwaige Verluste an einer Stelle müssen somit an anderer Stelle ausgeglichen werden.⁴⁵² Dabei kommt es mit Blick auf den Zweck der Norm und die unterschiedlichen Sprachfassungen der W-VO auf **die jeweilige Gesamtfläche** im Sinne von Art. 3 Nr. 20 und 21 W-VO und nicht auf

⁴⁴⁵ EG 18 mit Verweis auf Kommissionsmitteilung vom 24. Februar 2021 „Ein klimaresilientes Europa aufbauen — die neue EU-Strategie für die Anpassung an den Klimawandel“; siehe auch SRU, Umwelt und Gesundheit, 2023; SRU, Wohnungsneubau langfristig denken, 2018; WBGU, Gesund leben auf einer gesunden Erde, 2023; BfN, Urbane Grüne Infrastruktur. Grundlage für attraktive und zukunftsfähige Städte. Hinweise für die kommunale Praxis, 2017; Naturkapital Deutschland - TEEB DE, Ökosystemleistungen in der Stadt, Gesundheit schützen und Lebensqualität erhöhen, 2016.

⁴⁴⁶ Pröbstl-Haider et al., Urban Sci. 2025, 9, 124.

⁴⁴⁷ Bodenbender, NuR 2024, 525 (531).

⁴⁴⁸ Wilcken, NVwZ 2025, 730 (732); Hendrichke, NuR 2025, 669 (669).

⁴⁴⁹ Wilcken, NVwZ 2025, 730 (732).

⁴⁵⁰ Eine Berücksichtigungspflicht im Rahmen einer Abwägung besteht gleichwohl, Hendrichke, NuR 2025, 669 (669).

⁴⁵¹ Hendrichke, NuR 2025, 669 (675).

⁴⁵² Bodenbender, NuR (2024), 525 (531); ausführlich Hendrichke, DVBl 2026, 701.

die addierte Gesamtheit beider Summen an.⁴⁵³ Ein anderes, beide Flächen verrechnendes Verständnis würde die Einhaltung der Pflicht und das entsprechende Monitoring erschweren. Die Flächen sind somit getrennt zu erfassen und jeweilige Nettoverluste zu verhindern.

Städtische Ökosystemgebiete werden durch die Mitgliedstaaten bestimmt und im Wiederherstellungsplan gebietsgenau festgelegt. Art. 14 Abs. 4 i.V.m. Art. 3 Abs. 15 bis 18 W-VO gibt vor, dass alle nach der VO (EG) Nr. 1059/2003 vom 26. Mai 2003 über die Schaffung einer gemeinsamen Klassifikation der Gebietseinheiten für die Statistik (NUTS) mit Blick auf ihren Verstädterungsgrad als solche von Eurostat erfassten Städte, kleineren Städte und Vororte in Gänze oder Teile davon, zumindest aber die Stadtzentren, städtischen Räume und, sofern vom betreffenden Mitgliedstaat als angemessen eingestuft, stadtnahen Gebiete, zu erfassen sind. Nach Art. 3 Nr. 17 sind **Städte** lokale Verwaltungseinheiten, in denen mindestens 50 % der Bevölkerung in einem oder mehreren Stadtzentren lebt. Nach Art. 3 Nr. 18 sind **kleinere Städte und Vororte** Kommunen, in denen weniger als 50 % der Bevölkerung in einem Stadtzentrum leben, aber mindestens 50 % in einem städtischen Raum. **Stadtzentren und städtische Räume** sind Gebietseinheiten in Städten sowie kleineren Städten und Vororten, die nach einer gemäß Art. 4b Abs. 2 der Verordnung (EG) Nr. 1059/2003 festgelegten rasterbasierten Typologie klassifiziert sind (Art. 3 Nr. 16). Daraus folgt, dass **ländliche Gebiete**, in denen keine Rasterzelle als Stadtzentrum (Siedlungsdichte 1500 Einwohnende/km², mindestens 50.000 Einwohnende) oder städtischer Raum (Siedlungsdichte 300/km², mindestens 5.000 Einwohnende) eingeordnet ist, nicht vom Anwendungsbereich der Verordnung erfasst sind.⁴⁵⁴ Zudem können die Mitgliedstaaten die städtischen Ökosystemgebiete von zwei oder mehr aneinander angrenzenden Städten, kleineren Städten und Vororten zu einem städtischen Ökosystemgebiet **zusammenführen**. Dies bietet sich besonders bei gemeinsamer Flächennutzungsplanung von Gemeinden an.⁴⁵⁵ Eine Festlegung entlang administrativer Grenzen dürfte für Städte unter Berücksichtigung bestehender Freiraumkonzepte bzw. Masterpläne für das Stadtgrün sinnvoll erscheinen.⁴⁵⁶ Beim Zuschnitt der städtischen Ökosystemgebiete besteht großes Synergiepotential mit den Zielen der „**Deutschen Anpassungsstrategie an den Klimawandel**“ (DAS) im Bereich „Stadt und Siedlungsentwicklung“.⁴⁵⁷ Nach Art. 19 Abs. 1 W-VO ist der nationale Wiederherstellungsplan in bestimmten Abständen zu überprüfen. In diesem Zusammenhang dürfte auch eine Änderung der Grenzen der städtischen Ökosystemgebiete möglich sein.⁴⁵⁸

Nach Art. 3 Nr. 20 W-VO sind **städtische Grünflächen** „die Gesamtfläche von Bäumen, Büschen, Sträuchern, dauerhafter krautiger Vegetation, Flechten und Moosen sowie Teichen und Wasserläufen in Städten oder in kleineren Städten und Vororten“. Die W-VO differenziert dabei weder zwischen privaten und öffentlichen Flächen⁴⁵⁹ noch dem baulichen Außen-

⁴⁵³ Vertiefend Hendrichke, NuR 2025, 669 (669); aA Schieferdecker, NVwZ 2024, 1865 (1867), der aus der Verwendung des Singulars in der deutschen Fassung ableiten will, dass „die Flächen der städtischen Grünflächen und der städtischen Baumüberschirmung für den Zweck dieses Verschlechterungsverbots zu einer gemeinsamen nationalen Gesamtfläche addiert werden, soweit sie sich nicht überlagern.“

⁴⁵⁴ Schumacher, ZUR 2025, 531 (533).

⁴⁵⁵ Hendrichke, NuR 2025, 669 (669); Schumacher, ZUR 2025, 531 (533).

⁴⁵⁶ Wilcken, NVwZ 2025, 730 (732).

⁴⁵⁷ Hierzu Schumacher, ZUR 2025, 531 (534).

⁴⁵⁸ Hendrichke, NuR 2025, 669 (669).

⁴⁵⁹ So auch Wilcken, NVwZ 2025, 730, 732; Hendrichke, NuR 2025, 669 (669).

und Innenbereich. Unerheblich sind zudem planerische Festlegungen.⁴⁶⁰ Die **städtische Baumüberschirmung** ist die Gesamtfläche der Baumbedeckung in Städten sowie in kleineren Städten und Vororten (Art. 3 Nr. 21 W-VO). Beide Flächentypen werden auf der Grundlage der Daten des Copernicus-Landüberwachungsdiensts und ggf. anderer geeigneter von den Mitgliedstaaten zur Verfügung bereitgestellten Daten berechnet.⁴⁶¹

Abs. 1 S. 2 regelt eine **Ausnahme** zur Nettoverlustverbot, die besonders mit Blick auf Städte mit sehr hohem Wald- und Grünflächenanteil im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens eingeführt wurde. Die Ausnahme sieht vor, dass Mitgliedstaaten die städtischen Ökosystemgebiete, in denen der Anteil städtischer Grünflächen in den Stadtzentren und städtischen Räumen mehr als 45 % beträgt und der Anteil der städtischen Baumüberschirmung mehr als 10 % beträgt, von der nationalen Gesamtfläche städtischer Grünflächen und der nationalen Gesamtfläche städtischen Baumüberschirmung ausnehmen können. In Bereichen, in denen die Mitgliedstaaten von der Ausnahme Gebrauch machen, dürfen **Nettoverluste** insoweit hinzunehmen sein, als dass dadurch keiner der genannten Schwellenwerte unterschritten wird. Anderenfalls würde der Grund für die Privilegierung wegfallen und die Gebiete müssten in die festgelegten Ökosystemgebiete integriert werden. Es kann vermutet werden, dass der durch die Europäische Kommission bis zum 31. Dezember 2028 mittels Durchführungsrechtsakten festgelegte Orientierungsrahmen für das durch die Mitgliedstaaten festzulegende **zufriedenstellende Niveau** (→ Art. 14 Abs. 5 Buchst. d und e, Art. 20 Abs. 10 W-VO) bei einem Anteil einer städtischen Baumüberschirmung von 10 % liegen wird, da der Kommissionsentwurf in Art. 6 Abs. 2 Buchst. a 10 % als ausreichend ansah.⁴⁶²

Die **Ausnahme** nach S. 2 ist **abschließend**. Der Wortlaut lässt nicht erkennen, dass der Normgeber lediglich ein Regelbeispiel aufzählen wollte. Dafür spricht auch die Entstehungsgeschichte. Der Vorschlag der Kommission, mithin die Ursprungsfassung, enthielt keine Ausnahme. Satz 2 wurde in den Verhandlungen durch den Rat bzw. das Parlament eingeführt. Das Bedürfnis nach **weiteren Ausnahmen**, beispielsweise hinsichtlich denkmalgeschützter Innenstädte, dürfte nicht bestehen, weil Art. 14 Abs. 2 W-VO den Mitgliedstaaten einen Spielraum gewährt: Sie können entscheiden, ob das städtische Ökosystemgebiet die gesamte Stadt (oder die gesamte kleinere Stadt und den gesamten Vorort) oder Teile der Stadt (oder der kleineren Stadt und des Vororts), einschließlich zumindest ihrer Stadtzentren, städtischen Räume und, sofern vom betreffenden Mitgliedstaat als angemessen eingestuft, stadtnahen Gebiete umfasst. Stadtzentren müssen damit nicht zwingend alleinige Bezugsgröße sein, sondern können um weitere urbane Gebiete erweitert werden, so dass den Städten Gestaltungsspielräume bleiben.⁴⁶³ Gleichzeitig dürfen die Ziele der doppelten und dreifachen Innenentwicklung⁴⁶⁴ mit Blick auf das „No net land take“-Ziel der Europäischen

⁴⁶⁰ Hendrichske, NuR 2025, 669 (669).

⁴⁶¹ Vertiefend Wilcken, NVwZ 2025, 730 (733).

⁴⁶² So auch Bodenbender, NuR 2024, 525 (531) und Schumacher, ZUR 2025, 531 (534).

⁴⁶³ Vgl. auch Wilcken, NVwZ 2025, 730 (732); Schieferdecker, NVwZ 2024, 1865 (1867 f).

⁴⁶⁴ Dazu Schubert et al, Dreifache Innenentwicklung - Definition, Aufgaben und Chancen für eine umweltorientierte Stadtentwicklung, UBA-Hintergrundpapier, Mai 2023.

Union⁴⁶⁵ und Deutschlands⁴⁶⁶ nicht aus dem Blick geraten, da eine Ausweitung des baulichen Innenbereichs bzw. Zersiedlung mit entsprechendem Grünflächenanteil die Flächenneuanspruchnahme und den Druck auf die Ökosysteme weiter erhöhen würde.

Das Nettoverlustverbot ist weder bzgl. der Grünflächen noch bzgl. der Baumüberschirmung für Kommunen **unmittelbar anwendbar** (zu den Voraussetzungen → 2.4.1).⁴⁶⁷ Denn der Bezugspunkt des Verbots des Nettoverlustes (wie auch der Pflicht des steigenden Trends) von Grünflächen ist die *“nationale Gesamtfläche”*. Gleiches gilt für das Verbot des Nettoverlusts von Baumüberschirmung (vgl. Art. 8 Abs. 1 S. 2 W-VO „those national areas“ und einheitliches Format für den nationalen Wiederherstellungsplan⁴⁶⁸ Gliederungspunkt 8.1.3.2 „national tree canopy cover“). Dies bedeuten, dass die Ziele des Art. 8 Abs. 1 (und 2, nicht jedoch bzgl. des steigenden Trends der Baumüberschirmung nach Abs. 3) bei der **Bauleitplanung** in den definierten städtischen Ökosystemgebieten ohne weitere nationale Regelung keine zwingenden Vorgaben machen.⁴⁶⁹ Für die Erfüllung der Pflichten aus Art. 8 Abs. 1 würde es genügen, wenn bundesweit der Prozentsatz an Grünflächen und Baumüberschirmung in den bestimmten Gebieten insgesamt erhalten bliebe. Dies könnte dadurch bereits gewährleistet werden, dass in manchen Kommunen dieser rückläufig ist und in anderen dafür zunimmt. Da sich jedoch jede einzelne Bautätigkeit auf die Zielerreichung auswirken wird, ist es ratsam, statt eines kriteriengestützten Verteilungsschlüssels und/oder eines „interkommunalen Ausgleichsmechanismus“ eine **Gleichverteilung der notwendigen Flächen** innerhalb jedes städtischen Ökosystemgebiets vorzusehen, also im **nationalen Recht vorzuschreiben**, dass die Pflicht zum Nettoverlustverbot der nationalen Gesamtfläche von allen Ländern bzw. allen Städten gleichermaßen zu erfüllen ist.⁴⁷⁰ Dies gilt auch trotz der im BauGB bereits heute vorgesehenen Instrumente für den Erhalt und die Mehrung von Grünflächen und Bäumen.⁴⁷¹ Denn eine Gleichverteilung der Nettoverlustverbot und des steigenden Trends für die Länder oder regionalen bzw. lokalen Planungsträger kann gewährleisten, dass die gesundheitlichen Vorteile von städtischem Grün für alle Anwohnende gleichermaßen gesundheitliche Risiken

⁴⁶⁵ Vgl. Europäische Kommission (2011), Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa; Europäische Kommission (2021). Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen - EU-Bodenstrategie für 2030: Die Vorteile gesunder Böden für Menschen, Lebensmittel, Natur und Klima nutzen; Gensheimer et al. (ESPO), No net land take trajectories, Oktober 2024.

⁴⁶⁶ Das europäische „no net land take“ (NNLT)-Ziel findet sich seit 2021 auch in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie: „Bis zum Jahr 2050 wird eine Flächenkreislaufwirtschaft angestrebt. Das heißt, es sollen netto keine weiteren Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke beansprucht werden“, Bundesregierung, Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie – Weiterentwicklung, Berlin 2021, S. 271.

⁴⁶⁷ So auch Schieferdecker, NVwZ 2024, 1865 (1867); Wilcken, NVwZ 2025, 730 (733); Schumacher, ZUR 2025, 531 (536).

⁴⁶⁸ Anhang der Durchführungsverordnung (EU) 2025/912 der Kommission vom 19. Mai 2025 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich eines einheitlichen Formats für den nationalen Wiederherstellungsplan.

⁴⁶⁹ Schumacher, ZUR 2025, 531 (535); Wilcken, NVwZ 2025, 730 (733).

⁴⁷⁰ Hierbei wird in Anbetracht des hier vertretenen engen Aufgabenbegriffs davon ausgegangen, dass die Grünflächenerhaltung auch bisher schon zu den Aufgaben der Gemeinden bei der Nutzung ihrer Kompetenzen zur Bauleitplanung gehört (siehe § 1 VI Nr. 14 BauGB; siehe auch BVerwG Urt. v. 25.4.2023 – 4 CN 5.21, Überplanung einer sogenannten Außenbereichsinsel im beschleunigten Verfahren, NVwZ 2023, 1498, Rn. 28).

⁴⁷¹ Die Instrumente vertiefend Schumacher, ZUR 2025, 531 (537 f.) und Hendrichke, DVBl 2026, ff.

reduzieren,⁴⁷² klimawandelbedingte Hitze abgefedert, die für alle Anwohnende gleichermaßen notwendige Naherholung gewährleisten und ein Biotopverbund hergestellt wird.⁴⁷³ Grünflächen in einer Region zu konzentrieren anstatt sie auf alle Kommunen gleich zu verteilen würde den Zwecken der W-VO zuwiderlaufen.

3.3.2.3 Abs. 2: Steigender Trend Grünflächen

Ab 1. Januar 2031 müssen die Mitgliedstaaten einen steigenden Trend⁴⁷⁴ (→ 2.4.5) in Bezug auf die nationale Gesamtfläche städtischer Grünflächen in den nach Art. 14 Abs. 4 bestimmten städtischen Ökosystemgebieten erreichen. Diese Pflicht erfasst auch die nach Abs. 1 S. 2 ausgenommenen Flächen (Wortlaut Abs. 1 S. 2 „für die Zwecke dieses Absatzes“), soweit diese das zufriedenstellende Niveau (noch) nicht oder nicht mehr erreichen.⁴⁷⁵ Zur Erfüllung der Pflicht können sie städtische Grünflächen beispielsweise in Gebäuden, Fassaden und Infrastrukturen integrieren. Offen ist, ob solche neuen Grünflächen vollständig in die Berechnung der nationalen Gesamtfläche eingerechnet werden können, wenn ihr naturschutzfachlicher Wert geringer ausfällt als der von herkömmlichen Grünflächen oder ob – z.B. im Rahmen der Definition des „zufriedenstellenden Niveaus“⁴⁷⁶ – die Minderwertigkeit berücksichtigt werden könnte.⁴⁷⁷ Der zunehmende Trend wird ab dem 1. Januar 2031 alle sechs Jahre gemessen, bis ein festgelegtes zufriedenstellendes Niveau (Art. 14 Abs. 5 Buchst. d), Art. 20 Abs. 10 W-VO)) erreicht ist. Aufgrund des Bezugs zur nationalen Gesamtfläche der Grünflächen ist diese Pflicht **nicht unmittelbar für Kommunen anwendbar**. Im Zusammenhang mit der Durchführung der Verordnung sind Bund und Länder berufen, weitere Regelungen zu treffen (→ zur Frage der Verteilung der Flächen siehe vorherige Seite).

3.3.2.4 Abs. 3: Steigender Trend Baumüberschirmung

Im Vergleich zum Nettoverlustverbot der Baumüberschirmung nach Abs. 1 S. 1 ist die Pflicht betreffend den steigenden Trend der Baumüberschirmung nach Art. 8 Abs. 3 W-VO eindeutig formuliert. Danach müssen die Mitgliedstaaten „in jedem städtischen Ökosystemgebiet, das gemäß Artikel 14 Abs. 4 bestimmt wird, einen steigenden Trend in Bezug auf die städtische Baumüberschirmung erreichen“.⁴⁷⁸ Diese Pflicht gilt für jedes einzelne im Plan genannte Gebiet und ist damit für jede Kommune, die städtische Ökosysteme nach dem Wiederherstellungsplan beinhaltet, **unmittelbar anwendbar**.⁴⁷⁹ Da der Trend erst ab dem 1. Januar 2031 alle sechs Jahre zu messen ist, gilt diese Pflicht erst ab diesem Zeitpunkt; anderenfalls wäre die Einhaltung der Pflicht faktisch nicht überprüfbar. Vor 2031 gilt allein das Netto-Null-Ziel nach Abs. 1 S. 1.

⁴⁷² Zum Verhältnis von Art. 8 und Umweltgerechtigkeit, siehe Wils, National implementation of the Nature Restoration Law: a crucial opportunity to address the missing link of environmental justice, European Law Blog, 7 July 2025, <https://www.europeanlawblog.eu/pub/jghlh4z8>, zuletzt abgerufen am 20.1.2026 und Korpilo et al, Ambio 2025 (54), 1611–1620.

⁴⁷³ Dazu näher Köck et. al., NVwZ 2024, 296 f.

⁴⁷⁴ Zum Begriff siehe auch Hendrichske, NuR 2025, 669 (671).

⁴⁷⁵ So aber auch Schumacher, ZUR 2025, 531 (533/535).

⁴⁷⁶ Kritisch wegen der eingeschränkten satellitengestützten Überwachungsmöglichkeit, Schumacher, ZUR 2025, 531 (534).

⁴⁷⁷ Bodenbender, NuR 2024, 525 (531).

⁴⁷⁸ Schieferdecker will trotz der sprachlichen Unterschiede keinen Unterschied zu Art. 8 Abs. 2 sehen, vgl. NVwZ 2024, 1865 (1867).

⁴⁷⁹ In der Rechtsfolge nicht zwischen Abs. 1/2 und Abs. 3 differenzierend: Schumacher, ZUR 2025, 531 (535).

3.3.2.5 Verhältnis zu anderen Vorschriften

Im Gegensatz zu anderen Verpflichtungen unter der W-VO, stützt Art. 8 W-VO nicht auf bestehendes Unionsrecht auf, sondern statuiert neue Pflichten. Synergien bestehen insbesondere zu den unionalen Baumpflanzungspflichten nach Art. 13 W-VO.

3.4 Artikel 11 – Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme (ohne Abs. 4)

3.4.1 Normtext

(1) Zusätzlich zu den Flächen, die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß Artikel 4 Absätze 1, 4 und 7 unterliegen, ergreifen die Mitgliedstaaten Wiederherstellungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um die biologische Vielfalt von landwirtschaftlichen Ökosystemen zu verbessern, wobei dem Klimawandel, den sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen von ländlichen Gebieten sowie der Notwendigkeit, die nachhaltige landwirtschaftliche Erzeugung in der Union sicherzustellen, Rechnung getragen wird.

(2) Die Mitgliedstaaten ergreifen Maßnahmen, die darauf abzielen, dass auf nationaler Ebene ein Aufwärtstrend bei mindestens zwei der folgenden drei Indikatoren für landwirtschaftliche Ökosysteme gemäß Anhang IV erreicht wird, gemessen im Zeitraum vom 18. August 2024 bis zum 31. Dezember 2030 und danach alle sechs Jahre, bis ein gemäß Artikel 14 Absatz 5 festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist:

- a) Index der Grünlandschmetterlinge;
- b) Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden;
- c) Anteil landwirtschaftlicher Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt.

(3) Die Mitgliedstaaten ergreifen Wiederherstellungsmaßnahmen, die darauf abzielen, dass der Index häufiger Feldvogelarten auf nationaler Ebene auf der Grundlage der in Anhang V genannten Arten (indexiert am 1. September 2025 = 100) folgende Werte erreicht:

- a) 110 bis 2030, 120 bis 2040 und 130 bis 2050 in den in Anhang V aufgeführten Mitgliedstaaten mit historisch stärker erschöpften Feldvogelpopulationen;
- b) 105 bis 2030, 110 bis 2040 und 115 bis 2050 in den in Anhang V aufgeführten Mitgliedstaaten mit historisch weniger stark erschöpften Feldvogelpopulationen.

(4) [...] ⁴⁸⁰

3.4.2 Kommentierung

3.4.2.1 Allgemeine Erläuterungen

Die Wiederherstellung der Natur in landwirtschaftlichen Ökosystemen ist sehr bedeutsam für die Sicherstellung **der natürlichen Lebensgrundlagen**.⁴⁸¹ Zum einen unterliegen rund 50 % der Landfläche Deutschlands der landwirtschaftlichen Bewirtschaftung; zum anderen wurden im Zuge der landwirtschaftlichen Nutzbarmachung und Intensivierungen die Standortverhältnisse und die Artenzusammensetzung in den Ökosystemen verändert. In Folge dessen kommen in den landwirtschaftlich dominierten Ökosystemen wie Dauergrünland oder Acker in Abhängigkeit von der Bewirtschaftungsweise oftmals andere oder auch weniger

⁴⁸⁰ Hinweis: Die vom Bundesamt für Naturschutz beauftragte Untersuchung zu Art. 11 W-VO beschränkt sich auf die Absätze 1 bis 3, weshalb der Absatz 4 zur Wiederherstellung von entwässerten, landwirtschaftlich genutzten Moorböden hier nicht abgedruckt ist.

⁴⁸¹ Vgl. UBA, Daten zur Umwelt und Landwirtschaft 2018; SRU/WBBGR/WBW, Renaturierung: Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften, 2024, S. 21 ff.

wildlebende Arten vor und sind auch die Funktionen und gesellschaftlich nützlichen Leistungen dieser Ökosysteme vielerorts verändert oder eingeschränkt sind (→ 2.2.5).

Art. 11 W-VO soll nach dem europäischen Gesetzgeber nicht lediglich im Interesse des Naturschutzes die negativen Auswirkungen landwirtschaftlicher Bodennutzungen verringern, sondern auch langfristig die **Lebensmittelversorgung und Ernährungssicherheit** in der EU sicherstellen helfen, damit auch zukünftig sichere, nahrhafte und erschwingliche Lebensmittel nachhaltig und in ausreichendem Umfang in der EU erzeugt werden (EG 20, 54). Dabei ging der europäische Gesetzgeber davon aus, dass für die Bereitstellung von nachhaltigen, nahrhaften und erschwinglichen Lebensmitteln widerstandsfähige Ökosysteme in Agrarlandschaften erforderlich sind und hierfür insbesondere eine größere biologische Vielfalt nötig ist (EG 54).

Dieser über einen reinen Naturschutz hinausgehende Zweck von Art. 11 W-VO wird auch normativ deutlich, da nach Abs. 1 die Wiederherstellungsmaßnahmen bei landwirtschaftlichen Ökosystemen **zusätzlich** zu den Wiederherstellungsmaßnahmen nach Art. 4 Abs. 1, 4 und 7 W-VO, die vor allem dem Schutz bestimmter Lebensraumtypen und Habitaten bestimmter Arten dienen, zu ergreifen sind. Nach dem Verständnis des europäischen Gesetzgebers – und im Einklang mit dem naturwissenschaftlichen Kenntnisstand – wirkt sich die Wiederherstellung von landwirtschaftlichen Ökosystemen wegen des Erhalts der damit verbundenen Ökosystemleistungen (→ 1 Einführung) langfristig positiv auf die landwirtschaftlichen Erträge sowie auf die Widerstandsfähigkeit der Landwirtschaft gegenüber dem Klimawandel und Umweltrisiken aus.⁴⁸²

Insofern geht Art. 11 W-VO anders als Art. 4 W-VO deutlich **über die Zielsetzungen und Verpflichtungen der FFH-RL und VRL** hinaus. Diese bezwecken den Erhalt und die Wiederherstellung ausgewählter Lebensraumtypen, Habitate und Populationen bestimmter Arten und enthalten keine speziellen Anforderungen für landwirtschaftliche Bodennutzungen, wobei sie aber landwirtschaftliche Nutzungen oder Flächen nicht ausklammern.⁴⁸³ Konkrete Regelungen in Verordnungen oder Richtlinien hinsichtlich landwirtschaftlicher Bodennutzungen bestehen bisher im europäischen Recht nur im Wasserrecht, im Pflanzenschutzmittelrecht, in den förderrechtlichen Verordnungen zur **Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP)** und im Recht des ökologischen Landbaus (→ 2.2).

Die Umsetzung von Art. 11 W-VO kann von der Europäischen Kommission nach **Art. 27 W-VO** vorübergehend ausgesetzt werden, soweit und solange dies unbedingt aufgrund eines unvorhersehbaren, außergewöhnlichen und nicht provozierten Ereignisses, das sich der Kontrolle der Union entzieht und schwerwiegende unionsweite Folgen für die Verfügbarkeit von Flächen hat, die erforderlich sind, um eine ausreichende landwirtschaftliche Erzeugung für den Lebensmittelverbrauch in der Union sicherzustellen.

⁴⁸² In EG 20 verweist der Gesetzgeber explizit auf die Mitteilung der Europäischen Kommission, Gewährleistung der Ernährungssicherheit und Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Lebensmittelsysteme, 2022.

⁴⁸³ Vgl. EuGH, Urt. v. 1.8.2025 – C-784/23; Urt. v. 14.11.2024 – C-47/23; Urt. v. 4.3.2021 – C-473/19 und C-474/19; Urt. v. 7.11.2018 – C-293/17 und C-294/17, Rn. 72 f.; Urt. v. 4.3.2010 C-241/08, Rn. 39, 56; Urt. v. 25.11.1999 – C-96/98, Rn. 29, 45 f.; Urt. v. 18.12.2007 – C-186/06, Rn. 26 ff.; Urt. v. 13.06.2002 – C-117/00, Rn. 22-33; Europäische Kommission, Farming for Natura 2000 – Guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives, based on Member States good practice experiences, 2014.

Art. 11 Abs. 1-3 W-VO ergänzen das bestehende europäische Agrarumweltrecht um naturschutzrechtliche Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der **Verbesserung der biologischen Vielfalt von landwirtschaftlichen Ökosystemen**. Die konkrete Abstimmung mit der GAP und dem diesbezüglichen Agrarförderrecht (insbesondere in der GAP-Strategieplan-VO) hat der europäische Gesetzgeber aber den Mitgliedstaaten überlassen und lediglich eine Berücksichtigungspflicht bei den nationalen Wiederherstellungsplänen in Art. 14 Abs. 10 und 11 W-VO normiert.⁴⁸⁴ Nach Ansicht des europäischen Gesetzgebers soll auch die GAP einen Beitrag zur Verbesserung der biologischen Vielfalt in landwirtschaftlichen Ökosystemen leisten. Er verweist hierbei in EG 58 insbesondere auf den GAP-Konditionalitätsstandard Nr. 8 für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ 8) des Anhangs III der GAP-Strategieplan-VO, wobei diese GLÖZ 8-Vorgaben 2024 deutlich abgeschwächt wurden.⁴⁸⁵ Des Weiteren knüpft der W-VO-Gesetzgeber in Anhang IV hinsichtlich des in Art. 11 Abs. 2 W-VO zur Auswahl gestellten Indikators „Anteil der landwirtschaftlichen Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt“ an vorhandene Methodiken und Datenerhebungen im Rahmen der GAP an.

Der **Konkretisierungsgrad der Verpflichtungen** in Art. 11 W-VO variiert. Die Regelungen zur allgemeinen Verbesserung der biologischen Vielfalt in Abs. 1 bis 3 lassen den Mitgliedstaaten **große Spielräume** sowohl bei den zu ergreifenden Maßnahmen als auch bei den anzustrebenden Zielniveaus der in Abs. 2 zur Auswahl gestellten Indikatoren. Bei der Wiederherstellung von entwässerten und landwirtschaftlich genutzten Moorböden hat der europäische Gesetzgeber in **Abs. 4 deutlich detailliertere Regelungen** erlassen und terminierte quantitative Ziele festgesetzt. Insgesamt gleicht Abs. 4 in Anbetracht seiner sieben Unterabsätze eher einem eigenständigen Artikel zu Moorböden, so dass Art. 11 W-VO regelungstechnisch zweigeteilt ist. Allerdings können Maßnahmen nach Abs. 1 bis 3 auch auf den in Abs. 4 genannten entwässerten Moorflächen ergriffen werden, so dass die Mitgliedstaaten die Wiederherstellung und Wiedervernässung von entwässerten Moorböden unter Umständen auch dazu nutzen können, um auf nationaler Ebene Indikatoren im Sinne von Abs. 2 und 3 zu verbessern, um die dortigen Zielwerte zu erreichen. So kann beispielsweise die Falterart *Euphydryas aurinia* (Goldener Scheckenfalter), welche zu den Arten des Index der Grünlandschmetterlinge zählt (Art. 11 Abs. 2 Buchst. a W-VO), von der Wiedervernässung von Feucht- und Moorwiesen profitieren.

Nach Abs. 1 sind Wiederherstellungsmaßnahmen in landwirtschaftlichen Ökosystemen „**zusätzlich** zu den Flächen, die Wiederherstellungsmaßnahmen gem. Art. 4 Abs. 1, 4 und 7 unterliegen,“ zu ergreifen. Hieraus folgt nicht, dass bei Flächen nach Art. 4 bestimmte Wiederherstellungsmaßnahmen (z.B. Anlegung von Landschaftselementen mit großer Vielfalt oder Wiedervernässung) ausgeschlossen wären, sondern lediglich, dass nach Einschätzung des europäischen Gesetzgebers auch außerhalb dieser Flächenkulisse (weitere) Maßnahmen zur Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme zu ergreifen sind (→ 3.1.2.1).

⁴⁸⁴ Vgl. Qasem/Rehder, ZUR 2025, 3 (8).

⁴⁸⁵ Vgl. Art. 1 Abs. 2 und Anhang der Verordnung (EU) 2024/1468 vom 14. Mai 2024 zur Änderung der Verordnungen (EU) 2021/2115 und (EU) 2021/2116 in Bezug auf Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand, Regelungen für Klima, Umwelt und Tierwohl, Änderungen der GAP-Strategiepläne, Überprüfung der GAP-Strategiepläne und Ausnahmen von Kontrollen und Sanktionen, ABl. L, 2024/1468, 24.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1468/oj>.

Nach Art. 11 Abs. 1 bis 3 W-VO haben die Mitgliedstaaten Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, um auf **nationaler Ebene Verbesserungen** bei den in Abs. 2 und 3 vorgegebenen Indikatoren zu erreichen. Die **Bezugsebene** ist daher nicht wie bei Art. 4 Abs. 1 und 7 eine konkrete Fläche mit einem bestimmten Lebensraumtyp oder Artenhabitat.

Bezüglich der nach Art. 11 Abs. 1 (und 4 W-VO) zu ergreifenden Wiederherstellungsmaßnahmen ist hervorzuheben, dass Art. 11 die allgemeine **Verbesserung der biologischen Vielfalt** und den Erhalt der **Kohlenstoffvorräte** in Agrarlandschaften (in mineralischen Ackerböden und in Moorböden) bezweckt und nicht wie Art. 4 Schutz und Wiederherstellung von besonders schützenswerten oder gefährdeten Lebensraumtypen und Artenhabitaten zum Ziel hat. Nach Art. 11 Abs. 1 W-VO ist beim Ergreifen von Wiederherstellungsmaßnahmen immer auch dem Klimawandel, den sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen von ländlichen Gebieten sowie der Notwendigkeit, die nachhaltige landwirtschaftliche Erzeugung in der Union sicherzustellen, Rechnung zu tragen. Auszuwählen sind daher Maßnahmen, die zum einen möglichst wirksam (effektiv) und wirtschaftlich (effizient) sind und zum anderen möglichst den Klimaschutz und/oder die Klimaanpassung sowie die Interessen der Landnutzer*innen und Landbewohner*innen befördern und dauerhaft eine nachhaltige Agrarproduktion sichern.

Mit Ausnahme der Wiedervernässung von entwässerten, landwirtschaftlich genutzten Moorböden in Abs. 4, gibt Art. 11 W-VO den Mitgliedstaaten keine **bestimmten Maßnahmen** vor. Der europäische Gesetzgeber hat lediglich in Anhang VII beispielhaft eine Vielzahl von in Betracht kommenden Wiederherstellungsmaßnahmen aufgelistet. Insbesondere Abs. 1 bis 4, 16 bis 20, 22, 24 und 30 Anhang VII betreffen auch landwirtschaftliche Ökosysteme oder befördern die Verpflichtungen in Art. 11 W-VO. Die genannten Maßnahmen reichen von der Reduzierung von beeinträchtigenden Bewirtschaftungspraktiken und Betriebsmitteln (Abs. 18-20, 24, 30 Anhang VII) über die Diversifizierung und Strukturierung von Agrarlandschaften (Abs. 16, 17, 22 Anhang VII) bis hin zur aktiven Wiederherstellung natürlicher oder naturnaher Standortverhältnisse mit daran angepassten Bewirtschaftungsformen (Abs. 1-4 Anhang VII).⁴⁸⁶ Aufgrund der expliziten Bezeichnung als „Liste von Beispielen“ macht der europäische Gesetzgeber deutlich, dass die dort genannten Maßnahmen **weder verbindlich zu ergreifen noch abschließend** sind. Allerdings sind einige der dort genannten Maßnahmen Best-Practice-Maßnahmen, die vielfältige Vorteile und Synergien sowohl für den Erhalt der natürli-

⁴⁸⁶ Vgl. die Übersicht der verschiedenen Formen von Renaturierung in SRU/WBBGR/WBW, Renaturierung: Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften, 2024, S. 15 f.

chen Lebensgrundlagen der Gesellschaft als auch für die mittel- und langfristige Sicherstellung der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bewirtschaftung in Zeiten des Klimawandels bieten.⁴⁸⁷

Mit welchen Maßnahmen, bei welchen landwirtschaftlichen Ökosystemen und Flächen sowie in welchem flächenmäßigen Umfang die Verbesserungen erreicht werden sollen, steht bei Abs. 1 bis 3 im **Auswahlermessen der Mitgliedstaaten**. Es gibt auch keine Vorgaben, dass nur freiwillige Maßnahmen oder nur die kosteneffizientesten Maßnahmen zur Verbesserung der biologischen Vielfalt allgemein und zur Steigerung der drei Indikatoren aus Abs. 2 und 3 eingesetzt werden dürfen. Allerdings sind bei der Auswahl und Umsetzung der Wiederherstellungsmaßnahmen nach Abs. 1 „dem Klimawandel, den sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen von ländlichen Gebieten sowie der Notwendigkeit, die nachhaltige landwirtschaftliche Erzeugung in der Union sicherzustellen,“ Rechnung zu tragen. **„Rechnung tragen“** entspricht dem im deutschen Recht verwendeten Begriff der „Berücksichtigung“, wonach andere (gesellschaftliche) Belange im Rahmen der Entscheidungsfindung zu ermitteln und in die Abwägung mit einzubeziehen sind. Es bedeutet nicht, dass die Mitgliedstaaten im Sinne der deutschen Begrifflichkeit diese Belange verbindlich „beachten“ und daher in der Abwägung einen Vorrang einräumen müssen. Letzteres folgt auch aus dem Vergleich mit Art. 2 Abs. 3 FFH-RL, wonach ebenfalls alle Maßnahmen zur Umsetzung der Richtlinie den „Anforderungen von Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur sowie den regionalen und örtlichen Besonderheiten“ Rechnung tragen müssen. Auch hier kommt den genannten Belangen nach dem EuGH kein Vorrang gegenüber naturschutzrechtlich oder -fachlich erforderliche Maßnahmen zu.⁴⁸⁸

Der Gesetzgeber hat in Art. 14 Abs. 11 und 12 W-VO explizit klargestellt, dass die Mitgliedstaaten nicht aufgrund der W-VO verpflichtet sind, die finanziellen Mittel im Rahmen der Ge-

⁴⁸⁷ Für beispielhafte Maßnahmen, die die in besonderem Maße bei Agrarflächen die biologische Vielfalt steigern, die Resilienz landwirtschaftlicher Produktion gegenüber klimatischen Veränderungen und Wetterextremen, die Klimaanpassung sowie, die Speicherung von atmosphärischem Kohlenstoff erhöhen und die Qualität der Ökosysteme sowie die Aufenthalts- und Lebensqualität von Agrarlandschaften verbessern, siehe Europäische Kommission, Leitlinien für den Rahmen für die Entwicklung von Überwachungsmethodiken für Landschaftselemente mit hoher Vielfalt gemäß Artikel 14 Absatz 7 der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur (Verordnung (EU) 2024/1991), 2025, S. 3 ff., 12 ff.; DeFAF, Agroforstwirtschaft - Die Kunst, Bäume und Landwirtschaft zu verbinden, 2022; Möckel, NuL 2025, 468 ff. und der Vergleich von 27 Maßnahmen in Agrarlandschaften in Möckel et al., NuR 2024, 13 ff. sowie Scheub/Schwarzer, Aufbäumen gegen die Dürre : Wie uns die Natur helfen kann, den Wassernotstand zu beenden, 2023; Spiecker/Konold/Mastel, Multifunktionale Bewertung von Agroforstsystemen, 2010; Spiecker et al., Neue Optionen für eine nachhaltige Landnutzung -- Schlussbericht des Projektes agroforst, 2009; Thünen-Institut, Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft, 2019; PwC, Regenerative Landwirtschaft - Ökologischer und ökonomischer Mehrwert in der Lebensmittelproduktion - am Beispiel der Getreideernte, 2025; Kurth et al., The Case for Regenerative Agriculture in Germany — and Beyond, 2023; Kremen/Miles, E&S 2012, 25; Torralba et al., Agriculture, Ecosystems & Environment 2016, 150; Meister et al., Gesundere Böden, geringere Kosten, nachhaltige Erträge: Wie Konservierende Landwirtschaft Vorteile erntet., 2025; UBA, Bodenschutz und landwirtschaftliche Bodennutzung - Umweltwirkungen am Beispiel der konservierenden Bodenbearbeitung, 2004; Toensmeier, The Carbon Farming Solution: A Global Toolkit of Perennial Crops and Regenerative Agriculture Practices for Climate Change Mitigation and Food Security, 2016.

⁴⁸⁸ Vgl. EuGH, Urt. v. 14.1.2010 – C-226/08, Rn. 32 f.

meinsamen Agrarpolitik (GAP), der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) oder anderer Finanzierungsprogramme und -instrumente in den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei im Rahmen des Mehrjährigen Finanzrahmens der EU (MFR 2021-2027)⁴⁸⁹ anzupassen (→ Art. 14, 3.6.2.5). Das bedeutet, dass die W-VO keine Verpflichtungen begründet, die oben genannten europäischen Beihilfe- und Förderprogramme zur Umsetzung auch der W-VO zu verwenden. Art. 11 verlangt daher nicht, dass Deutschland seinen nationalen GAP-Strategieplan nach Art. 4 der GAP-Strategieplan-VO oder seine nationalen Anforderungen an den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ von Flächen (GLÖZ-Standards gemäß Art. 13 i. V. m. Anhang III der GAP-Strategieplan-VO) abändert und um Wiederherstellungsanforderungen ergänzt.

Umgekehrt ist es gemäß Art. 14 Abs. 12 W-VO den Mitgliedstaaten aber explizit gestattet, „den Einsatz privater oder öffentlicher Förderprogramme zugunsten der Interessenträger, die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Artikeln 4 bis 12 durchführen, — einschließlich Landbewirtschaftern und -eigentümern, Landwirten, Forstwirten und Fischern“ zu fördern. Im Ergebnis bedeutet dies, dass Deutschland GAP-Mittel für die Durchführung von Art. 11 W-VO nutzen darf, aber nicht muss (vgl. EG 58, → Art. 14, 3.6.2.5). Dementsprechend könnte die Bundesrepublik Deutschland ihren nationalen GAP-Strategieplan und ihr nationales GAP-Durchführungsrecht zugunsten der Zielsetzungen der W-VO anpassen sowie zudem zusammen mit den Ländern die Rahmenplanung zur Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz (GAK) ebenfalls in den Dienst der W-VO-Durchführung stellen.

3.4.2.2 Abs. 1: Verbesserung der biologischen Vielfalt in landwirtschaftlichen Ökosystemen

Nach Abs. 1 haben die Mitgliedstaaten Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, die erforderlich sind, um die **biologische Vielfalt von landwirtschaftlichen Ökosystemen zu verbessern**, wobei weder Art und Weise noch der Umfang näher vorgegeben sind. Auch der Begriff „biologische Vielfalt“ ist weder in Art. 11 noch in der W-VO insgesamt näher definiert. Auch ein Rückgriff auf FFH-RL oder VRL hilft hier nicht weiter, da beide Richtlinien wie Art. 4 W-VO nur eine ausgewählte Liste von Lebensraumtypen und wildlebenden Tier- und Pflanzenarten zum Gegenstand mitgliedstaatlicher Verpflichtungen machen. Aus dem Wort „zusätzlich“ folgt, dass Maßnahmen nach Art. 11 sich nach der Vorstellung des europäischen Gesetzgebers nicht auf die Flächen- und Maßnahmenkulisse des Art. 4 beschränken sollen.

Durch die **Indikatoren** wird die mitgliedstaatliche Verpflichtung in Abs. 1 auf die in Abs. 2 und 3 genannten Kriterien fokussiert, bei deren Verbesserung der europäische Gesetzgeber insgesamt eine Verbesserung der biologischen Vielfalt in Agrarlandschaften erwartet (EG 55). Nach **Abs. 2** sind durch die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, dass bei mindestens zwei der genannten drei Indikatoren (Grünlandschmetterlinge, Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden sowie Anteil landwirtschaftlicher Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt) sowohl ein **Aufwärtstrend**⁴⁹⁰ (→ Vorbemerkung, 2.2.4) als auch langfristig ein **zufriedenstellendes Niveau** (→ Vorbemerkung, 2.2.4) erreicht werden.

⁴⁸⁹ Festgelegt in der Verordnung (EU, Euratom) 2020/2093 zur Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens für die Jahre 2021 bis 2027.

⁴⁹⁰ Dazu Hendrichske, NuR 2025, 669 (671 f.).

Die Mitgliedstaaten müssen gemäß Art. 15 Abs. 3 Buchst. j W-VO in ihren Wiederherstellungsplänen die (mindestens) zwei nach Art. 11 Abs. 2 W-VO von ihnen ausgewählten Indikatoren für landwirtschaftliche Ökosysteme benennen und ihre mitgliedstaatspezifische Eigenschaft als Nachweis für die Verbesserung der biologischen Vielfalt in landwirtschaftlichen Ökosystemen darlegen. Zugleich müssen sie bei den ausgewählten Indikatoren gemäß Art. 14 Abs. 5 Buchst. b W-VO das anzustrebende Zielniveau (zufriedenstellende Niveau) bis zum überarbeiteten nationalen Wiederherstellungsplan definieren und festlegen (→ 3.4.2.3). Bei den insoweit zu treffenden Entscheidungen bestehen sowohl fachliche als auch politische Spielräume. Zum Aufwärtstrend und zufriedenstellenden Niveau (→ 3.4.2.3).

Nach **Abs. 3** sind ebenfalls Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, auf nationaler Ebene beim Index häufiger Feldvogelarten, die in Buchst. a oder b genannten Zielwerte zu erreichen. Deutschland zählt zu den „in Anhang V aufgeführten Mitgliedstaaten mit historisch stärker erschöpften Feldvogelpopulationen“, so dass die für Deutschland relevanten Zielwerte Abs. 3 Buchst. a zu entnehmen sind.

Nach Art. 20 Abs. 1 Buchst. c) und d) und Abs. 3 W-VO haben die Mitgliedstaaten die gewählten zwei (Biodiversitäts-)Indikatoren nach Art. 11 Abs. 2 zusammen mit den Populationen der für Art. 11 Abs. 3 relevanten Feldvogelarten ab dem 18. August 2024 zu **überwachen**. Dabei gilt für Grünlandschmetterlinge (im Fall der Auswahl des Indikators nach Art. 11 Abs. 2 Buchst. a W-VO) und Feldvogelarten ein jährlicher Überwachungsrythmus und für organischen Kohlenstoff und Landschaftselemente ein sechsjährlicher Rhythmus (Art. 20 Abs. 6 S. 3 W-VO). Wenn Mitgliedstaaten den Indikator nach Art. 11 Abs. 2 Buchst. b W-VO auswählen, hat dessen Überwachung des Weiteren im Einklang mit der Überwachung gemäß den Verordnungen (EU) 2018/841 und (EU) 2018/1999 zu erfolgen (Art. 20 Abs. 7 W-VO). Bei der **Überwachung** haben die Mitgliedstaaten nach Art. 20 Abs. 9 W-VO sich auf elektronische Datenbanken und geografische Informationssysteme zu stützen sowie den Zugang zu und die Nutzung von Daten und Diensten aus Fernerkundungstechnologien, Erdbeobachtung (Copernicus-Dienste), In-situ-Sensoren und Geräten oder Bürgerwissenschaftsdaten zu maximieren, wobei die Möglichkeiten der künstlichen Intelligenz, fortgeschrittenen Datenanalyse und -verarbeitung zum Einsatz kommen sollen.

3.4.2.3 Abs. 2 Auswahlindikatoren

Nach Abs. 2 haben die Mitgliedstaaten Maßnahmen zu ergreifen, die darauf abzielen, dass auf nationaler Ebene ein **Aufwärtstrend** bei mindestens zwei der drei in Abs. 2 genannten Indikatoren entsteht und zwar solange, bis ein gem. Art. 14 Abs. 5 festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist. **Bezugszeitraum** für die Betrachtung der Trendentwicklung ist zunächst der Zeitraum 18. August 2024 bis 31. Dezember 2030 und danach bestehen Intervalle von jeweils sechs Jahren. Nach dem 31. Dezember 2030 ändert sich das mit den zu ergreifenden Maßnahmen zu verfolgende Ziel von einem „bloßen“ Aufwärtstrend hin zur Erreichung eines „zufriedenstellenden Niveaus“ (→ Vorbemerkung, 2.2.4) bei den gewählten Indikatoren. An dem grundsätzlich 6-jährlichen Rhythmus nach Art. 11 Abs. 2 orientieren sich im Falle des Kohlenstoff- und des Landschaftselemente-Indikators auch die Überwachungspflichten gemäß Art. 20 Abs. 6 S. 2 W-VO, während die Entwicklung der Indikators Grünlandschmetterlinge im Fall seiner Auswahl jährlich zu ermitteln ist (Art. 20 Abs. 6 S. 3 W-VO).

Das „**zufriedenstellende Niveau**“ ist gemäß Art. 14 Abs. 5 Buchst. b W-VO für jeden ausgewählten Indikator bis 2030 im überarbeiteten nationalen Wiederherstellungsplan im Wege eines offenen und wirksamen Verfahrens sowie einer Bewertung auf der Grundlage der

jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnisse festzulegen.⁴⁹¹ Wird das zufriedenstellende Niveau bei den ausgewählten Indikatoren erreicht, müssen die Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 2 W-VO mit ihren Maßnahmen keinen weiteren Aufwärtstrend anstreben. Wenngleich nicht explizit geregelt, dürfte nach der Gesamtregelungssystematik des Art. 11 Abs. 2 W-VO davon auszugehen sein, dass die Mitgliedstaaten gleichwohl auch danach weiterhin Maßnahmen zu treffen haben, die ab diesem Zeitpunkt dann auf **das Halten des erreichten Niveaus** abzielen haben. Zwar könnte man aus dem zeitlichen Abdeckungsbereich der Wiederherstellungspläne (gemäß Art. 15 Abs. 1 bis 2050) schließen, dass auch die zufriedenstellenden Niveaus bis 2050 zu erreichen sind. Hiergegen spricht allerdings, dass erstens in Art. 11 Abs. 3 und 4 wie in Art. 4 und 5 W-VO konkrete Zeitvorgaben gemacht werden; zweitens in der Aufwärtstrend nach Art. 11 Abs. 2 W-VO und Art. 20 Abs. 6 W-VO alle 6 Jahre zu überprüfen ist (also 2030, 2036, 2042, 2048, 2054 usw.) und drittens auch die Wiederherstellungspläne gem. Art. 19 Abs. 1 W-VO ab Juni 2042 alle 10 Jahre zu überprüfen, zu überarbeiten und zu ergänzen sind (also 2052, 2062 usw.).

Die Mitgliedstaaten können mindestens **zwei aus drei Indikatoren** wählen zwischen dem

- Index der Grünlandschmetterlinge;
- Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden und
- Anteil landwirtschaftlicher Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt.

Im **Wiederherstellungsplan** sind gem. Art. 15 Abs. 3 Buchst. j W-VO die ausgewählten Indikatoren anzugeben und ihre Eignung als Nachweis für die Verbesserung der biologischen Vielfalt in landwirtschaftlichen Ökosystemen im jeweiligen Mitgliedstaat darzulegen. Da die Mitgliedstaaten nach Art. 11 Abs. 2 W-VO „mindestens zwei“ Indikatoren auswählen müssen, können sie auch alle drei Indikatoren auswählen und im Wiederherstellungsplan aufführen. D.h. es besteht kein mitgliedstaatlicher Zwang zur Auswahl. In Anbetracht der großen Unterschiede bei den drei Indikatoren kann es – je nach Mitgliedstaat – hinsichtlich der Zielsetzungen von Art. 11 Abs. 1 W-VO sogar sinnvoller sein, alle drei anstatt bloß zwei Indikatoren zu nutzen, damit keine Lücken bei der Überwachung der Wiederherstellungsfortschritte entstehen. Die Verpflichtungen in der W-VO sind Mindestvorgaben, die die Mitgliedstaaten überfüllen können (vgl. Art. 193 AEUV).

Werden **alle drei Indikatoren ausgewählt**, besteht nach Art. 11 Abs. 2 W-VO allerdings auch die Verpflichtung, Maßnahmen zu treffen, die darauf abzielen, für alle drei Indikatoren einen Aufwärtstrend bis hin zu einem zufriedenstellenden Niveau zu erreichen. Allerdings sind die zufriedenstellenden Niveaus erst bis 2030 festzulegen. Des Weiteren sind nach Art. 19 Abs. 1 W-VO die Wiederherstellungspläne bis 30. Juni 2032 sowie 30. Juni 2042 und danach weiter alle 10 Jahre zu überprüfen und zu überarbeiten. Hieraus folgt, dass die Auswahl der Indikatoren nach Art. 11 Abs. 2 und 15 Abs. 3 Buchst. j W-VO auch noch abgeändert werden kann.⁴⁹²

D.h. die Mitgliedstaaten können ihre **Auswahl verändern** und statt drei Indikatoren nur zwei oder umgekehrt statt zwei auch drei auswählen. Für diese spätere Wahlmöglichkeiten spricht, dass sie erstens nicht explizit in Art. 11, 14 bis 19 W-VO untersagt ist und zweitens, dass nach Art. 11 Abs. 2 W-VO kein Erreichen der zufriedenstellenden Niveaus vorgegeben

⁴⁹¹ Hierzu vertiefend Hendrichke, NuR 2025, 669 (671 f.).

⁴⁹² Ähnlich Hendrichke, NuR 2025, 669 (670).

ist, wobei die Pflicht zum Ergreifen von Maßnahmen solange gilt, „bis ein gemäß Artikel 14 Absatz 5 festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist“. Dementsprechend können die Mitgliedstaaten mindestens bis zum Jahr 2050 (vgl. Art. 15 Abs. 1 W-VO) die Indikatoren wechseln, ohne dass eine Vertragsverletzung vorliegt. Entscheidend ist, dass die Mitgliedstaaten bezogen auf mindestens zwei der in den nach Art. 11 Abs. 2 W-VO zur Auswahl stehenden Indikatoren auf Aufwärtstrends abzielende Maßnahmen treffen, wobei die Trendentwicklung in den insoweit vorgegebenen 6-Jahres-Zeiträumen betrachtet wird (→ 2.4.4).

Wie die drei Indikatoren zu definieren und methodisch zu erheben sind, hat der europäische Gesetzgeber in Anhang IV näher dargelegt. Des Weiteren hat er die Europäische Kommission ermächtigt und teilweise auch verpflichtet, konkretisierende Durchführungsrechtsakte oder Leitlinien zu erlassen. Nach Art. 14 Abs. 7 S. 2 hatte die Kommission bis zum 19. September 2024 Leitlinien für den Rahmen für die Entwicklung von Methodiken zur Überwachung von nicht von der gemeinsamen Methodik gemäß Anhang IV erfassten Landschaftselementen mit großer Vielfalt durch die Mitgliedstaaten zur Verfügung zu stellen. Die entsprechenden Leitlinien für diese fakultativen zusätzlichen nationalen Methoden hat die Kommission im Februar 2025 vorgelegt.⁴⁹³ Die Entwicklung einer solchen zusätzlichen Methodik ist für die Mitgliedstaaten nicht verpflichtend, Art. 14 Abs. 7 S. 1 W-VO.

Des Weiteren muss die Europäische Kommission nach Art. 20 Abs. 10 W-VO bis zum 31. Dezember 2028 im Wege von Durchführungsrechtsakten einen Orientierungsrahmen für die Festlegung der zufriedenstellenden Niveaus gemäß Art. 8 Abs. 2 und 3, Art. 10 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 2 W-VO einrichten. Sie kann nach Art. 20 Abs. 11 Buchst. a W-VO weitere Durchführungsrechtsakte erlassen, um die Methoden für die Überwachung der in Anhang IV aufgeführten Indikatoren für landwirtschaftliche Ökosysteme festzulegen. Durchführungsrechtsakte nach Art. 20 Abs. 10 und 11 W-VO werden gemäß Art. 20 Abs. 12 i.V.m. Art. 24 Abs. 2 W-VO im sog. „Prüfverfahren“ nach Art. 5 der Verordnung (EU) Nr. 182/2011 („Komitologie-Verordnung“) unter Einbindung des Ausschusses nach Art. 24 Abs. 1 W-VO erlassen.

Um die Fortschritte bei den Indikatoren im Laufe der Zeit messen zu können, sind Referenzwerte (Baselines) nötig. Anders als in Anhang V beim Indikator Feldvögel hat der europäische Gesetzgeber in Art. 11, 20 oder Anhang IV W-VO allerdings nichts zu den jeweiligen Referenzwerten bei den Auswahlindikatoren ausgeführt. Weil nach Art. 11 Abs. 2 W-VO die Veränderungen bei den ausgewählten Indikatoren ab dem 18. August 2024 zu messen sind, sind die Referenzwerte die Indikatorwerte. Davon geht auch die Europäische Kommission aus, wenn sie in ihren „Leitlinien für den Rahmen für die Entwicklung von Überwachungsmethodiken Landschaftselemente mit hoher Vielfalt gemäß Artikel 14 Abs. 7 der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur“ im Abschnitt 3 zum Thema Referenzwert ausführt: „Bei diesem Referenzwert handelt sich um den Wert des Indikators laut Überwachungsdaten zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur oder gemäß den aktuellsten Daten, die vor dem Inkrafttreten erfasst wurden.“

⁴⁹³ Europäische Kommission, Leitlinien für den Rahmen für die Entwicklung von Überwachungsmethodiken für Landschaftselemente mit hoher Vielfalt gemäß Artikel 14 Absatz 7 der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur (Verordnung (EU) 2024/1991), Bekanntmachung C/2025/980 vom 14.2.2025.

a) Index der Grünlandschmetterlinge

Nach dem Anhang IV setzt sich der „Index der Grünlandschmetterlinge“ aus Arten zusammen, die als charakteristisch für europäisches Grünland gelten, in weiten Teilen Europas verbreitet sind und unter die Mehrzahl der Beobachtungsprogramme für Schmetterlinge fallen. Er beruht auf dem geometrischen Mittel der Entwicklungen von Arten. Hinsichtlich der Methodik verweist Anhang IV auf die Methodiken, die von Butterfly Conservation Europe entwickelt wurden.⁴⁹⁴

Entsprechend der Methodiken des European Butterfly Monitoring Scheme (eBMS) wurde vom Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung (UFZ) in Zusammenarbeit mit dem Senckenberg Deutsches Entomologisches Institut (SDEI) für Deutschland ein 2025 veröffentlichter erster Index der Grünlandschmetterlinge auf der Grundlage der Daten des Tagfalter Monitoring Deutschlands für die Jahre 2006-2023 berechnet.⁴⁹⁵

b) Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden

Nach Anhang IV soll der Indikator „Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden“ nur den Vorrat an organischem Kohlenstoff in einer Tiefe von 0 bis 30 cm umfassen. Die Einheit wäre Tonnen organischer Kohlenstoff/ha. Hinsichtlich der Methodik verweist Anhang IV auf den Anhang V der Verordnung (EU) 2018/1999 (sog. „Governance-VO“). In Anhang V jener Verordnung ist niedergelegt, welche Angaben die nationalen Berichte zu den Treibhausgasinventaren enthalten müssen. In Teil 3 des Anhangs V der Governance-VO werden Vorgaben zu den Methoden für die Überwachung und Berichterstattung im LULUCF-Sektor („land use, land use change and forestry“; Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft) gemacht. Danach sind geografisch explizite Daten über Umwandlungen bei der Landnutzung im Einklang mit den IPCC-Leitlinien für nationale Treibhausgasinventare von 2006 zu ermitteln, wobei auf die Tier-1-Methode verwiesen wird. Auch Anhang IV der W-VO hebt im Zusammenhang mit dem Indikator „Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden“ noch einmal die IPCC-Leitlinien für nationale Treibhausgasinventare von 2006 vor.

Dem entsprechend werden Daten zum Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden schon für die für die Klimaberichterstattung im Rahmen der Bodenzustandserhebung Landwirtschaft (BZE-LW) erhoben. Daher soll sich der Indikator „Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden“ nach Anhang IV der W-VO auf die Flächenstichprobenerhebung über die Bodennutzung/-bedeckung (Land Use/Cover Area Frame Survey – LUCAS) stützen.⁴⁹⁶ In LUCAS werden seit 2006 durch Eurostat für die gesamte EU-27 alle drei Jahre die von den Mitgliedstaaten erhobenen Daten zu Bodenbedeckung, Bodennutzung und Umweltparameter in den einzelnen Beobachtungspunkten gesammelt und an-

⁴⁹⁴ Van Swaay et al., Assessing Butterflies in Europe — Butterfly Indicators 1990-2018, Technical report, Butterfly Conservation Europe, 2020. , abgerufen am 15.2.2026.

⁴⁹⁵ Harpke et al., (2025) The Grassland Butterfly Index for Germany. Nature Conservation 59: 315-334.

⁴⁹⁶ Vgl. dazu Jones et al., LUCAS Soil 2022, Technischer Bericht der JRC, Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2021.

hand dieser Daten Statistiken zu Art der Landnutzung (u. a. Land- oder Forstwirtschaft, Erholungs- oder Wohnzwecke) sowie zur Bodenbedeckung (z. B. Anbaukulturen, Gras, Laubwald oder bebaute Fläche) erstellt.⁴⁹⁷

Der Indikator „Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden“ entspricht dem von den Mitgliedstaaten zu erhebenden Bodendescriptor „Gehalt an organischem Bodenkohlenstoff (g pro kg)“ gemäß Art. 7 Abs. 1 i. V. m. Anhang I Teil A der Richtlinie (EU) 2025/2360 vom 12. November 2025 zur Bodenüberwachung und für Bodenresilienz.⁴⁹⁸ Die Bewertungen über die Bodengesundheit und Bodenresilienz müssen nach Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie erstmals bis zum 31. Dezember 2031 und danach alle sechs Jahre erfolgen. Der Sechsjahres-Rhythmus entspricht dem Rhythmus der Überwachung im Rahmen der W-VO (vgl. Art. 20 Abs. 6 S. 1 W-VO).

Der Index „Vorrat an organischem Kohlenstoff in mineralischen Ackerböden“ gibt Auskunft, wieviel Kohlenstoff aus der Atmosphäre in den oberen Bodenschichten (aktuell nach BZE-LW bis 50 cm) eingelagert oder in die Atmosphäre emittiert wurde. Er zeigt zumindest teilweise⁴⁹⁹ an, inwieweit bei der Wiederherstellung landwirtschaftlicher Ökosysteme dem Klimaschutz im Sinne von Abs. 1 Rechnung getragen wurde. Indirekt ist der Vorrat an organischem Kohlenstoff auch ein Indikator für den Zustand der biologischen Vielfalt in mineralischen Ackerböden, da sich höhere Vorräte positiv auf die Artenvielfalt und Abundanz von Bodenorganismen auswirken.

c) Anteil landwirtschaftlicher Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt

Der Indikator „Anteil der landwirtschaftlichen Flächen mit Landschaftselementen mit großer Vielfalt“ soll gemäß Anhang IV den Flächenanteil in Prozent der gesamten landwirtschaftlich genutzten Fläche in einem Mitgliedstaat messen.

In Anhang IV macht der europäische Gesetzgeber nähere Angaben dazu, was Landschaftselemente mit großer Vielfalt kennzeichnet und sein können. Danach sind Landschaftselemente Elemente einer dauerhaften natürlichen oder naturnahen Vegetation in einem landwirtschaftlichen Kontext, die Ökosystemdienstleistungen erbringen und die biologische Vielfalt unterstützen. Damit sie die beiden letztgenannten Funktionen aufweisen, müssen Landschaftselemente nach Anhang IV möglichst wenig nachteiligen äußeren Störungen ausgesetzt sein, um sichere Lebensräume für verschiedene Arten zu schaffen und somit folgende Bedingungen erfüllen:

- sie dürfen nicht produktiv landwirtschaftlich genutzt werden (einschließlich Beweidung und Futtererzeugung), es sei denn, eine solche Nutzung ist für die Erhaltung der biologischen Vielfalt nötig (Buchst. a), und

⁴⁹⁷ Siehe <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/lucas> und <https://ec.europa.eu/eurostat/de/web/lucas/database>, abgerufen am 14.1.2026.

⁴⁹⁸ Richtlinie (EU) 2025/2360 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. November 2025 zur Bodenüberwachung und für Bodenresilienz, ABl. L, 2025/2360, 26.11.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2025/2360/oj>.

⁴⁹⁹ Teilweise, da nur die Senkenfunktion betrachtet wird, aber nicht die Emissionen aufgrund Düngung (hier insbesondere die Lachgasemissionen), der Bewirtschaftung (CO₂ Emissionen der Maschinen) und der Tierhaltung.

- sie sollten nicht mit Düngemitteln⁵⁰⁰ oder Pestiziden⁵⁰¹ behandelt werden, mit Ausnahme des Aufbringens von Festmist in geringem Umfang (Buchst. b).

Diese Definition wird durch eine Auflistung möglicher „Landschaftselemente mit großer Vielfalt“ konkretisiert. Die Auflistung ist aufgrund der einleitenden Worte „wie etwa“ nur beispielhaft und nicht abschließend. Als Beispiele genannt werden: Pufferstreifen, Hecken, Einzelbäume oder Baumgruppen, Baumreihen, Feldraine, Kleinflächen, Gräben, Wasserläufe, kleine Feuchtgebiete, Terrassen, Steinhaufen, Steinmauern, kleine Teiche und Kulturobjekte.

Des Weiteren hat der europäische Gesetzgeber in Anhang IV explizit klargestellt, dass auch folgende Elemente als Landschaftselemente mit großer Vielfalt angesehen werden können:

- brachliegende Flächen, einschließlich vorübergehend brachliegender Flächen, wenn sie die oben in genannten Kriterien erfüllen sowie
- produktive Bäume, die Teil nachhaltiger Agroforstsysteme sind, oder Bäume in extensiv genutzten alten Obstgärten auf Grünland sowie produktive Elemente in Hecken⁵⁰², wenn sie das oben in Buchst. b des Anhang IV genannte Kriterium erfüllen und wenn die Ernte nur zu Zeiten erfolgt, in denen ihr hohes Niveau an biologischer Vielfalt⁵⁰³ nicht gefährdet wird.

Im EG 57 sind die als Beispiele genannten Elemente nochmals erwähnt. Des Weiteren wird hier ihre Bedeutung für Ökosysteme und biologische Vielfalt erläutert. Nach dem europäischen Gesetzgeber verhindern diese Elemente Bodenerosion und -verarmung, filtern Luft und Wasser und unterstützen die Eindämmung des Klimawandels und die Anpassung an den Klimawandel sowie die landwirtschaftliche Produktivität von bestäubungsabhängigen Kulturen.

In ihren „Leitlinien für den Rahmen für die Entwicklung von Überwachungsmethodiken für Landschaftselemente mit hoher Vielfalt gemäß Artikel 14 Absatz 7 der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur“⁵⁰⁴, die sich auf mögliche zusätzliche nationale Methodiken beziehen, erläutert die Kommission folgende in Anhang IV W-VO verwendeten Begriffe: pro-

⁵⁰⁰ Gemäß Art. 2 e) der Nitrat-Richtlinie 91/676/EWG sind Düngemittel jeder Stoff, der eine oder mehrere Stickstoffverbindungen enthält und auf den Boden zur Förderung des Pflanzenwachstums ausgebracht wird; hierunter können auch Dung, Abfälle aus Fischzuchtanlagen und Klärschlamm fallen. Die Definition entspricht der Definition von Düngeprodukt in Art. 2 Nr. 1 der Verordnung (EU) 2019/1009 mit Vorschriften für die Bereitstellung von EU-Düngeprodukten auf dem Markt, wobei die Verordnung selber nicht auf Wirtschaftsdünger anwendbar ist (vgl. Art. 1 der Verordnung).

⁵⁰¹ „Pestizid“ ist im europäischen Recht gemäß Art. 3 Nr. 10 der Richtlinie 2009/128/EG über einen Aktionsrahmen der Gemeinschaft für die nachhaltige Verwendung von Pestiziden sowohl ein Pflanzenschutzmittel im Sinne der Verordnung (EG) Nr. 1107/2009 (näher definiert in Art. 2 Abs. 1 der Verordnung) als auch ein Biozid-Produkt im Sinne der Richtlinie 98/8/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. Februar 1998 über das Inverkehrbringen von Biozid-Produkten.

⁵⁰² Das vor Hecken noch „[...]“ steht, ist ein Redaktionsversehen in der deutschen Sprachfassung der W-VO und z.B. nicht in der englischen Fassung enthalten.

⁵⁰³ Entspricht der englischen Sprachfassung „high biodiversity levels“, während in der deutschen Fassung grammatikalisch unglücklich „die große biologische Vielfalt“ verwendet wird.

⁵⁰⁴ Europäische Kommission, Leitlinien für den Rahmen für die Entwicklung von Überwachungsmethodiken für Landschaftselemente mit hoher Vielfalt gemäß Artikel 14 Absatz 7 der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur (Verordnung (EU) 2024/1991), Bekanntmachung C/2025/980 vom 14.2.2025.

duktive Bäume in nachhaltigen Agroforstsystemen, Bäume in extensiv genutzten alten Obstgärten auf Grünland und produktive Elemente in Hecken. Des Weiteren macht sie Ausführungen zur Bildung des Referenzwerts und zur Ermittlung der vergleichenden gesamten landwirtschaftlichen Fläche. Bezugnehmend auf die Einteilung durch die FAO unterscheidet auch die Kommission in ihren Leitlinien bei Agroforstsystemen z.B. folgende Hauptarten:

- Waldfeldbausysteme (eine Kombination von Bäumen mit ein- oder mehrjährigen Kulturen, z. B. Alleenanbau),
- silvopastorale Systeme (eine Kombination von Bäumen und Beweidung durch Nutztiere) und
- agrosilvopastorale Systeme (eine Kombination der drei Elemente Bäume, Tiere und Kulturen).⁵⁰⁵

Methodisch verweist der europäische Gesetzgeber in Anhang IV der W-VO auf den Indikator I.21 der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), der ein Wirkungsindikator (englisch: Impact-Indicator) im Sinne von Art. 7 Abs. 1 Buchst. c der GAP-Strategieplan-VO ist und gemäß Anhang I der GAP-Strategieplan-VO den Anteil des landwirtschaftlichen Bodens mit Landschaftselementen misst, um die verstärkte Bereitstellung von Ökosystemleistungen zu überprüfen. Er wird im Rahmen der sogenannten LUCAS-Erhebung für Landschaftselemente erhoben.⁵⁰⁶ Die ebenfalls beim W-VO-Indikator „Landschaftselemente mit großer Vielfalt“ mit einbeziehbar brachliegenden Flächen werden gesondert erhoben.⁵⁰⁷ Nach Art. 14 Abs. 7 S. 1 W-VO konnte jeder Mitgliedstaat bis zum 19. August 2025 eine nationale Methodik zur Ergänzung der gemeinsamen Methodik entwickeln, um Landschaftselemente mit großer Vielfalt zu überwachen, die nicht von der gemeinsamen Methode gemäß der Beschreibung der Landschaftselemente mit großer Vielfalt in dem genannten Anhang erfasst werden. Die Bundesrepublik Deutschland hat von dieser Möglichkeit jedoch keinen Gebrauch gemacht.

3.4.2.4 Abs. 3 Feldvogelindikator

Nach Abs. 3 müssen die Mitgliedstaaten auf jeden Fall den Indikator „Index häufiger Feldvogelarten“ auf nationaler Ebene erheben. Die W-VO sieht hierbei verschiedene Zielwerte vor. Zum einen unterscheidet Abs. 3 zwischen Mitgliedstaaten mit a) historisch stärker erschöpften Feldvogelpopulationen und b) historisch weniger erschöpften Feldvogelpopulationen, wobei die Mitgliedstaaten mit größeren Defiziten größere Verbesserungen beim Indikator anstreben müssen. Nach Anhang V gehören zu den „Mitgliedstaaten mit historisch stärker dezimierten Feldvogelpopulationen“ alle Mitgliedstaaten, in denen mindestens die Hälfte der Arten des nationalen Index häufiger Feldvogelarten einen negativen langfristigen Populationstrend aufweist. Sofern für einige Arten keine Daten zu langfristigen Populationstrends verfügbar sind, werden die Daten des europäischen Erhaltungszustands der Arten verwendet. Der europäische Gesetzgeber hat in Anhang V aber auch gleich die entsprechenden Zuordnungen vorgenommen. Deutschland gehört danach zu den „Mitgliedstaaten mit historisch stärker dezimierten Feldvogelpopulationen“.

⁵⁰⁵ A.a.O., S. 3 und Anhang II S. 12 ff.

⁵⁰⁶ Anhang IV verweist hierbei auf Ballin M. et al., Redesign sample for Land Use/Cover Area frame Survey (LUCAS), Eurostat 2018.

⁵⁰⁷ Hier verweist Anhang IV auf Farm Structure, Reference Metadata in Single Integrated Metadata Structure, Online-Veröffentlichung, Eurostat.

Zum anderen differenziert Abs. 3 bei den Zielwerten hinsichtlich der **Zeithorizonte** 2030, 2040 und 2050. Bei den Mitgliedstaaten mit größeren Artenrückgängen sind nach Abs. 3 Buchst. a) im Jahr 2030 ein Indexwert beim nationalen Feldvogelindikator von 110, im Jahr 2040 von 120 und im Jahr 2050 von 130 anzustreben. Diese Zielwerte sind als **Mindestwerte** zu verstehen, auch wenn der europäische Gesetzgeber bei Abs. 3 anders als bei Abs. 4 das Wort „mindestens“ vergessen hat. Dafür spricht sowohl die Zielsetzungen der W-VO im Allgemeinen und von Art. 11 im Besonderen als auch der Umstand, dass es sich um ein **niedriges Ambitionsniveau** handelt verglichen mit dem nationalen Ziel des Indikators Artenvielfalt und Landschaftsqualität – Agrarland (vgl. Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie und Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030), mit dem der Feldvogelindex für Deutschland berichtet werden soll.

Der **Gesamtindikator Artenvielfalt und Landschaftsqualität** wurde 2004 im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie entwickelt. Seit 2006 wird der Indikator unter dem Namen Artenvielfalt und Landschaftsqualität berichtet. Der Indikator liefert Informationen zur Entwicklung der Artenvielfalt, Landschaftsqualität und Nachhaltigkeit der Landnutzungen. Er fasst hierfür Angaben über die bundesweiten Bestandsgrößen ausgewählter repräsentativer Vogelarten der wichtigsten Landschafts- und Nutzungstypen Deutschlands (Teilindikatoren zum Agrarland, zu Wäldern, Siedlungen, Binnengewässern sowie Küsten und Meeren) in einer einfachen Maßzahl zusammen. In den Jahren 2019 – 2022 wurde der Indikator Artenvielfalt und Landschaftsqualität in einem Forschungsvorhaben überprüft und angepasst.⁵⁰⁸ Dabei wurde die Indikationsfähigkeit der Vogelarten differenziert analysiert und die in den letzten Jahren und Jahrzehnten verbesserte Datenqualität aus dem bundesweiten Vogelmonitoring berücksichtigt. Dies führte zu einem Austausch einzelner Arten bei der Artenauswahl. Die frühere Artenauswahl⁵⁰⁹ entspricht der Artenliste in der W-VO. Nach Überprüfung und Überarbeitung enthält der Teilindikator „Agrarland“ nun folgende Vogelarten (Fett – neu aufgenommene Art (4); Durchgestrichen – entfallene Art (3), Gesamtzahl neu 11 Arten (vormals 10):⁵¹⁰

- Braunkehlchen - *Saxicola rubetra*
- Feldlerche - *Alauda arvensis*
- Goldammer - *Emberiza citrinella*
- Grauammer - *Emberiza calandra*
- ~~Heidelerche - *Lullula arborea*~~
- Kiebitz - *Vanellus vanellus*
- **Mäusebussard - *Buteo buteo***
- Neuntöter - *Lanius collurio*

⁵⁰⁸ Dröschmeister et al. (2025), Indikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“: Zielwerte für 2030. Methoden, Abstimmung und Ergebnisse. BfN-Schriften 737. Bundesamt für Naturschutz. Bonn: 247 S.

⁵⁰⁹ Nach Achtziger, R., Stickroth, H. und Zieschank, R. (2004): Nachhaltigkeitsindikator für die Artenvielfalt – ein Indikator für den Zustand von Natur und Landschaft in Deutschland. Angewandte Landschaftsökologie 63: 1–138.

⁵¹⁰ Dröschmeister et al. (2025), Indikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“: Zielwerte für 2030. Methoden, Abstimmung und Ergebnisse. BfN-Schriften 737. Bundesamt für Naturschutz. Bonn: 247 S.

- **Rebhuhn - *Perdix perdix***
- ~~Rotmilan - *Milvus milvus*~~
- **Star - *Sturnus vulgaris***
- ~~Steinkauz - *Athene noctua*~~
- Uferschnepfe - *Limosa limosa*
- **Wiesenpieper - *Anthus pratensis***

Für den Indikator Artenvielfalt und Landschaftsqualität – Agrarland ist ein Zielwert in Höhe von 100 % für 2030 definiert. Für die Berichterstattung nach W-VO muss die Indexkurve nach Festlegung des Basiswertes in der W-VO normiert werden.

Nach Anhang V gibt der **Index häufiger Feldvogelarten** Auskunft über die Entwicklung des Vogelbestands häufiger und verbreiteter Vogelarten, wobei hier besser von der Agrarlandschaft in ihrer Gesamtheit gesprochen werden sollte, da nicht nur die Individuen erfasst werden, die sich zum Zeitpunkt des Monitorings auf einer landwirtschaftlich genutzten Fläche befinden. Zudem diene der Index als Näherungswert für die Bewertung des Zustands der biologischen Vielfalt landwirtschaftlicher Ökosysteme in Europa. Der nationale Index häufiger Feldvogelarten ist ein zusammengesetzter, artenübergreifender Index, mit dem die Entwicklungsrates der relativen Häufigkeit von Feldvogelarten an ausgewählten Erhebungsorten auf nationaler Ebene gemessen wird. Nach Anhang V beruht der Index auf gezielt ausgewählten Arten, die für die Futteraufnahme oder Brut oder beides Lebensräume auf landwirtschaftlichen Flächen benötigen. Dabei wurden in Anhang V für jeden Mitgliedstaat die Feldvogelarten festgelegt, die im jeweiligen Mitgliedstaat relevant sind.⁵¹¹ In Deutschland sind dies:

- Feldlerche – *Alauda arvensis*
- Steinkauz – *Athene noctua*
- Goldammer – *Emberiza citrinella*
- Neuntöter (Rotrückenwürger) – *Lanius collurio*
- Uferschnepfe – *Limosa limosa*
- Heidelerche – *Lullula arborea*
- Grauammer – *Miliaria calandra*
- Rotmilan – *Milvus milvus*
- Braunkehlchen – *Saxicola rubetra*
- Kiebitz – *Vanellus vanellus*

Da der europäische Gesetzgebungsprozess zeitgleich mit der Überarbeitung der nationalen Artenliste des Indikators Artenvielfalt und Landschaftsqualität – Agrarland stattfand, wurde die angepasste Artenliste des deutschen Indikators in diesem Prozess nicht berücksichtigt.

⁵¹¹ Hinsichtlich der Methodik der Erhebung des Indikators und zur Abschätzung der Populationsbestände verweist Anhang V auf Brlík et al. (2021): Long-term and large-scale multispecies dataset tracking population changes of common European breeding birds. Sci Data 8, 21.

Für Deutschland sollte daher zeitnah eine Anpassung der Artenliste in Anhang V der W-VO an die aktuelle deutsche Liste im Wege eines delegierten Rechtsakts durch die Europäische Kommission nach Art. 22 Abs. 5 W-VO angestrebt werden.

Der Gesetzgeber legt in Art. 11 Abs. 3 auch den Referenzwert von Index = 100 für den 1. September 2025 fest. Das bedeutet, dass der Bestand der Populationen der vorgegebenen Feldvogelarten am 1. September 2025 die Referenzgröße ist, woran sich die Veränderungen bei der Populationsentwicklung der betreffenden Feldvogelarten messen lassen müssen.

3.5 Artikel 12 – Wiederherstellung von Waldökosystemen

3.5.1 Normtext

(1) Zusätzlich zu den Flächen, die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß Artikel 4 Absätze 1, 4 und 7 unterliegen, ergreifen die Mitgliedstaaten die Wiederherstellungsmaßnahmen, die erforderlich sind, um die biologische Vielfalt von Waldökosystemen zu verbessern, unter Berücksichtigung der Risiken von Waldbränden.

(2) Die Mitgliedstaaten erreichen auf nationaler Ebene einen Aufwärtstrend bei dem Index häufiger Waldvogelarten gemäß Anhang VI, gemessen im Zeitraum vom 18. August 2024 bis zum 31. Dezember 2030 und danach alle sechs Jahre, bis ein gemäß Artikel 14 Absatz 5 festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist.

(3) Die Mitgliedstaaten erreichen auf nationaler Ebene einen Aufwärtstrend bei mindestens sechs der folgenden sieben Indikatoren für Waldökosysteme gemäß Anhang VI, ausgewählt auf der Grundlage ihrer Fähigkeit zum Nachweis der Verbesserung der biologischen Vielfalt der Waldökosysteme in dem betreffenden Mitgliedstaat. Der Trend wird im Zeitraum vom 18. August 2024 bis zum 31. Dezember 2030 gemessen und danach alle sechs Jahre, bis ein gemäß Artikel 14 Absatz 5 festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist:

- a) stehendes Totholz;
- b) liegendes Totholz;
- c) der Anteil der Wälder mit uneinheitlicher Altersstruktur;
- d) die Waldvernetzung;
- e) der Vorrat an organischem Kohlenstoff;
- f) der Anteil der Wälder mit überwiegend heimischen Baumarten;
- g) die Vielfalt der Baumarten.

(4) Die Nichteinhaltung der in den Absätzen 2 und 3 genannten Verpflichtungen ist gerechtfertigt, wenn sie auf Folgendes zurückzuführen ist:

- a) großflächige Ereignisse höherer Gewalt, einschließlich Naturkatastrophen, insbesondere ungeplante und unkontrollierte Waldbrände; oder
- b) unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden.

3.5.2 Kommentierung

3.5.2.1 Allgemeine Erläuterungen

Mit Art. 12 W-VO verpflichtet der europäische Gesetzgeber die Mitgliedstaaten wie bei den landwirtschaftlichen Ökosystemen auch bei Waldökosystemen, die biologische Vielfalt zu verbessern. Zur **Abgrenzung** zwischen diesen beiden durch Landnutzungen geprägten Ökosystemen und damit von Art. 11 und 12 W-VO hat der Gesetzgeber keine Definitionen oder

Regelungen normiert. Eine Abgrenzung ist aber sowohl anhand von Art. 11 Abs. 2 und Anhang IV W-VO als auch unter Rückgriff auf die Verordnung (EU) 2023/1115 über entwaldungsfreie Erzeugnisse⁵¹² sowie das europäische Agrarbeihilferecht möglich.

Nach der W-VO umfassen **landwirtschaftliche Ökosysteme** Flächen mit Grünlandnutzung oder Ackerbau (vgl. Art. 11 Abs. 2 Buchst. a und b i.V.m. Anhang IV W-VO und EG 59). Einzelbäume, Baumgruppen, Baumreihen und Hecken sowie produktive Bäume in nachhaltigen Agroforstsystemen, extensiven Obstgärten und Hecken auf Grünland- und Ackerflächen sind als Landschaftselemente Teil landwirtschaftlicher Ökosysteme (vgl. Art. 11 Abs. 2 Buchst. c i.V.m. Anhang IV und EG 57). Dies entspricht dem europäischen Agrarbeihilferecht, wonach gemäß Art. 4 Abs. 3 der GAP-Verordnung (EU) 2021/2115⁵¹³ der Begriff „landwirtschaftliche Fläche“ Ackerland, Dauerkulturen und Dauergrünland mit und ohne Agrarforstsysteme umfasst, wobei die verschiedenen landwirtschaftlichen Nutzungsformen in Art. 4 Abs. 3 Buchst. a bis c der GAP-Verordnung (EU) 2021/2115 weiter definiert werden.

In Art. 2 Nr. 4 und 5 der Verordnung (EU) 2023/1115 hat der europäische Gesetzgeber „**Wald**“ von „landwirtschaftliche Plantagen“ abgrenzt. Danach liegt Wald vor, wenn eine Fläche von mehr als 0,5 Hektar mehr als 5 m hohe Bäume und eine Überschirmung von mehr als 10 % aufweist oder mit Bäumen bewachsen ist, die auf dem jeweiligen Standort diese Werte erreichen können.⁵¹⁴ Ausgenommen hiervon sind alle Flächen, die überwiegend landwirtschaftlich oder städtisch genutzt werden sowie landwirtschaftliche Plantagen. Letztere sind Flächen mit Baumbeständen in landwirtschaftlichen Erzeugungssystemen wie Obstbaumplantagen, Ölpalmenplantagen oder Olivenhainen und in agroforstwirtschaftlichen Systemen, wenn Kulturen unter Bäumen angebaut werden. Plantagen, die vorwiegend der Holzherzeugung dienen, sind jedoch nach Nr. 5 2. HS keine landwirtschaftlichen Plantagen und damit nicht von der Walddefinition ausgenommen. Waldökosysteme bzw. Wälder im Sinne von Art. 12 W-VO sind daher sowohl natürliche und naturnahe Wälder als auch plantagenartige Forste mit Altersklassen-Reinbeständen⁵¹⁵, auch wenn letztere aufgrund der fehlenden Vielfalt an Baumarten und Altersunterschieden bei den Bäumen stark degradierte Waldökosysteme mit einer hohen Vulnerabilität gegenüber Wetterextremen, Schädlingen und Krankheiten darstellen.⁵¹⁶

⁵¹² Verordnung (EU) 2023/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. Mai 2023 über die Bereitstellung bestimmter Rohstoffe und Erzeugnisse, die mit Entwaldung und Waldschädigung in Verbindung stehen, auf dem Unionsmarkt und ihre Ausfuhr aus der Union, ABl. EU Nr. L 150 vom 9.6.2023, S. 206 ff.

⁵¹³ Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 mit Vorschriften für die Unterstützung der von den Mitgliedstaaten im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik zu erstellenden und durch den Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) zu finanzierenden Strategiepläne (GAP-Strategiepläne), ABl. EU L 435 vom 6.12.2021, S. 1 ff.

⁵¹⁴ Ähnlich auch Hendrischke, NuR 2025, 669 (670).

⁵¹⁵ Altersklassen-Reinbestände sind Forstflächen, bei denen nur eine Baumart (meist Fichte oder Kiefer) zeitgleich angepflanzt wurden, was im Regelfall in Reihen und mit gleichen Abständen erfolgte.

⁵¹⁶ Ausführlicher zu den Unterschieden zwischen naturnahen Wäldern und Altersklassen-Reinbeständen z.B. Bode/Kant, Dauerwald - leicht gemacht! - ein Kurzleitfaden für den selbstbewirtschaftenden Waldbesitz, für Studierende und Forstwirte sowie alle, denen die Zukunft des Waldes am Herzen liegt, 2024.

Mit Art. 12 W-VO hat der europäische Gesetzgeber erstmals auch für Waldökosysteme **spezielles Naturschutzrecht** geschaffen. Bisher unterlagen Wälder wie landwirtschaftliche Flächen den allgemeinen europäischen Rechtsakten zum Naturschutz (u.a. FFH-RL und VRL)⁵¹⁷, zum Gewässerschutz (u.a. WRRL) und zu Pflanzenschutzmitteln und Pestiziden (Verordnung (EG) 1107/2009 und Richtlinie 2009/128/EG). Daneben bestehen seit 2023 mit der Verordnung (EU) 2023/1115 über entwaldungsfreie Erzeugnisse Vorschriften für das Inverkehrbringen und die Bereitstellung von Agrar- und Forstprodukten auf dem Unionsmarkt sowie für deren Ausfuhr aus der Union, die verhindern sollen, dass für die Produkte direkt oder indirekt Wälder abgeholzt werden. Die Verordnung wurde mit der Verordnung (EU) 2025/2650 vom 19.12.2025⁵¹⁸ in ihrem Anwendungsbereich abgeschwächt und die Anwendung wesentlicher Vorschriften auf den 30. Dezember 2026 bzw. 30. Juni 2027 verschoben. Zwischen 1986 bis 2002 existierten mit der Verordnung (EWG) Nr. 3528/86 über den Schutz des Waldes in der Gemeinschaft gegen Luftverschmutzung weiterhin besondere Monitoringpflichten der Mitgliedstaaten in Bezug auf Wälder. Der im Jahr 2023 von der Europäischen Kommission vorgelegte Vorschlag zu einer Verordnung über einen Monitoringrahmen für widerstandsfähige europäische Wälder⁵¹⁹ wurde mittlerweile vom Rat und dem Europäischen Parlament abgelehnt und von der Kommission zurückgezogen.

Nach dem europäischen Gesetzgeber soll mit Art. 12 W-VO die **biologische Vielfalt von Wäldern verbessert** werden, damit sich die Wälder besser an den Klimawandel anpassen können, klimabedingte Risiken gesenkt sowie ihre Funktion als Filter und Senke für atmosphärischen Kohlenstoff erhalten und ausgebaut werden (EG 61). Die Verbesserung der biologischen Vielfalt soll auch wichtige Ökosystemdienstleistungen und -vorteile von Wäldern erhalten oder wiederherstellen, wie die Bereitstellung von Holz, Nahrungsmitteln und anderen Nichtholzprodukten, die Klimaregulierung, die Bodenstabilisierung und den Erosionsschutz sowie die Reinigung von Luft und Wasser.

Die Mitgliedstaaten erfüllen die Verpflichtung zur Ergreifung von Maßnahmen zur Verbesserung der biologischen Vielfalt in Abs. 1, wenn sie entsprechend Abs. 2 und 3 **Aufwärtstrends** (→ 2.4.4) bei den dort genannten Indikatoren innerhalb der jeweiligen 6-Jahreszeiträume erreichen, bis ein **zufriedenstellendes Niveau** bei dem jeweiligen Indikator auf nationaler Ebene erreicht ist. Gemäß Art. 20 Abs. 1 Buchst. e und f W-VO haben die Mitgliedstaaten diese Indikatoren zu überwachen und dies nach Art. 20 Abs. 7 im Einklang mit der Überwachung gemäß den Verordnungen (EU) 2018/841 und (EU) 2018/1999. Die **Überwachung** der Indikatoren aus Art. 12 Abs. 3 W-VO soll nach Art. 20 Abs. 6 W-VO mindestens alle sechs Jahre erfolgen, sofern nicht kürzere Abstände erforderlich sind. Die Überwachung des Index häufiger Waldvogelarten hat wie bei den Feldvögeln jährlich zu erfolgen. Bei der Überwachung stützen sich die Mitgliedstaaten nach Art. 20 Abs. 9 W-VO auf elektronische Daten-

⁵¹⁷ Vgl. u.a. Art. 72 GAP-Verordnung (EU) 2021/1115; EuGH, Urt. v. 1.8.2025 – C-784/23; Urt. v. 2.3.2023 – C-432/21, Rn. 104-114; Urt. v. 17.08.2018 – C-441/17 – Białowieża, Rn. 122 ff., 152 ff.; OVG Bautzen, Beschl. v. 6.6.2020 – 4 B 126/19; Europäische Kommission, Natura 2000 und Wälder, 2015, S. 61 ff., 73 ff., 84 ff.; Möckel, AuR 2021, 2 ff.

⁵¹⁸ Verordnung (EU) 2025/2650 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Dezember 2025 zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/1115 hinsichtlich bestimmter Verpflichtungen von Marktteilnehmern und Händlern, ABl. L, 2025/2650, 23.12.2025, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2025/2650/oj>.

⁵¹⁹ Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über einen Monitoringrahmen für widerstandsfähige europäische Wälder, 2023/0413(COD), 22.11.2023.

banken und geografische Informationssysteme und maximieren den Zugang zu und die Nutzung von Daten und Diensten aus Fernerkundungstechnologien, Erdbeobachtung (Copernicus-Dienste), In-situ-Sensoren und Geräten oder Bürgerwissenschaftsdaten, wobei die Möglichkeiten der künstlichen Intelligenz, fortgeschrittenen Datenanalyse und -verarbeitung zum Einsatz kommen sollen.

Die **zufriedenstellenden Niveaus** für die Indikatoren in Art. 12 Abs. 2 und 3 W-VO sind gem. Art. 14 Abs. 5 Buchst. c W-VO bis 2030 im Wege eines offenen und wirksamen Verfahrens sowie einer Bewertung auf der Grundlage der jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnisse im nationalen Wiederherstellungsplan zu definieren und festzulegen. Da die Wiederherstellungspläne gemäß Art. 15 Abs. 1 W-VO den Zeitraum bis 2050 abdecken sollen, sind die zufriedenstellenden Niveaus grundsätzlich ebenfalls bis 2050 zu erreichen. Allerdings ist dieser Zeitpunkt weniger eindeutig vorgegeben als bei z.B. in Art. 4 Abs. 1 oder Art. 11 Abs. 3 und 4 W-VO, da in Art. 12 Abs. 2 und 3 wie bei Art. 11 Abs. 2 W-VO nur ein sechsjähriger Zyklus für die Messung des Aufwärtstrends, nicht aber ein Zieljahr vorgegeben werden (→ 3.4.2.3).

Wie bei Art. 11 Abs. 1 W-VO müssen auch nach Art. 12 Abs. 1 W-VO die Mitgliedstaaten **Maßnahmen ergreifen**, um auf nationaler Ebene die biologische Vielfalt von Waldökosystemen zu verbessern, um die Waldökosysteme mit ihren Funktionen und Leistungen insgesamt wiederherzustellen oder zumindest zu verbessern. Damit geht Art. 12 W-VO über die auf bestimmte Lebensraumtypen und Arten beschränkten Verpflichtungen in Art. 4 W-VO sowie FFH-RL und VRL hinaus. Dieses Darüberhinausgehen wird auch daran deutlich, dass nach Art. 12 Abs. 1 W-VO die Maßnahmen „zusätzlich zu den Flächen, die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß Artikel 4 Absätze 1, 4 und 7 unterliegen“ zu ergreifen sind. Wie bei Art. 11 Abs. 1 W-VO und anders als bei Art. 4 Abs. 1 W-VO haben die Mitgliedstaaten aufgrund der nationalen Bezugsebene einen großen **Entscheidungsspielraum**, wo sie Verbesserungsmaßnahmen nach Art. 12 W-VO vorsehen.

Anders als bei Art. 11 Abs. 1 bis 3 W-VO hat der europäische Gesetzgeber in Art. 12 Abs. 4 W-VO eine **Abweichungsregelung** hinsichtlich der Verpflichtungen der Abs. 2 und 3 normiert, um die größere Vulnerabilität von Waldökosystemen mit ihren über Jahrzehnte heranwachsenden Bäumen gegenüber Bränden, klimatischen Veränderungen und anderen Naturkatastrophen (z.B. Stürme, Dürren, Schädlingsbefall und Krankheiten) zu berücksichtigen. Danach ist die Nichteinhaltung gerechtfertigt, wenn sie auf a) großflächige Ereignisse höherer Gewalt, einschließlich Naturkatastrophen, insbesondere ungeplante und unkontrollierte Waldbrände oder b) unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums zurückzuführen ist, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden.

3.5.2.2 Abs. 1: Verbesserung der biologischen Vielfalt von Waldökosystemen

Anders als bei Art. 11 Abs. 1 W-VO sind von den Mitgliedstaaten bei der Wiederherstellung von Waldökosystemen nicht explizit Aspekte des Klimawandels, der sozialen und wirtschaftlichen Bedürfnissen von ländlichen Gebieten sowie der Notwendigkeit einer nachhaltigen land- oder forstwirtschaftlichen Erzeugung zu berücksichtigen, sondern nur die Risiken von **Waldbränden**. Die fehlende Erwähnung dieser Aspekte bedeutet allerdings nicht, dass die Mitgliedstaaten bei der Auswahl und Umsetzung der Maßnahmen zur Verbesserung der biologischen Vielfalt in Wäldern derartige Belange unberücksichtigt lassen müssen. Vielmehr

haben die Mitgliedstaaten wie bei Art. 11 Abs. 1 einen großen Beurteilungs- und Entscheidungsspielraum hinsichtlich der zu ergreifenden Verbesserungsmaßnahmen, der auch die Berücksichtigung **sonstiger gesellschaftlicher Belange** miteinschließt.⁵²⁰

Die hervorgehobene Berücksichtigung von **Waldbrandrisiken** ist nachvollziehbar in Anbetracht der Zunahme von Waldbrandereignissen⁵²¹ sowie den weitreichenden Wirkungen von Bränden auf Waldökosysteme und ihre biologische Vielfalt. Brände können großflächig Waldökosysteme mit ihren wildlebenden Tier- und Pflanzenarten vernichten oder stark verändern sowie auch Siedlungen, Infrastrukturen sowie die menschliche Gesundheit gefährden. Zudem tragen Waldbrände zum Anstieg der CO₂-Konzentrationen in der Atmosphäre bei, wodurch die Klimaerwärmung und das Risiko von Waldbränden global zunehmen.

Mit welchen Maßnahmen die biologische Vielfalt von Waldökosystemen generell und die in Abs. 2 und 3 genannten Indikatoren auf nationaler Ebene verbessert werden, liegt im Entscheidungsermessen der Mitgliedstaaten. Auch Ort und Zeitpunkt der Maßnahmen werden von Art. 12 W-VO nicht vorgegeben. In seiner beispielhaften Auflistung von bekannten und erprobten Wiederherstellungsmaßnahmen in Anhang VII erwähnt der europäische Gesetzgeber in den Abs. 10 bis 15 und 23 spezifische Maßnahmen zur Verbesserung von Waldökosystemen. Daneben können auch gelistete, nicht waldspezifische Maßnahmen wie die Verringerung des Einsatzes chemischer Pestizide sowie chemischer und tierischer Düngemittel (Abs. 19), die Vernetzung von Lebensräumen (Abs. 22) oder die Bekämpfung gebietsfremder Arten (Abs. 24) die biologische Vielfalt in Wäldern verbessern. Darüber hinaus regt der europäische Gesetzgeber an, dass die Mitgliedstaaten im Rahmen der Wiederherstellung auch die bewährten Verfahren zur Verhütung von Waldbränden nutzen sollen, die die Europäische Kommission in ihren diesbezüglichen Leitlinien 2021⁵²² veröffentlicht hat (EG 62).

3.5.2.3 Abs. 2: Waldvogelindikator

Nach Abs. 2 müssten die Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene einen **Aufwärtstrend** bei dem Index häufiger Waldvogelarten gemäß Anhang VI **erreichen** und zwar erstmals für den Zeitraum vom 18. August 2024 bis zum 31. Dezember 2030 und danach alle sechs Jahre, bis ein gemäß Art. 14 Abs. 5 W-VO festgelegtes zufriedenstellendes Niveau erreicht ist.

Anders als beim Index häufiger Feldvogelarten in Anhang V gibt der europäische Gesetzgeber in Anhang VI keine bestimmten Vogelarten für den Waldvogelindex vor, sondern beschreibt den Index lediglich als einen Indikator für die Entwicklungen im Laufe der Zeit bei der Abundanz häufiger Waldvogelarten in den jeweiligen europäischen Verbreitungsgebieten. Der Index soll nach Anhang VI auf Beobachtungsdaten zu **Vogelarten** beruhen, **die für Waldlebensräume in Europa charakteristisch und für jeden Mitgliedstaat spezifisch** sind.

Für die Berichterstattung des in Abs. 2 vorgegebenen Waldvogelindikators soll voraussichtlich der **nationale Indikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität – Wälder“** verwendet werden. Der Gesamtindikator wurde seit 2004 im Rahmen der Nationalen Nachhaltigkeits-

⁵²⁰ Vgl. auch die allgemeinen Berücksichtigungsgebote wie bspw. Art. 14 Abs. 9 W-VO.

⁵²¹ Siehe die jährlichen Berichte der Europäischen Kommission zu Waldbränden in Europa auf <https://forest-fire.emergency.copernicus.eu/reports-and-publications/annual-fire-reports>.

⁵²² European Commission, Land-based wildfire prevention - Principles and experiences on managing landscapes, forests and woodlands for safety and resilience in Europe, 2021.

strategie entwickelt. Seit 2006 wird der Indikator unter dem Namen Artenvielfalt und Landschaftsqualität berichtet. Der Indikator liefert Informationen zur Entwicklung der Artenvielfalt, Landschaftsqualität und Nachhaltigkeit der Landnutzungen. Er fasst hierfür Angaben über die bundesweiten Bestandsgrößen ausgewählter repräsentativer Vogelarten der wichtigsten Landschafts- und Nutzungstypen Deutschlands (Teilindikatoren zum Agrarland, zu Wäldern, Siedlungen, Binnengewässern sowie Küsten und Meeren) in einer einfachen Maßzahl zusammen.⁵²³ Der Teilindikator „Wälder“ enthält folgende Vogelarten⁵²⁴:

- Baumpieper – *Anthus trivialis*
- Grauspecht – *Picus canus*
- Kleiber – *Sitta europaea*
- Kleinspecht – *Dryobates minor*
- Mittelspecht – *Dendrocopos medius*
- Schwarzspecht – *Dryocopus martius*
- Schwarzstorch – *Ciconia nigra*
- Sumpfmehse – *Poecile palustris*
- Waldlaubsänger – *Phylloscopus sibilatrix*
- Weidenmehse – *Poecile montanus*

Für den Indikator Artenvielfalt und Landschaftsqualität – Wälder ist ein **Zielwert** in Höhe von **100 % für 2030** definiert. Für die Berichterstattung nach W-VO muss die Indexkurve nach Festlegung des Basiswertes in der W-VO normiert werden.

Nicht erwähnt, aber für die Ermittlung eines Aufwärtstrends beim Indikator erforderlich, ist die Festlegung eines **Basiswerts** für den Index = 100 (vgl. Art. 11 Abs. 3). Für diesen Basiswert sind von den Mitgliedstaaten die Abundanz der ausgewählten Vogelarten im Zeitraum vor dem 18. August 2024 zu Grunde zu legen, da der erste sechsjährigen Beobachtungszyklus ab diesem Tag nach Abs. 2 beginnt. Wie genau diese Basiswertzeit zu bestimmen ist, lassen Abs. 2 und Anhang VI anders als bei Art. 11 Abs. 3 (hier 1. September 2025) offen. In Anbetracht des sechsjährigen Beobachtungszyklus beim Aufwärtstrend, sollte der zu Grunde gelegte Zeitraum für den Basiswert nicht mehr als sechs Jahre betragen und nicht vor 2018 beginnen.

Hinsichtlich der Methodik verweist der europäische Gesetzgeber in Anhang VI auf Brlík et al. 2021.⁵²⁵ Des Weiteren ist die Europäische Kommission nach Art. 20 Abs. 11 Buchst. b) W-VO ermächtigt, Durchführungsrechtsakte zu Methoden für die Überwachung der in Anhang VI aufgeführten Indikatoren für Waldökosysteme festzulegen.

⁵²³ Dröschmeister et al., Indikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“: Zielwerte für 2030. Methoden, Abstimmung und Ergebnisse. BfN-Schriften 737. Bundesamt für Naturschutz. Bonn: 247 S.

⁵²⁴ Dröschmeister et al., Indikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“: Zielwerte für 2030. Methoden, Abstimmung und Ergebnisse. BfN-Schriften 737. Bundesamt für Naturschutz. Bonn: S. 81, ferner S. 28.

⁵²⁵ Brlík et al., Long-term and large-scale multispecies dataset tracking population changes of common European breeding birds, Sci Data 8, 21. 2021.

3.5.2.4 Abs. 3: Auswahlindikatoren

Neben dem **Aufwärtstrend** beim Index häufiger Waldvogelarten müssen die Mitgliedstaaten nach Abs. 3 durch Wiederherstellungsmaßnahmen in Wäldern noch Aufwärtstrends bei mindestens sechs der folgenden **sieben Indikatoren erreichen**, die der europäische Gesetzgeber in Anhang VI näher definiert hat:

- stehendes Totholz (Menge stehender Totholzbiomasse in Wäldern und anderen bewaldeten Flächen);
- liegendes Totholz (Menge liegender Totholzbiomasse in Wäldern und anderen bewaldeten Flächen);
- Anteil der Wälder mit uneinheitlicher Altersstruktur (Anteil von Wirtschaftswäldern mit einer uneinheitlichen Altersstruktur an der Gesamtzahl von Wäldern mit einer ungleichen Altersstruktur);
- Waldvernetzung (Dichte bewaldeter Gebiete);
- Vorrat an organischem Kohlenstoff (Vorrat an organischem Kohlenstoff in einer Tiefe von 0 bis 30 cm in der Streuschicht und im Mineralboden von Waldökosystemen);
- Anteil der Wälder mit überwiegend heimischen Baumarten (Anteil der Wälder und anderen bewaldeten Flächen mit mehr als 50 % Bedeckung an heimischen Baumarten) sowie
- Vielfalt der Baumarten (durchschnittliche Anzahl an Baumarten in Waldgebieten).

Der europäische Gesetzgeber hat in Anhang VI auch die jeweiligen Einheiten und zu verwendenden **Methodiken** festgelegt. Die Einheiten variieren dabei zwischen gemessenen Durchschnittswerten je Hektar bei stehendem bzw. liegendem Totholz sowie Vorrat an organischem Kohlenstoff; prozentualer Anteil an der Gesamtwaldfläche bei den Wäldern mit uneinheitlicher Altersstruktur und Wäldern mit überwiegend heimischen Baumarten sowie einem zu bildenden Index (Basiswert = 100) bei Waldvernetzung und Vielfalt der Baumarten.

Wie bei Abs. 2 müssen die **Aufwärtstrends** für einen Zeitraum von jeweils sechs Jahren **ermittelt und erreicht werden**, wobei der erste Zeitraum vom 1. August 2024 bis 31. Dezember 2030 geht. Die Aufwärtstrends sind ebenfalls solange fortzusetzen bis ein **zufriedenstellendes Niveau** erreicht ist. Das zufriedenstellende Niveau ist für jeden ausgewählten Indikator gemäß Art. 14 Abs. 5 Buchst. c W-VO bis 2030 festzulegen.

Gemäß Art. 15 Abs. 3 Buchst. I W-VO sind im **nationalen Wiederherstellungsplan** die gem. Art. 12 Abs. 3 W-VO gewählten Indikatoren für Waldökosysteme und ihre Eignung als Nachweis für die Verbesserung der biologischen Vielfalt in Waldökosystemen anzugeben. Aufgrund des Wortes „mindestens“ können die Mitgliedstaaten nach Art. 12 Abs. 3 W-VO auch alle sieben Indikatoren auswählen. Des Weiteren können sie im Rahmen der gemäß Art. 19 Abs. 1 W-VO vorzunehmenden Überprüfung und Anpassung der nationalen Wiederherstellungspläne die Beschränkung auf sechs Indikatoren auch erst später treffen oder bis 2050 ihre Auswahl abändern (→ Art. 11, 3.4.2.3.). Bis zu einem derart geänderten Wiederherstellungsplan müssen für alle im bisherigen Wiederherstellungsplan genannten Indikatoren Aufwärtstrends erreicht werden.

3.5.2.5 Abs. 4: Abweichungsgründe

Eine Verfehlung der in Abs. 2 und 3 verlangten Aufwärtstrends beim Index häufiger Waldvogelarten oder bei einem oder mehreren Auswahlindikatoren oder das Nichterreichen zufriedenstellender Niveaus bei den Indikatoren stellt nach Abs. 4 keine Nichterfüllung dar, wenn sie zurückzuführen ist auf:

- großflächige Ereignisse höherer Gewalt, einschließlich Naturkatastrophen, insbesondere ungeplante und unkontrollierte Waldbrände; oder
- unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden.

3.6 Artikel 14 – Erstellung der nationalen Wiederherstellungspläne

3.6.1 Normtext

(1) Alle Mitgliedstaaten erstellen jeweils einen nationalen Wiederherstellungsplan und führen die vorbereitende Überwachung und die Forschung durch, die erforderlich sind, um die Wiederherstellungsmaßnahmen zu ermitteln, die zur Erfüllung der Wiederherstellungsziele und zur Einhaltung der Verpflichtungen gemäß den Artikeln 4 bis 13 und zur Leistung eines Beitrags zu den in Artikel 1 dargelegten übergeordneten Zielen und Zielvorgaben der Union erforderlich sind, wobei den jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen Rechnung getragen wird.

(2) Die Mitgliedstaaten quantifizieren die Fläche, die wiederhergestellt werden muss, um die Wiederherstellungsziele gemäß den Artikeln 4 und 5 zu erreichen, und berücksichtigen dabei den Zustand der in Artikel 4 Absätze 1 und 4 sowie Artikel 5 Absätze 1 und 2 genannten Lebensraumtypen sowie die Qualität und Quantität der Habitate der in Artikel 4 Absatz 7 und Artikel 5 Absatz 5 genannten Arten, die es in den unter Artikel 2 fallenden Ökosystemen gibt. Die Quantifizierung erfolgt unter anderem anhand folgender Angaben:

a) für jeden Lebensraumtyp:

i) die gesamte Fläche des Lebensraums und eine Karte seiner derzeitigen Verbreitung,

ii) die Fläche des Lebensraums, die sich in keinem guten Zustand befindet,

iii) die günstige Gesamtfläche unter Berücksichtigung der Aufzeichnungen über dessen historische Verbreitung und der voraussichtlichen Veränderungen der Umweltbedingungen aufgrund des Klimawandels,

iv) die am besten für die erneute Etablierung von Lebensraumtypen geeigneten Flächen angesichts aktueller und prognostizierter Veränderungen der Umweltbedingungen aufgrund des Klimawandels;

b) die für die Erreichung ihres günstigen Erhaltungszustands notwendige ausreichende Qualität und Quantität der Habitate von Arten, unter Berücksichtigung der am besten für die erneute Etablierung dieser Habitate geeigneten Flächen, und die für die Entfaltung der Artenpopulationen erforderliche Vernetzung zwischen ihnen sowie aktuelle und vorhergesagte Veränderungen der Umweltbedingungen aufgrund des Klimawandels, die konkurrierenden Bedürfnisse der Habitate und Arten und das Vorhandensein landwirtschaftlicher Nutzflächen mit hohem Naturwert.

Für die Zwecke der Quantifizierung der Fläche, die für jeden Lebensraumtyp wiederhergestellt werden muss, um die Wiederherstellungsziele gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a und Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a zu erreichen, umfasst die Fläche des Lebensraums, die sich in keinem guten Zustand befindet, gemäß Unterabsatz 1 Buchstabe a Ziffer ii dieses Absatzes nur die Flächen, für die der Zustand des Lebensraumtyps bekannt ist.

Für die Zwecke der Quantifizierung der Fläche, die für jeden Lebensraumtyp wiederhergestellt werden muss, um die Wiederherstellungsziele gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 5 Absatz 1 Buchstaben b, c und d zu erreichen, umfasst die Lebensraumfläche, die sich in keinem guten Zustand befindet, gemäß Unterabsatz 1 Buchstabe a Ziffer ii dieses Absatzes nur die Flächen, für die der Zustand des Lebensraumtyps bekannt ist oder gemäß Artikel 4 Absatz 9 und Artikel 5 Absatz 7 bekannt sein muss.

Beabsichtigt ein Mitgliedstaat, die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 4 Absatz 2 anzuwenden, so ermittelt dieser Mitgliedstaat die in jenem Artikel genannten Prozentsätze.

Beabsichtigt ein Mitgliedstaat, die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 4 Absatz 5 und Artikel 5 Absatz 3 anzuwenden, so ermittelt dieser Mitgliedstaat die gemäß jenen Artikeln ausgewählten niedrigeren Prozentsätze.

(3) Für die Gruppe 7 der in Anhang II aufgeführten Biotoptypen legen die Mitgliedstaaten den Prozentsatz gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe d fest.

(4) Die Mitgliedstaaten bestimmen und kartieren für all ihre Städte sowie kleineren Städte und Vororte städtische Ökosystemgebiete gemäß Artikel 8.

Das städtische Ökosystemgebiet einer Stadt oder einer kleineren Stadt und eines Vororts umfasst

a) die gesamte Stadt oder die gesamte kleinere Stadt und den gesamten Vorort oder

b) Teile der Stadt oder der kleineren Stadt und des Vororts, einschließlich zumindest ihrer Stadtzentren, städtischen Räume und, sofern vom betreffenden Mitgliedstaat als angemessen eingestuft, stadtnahen Gebiete.

Die Mitgliedstaaten können die städtischen Ökosystemgebiete von zwei oder mehr aneinander angrenzenden Städten oder kleineren Städten und Vororten — oder von beiden — zu einem städtischen Ökosystemgebiet entsprechend zusammenführen, das diesen Städten oder kleineren Städten und Vororten — oder beiden — gemeinsam ist.

(5) Die Mitgliedstaaten legen 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, und zwar für

a) die in Artikel 10 Absatz 1 genannten Bestäuberpopulationen und den in Artikel 12 Absatz 2 genannten Indikator;

b) jeden der ausgewählten in Artikel 11 Absatz 2 genannten Indikatoren;

c) jeden der ausgewählten in Artikel 12 Absatz 3 genannten Indikatoren;

d) die in Artikel 8 Absatz 2 genannten städtischen Grünflächen und

e) die in Artikel 8 Absatz 3 genannte städtische Baumüberschirmung.

(6) Die Mitgliedstaaten ermitteln und kartieren die land- und forstwirtschaftlichen Flächen, die der Wiederherstellung bedürfen, insbesondere die Flächen, die aufgrund von Intensivierung oder anderen Bewirtschaftungsfaktoren eine bessere Vernetzung und mehr Landschaftsvielfalt benötigen.

(7) Jeder Mitgliedstaat kann bis zum 19. August 2025 eine Methodik zur Ergänzung der Methodik gemäß Anhang IV entwickeln, um Landschaftselemente mit großer Vielfalt zu überwachen, die nicht von der gemeinsamen Methode gemäß der Beschreibung der Landschaftselemente mit großer Vielfalt in dem genannten Anhang erfasst werden. Die Kommission stellt bis zum 19. September 2024 Leitlinien für den Rahmen für die Entwicklung dieser Methodiken zur Verfügung.

(8) Die Mitgliedstaaten legen, falls anwendbar, fest, dass der Umfang der Wiedervernäsung von Moorböden mit landwirtschaftlicher Nutzung gemäß Artikel 11 Absatz 4 Unterabsatz 5 verringert wird.

(9) Die Mitgliedstaaten ermitteln Synergien mit dem Klimaschutz, der Anpassung an den Klimawandel, der Landdegradationsneutralität und der Katastrophenvorsorge und geben Wiederherstellungsmaßnahmen entsprechend Vorrang. Darüber hinaus berücksichtigen die Mitgliedstaaten

a) ihre integrierten nationalen Energie- und Klimapläne gemäß Artikel 3 der Verordnung (EU) 2018/1999;

b) ihre Langfrist-Strategien gemäß Artikel 15 der Verordnung (EU) 2018/1999;

c) das verbindliche Gesamtziel der Union für 2030 gemäß Artikel 3 der Richtlinie (EU) 2018/2001.

(10) Die Mitgliedstaaten ermitteln Synergien mit der Land- und Forstwirtschaft. Sie ermitteln auch bestehende land- und forstwirtschaftliche Verfahren, einschließlich GAP-Interventionen, die zu den Zielen dieser Verordnung beitragen.

(11) Die Durchführung dieser Verordnung verpflichtet die Mitgliedstaaten nicht dazu, Mittel im Rahmen der GAP, der gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) oder anderer Finanzierungsprogramme und -instrumente in den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei im Rahmen des MFR 2021-2027 anzupassen.

(12) Die Mitgliedstaaten können den Einsatz privater oder öffentlicher Förderprogramme zugunsten der Interessenträger, die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Artikeln 4 bis 12 durchführen, — einschließlich Landbewirtschaftern und -eigentümern, Landwirten, Forstwirten und Fischern — fördern.

(13) Die Mitgliedstaaten koordinieren die Erstellung der nationalen Wiederherstellungspläne mit der Kartierung von Flächen, die erforderlich sind, um mindestens ihren nationalen Beitrag zum Ziel für erneuerbare Energie für 2030 zu erreichen, und, sofern zutreffend, mit der Ausweisung von Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energien und speziellen Infrastrukturgebieten. Während der Erstellung der nationalen Wiederherstellungspläne sorgen die Mitgliedstaaten für Synergien mit dem Ausbau erneuerbarer Energie und der Energieinfrastruktur sowie mit Beschleunigungsgebieten für erneuerbare Energien und speziellen Infrastrukturgebieten, die bereits ausgewiesen sind, und stellen sicher, dass die Funktionsweise dieser Gebiete, einschließlich der gemäß der Richtlinie (EU) 2018/2001 in diesen Gebieten geltenden Genehmigungsverfahren, und die Funktionsweise der Netze, die für die Integration von erneuerbarer Energie in das Stromnetz erforderlich sind, und die entsprechenden Genehmigungsverfahren unverändert bleiben.

(14) Bei der Erstellung ihrer nationalen Wiederherstellungspläne berücksichtigen die Mitgliedstaaten insbesondere Folgendes:

a) die gemäß der Richtlinie 92/43/EWG für Natura-2000-Gebiete festgelegten Erhaltungsmaßnahmen;

b) prioritäre Aktionsrahmen, die im Einklang mit der Richtlinie 92/43/EWG erstellt wurden;

- c) die Maßnahmen zur Erreichung eines guten quantitativen, ökologischen und chemischen Zustands der Wasserkörper, die in den gemäß der Richtlinie 2000/60/EG erstellten Maßnahmenprogrammen und Bewirtschaftungsplänen enthalten sind und die gemäß der Richtlinie 2007/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates (47) erstellten Hochwasserrisikomanagementpläne;
- d) falls anwendbar, die gemäß der Richtlinie 2008/56/EG ausgearbeiteten Meeresstrategien zur Erreichung eines guten Umweltzustands für alle Meeresregionen der Union;
- e) die gemäß der Richtlinie (EU) 2016/2284 erstellten nationalen Luftreinhalteprogramme;
- f) im Einklang mit Artikel 6 des Übereinkommens über die biologische Vielfalt erstellte nationale Biodiversitätsstrategien und Aktionspläne;
- g) falls anwendbar, Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen im Rahmen der GFP;
- h) die gemäß der Verordnung (EU) 2021/2115 erstellten GAP-Strategiepläne.

(15) Bei der Erstellung ihrer nationalen Wiederherstellungspläne berücksichtigen die Mitgliedstaaten auch strategische kritische Rohstoffe betreffende Projekte, sofern diese nach Unionsrecht anerkannt sind.

(16) Bei der Erstellung ihrer nationalen Wiederherstellungspläne

- a) können die Mitgliedstaaten je nach den spezifischen nationalen und lokalen Gegebenheiten und den jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnissen die verschiedenen Beispiele für Wiederherstellungsmaßnahmen verwenden, die in Anhang VII aufgeführt sind;
- b) streben die Mitgliedstaaten danach, die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Ökosystemfunktionen und ihren Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der betreffenden Regionen und Gemeinschaften zu optimieren;
- c) können die Mitgliedstaaten die unterschiedlichen Situationen in diversen Regionen im Zusammenhang mit sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen, regionalen und lokalen Besonderheiten und der Bevölkerungsdichte berücksichtigen; falls angemessen, sollte die besondere Situation der Gebiete in äußerster Randlage der Union, wie ihrer Abgelegenheit, Insellage, geringen Größe und schwierigen topografischen und klimatischen Bedingungen sowie ihrer reichen biologischen Vielfalt, und den mit dem Schutz und der Wiederherstellung ihrer Ökosysteme verbundenen Kosten berücksichtigt werden.

(17) Die Mitgliedstaaten fördern nach Möglichkeit Synergien mit den nationalen Wiederherstellungsplänen anderer Mitgliedstaaten, insbesondere wenn es sich um grenzübergreifende Ökosysteme handelt oder wenn Mitgliedstaaten sich eine Meeresregion oder Unterregion im Sinne der Richtlinie 2008/56/EG teilen.

(18) Die Mitgliedstaaten können in Bezug auf die Wiederherstellung und Wiedereinrichtung von Meeresökosystemen für die Erstellung und Umsetzung nationaler Wiederherstellungspläne — sofern praktikabel und angemessen — bestehende Strukturen der regionalen institutionellen Zusammenarbeit nutzen.

(19) Stellen die Mitgliedstaaten ein Problem fest, das voraussichtlich die Erfüllung der Verpflichtungen zur Wiederherstellung und Wiedereinrichtung von Meeresökosystemen verhindert und das Maßnahmen erforderlich macht, für die sie nicht zuständig sind, so wenden sie sich einzeln oder gemeinsam mit einer Beschreibung des festgestellten Problems

und möglichen Maßnahmen im Hinblick auf deren Prüfung und potenzielle Annahme an die gegebenenfalls betroffenen Mitgliedstaaten, die Kommission oder internationale Organisationen.

(20) Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die Erstellung des Wiederherstellungsplans offen, transparent, inklusiv und wirksam ist und dass die Öffentlichkeit, einschließlich aller relevanten Interessenträger, frühzeitig und wirksam die Möglichkeit erhält, sich an der Ausarbeitung des Plans zu beteiligen. Die Konsultationen müssen die Anforderungen gemäß der Richtlinie 2001/42/EG erfüllen.

3.6.2 Kommentierung

3.6.2.1 Allgemeine Grundsätze für die Erstellung des Wiederherstellungsplans

Während Art. 4 bis 13 W-VO genaue Ziele definieren, bleibt es den Mitgliedstaaten überlassen, darüber zu entscheiden, welche Maßnahmen ergriffen werden, wie die Finanzierung dieser Maßnahmen erfolgt und welche Flächen für die Zielerreichung wiederherzustellen sind.⁵²⁶ Planung, Steuerung, Überwachung und Durchführung der Maßnahmen für die Zielerreichung bleiben damit in den Händen der Mitgliedstaaten. Dafür ist der **nationale Wiederherstellungsplan (NWP) das zentrale Steuerungsinstrument** der W-VO.

Art. 14 W-VO regelt die **Art und Weise**, in welcher der jeweilige Wiederherstellungsplan durch die Mitgliedstaaten erstellt werden muss (zur Rechtsnatur des Wiederherstellungsplans → Art. 15: 3.7.1.1). So muss jeder Mitgliedstaat für die Erstellung eine vorbereitende Überwachung und Forschung durchführen, um über die notwendige Datenbasis und Kenntnis der Sachlage zu verfügen. Dabei ist den jüngsten **wissenschaftlichen Erkenntnissen** Rechnung zu tragen (Abs. 1). Bei der Erstellung ihrer nationalen Wiederherstellungspläne können die Mitgliedstaaten – unter Beachtung der spezifischen nationalen und lokalen Gegebenheiten und der jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnisse – die in Anhang VII aufgeführten Beispiele für Wiederherstellungsmaßnahmen verwenden (Art. 14 Abs. 16 Buchst. a W-VO). Sie werden zudem dazu angehalten, die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen **Ökosystemfunktionen und -leistungen** und ihren Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung der betreffenden Regionen und Gemeinschaften zu **optimieren** (Art. 14 Abs. 16 Buchst. b W-VO). Zudem können, soweit angemessen, bei der Erstellung des NWP spezifische soziale, wirtschaftliche und kulturelle Erfordernisse, **regionale und lokale Besonderheiten**, die besondere Situation der Gebiete in äußerster Randlage der Union, wie ihrer Abgelegenheit, Insellage, geringen Größe und schwierigen topografischen und klimatischen Bedingungen sowie ihrer reichen biologischen Vielfalt, und die mit dem Schutz und der Wiederherstellung ihrer Ökosysteme verbundenen Kosten und die Bevölkerungsdichte **berücksichtigt** werden (Art. 14 Abs. 16 Buchst. c)). Schließlich kann **die internationale Kooperation** mit anderen Mitgliedstaaten erforderlich sein, insbesondere wenn es sich um grenzübergreifende Ökosysteme handelt oder wenn Mitgliedstaaten sich eine Meeresregion oder Unterregion im Sinne der MSRL teilen (Abs. 17).

Aufgrund der verfassungsrechtlichen **Kompetenzverteilung** zwischen **Bund und Ländern**, der originären Gesetzgebungs- bzw. Abweichungskompetenz der Länder im Raumordnungs-, Wasserhaushalts- und Naturschutzrecht (Art. 70 Abs. 1, 72 Abs. 1 und 3 S. 1 Nr. 2-5, 74 Abs. 1 Nr. 28-32 GG) sowie der zentralen Aufgabe der Länder, Bundesgesetze auszuführen

⁵²⁶ Gellermann, EurUP 2024, 215 (223); ähnlich Bodenbender, NuR 2024, 525 (532).

(Art. 83, 84 GG) ist für die Erstellung des NWP eine **enge Zusammenarbeit** zwischen Bund und Ländern erforderlich. Dem Bund kommt bei der Erstellung des Plans vorrangig eine Koordinierungsfunktion zu.⁵²⁷

3.6.2.2 Abs. 2: Quantifizierung der Wiederherstellungsflächen

Nach Abs. 2 haben die Mitgliedstaaten die Flächen zu quantifizieren, die der Wiederherstellung gemäß den Art. 4 und 5 bedürfen. Dafür wird jeder **Lebensraumtyp** (einschließlich seiner gesamten Fläche, seiner derzeitigen Verbreitung, seines Zustands, seiner günstigen Gesamtfläche, sowie der bestgeeigneten Flächen für die erneute Etablierung) sowie die für die Erreichung ihres günstigen Erhaltungszustands notwendige **ausreichende Qualität und Quantität der Habitate von Arten** angegeben. Für die Wiederherstellungsziele gem. Art. 4 Abs. 1 Buchst. a und Art. 5 Abs. 1 Buchst. a W-VO sind nach Art. 14 Abs. 2 UAbs. 2 W-VO nur die Flächen zu quantifizieren, deren Zustand bekannt ist. Gleiches gilt für die Quantifizierung der Fläche, die für jeden Lebensraumtyp wiederhergestellt werden muss, um die Wiederherstellungsziele gem. Art. 4 Abs. 1 Buchst. b und Art. 5 Abs. 1 Buchst. b, c und d W-VO zu erreichen, soweit der Zustand nicht nach Art. 4 Abs. 9 oder Art. 5 Abs. 7 W-VO bekannt sein muss.

3.6.2.3 Abs. 5: Festlegung eines zufriedenstellenden Niveaus

Nach Abs. 5 legen die Mitgliedstaaten bis 2030 ein **zufriedenstellendes Niveau** für die Bestäuberpopulationen (Art. 10), die Landwirtschafts- und Waldindikatoren (Art. 11 Abs. 2, Art. 12 Abs. 2 und 3 W-VO) und für die städtischen Grünflächen und Baumüberschirmung (Art. 8 Abs. 2 und 3 W-VO) fest. Diese Festlegung hat im Wege eines offenen und wirksamen Verfahrens zu erfolgen. Auch wenn den Mitgliedstaaten ein gewisser Spielraum verbleibt,⁵²⁸ haben sie die jüngsten wissenschaftlichen Erkenntnisse zu berücksichtigen und sich an dem jeweiligen bis Ende 2028 veröffentlichten Orientierungsrahmen der Europäischen Kommission auszurichten.

3.6.2.4 Abs. 9, 10, 13-15: Synergien und Kohärenz mit anderen Politiken

Insgesamt sind nach Abs. 9, 10, 13 bis 15 und EG 11, 65 bis 69 bei der Erstellung des Wiederherstellungsplans Synergien mit anderen Politikfeldern und Strategien anzustreben. Dies betrifft allen voran den **Klimaschutz** und die Klimaanpassung und damit die auf Unionsrecht zurückzuführenden nationalen Instrumente des Klimarechts (Abs. 9).⁵²⁹ Zudem ist bei der Erstellung des Wiederherstellungsplans auf den nationalen Beitrag zum europäischen Ausbauziel für die **Erneuerbaren Energien** nach Art. 3 RED II und ggf. auf die Beschleunigungs- und Infrastrukturgebiete zu achten und sind in diesem Zusammenhang Synergien mit dem Wiederherstellungsplan herzustellen.⁵³⁰ Denkbar wären beispielsweise sog. „No-Take-Zones“ in Offshore-Windparks außerhalb von Schutzgebieten, mit denen dort die Fischerei ausgeschlossen wird, was zumindest lärmunempfindlichen Arten helfen kann. Abs. 13 macht dabei

⁵²⁷ Qasem/Rehder, ZUR 2025, 3 (11); vgl. auch zum Zusammenspiel von Bund und Ländern Wiener, NVwZ 2026, 622.

⁵²⁸ Hendrichske, NuR 2025, 669 (676).

⁵²⁹ Hier gibt es noch erhebliche Defizite und zugleich erhebliches Synergiepotential, siehe Perissi, Environmental Management 2025 (75), 711-729.

⁵³⁰ Zur Frage, ob und wie naturbasierte Lösungen im Kontext der Energiewende sinnvoll genutzt werden können: Finseras, RECIEL 2025, 1 (7)).

deutlich, dass die Funktionsweise der Beschleunigungs- und Infrastrukturgebiete unverändert bleiben soll. Diese Privilegierung kann sich sehr einschränkend auf die Wiederherstellung auswirken.⁵³¹ Ebenso sollen die Vorkommen **kritischer Rohstoffe** berücksichtigt werden, was besonders für marine Ökosysteme relevant sein kann (Abs. 15). Zudem sind Synergien mit der gemeinsamen **Landwirtschafts- und Fischereipolitik** der EU (GAP → Art. 11: 3.4.2.1 und GFP: Abs. 10, 14 Buchst. g) und h)) zu ermitteln und die Maßnahmen und Instrumente, die im Rahmen des bereits vor der W-VO bestehenden **Umwelt- und Naturschutzrechts** ergriffen werden, zu berücksichtigen (Abs. 14 Buchst. a-f)).

3.6.2.5 Abs. 11 und 12: Finanzierung

Abs. 11 und 12 betreffen die Finanzierung der Wiederherstellung der Natur im jeweiligen Mitgliedstaat. Dabei lässt die W-VO offen, aus welchen Quellen genau die notwendigen Mittel⁵³² geschöpft werden sollen.⁵³³ Abs. 11 wurde erst im Rahmen des Trilogverfahrens in den Verordnungstext aufgenommen. Er macht deutlich, dass die Durchführung der W-VO die Mitgliedstaaten nicht dazu verpflichtet, Mittel im Rahmen der **GAP**, der **GFP** oder anderer Finanzierungsprogramme und -instrumente in den Bereichen Landwirtschaft und Fischerei im Rahmen des MFR 2021-2027 mit Blick auf die Wiederherstellungsaufgabe anzupassen. Zulässig ist es gleichwohl.⁵³⁴ Daneben erlaubt Abs. 12 den **Einsatz privater oder öffentlicher Förderprogramme** zugunsten der Interessenträger wie Forst- und Landbewirtschaftenden, Landeigentümern und -eigentümerinnen, sowie Fischern und Fischerinnen, die Wiederherstellungsmaßnahmen gem. Art. 4 bis 12 durchführen. Eine **Verschränkung der Fördermittel der GAP mit den Zielen der W-VO** birgt erhebliche Synergiepotentiale für die Renaturierung. Da die Landwirtschaft für die Erreichung der Ziele und Einhaltung der Verpflichtungen nicht nur aus Art. 11 W-VO, sondern auch aus Art. 4, 5, 9, 10, 12 und 13 W-VO de facto – und folgerichtig auch im Gefüge der W-VO – eine zentrale Rolle spielt, wird es entscheidend auf „Win-Win-Maßnahmen“⁵³⁵ sowie die Bündelung der vorhandenen Finanzmittel⁵³⁶ mitsamt einer Kofinanzierung durch die EU⁵³⁷ ankommen.

⁵³¹ Bodenbender, NuR 2024, 525 (532).

⁵³² Nach Schätzungen der Europäischen Kommission sind die Vorteile der Wiederherstellung von Mooren, Sümpfen, Wäldern, Heide- und Buschlandschaften, Graslandschaften (einschließlich Bestäuber), Flüssen, Seen und Auenlebensräumen sowie Küstenfeuchtgebieten bis 2070 auf etwa 1 860 Milliarden Euro unionsweit zu beziffern, wobei die **Kosten für die Wiederherstellungsmaßnahmen bis 2050 und Erhaltungsmaßnahmen bis 2070 jeweils ohne marine und urbane Ökosysteme auf 154 Milliarden Euro** veranschlagt werden. Dies entspricht – so die KOM – einem Kosten-Nutzen-Verhältnis von 1:12. Die Kosten, die bei Unterlassen der Wiederherstellung durch Ernteaussfälle, Extremwetterereignisse und Umweltkatastrophen entstehen, sind – so die KOM – ungleich höher, vgl. SWD (2022) 167 final, Commission staff working document impact assessment accompanying the proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on nature restoration {COM(2022) 304 final} – {SEC(2022) 256 final} – {SWD(2022) 168 final}, 22.6.2022.

⁵³³ Vorschläge dazu LANA, Grobabschätzung der Kosten der Durchführung von Art. 4 Wiederherstellungsverordnung bis 2030 mit Hinweisen zu Finanzierungsinstrumenten auf EU- und Bundesebene, Positionspapier 2025.

⁵³⁴ Siehe Erwägungsgründe 58, 79, Art. 14 Abs. 10 und 11, Art. 15 Abs. 5 W-VO.

⁵³⁵ Möckel, NuL Natur und Landschaft 2025 (9): 468-470.

⁵³⁶ Dazu LANA, Grobabschätzung der Kosten der Durchführung von Art. 4 Wiederherstellungsverordnung bis 2030 mit Hinweisen zu Finanzierungsinstrumenten auf EU- und Bundesebene, Positionspapier 2025; hierzu auch Leifer, UWP 2026, 65 (69 f.).

⁵³⁷ Dazu Schratzenstaller/Sinabell, ZfU 2025, 71 f.; Wegener, NVwZ 2026, 615 (620 f.).

3.6.2.6 Abs. 20 Öffentlichkeitsbeteiligung und SUP

Abs. 20 stellt hohe Anforderungen an die Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Erstellung des Wiederherstellungsplans. Diese muss offen, transparent, inklusiv und wirksam sein und alle relevanten Interessenträger (insbesondere Land- und Forstwirtschaft, Umweltverbände und sonstige Zivilgesellschaft) frühzeitig und wirksam einbinden, um die Akzeptanz und Durchführbarkeit des Wiederherstellungsplans zu steigern.⁵³⁸ Die Konsultationen müssen die Anforderungen gem. der SUP-RL erfüllen.⁵³⁹ Offen ist, ob es sich bei dem Verweis auf **Art. 6 der SUP-RL** um eine Rechtsgrund- oder Rechtsfolgenverweisung⁵⁴⁰ handelt. Die Erwägungsgründe der W-VO treffen darüber keine Aussage. Im Falle einer Rechtsgrundverweisung bestünde eine SUP-Pflicht. Im Fall einer Rechtsfolgenverweisung müssten zumindest die Konsultationen den Anforderungen des Art. 6 SUP-RL entsprechen, ob weitere Anforderungen nach der SUP-RL zu erfüllen sind, würde sich mangels abweichender Sonderregeln nach den allgemeinen Regeln (insbesondere Art. 3 Abs. 2 Buchst. a, Abs. 4 SUP-RL) richten.⁵⁴¹ Ob im Übrigen eine SUP-, UVP- oder FFH-VP-Pflicht für Pläne und Projekte zur Wiederherstellung der Natur besteht, richtet sich nach den allgemeinen Regeln.⁵⁴²

⁵³⁸ Gellermann, EurUP 2024, 215 (224).

⁵³⁹ So auch Fellenberg, NVwZ 2025, 125 (128).

⁵⁴⁰ Fellenberg, NVwZ 2025, 125 (129).

⁵⁴¹ Fellenberg, NVwZ 2025, 125 (129).

⁵⁴² Hendrichske, NuR 2025, 669 (676); EuGH, Urt. v. 22.2.2022 – C-300/20, Vorabentscheidungsverfahren in der Sache Bund Naturschutz in Bayern e. V. ./ Landkreis Rosenheim, Rn. 51; zu Natura 2000: Möckel, NuR 2025, 441 (449).

3.7 Artikel 15 - Inhalt der nationalen Wiederherstellungspläne

3.7.1 Normtext

(1) Der nationale Wiederherstellungsplan deckt den Zeitraum bis 2050 ab und enthält Zwischenfristen zu den Zielen und Verpflichtungen gemäß den Artikeln 4 bis 13.

(2) Abweichend von Absatz 1 dieses Artikels kann sich der gemäß Artikel 16 und Artikel 17 Absatz 6 vorzulegende nationale Wiederherstellungsplan für den Zeitraum ab dem 1. Juli 2032 bis zu einer Überprüfung gemäß Artikel 19 Absatz 1 auf einen strategischen Überblick über Folgendes beschränken:

a) die Elemente gemäß Absatz 3 und

b) die Inhalte gemäß den Absätzen 4 und 5.

Der infolge der gemäß Artikel 19 Absatz 1 bis zum 30. Juni 2032 durchzuführenden Überprüfung überarbeitete nationale Wiederherstellungsplan kann sich für den Zeitraum ab dem 1. Juli 2042 bis zu einer Überarbeitung gemäß Artikel 19 Absatz 1 bis zum 30. Juni 2042 auf einen strategischen Überblick über die in Unterabsatz 1 des vorliegenden Absatzes genannten Elemente und Inhalte beschränken.

(3) Jeder Mitgliedstaat nimmt in seinem unter Verwendung des gemäß Absatz 7 dieses Artikels festgelegten einheitlichen Formats erstellten nationalen Wiederherstellungsplan folgende Elemente auf:

a) die Quantifizierung der Flächen, die wiederhergestellt werden müssen, um die Wiederherstellungsziele gemäß den Artikeln 4 bis 12 zu erreichen, auf der Grundlage der gemäß Artikel 14 durchgeführten vorbereitenden Arbeiten und der vorläufigen Karten der potenziell wiederherzustellenden Flächen;

b) — falls ein Mitgliedstaat die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 4 Absatz 5 oder Artikel 5 Absatz 3 anwendet — eine Begründung, warum es nicht möglich ist, bis 2050 die für die günstige Gesamtfläche eines bestimmten Lebensraumtyps notwendigen Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen, und eine Begründung für den von diesem Mitgliedstaat ermittelten niedrigeren Prozentsatz gemäß jenen Artikeln;

c) eine Beschreibung der zur Erreichung der Wiederherstellungsziele und -verpflichtungen gemäß den Artikeln 4 bis 13 der vorliegenden Verordnung geplanten oder ergriffenen Wiederherstellungsmaßnahmen und eine Angabe, welche dieser Wiederherstellungsmaßnahmen innerhalb des gemäß der Richtlinie 92/43/EWG eingerichteten Natura-2000-Netzes geplant sind oder ergriffen wurden;

d) einen eigenen Abschnitt mit den Maßnahmen zur Erfüllung der Verpflichtungen gemäß Artikel 4 Absatz 9 und Artikel 5 Absatz 7;

e) falls ein Mitgliedstaat die Ausnahmeregelung gemäß Artikel 4 Absatz 2 der vorliegenden Verordnung anwendet: eine Begründung dafür, warum die Verwirklichung oder Aufrechterhaltung des gemäß Artikel 1 Buchstabe e der Richtlinie 92/43/EWG ermittelten günstigen Erhaltungszustands der betreffenden Lebensraumtypen auf nationaler biogeographischer Ebene durch die nach dem genannten Artikel festgelegten Prozentsätze nicht verhindert würde;

- f) eine Angabe der Maßnahmen, mit denen im Einklang mit Artikel 4 Absatz 11 und Artikel 5 Absatz 9 sichergestellt werden soll, dass sich der Zustand der Flächen der in den Anhängen I und II aufgeführten Lebensraumtypen auf den Flächen, auf denen ein guter Zustand erreicht wurde, nicht erheblich verschlechtert und dass sich die Habitate der in Artikel 4 Absatz 7 und Artikel 5 Absatz 5 genannten Arten auf den Flächen, auf denen eine ausreichende Qualität der Habitate der Arten erreicht wurde, nicht erheblich verschlechtern;**
- g) falls anwendbar, eine Beschreibung der Art und Weise der Anwendung von Artikel 4 Absatz 13 in seinem Hoheitsgebiet, einschließlich**
- i) einer Erläuterung des Systems der Ausgleichsmaßnahmen, die für jedes erhebliche Verschlechterungsereignis zu ergreifen sind, sowie der erforderlichen Überwachung der erheblichen Verschlechterung der Lebensraumtypen und Habitate der Arten sowie der Berichterstattung darüber sowie der ergriffenen Ausgleichsmaßnahmen;**
- ii) einer Erläuterung der Art und Weise, wie sichergestellt wird, dass die Durchführung von Artikel 4 Absatz 13 nicht die Erreichung der Ziele und Zielvorgaben gemäß den Artikeln 1, 4 und 5 beeinträchtigt;**
- h) eine Angabe der Maßnahmen mit dem Ziel, die in den Anhängen I und II aufgeführten Lebensraumtypen auf den Flächen, auf denen sie vorkommen, in gutem Zustand zu erhalten, und der Maßnahmen mit dem Ziel, gemäß Artikel 4 Absatz 12 und Artikel 5 Absatz 10 eine erhebliche Verschlechterung des Zustands anderer Flächen der in den Anhängen I und II aufgeführten Lebensraumtypen zu verhindern;**
- i) das Verzeichnis der gemäß Artikel 9 Absatz 1 ermittelten zu beseitigenden Hindernisse, den Plan für ihre Beseitigung gemäß Artikel 9 Absatz 2 und die geschätzte Länge frei fließender Flüsse, die durch die Beseitigung dieser Hindernisse von 2020 bis 2030 und 2050 erreicht werden soll, sowie alle sonstigen Maßnahmen zur Wiederherstellung der natürlichen Funktionen von Auen gemäß Artikel 9 Absatz 3;**
- j) eine Übersicht über die gemäß Artikel 11 Absatz 2 gewählten Indikatoren für landwirtschaftliche Ökosysteme und ihre Eignung als Nachweis für die Verbesserung der biologischen Vielfalt in landwirtschaftlichen Ökosystemen in dem betreffenden Mitgliedstaat;**
- k) falls anwendbar, eine Begründung dafür, warum Moorböden zu einem geringeren Anteil als gemäß Artikel 11 Absatz 4 Unterabsatz 1 Buchstaben a, b und c wiedervernässt werden;**
- l) eine Übersicht über die gemäß Artikel 12 Absatz 3 gewählten Indikatoren für Waldökosysteme und ihre Eignung als Nachweis für die Verbesserung der biologischen Vielfalt in Waldökosystemen in dem betreffenden Mitgliedstaat;**
- m) eine Beschreibung des Beitrags zu der Verpflichtung gemäß Artikel 13;**
- n) den Zeitplan für die Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Artikeln 4 bis 12;**
- o) falls anwendbar, ein eigener Abschnitt mit speziell zugeschnittenen Wiederherstellungsmaßnahmen in ihren Gebieten in äußerster Randlage;**
- p) die Überwachung der Flächen, die Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Artikeln 4 und 5 unterliegen, das Verfahren zur Bewertung der Wirksamkeit der gemäß den Artikeln 4 bis 12 ergriffenen Wiederherstellungsmaßnahmen und zur Überarbeitung dieser**

Maßnahmen, wenn dies erforderlich ist, um sicherzustellen, dass die Ziele und Verpflichtungen gemäß den Artikeln 4 bis 13 eingehalten beziehungsweise erfüllt werden;

q) eine Angabe der Bestimmungen zur Gewährleistung der kontinuierlichen, langfristigen und nachhaltigen Wirkung der Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Artikeln 4 bis 12;

r) die geschätzten positiven Nebeneffekte für den Klimaschutz und die Landdegradationsneutralität im Zusammenhang mit den Wiederherstellungsmaßnahmen im Laufe der Zeit;

s) die vorhersehbaren sozioökonomischen Auswirkungen und den geschätzten Nutzen der Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahmen gemäß den Artikeln 4 bis 12;

t) ein eigener Abschnitt, in dem dargelegt wird, wie der nationale Wiederherstellungsplan Folgendes berücksichtigt:

i) die Relevanz von Klimaszenarien für die Planung von Art und Ort der Wiederherstellungsmaßnahmen,

ii) das Potenzial von Wiederherstellungsmaßnahmen zur Minimierung der Auswirkungen des Klimawandels auf die Natur, zur Verhinderung von Naturkatastrophen oder zur Abmilderung von deren Auswirkungen und zur Unterstützung der Anpassung,

iii) Synergien mit nationalen Anpassungsstrategien oder -plänen und nationalen Berichten über die Bewertung des Katastrophenrisikos,

iv) einen Überblick über die Wechselwirkungen zwischen den im nationalen Wiederherstellungsplan und im nationalen Energie- und Klimaplan enthaltenen Maßnahmen,

u) den geschätzten Finanzierungsbedarf für die Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahmen, einschließlich einer Beschreibung der Unterstützung für Interessenträger, die von Wiederherstellungsmaßnahmen oder anderen neuen Verpflichtungen aus dieser Verordnung betroffen sind, und der vorgesehenen öffentlichen oder privaten Finanzierungsmittel, einschließlich der Finanzierung oder Kofinanzierung mit Finanzierungsinstrumenten der Union;

v) eine Angabe der Subventionen, die sich negativ auf die Erreichung der Ziele und die Einhaltung der Verpflichtungen, die in dieser Verordnung festgelegt sind, auswirken;

w) eine Zusammenfassung des Verfahrens zur Erstellung und Festlegung des nationalen Wiederherstellungsplans, einschließlich Informationen über die Beteiligung der Öffentlichkeit und darüber, wie die Bedürfnisse lokaler Gemeinschaften und Interessenträger berücksichtigt wurden;

x) ein eigener Abschnitt, in dem dargelegt wird, wie die in Artikel 17 Absatz 4 genannten Anmerkungen der Kommission zum Entwurf des nationalen Wiederherstellungsplans gemäß Artikel 17 Absatz 5 berücksichtigt wurden; geht der betreffende Mitgliedstaat auf eine Anmerkung der Kommission oder einen wesentlichen Bestandteil davon nicht ein, so begründet er dies.

(4) Der nationale Wiederherstellungsplan enthält, falls anwendbar, die Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen, die ein Mitgliedstaat im Rahmen der GFP zu ergreifen beabsichtigt, einschließlich der Bestandserhaltungsmaßnahmen in gemeinsamen

Empfehlungen, die ein Mitgliedstaat nach dem in der Verordnung (EU) Nr. 1380/2013 festgelegten und in Artikel 18 der vorliegenden Verordnung aufgeführten Verfahren zu veranlassen beabsichtigt, sowie alle einschlägigen Informationen über diese Maßnahmen.

(5) Der nationale Wiederherstellungsplan enthält einen Überblick über das Zusammenspiel zwischen den im nationalen Wiederherstellungsplan und im nationalen Strategieplan im Rahmen der GAP enthaltenen Maßnahmen.

(6) Falls angemessen, enthält der nationale Wiederherstellungsplan einen Überblick über die Erwägungen im Zusammenhang mit den unterschiedlichen Situationen in diversen Regionen gemäß Artikel 14 Absatz 16 Buchstabe c.

(7) Die Kommission legt im Wege von Durchführungsrechtsakten ein einheitliches Format für den nationalen Wiederherstellungsplan fest. Diese Durchführungsrechtsakte werden gemäß dem in Artikel 24 Absatz 2 genannten Prüfverfahren erlassen. Die Kommission wird bei der Ausarbeitung des einheitlichen Formats von der EUA unterstützt. Bis zum 1. Dezember 2024 legt die Kommission dem Ausschuss gemäß Artikel 24 Absatz 1 die Entwürfe der Durchführungsrechtsakte vor.

3.7.2 Kommentierung

3.7.2.1 Allgemeines

Art. 15 W-VO regelt die **inhaltlichen Anforderungen** an den nationalen Wiederherstellungsplan (NWP). Für diesen hat die Europäische Kommission gem. Abs. 7 im Wege eines Durchführungsrechtsakts ein einheitliches Format für den nationalen Wiederherstellungsplan festgelegt.⁵⁴³ Nach diesem **einheitlichen Format** enthält der Wiederherstellungsplan **drei Teile**. In **Teil A** sind zielunabhängige Angaben zu machen. Dies beinhaltet unter anderem die Beiträge zu den übergeordneten Zielvorgaben nach Art. 1, allgemeine positive Effekte mit anderen politischen Strategien und Finanzdaten sowie Angaben zur Überwachung, Evaluierung der Wirksamkeit und Überarbeitung von Maßnahmen. In **Teil B** haben die Mitgliedstaaten ihren nationalen Ansatz zur Erreichung der Wiederherstellungsziele artikelweise darzulegen. In **Teil C** sind die Maßnahmen im Sinne von Abs. 3 Buchst. c mit Zeitplan darzustellen. Dabei ist zu beachten, dass eine einzelne Wiederherstellungsmaßnahme auf mehrere Ziele einzahlen kann (z.B. Reduzierung von Stoffeinträgen: Art. 4, 5, 10 bis 12 W-VO oder Wiederherstellung von strukturreichen Agrarflächen: Art. 4 Abs. 4 und 7, Art. 10 W-VO).⁵⁴⁴ Zudem sind am Ende des Wiederherstellungsplans zusätzliche Angaben in Bezug auf bestimmte Ökosysteme zu machen und die Anmerkungen der Europäischen Kommission zu berücksichtigen. Die zusätzlichen Angaben IV geben beispielsweise das Format für das in Art. 9 Abs. 1 W-VO geforderte Verzeichnis für die künstlichen Hindernisse für die Vernetzung von Oberflächengewässern vor. Dabei ist zu berücksichtigen, dass gemäß der deutschen Fassung des Art. 15 Abs. 1 Buchst. i W-VO nur die ermittelten zu beseitigenden Hindernisse in das Verzeichnis über die Hindernisse im NWP aufgenommen werden müssen. Die deutsche Fassung des einheitlichen Formats korrigiert diese verkürzte Übersetzung in den Angaben IV, denn wie in den übrigen

⁵⁴³ Durchführungsverordnung (EU) 2025/912 der Kommission vom 19. Mai 2025 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich eines einheitlichen Formats für den nationalen Wiederherstellungsplan.

⁵⁴⁴ Hendrichske, NuR 2025, 669 (675).

Sprachfassungen des Art. 15 Abs. 3 Buchst. i W-VO vorgegeben, sind dort sowohl das gesamte Verzeichnis über die Hindernisse, als auch die ermittelten zu beseitigenden Hindernisse aufzuführen.

Die W-VO äußert sich nicht zur **Rechtsnatur** des NWP, vielmehr gewährt sie den Mitgliedstaaten bei seiner Ausgestaltung Spielräume. Der Wiederherstellungsplan hat als Steuerungsinstrument eine politikplanungsrechtliche und strategische Komponente und mit Blick auf die Flächenquantifizierung eine Dokumentationsfunktion. Er erinnert – nicht zuletzt wegen des prozedural ähnlichen Aufstellungsverfahrens – an den integrierten nationalen Energie- und Klimaplan (INEK-Plan) nach Art. 3 Governance-VO.⁵⁴⁵ Zudem bestehen Ähnlichkeiten zu der Planung nach Art. 11 und 13 WRRL.⁵⁴⁶ Es wird daher vertreten, dass der Plan rechtsverbindlichem Verwaltungshandeln vorgelagert sei und ihm ohne weitere innerstaatliche gesetzliche Regelung keine Außenwirkung zukomme.⁵⁴⁷ Davon unabhängig steht es den Mitgliedstaaten frei, nach innerstaatlichem Recht Rechtsfolgen an den Wiederherstellungsplan anzuknüpfen.⁵⁴⁸

Die **Wirksamkeit des Wiederherstellungsplans** wird durch weitgehende Überwachungs-, Überprüfungs-, Überarbeitungs- und Berichtspflichten abgesichert. So ist zu überwachen, ob durch die festgelegten Maßnahmen die Ziele der W-VO erreicht werden können (Art. 20 W-VO). Der einmal erstellte Plan muss in bestimmten Abständen, nämlich bis zum 30. Juni 2032, zum 30. Juni 2042 und darauffolgend mindestens alle zehn Jahre, was mithin einen über 2050 hinausgehenden Zeitraum umfasst (Art. 19 Abs. 1 UAbs. 1 W-VO), überprüft und überarbeitet werden. Die Mitgliedstaaten haben der Europäischen Kommission ihre Fortschritte zu berichten (Art. 21 W-VO).⁵⁴⁹ Die Europäische Kommission kann Nachbesserungen am Plan einfordern (Art. 19 Abs. 3 W-VO).

3.7.2.2 Abs. 1-3: Geltungszeitraum und Zwischenfristen

Der Wiederherstellungsplan hat den Zeitraum bis 2050 abzudecken (Abs. 1). Er muss auf die Wiederherstellungsziele der Art. 4-13 W-VO gemünzte Zwischenfristen enthalten. Dabei genügt es für den ersten Wiederherstellungsplan, wenn für den Zeitraum ab dem 1. Juli 2032 ein strategischer Überblick über die Elemente nach Abs. 3 und die Inhalte nach Abs. 4 und 5 gegeben wird (Abs. 2). Gleiches gilt für den Zeitraum ab 1. Juli 2042 für den aufgrund der nach Art. 19 Abs. 1 W-VO bis zum 30. Juni 2032 durchzuführenden Überprüfung überarbeiteten Wiederherstellungsplan. Der Plan muss mithin sukzessiv konkretisiert werden.⁵⁵⁰

3.7.2.3 Abs. 3-6: Elemente und Inhalt des Wiederherstellungsplans

Abs. 3 normiert alle **erforderlichen Elemente**, die der Wiederherstellungsplan enthalten muss. Dies sind insbesondere

- die nach Art. 14 W-VO quantifizierten Wiederherstellungsflächen (Abs. 3 Buchst. a));
- für den Fall, dass ein Mitgliedstaat von Ausnahmen nach Art. 4 Abs. 2, 5 und 13, Art. 5 Abs. 3, Art. 11 Abs. 4 W-VO Gebrauch machen möchte, eine (qualifizierte) Begründung dessen

⁵⁴⁵ Qasem/Rehder, ZUR 2025, 3 (12); Fellenberg, NVwZ 2025, 124 (128).

⁵⁴⁶ Hendrichke, NuR 2025, 669 (676).

⁵⁴⁷ Qasem/Rehder, ZUR 2025, 3 (12); Fellenberg, NVwZ 2025, 124 (128).

⁵⁴⁸ Hendrichke, NuR 2025, 669 (676).

⁵⁴⁹ Dazu Bodenbender, NuR 2024, 525 (533).

⁵⁵⁰ Kritisch zum Zeithorizont: Wegener, NVwZ 2026, 615 (618).

(Abs. 3 Buchst. b), e), g), k));

- eine Beschreibung der zur Erreichung der Wiederherstellungsziele gem. Art. 4 bis 13 W-VO geplanten oder ergriffenen Wiederherstellungsmaßnahmen und eine Angabe, welche dieser Wiederherstellungsmaßnahmen innerhalb des Natura 2000-Netzes geplant sind oder ergriffen wurden;
- spiegelbildlich zu den Verpflichtungen der Art. 4 bis 13 W-VO eine Reihe von Angaben bzgl. der Wiederherstellungs- oder Erhaltungsmaßnahmen und Indikatoren, die die Erfüllung der Verpflichtungen gewährleisten und überprüfbar machen sollen;
- der Zeitplan für die Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahmen;
- eine Darstellung der Überwachung der Wiederherstellungsflächen, das Verfahren zur Bewertung der Wirksamkeit und gegebenenfalls zur Überarbeitung dieser Maßnahmen;
- eine Angabe der Bestimmungen zur Gewährleistung der kontinuierlichen, langfristigen und nachhaltigen Wirkung der Wiederherstellungsmaßnahmen;
- die positiven Nebeneffekte für den Klimaschutz und die Landdegradationsneutralität;
- die erwartbaren sozioökonomischen Auswirkungen und Nutzen der Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahmen;
- ein Abschnitt, der die Synergien und Wechselwirkungen zwischen dem Wiederherstellungsplan und dem Klimawandel sowie den Klimaschutz- und -anpassungsstrategien darlegt;
- den geschätzten Finanzierungsbedarf für die Durchführung der Wiederherstellungsmaßnahmen, einschließlich einer Beschreibung der Unterstützung für betroffene Interessenträger*innen und der vorgesehenen öffentlichen oder privaten Finanzierungsmittel, einschließlich der Finanzierung oder Kofinanzierung mit Finanzierungsinstrumenten der Union;
- eine Angabe der biodiversitätsschädlichen Subventionen;
- eine Zusammenfassung des Verfahrens zur Erstellung des Wiederherstellungsplans, einschließlich Informationen über die Beteiligung und Berücksichtigung der Öffentlichkeit und lokaler Gemeinschaften und Interessenträger*innen;

Darüber hinaus haben Mitgliedstaaten mit marinen Ökosystemen anzugeben, welche **Bestandserhaltungs- und Bewirtschaftungsmaßnahmen** sie im Rahmen der **GFP** zu ergreifen beabsichtigen (Abs. 4). Zudem sind alle Mitgliedstaaten verpflichtet, das Zusammenspiel zwischen den in ihren nationalen Wiederherstellungsplänen und nationalen **GAP-Strategieplänen** enthaltenen Maßnahmen darzulegen (Abs. 5).

Literaturverzeichnis

- Agustín, G.-U. (2020): EU Biodiversity Law: Wild Birds and Habitats Directives. Europa Law Publishing. Zutphen, NL. 398 S.
- Appel, I./Stark, A. (2024): Umweltschutz im Bauplanungs- und Raumordnungsrecht. In: Koch et al. (Hrsg.): Handbuch Umweltrecht. 6. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: S. 1049-1133.
- Balmford, A. et. al. (2002): Economic reasons for conserving wild nature. Science 297 (5583): 950-953.
- Baumeister, C./Ramsauer, S. (2024): Reform der Erneuerbare-Energien-Richtlinie – Der Durchbruch für die Windenergie an Land? Zeitschrift für Umweltrecht 2024: 664-674.
- Biodiversity Information System for Europe (BISE) (2025): FAQ Implementing the Nature Restoration Regulation: <https://biodiversity.europa.eu/europes-biodiversity/nature-restoration/reference-portal-for-nature-restoration-regulation/nrr-frequently-asked-questions?activeAccordion=3d98151b-9434-435a-9dc2-e2af4df111ba> (Letzter Zugriff: 21.07.2025)
- Birkner, S. (2024): Das überragende öffentliche Interesse als Instrument zur Beschleunigung von Transformations- und Infrastrukturvorhaben. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2024: S. 138-141.
- Bode, W., Kant, R. (2024): Dauerwald - leicht gemacht! - ein Kurzleitfaden für den selbstbewirtschaftenden Waldbesitz, für Studierende und Forstwirte sowie alle, denen die Zukunft des Waldes am Herzen liegt. Natur & Text. Rangsdorf. 343 S.
- Bodenbender, L. (2024): Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur – Ein Überblick. Natur und Recht 2024: 525-533.
- Brasseur, G. P. et al. (Hrsg.) (2023): Klimawandel in Deutschland. 2. Auflage. Springer Spektrum. Heidelberg: 527 S.
- Brinktrine, E. (2022): § 1. In: Giesberts/Reinhardt (Hrsg.). BeckOK Umweltrecht, BNatSchG. 74. Auflage. C. H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Bundesamt für Naturschutz (BfN) (2016): Daten zur Natur 2016. Bundesamt für Naturschutz. Bonn: 164 S.
- Bundesamt für Naturschutz (BfN) (2017): Agrar-Report 2017. Biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft. Bonn: 68 S.
- Bundesamt für Naturschutz (BfN) (2017): Urbane Grüne Infrastruktur. Grundlage für attraktive und zukunftsfähige Städte. Hinweise für die kommunale Praxis. Bonn: 28 S.
- Bundesamt für Naturschutz (BfN) (2021): Auenzustandsbericht 2021. Flussauen in Deutschland. Bundesamt für Naturschutz. Bonn: 71 S.
- Bundesamt für Naturschutz (BfN) (2025a): Indikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“. Bonn: 247 S.
- Bundesamt für Naturschutz (BfN) (2025b): Teilindikator Artenvielfalt und Landschaftsqualität – Wälder: <https://www.bfn.de/daten-und-fakten/teilindikator-waelder-artenvielfalt-und-landschafts-qualitaet> (letzter Zugriff 15.04.2026)
- Bundesamt für Naturschutz (BfN)/Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Hrsg.) (2020): Die Lage der Natur in Deutschland. Ergebnisse von EU-Vogelschutz- und FFH-Bericht. Berlin, Bonn: 62 S.
- Bundesamt für Naturschutz (BfN)/Bund-Länder-Arbeitskreis (BLAK) (2017): Bewertungsschemata für die Bewertung des Erhaltungsgrades von Arten und Lebensraumtypen als Grundlage für ein bundesweites FFH-Monitorin. BfN-Skripten 2017 (481): 242 S.

- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2021): Waldstrategie 2050. Nachhaltige Waldbewirtschaftung – Herausforderungen und Chancen für Mensch, Natur und Klima. Berlin: 56 S.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2023): Ergebnisse der Waldzustandserhebung 2023. Berlin: 80 S.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2025): Bericht über den Zustand des Waldes 2005. Berlin: 69 S.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (Hrsg.) (2021): Aktiv für die biologische Vielfalt. Rechenschaftsbericht 2021 der Bundesregierung zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. BMUKN. Berlin: 142 S.
- Cliquet, A et al. (2024): The negotiation process of the EU nature Restoration Law proposal: bringing nature back in Europe against the backdrop of political turmoil? *Restoration Ecology* 2024 (35).
- Czychowski, M./Reinhardt, M. (2023): § 27. In: Czychowski/Reinhardt (Hrsg.). WHG. 13. Auflage. C. H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Czychowski, M./Reinhardt, M. (2023): § 4. In: Czychowski/Reinhardt (Hrsg.). WHG. 13. Auflage. C. H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Czychowski, M./Reinhardt, M. (Hrsg.) (2023): Wasserhaushaltsgesetz: WHG. Unter Berücksichtigung der Landeswassergesetze. 13. Auflage. C. H. Beck Verlag. München: 1582 S.
- De Leeuw, B J/ Backes, C H (2024): The Non-Deterioration Obligation in the Nature Restoration Regulation – a Necessary and Proportionate Addition to the Habitats Directive or a Monstrosity with Disastrous Consequences for Society? *JEEPL* 2024 (21), 22-40.
- Deutscher Fachverband für Agroforstwirtschaft (DeFAF) (2022): Agroforstwirtschaft - Die Kunst, Bäume und Landwirtschaft zu verbinden. 36 S.
- Dombert, M./Witt, K. (2022): Münchener Anwaltshandbuch Agrarrecht. 3. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: 1296 S.
- Dröschmeister, R. et al.: Indikator „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“: Zielwerte für 2030. BfN-Schriften Band 737. BfN. Bonn: 247 S.
- Duque, I. et al. (2025): Going with the flow: Barrier removal for healthier rivers. A legal analysis of Article 9 of the Nature Restoration Law. ClientEarth/ Living Rivers Europe (Hrsg.). Berlin: 36 S.
- Durner, W. (2024): § 27 WHG. In: Landmann/Rohmer (Hrsg.): Umweltrecht. 105. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Ehmann, D. (2025): Umweltrechtliche Implikationen der Gaskrisen-Maßnahmen. Die öffentliche Verwaltung 2025: 430-438.
- Ekardt, F. et al. (2008): Die Privilegierung der Landwirtschaft im Umweltrecht. Zeitschrift für Umweltrecht 2008: 169-177.
- Endres, E. (2024): § 5. In: Frenz/Müggenborg (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz mit UmwRG, BKompV und RED III (BNatSchG). 4. Auflage. Erich Schmidt Verlag. Berlin: S. 201-220.
- Engel, F. et al. (2019): Wälder mit natürlicher Entwicklung in Deutschland: Bilanzierung und Bewertung. Schriftenreihe Naturschutz und Biologische Vielfalt. Bundesamt für Naturschutz. Bonn: 274 S.
- Erbs, G./ Kohlhaas, M. (Hrsg.) (2025): Strafrechtliche Nebengesetze. N. 16. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG). Werkstand: 257. EL April 2025. C.H. Beck Verlag. München: 14910 S.

- Europäische Kommission (2014): Farming for Natura 2000 - Guidance on how to support Natura 2000 farming systems to achieve conservation objectives, based on Member States good practice experiences. Brüssel: 145 S.
- Europäische Kommission (2020): Bericht der Kommission an das EU-Parlament, den Rat der EU und den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss: Der Zustand der Natur in der Europäischen Union Bericht über den Zustand und die Trends von unter die Vogelschutz- und die Habitat-Richtlinie fallenden Lebensraumtypen und Arten für den Zeitraum 2013-2018. COM/2020/635 final. 15.10.2020. Brüssel: 40 S.
- Europäische Kommission (2021), Der Zustand der Natur in der EU - Erhaltungszustand und Trends von unter die Naturschutzrichtlinien der EU fallenden Arten und Lebensräumen für den Zeitraum 2013-2018, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/911cf28a-5ad1-11eb-b59f-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-191495597>, 40 S.
- Europäische Kommission (2021): Der Zustand der Natur in der EU - Erhaltungszustand und Trends von unter die Naturschutzrichtlinien der EU fallenden Arten und Lebensräumen für den Zeitraum 2013-2018. Brüssel: 40 S.
- Europäische Kommission (2021): Land-based wildfire prevention - Principles and experiences on managing landscapes, forests and woodlands for safety and resilience in Europe. Brüssel: 40 S.
- Europäische Kommission (2022): Gewährleistung der Ernährungssicherheit und Stärkung der Widerstandsfähigkeit der Lebensmittelsysteme. Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den europäischen Rat, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. COM(2022) 133 final. Brüssel: 28 S.
- Europäische Kommission (2025): Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Über die Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie (2000/60/EG) und der Hochwasserrichtlinie (2007/60/EG). COM(2025) 2 final. Brüssel: 41 S.
- Europäische Kommission (2025): Commission Staff Working Document: Third river basin management plans. Second flood hazard and risk maps and second flood risk management plans. SWD(2025) 13 final. Brüssel: 45 S.
- Europäische Kommission (2025): European Union Biodiversity Strategy Dashboard, The dashboard of the EU Biodiversity Strategy is showing progress of the EU and its Member States towards the targets set for 2030. <https://dopa.jrc.ec.europa.eu/kcbd/EUBDS2030-dashboard/?version=1> (Letzter Zugriff: 14.10.2025)
- Europäische Kommission (2025): Leitlinien für den Rahmen für die Entwicklung von Überwachungsmethodiken für Landschaftselemente mit hoher Vielfalt gemäß Artikel 14 Absatz 7 der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur (Verordnung (EU) 2024/1991). ABl. EG Reihe C vom 14.2.2025, Bekanntmachung der Kommission Band C/2025/980. Brüssel: 20 S.
- Europäische Kommission (2025): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- Und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Dynamischer EU-Haushalt für die Prioritäten der Zukunft, der Mehrjährige Finanzrahmen 2028-2034. COM(2025) 571 final. Brüssel: 32 S.
- Europäische Kommission (2025): Vertragsverletzungsverfahren: Entscheidungen zu Deutschland, Pressemitteilung v. 13.03.2024 https://germany.representation.ec.europa.eu/news/vertragsverletzungsverfahren-entscheidungen-zu-deutschland-2024-03-13_de?prefLang=en (Letzter Zugriff: 14.10.2025)
- Europäische Umweltagentur (EEA) (2020): State of nature in the EU. Results from reporting under the nature directives 2013-2018. EEA report 10/2020. Kopenhagen: 142 S.
- Europäische Umweltagentur (EEA) (2022): Explanatory Notes in support to the reporting format referred to in Article 17 of Directive 92/43/EEC. Kopenhagen: 105 S.

- Europäische Umweltagentur (EEA) (2022): Reporting Format referred to in Article 17 of Directive 92/43/EEC. Kopenhagen: 36 S.
- Europäische Umweltagentur (EEA) (2023): Amendments to Explanatory Notes in support to the reporting format referred to in Article 17 of Directive 92/43/EEC. Kopenhagen: 1 S.
- Europäische Umweltagentur (EEA) (2023): Guidelines on Concepts and Definitions. Article 17 of Directive 92/43/ECC. Reporting period 2019-2024. Kopenhagen: 107 S.
- Europäische Umweltagentur (EEA), Biogeographic Regions in Europe. <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/biogeographical-regions-in-europe-2> (Letzter Zugriff: 21.07.2025)
- Europäischer Rechnungshof (2017), Netz "Natura 2000": Zur Ausschöpfung seines vollen Potenzials sind weitere Anstrengungen erforderlich, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_1/SR_NATURA_2000_DE.pdf, Sonderbericht Band 1, 79 S.
- Europäischer Rechnungshof (2017): Netz "Natura 2000": Zur Ausschöpfung seines vollen Potenzials sind weitere Anstrengungen erforderlich. Sonderbericht Band 1. Luxemburg: 79 S.
- Europäisches Parlament (2025): Parlament bereit zu Gesprächen zur Vereinfachung der EU-Agrargesetze, Pressemitteilung v. 8.10.2025. <https://www.europarl.europa.eu/news/de/press-room/20251003IPR30659/parlament-bereit-zu-gesprachen-zur-vereinfachung-der-eu-agrargesetze> (Letzter Zugriff: 15.08.2025)
- Eurostat (2014), Urban-rural Europe, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban-rural Europe - introduction#Area and population](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Urban-rural_Europe_-_introduction#Area_and_population) (Letzter Zugriff: 24.03.2025).
- Ewer, W. (2023): Grundelemente einer nachhaltigen und unabhängigen Energieversorgung. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2023: 951-958.
- Faßbender, K. (2025): § 38. In: Landmann /Rohmer (Hrsg.): Umweltrecht. 105. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Feindt, P. et al. (2019): Ein neuer Gesellschaftsvertrag für eine nachhaltige Landwirtschaft. Springer Open. Berlin: 295 S.
- Feindt, P. et al. (2021): Verbesserung der Wirksamkeit und Praktikabilität der GAP aus Umweltsicht. Abschlussbericht. UBA-Texte 91/2021. Umweltbundesamt. Dessau: 398 S.
- Feld, K. (2023): EU-Dringlichkeitsverordnung: Booster für erneuerbare Energien? Energiekrise-Aktuell 2023 (1): 01012.
- Felipe-Lucia, M. R. et al. (2020): Land-use intensity alters networks between biodiversity, ecosystem functions, and services. Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America 117 (45), S. 28140 – 28149.
- Fellenberg, F. (2025): Anwendungsfragen rund um die Europäische Wiederherstellungsverordnung. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2025: 124-131.
- Finseras, E. (2025): Nature-based solutions in the energy transition: A legal perspective. Review of European, Comparative & International Law (RECIEL) 2025 (34): 485-495.
- Frank, O./Rolshoven, M. (2022): Die Novelle des Bundesnaturschutzgesetzes zur Windenergie an Land – mehr Schatten als Licht? Zeitschrift für Neues Energierecht 2022: 535-546.
- Frenz, W./Müggenborg, H.-J. (Hrsg.) (2024): Bundesnaturschutzgesetz mit UmwRG, BKompV und RED III (BNatSchG). 4. Auflage. Erich Schmidt Verlag. Berlin: 1900 S.
- Gellermann, M. (2024): Auf dem Weg zur Bewältigung der Biodiversitätskrise – Was bringt die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur? Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 2024: 215 -226.

- Gellermann, M. (2024): BNatSchG § 30: In: Landmann/Rohmer (Hrsg.): Umweltrecht. Band 2. 105. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Gellermann, M. (2024): BNatSchG § 44. In: Landmann/Rohmer (Hrsg.): Umweltrecht, Band 2. 105. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Gellermann, M. (2024): BNatSchG Vor § 56: In: Landmann/Rohmer (Hrsg.): Umweltrecht, Band 2. 105. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Gensheimer, M. et al. (2024): Policy Brief. No net land take trajectories. ESPON. Kirchberg, Lux: 22 S.
- Gerbig, M./Schütte, P. (2024): § 9 Naturschutzrecht. In: Koch et al. (Hrsg.): Handbuch Umweltrecht. 6. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: S. 593-656.
- Giesberts, L./Reinhardt, M. (Hrsg.) (2022): BeckOK Umweltrecht. 74. Auflage (Stand: 1.1.2022). C.H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Grabbe, H. et. al. (2025): Implementing the EU Nature restoration Law: Exploring pathways for member states. Working Paper 11/2025, Bruegel. Brüssel: 23 S.
- Graf Vitzthum, W. (2006): Kapitel 1. In: Graf Vitzthum, W. (Hrsg.): Handbuch des Seerechts. 1. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: 641 S.
- Graf Vitzthum, W. (Hrsg.) (2006): Handbuch des Seerechts. 1. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: 641 S.
- Günther-Dieng, K. (2024): Neue Ansätze für ein zeitgemäßes und zukunftsfähiges Forstrecht – eine kritische Betrachtung des Referentenentwurfes zum BWaldG. Agrarbetrieb 2024: 134-139.
- Harpke, A. et al. (2025): The Grassland Butterfly Index for Germany. Nature Conservation 59: 315-334.
- Hedemann-Robinson, M. (2004): Protection of the Marine Environment and the EU - Drifting or Making Headway? Some Critical Reflections on Internal and External Dimensions to Law, Policy and Practice. Journal of Environmental Liability 12 (1): 3-18.
- Hendrichske, O. (2023): Bewältigung naturschutzrechtlicher Konflikte beim Ausbau erneuerbarer Energien. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2023 (13): 965-972.
- Hendrichske, O. (2024): Vor §§ 20-30. In: Schlacke (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, (GK-BNatSchG). 3. Auflage. Carl Heymanns Verlag. Köln: S. 365-378.
- Hendrichske, O. (2025): Schutz von Ökosystemen nach Art. 4 der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur. Zeitschrift für Umweltrecht 2025: 150-158.
- Hendrichske, O. (2025): Wiederherstellung der Natur – Schutz von Ökosystemen nach Art. 8ff. der Verordnung (EU) 2024/1991. Natur und Recht 2025: 669-676.
- Hendrichske, O. (2026): Erhalt und Wiederherstellung städtischer Grünflächen und Baumüberschirmung nach Art. 8 der Verordnung (EU) 2024/1991. Deutsches Verwaltungsblatt 2026: 701-711.
- Hendrichske, O./Blanke, P. (2024): § 30 BNatSchG. In: Schlacke (Hrsg.) (2024): Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, (GK-BNatSchG). 3. Auflage. Carl Heymanns Verlag. Köln. 2024.
- Hendrichske, O./Kieß, C. (2024): § 56 BNatSchG. In: Schlacke (Hrsg.) (2024): Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, (GK-BNatSchG). 3. Auflage. Carl Heymanns Verlag. Köln: S. 961-980.
- Hendrichske, O./Kieß, C. (2024): Vor §§ 56-58. In: Schlacke (Hrsg.) (2024): Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz, (GK-BNatSchG). 3. Auflage. Carl Heymanns Verlag. Köln: S. 948-960.
- Henn, E. et. al. (2024): Perspektiven eines politikplanenden Biodiversitätsschutzgesetzes: Rechtsrahmen, Ausgestaltung und Forschungsbedarf. Natur und Recht 2024: 234-242.
- Henn, E. et al. (2026): Zur Wiederherstellung mariner Ökosysteme nach Art. 5 Wiederherstellungs-VO: Hintergrund und Anforderungen. Natur und Recht Juni 2026: im Erscheinen.

- Hentschke, H. (2022): § 14 Natur- und Artenschutzrecht. In Dombert/Witt (Hrsg.): Münchener Anwalts- handbuch Agrarrecht. 3. Auflage, C.H. Beck. Verlag. München: S. 572-612.
- Heselhaus, S. (2024): § 56 BNatSchG. In: Frenz/Müggenborg (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz mit Um- wRG, BKompV und RED III (BNatSchG). 4. Auflage. Erich Schmidt Verlag. Berlin: 1900 S.
- Heugel, M. (2024): BNatSchG § 5 Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft. In: Landmann /Rohmer (Hrsg.): Umweltrecht, Band 2. 107. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Heyl, K. et al. (2020): The Common Agricultural Policy beyond 2020: A critical review in light of global environmental goals. Review of European, Comparative & International Law (RECIEL) 30 (1): 95- 106
- Hodapp, D et al. (2024): Kapitel 6 Küste und Küstengewässer. In: Wirth et al. (Hrsg.): Faktencheck Ar- tenvielfalt. oekom science. München: S. 648-753.
- Hoeck, N. (2022): A Critical Analysis of the Proposed EU Regulation on Nature Restoration – Have the Problems Been Resolved? European Energy and Environmental Law Review 2022 (31): 320 -333.
- Hofmann, E./Koch, H.-J. (2024): § 5 Immissionsschutzrecht. In: Koch (Hrsg.): Handbuch des Umwelt- rechts. 6. Auflage. C.H.Beck Verlag. München: S. 301-304.
- Hoppe, W. (1998): Die Beimessung eines besonderen Gewichts "bei der Abwägung mit konkurrieren- den raumbedeutsamen Nutzungen" in Vorbehaltsgebieten nach § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 ROG. Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 1998: 1008-1011.
- Hughes, A. (2023): The Post-2020 Global Biodiversity Framework: How did we get here, and where do we go next? Integrative Conservation 2023: inc3.16, 1-9.
- Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) (2019): Global assessment report on biodiversity and ecosystem services of the Intergovernmental Sci- ence-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. E. S. Brondizio/Settele/Díaz/Ngo (eds). IPBES secretariat. Bonn: 1148 S.
- Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services (IPBES) (2024): Summary for Policymakers of the Thematic Assessment Report on the Interlinkages among Biodi- versity, Water, Food and Health of the Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services. McElwee, P. D., Harrison, P. A., van Huysen, T. L., Alonso Roldán, V., Bar- rios, E., Dasgupta, P., DeClerck, F., Harmáčková, Z. V., Hayman, D. T. S., Herrero, M., Kumar, R., Ley, D., Mangalagiu, D., McFarlane, R. A., Paukert, C., Pengue, W. A., Prist, P. R., Ricketts, T. H., Rounse- vell, M. D. A., Saito, O., Selomane, O., Seppelt, R., Singh, P. K., Sitas, N., Smith, P., Vause, J., Molua, E. L., Zambrana-Torrelío, C., and Obura, D. (eds.). IPBES secretariat, Bonn: 68 S.
- Jeschke, L (2021): »Hier soll der Wald sich selber leben«. In: Knapp et al. (Hrsg.): Der Holzweg. oekom. München: S. 403-419.
- Kerkmann, J. (2024): § 1 BNatSchG. In: Schlacke (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum Bundesnatur- schutzgesetz, (GK-BNatSchG). 3. Auflage. Carl Heymanns Verlag. Köln: S. 97-113.
- Klöpfer, M./Ließneck, T. (2023): Rechtliche Strukturen des Schutzes der Biodiversität im Global Bio- diversity Framework (GBF) – Übersicht, Probleme und Lösungsansätze. Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 2023: 409-429.
- Klotz, S/Settele, S (2023): Kapitel 15. Biodiversität. In: Brasseur et al. (Hrsg.): Klimawandel in Deutsch- land. 2. Auflage. Springer Spektrum. Heidelberg: S. 152-158.
- Kment, M. (2023): Beschleunigung des Ausbaus von Windenergieanlagen an Land. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht. 2023 (13): 959-965.
- Kment, M./Maier, C. (2023): EU-Notfallrecht für ein beschleunigtes Genehmigungsverfahren zuguns- ten erneuerbarer Energien. Zeitschrift für Umweltrecht 2023: 323-330.

- Knapp, H. D. et al. (Hrsg.) (2021): Der Holzweg. Wald im Widerstreit der Interessen. oekom. München. 480 S.
- Knop, D. (2013): Völker- und Europarechtsfreundlichkeit als Verfassungsgrundsätze. Jus internationale et Europaeum Band 81. 1. Auflage. Mohr Siebeck. Tübingen: 380 S.
- Knopp, G. (2024): § 2 WHG. In: Sieder et al. (Hrsg.): Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz: WHG. 59. Auflage. C.H.Beck Verlag. München: beck-online.
- Koch et al. (Hrsg.) (2024): Handbuch Umweltrecht. 6. überarbeitete Auflage. C.H. BECK Verlag. München: 1709 S.
- Köck, W. (2019): Naturschutz und Landwirtschaft – eine Bilanz aus der Perspektive des Rechts. Zeitschrift für Umweltrecht 2019: 67-74.
- Köck, W. (2025): Deutschland braucht ein Durchführungsgesetz zur EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur. Zeitschrift für Umweltrecht 2025: 1-2.
- Köck, W. (2025): Kohärenz gesetzlicher Rahmenbedingungen für eine sozial-ökologische Transformation des Naturschutzes. Natur und Landschaft 100 (6): 272 - 277.
- Kompetenzzentrum Naturschutz und Energiewende (2024): Die EU-Notfallverordnung – Regelungen zur Beschleunigung des Ausbaus der erneuerbaren Energien - Aktualisierung. Eine Einführung in die Thematik. Berlin: 12 S.
- Korpilo, S. et al. (2025): Restoring nature, enhancing active mobility: The role of street greenery in the EU's 2024 restoration law. Ambio - A Journal of Environment and Society 54 (2025): 1611–1620.
- Kowarik, I. et al. (Hrsg.) (2016): Ökosystemleistungen in der Stadt – Gesundheit schützen und Lebensqualität erhöhen. Naturkapital Deutschland – TEEB DE. Berlin/Leipzig: 304 S.
- Kreitz, B. (2022): Die historische Entwicklung der Agrarförderpolitik der EU und die kommenden Förderinstrumente im Zuge der GAP nach 2020. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2022: 896-900.
- Kremen, C./Miles, A. (2012): Ecosystem Services in Biologically Diversified versus Conventional Farming Systems: Benefits, Externalities, and Trade-Offs. Ecology and Society, 17 (4): 40.
- Krohn, S. (2024): § 5 BNatSchG. In: Schlacke (Hrsg.) (2024): Gemeinschaftskommentare zum Bundesnaturschutzgesetz (GK-BNatSchG). 3. Auflage. Carl Heymanns Verlag. Köln: S. 157-178.
- Kupilas, B. et. al. (Hrsg) (2024): Compilation of existing guidance on ecosystem restoration, March 2024, Ecologic Institute Berlin. Berlin: 203 S.
- Kurth, T. et al. (2023): The Case for Regenerative Agriculture in Germany and Beyond. Boston Consulting Group/Naturschutzbund Deutschland. München: 71 S.
- Land Brandenburg - Brandenburg (2025), Brandenburg setzt Vollzug der EU-Wiederherstellungsverordnung vorläufig aus (Pressemitteilung vom 26.2.2025), <https://mleuv.brandenburg.de/mleuv/de/aktuelles/presseinformationen/detail/~26-02-2025-brandenburg-setzt-eu-wiederherstellungsverordnung-aus>, Homepage.
- Landmann, R. v. /Rohmer, G. (Hrsg.) (2024): Umweltrecht. Band 1-4. 107. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: 13640 S.
- Larigauderie, A. et. al. (2025): Transformative change to address biodiversity loss is urgent and possible. PLoS Biology 23(9): e3003387.
- Lasén Díaz, C. (2010): The Bern Convention: 30 Years of Nature Conservation in Europe. Review of European, Comparative & International Environmental Law 19: 185-196.
- Lees, E./Pederson, O. W. (2025): Restoring the Regulated: The EU's Nature Restoration Law. Journal of Environmental Law 19 (2): 75-96.

- Leifer, C. (2026): Die EU-Wiederherstellungsverordnung – Inhalt, Umsetzung und Kritik. Umweltrechtliche Beiträge aus Wissenschaft und Praxis 2026: 65-71.
- Lehmann, P. et al. (2024): Windenergienutzung im Wald: Auswirkungen auf den Artenschutz und regulatorische Lösungsansätze. Natur und Landschaft 2024: 521-531.
- Lübke, A. et al. (2025): Vergleich der aus den GLÖZ 1, GLÖZ 2, GLÖZ 4 und GLÖZ 5 resultierenden Umweltschutzanforderungen mit dem geltenden Ordnungsrecht. UBA-TEXTE 79/2025. Umweltbundesamt. Dessau: 101 S.
- Luick, R. et. al. (2025): Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur. Hintergrund, Entstehung und Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens – ein Rückblick, Naturschutz und Landschaftsplanung, 57 (3), 11-21.
- Markgraf, J. (2026): Der vorwirkende Schutz potenzieller Wiederherstellungsflächen. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2026: 207-212.
- Markus/Schlacke (2009). Die Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie der Europäischen Gemeinschaft. ZUR 2009, 464-472.
- Marquard, E. et. al. (2025): Underpinning the EU Nature Restoration Regulation: five success factors for effective measures in the Member States. Restoration Ecology 33 (7): e70121.
- Martínez, J. (2024): Landwirtschaft und Ökologie. In: Koch et al. (Hrsg.): Handbuch Umweltrecht. 6. überarbeitete Auflage. C.H. BECK Verlag. München: S. 1301-1338.
- Meister, M. et al. (2025): Gesundere Böden, geringere Kosten, nachhaltige Erträge: Wie Konservierende Landwirtschaft Vorteile erntet. NABU (Naturschutzbund Deutschland) e. V. | Gesellschaft für konservierende Bodenbearbeitung (GKB) | Hochschule Weihenstephan/Triesdorf (HSWT). 53 S.
- Menzies, A. et. al. (2024): Sharing Indigenous values, practices and priorities as guidance for transforming human–environment relationships. People and Nature 6 (5): 2109-2125.
- Meusburger, X./Baumgartner, T. (2024): EU-Renaturierungsverordnung: Meilenstein oder Eigentor? Recht der Umwelt, Umwelt & Technik 27 (6): 111-115.
- Millennium Ecosystem Assessment (Hrsg.) (2003): Ecosystems and Human Well-Being: A Framework for Assessment. 1. Auflage. Island Press. Washington, D.C.: 212 S.
- Möckel, S. (2008): Land- und Forstwirtschaft im Umweltgesetzbuch - Wird der Referentenentwurf den ökologischen Herausforderungen gerecht? Natur und Recht 2008: 831-838.
- Möckel, S. (2013): Erfordernis einer umfassenden außenverbindlichen Bodennutzungsplanung auch für nichtbauliche Bodennutzungen. Die Öffentliche Verwaltung 2013 (11): 424-436.
- Möckel, S. (2014): Erhalt und Wiederherstellung der Bodenfruchtbarkeit und Bodenfunktionen einschließlich ihrer Funktion als Kohlenstoffsenke. In: Möckel et al. (Hrsg.): Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft, UBA-Texte 42/2014. Dessau: S. 111-335.
- Möckel, S. (2016): Verhältnis ordnungs- und beihilferechtlicher Mindestanforderungen im Agrarumweltrecht. Zeitschrift für Umweltrecht 2016 (12): 655-665.
- Möckel, S. (2018): Gute fachliche Praxis, Eingriffsregelung und Landwirtschaft. Natur und Recht 40: 742-745.
- Möckel, S. (2021): Natura 2000-Gebiete und land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzungen, Agrar- und Umweltrecht, 2-12.
- Möckel, S. (2024): Renaturierungen nur auf freiwilliger Basis? Europa- und verfassungsrechtliche Betrachtungen. Natur und Recht 2024: 443-453.

- Möckel, S. (2025): § 33. In: Schlacke (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz (GK-BNatSchG). 3. Auflage. Carl Heymanns Verlag. Köln: S. 622-635.
- Möckel, S. (2025): § 34. In: Schlacke (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz (GK-BNatSchG). 3. Auflage. Carl Heymanns Verlag. Köln: S. 636-710.
- Möckel, S. (2025): Wiederherstellung der Natur in Europa – Priorisierung besonders wirkungsvoller Maßnahmen statt Aufweichung der Ziele, *Natur und Landschaft* 2025 (9): 468-470.
- Möckel, S. (2025): Wiederherstellung von Natur und Natura 2000 Gebieten mit künstlich veränderten Standortverhältnissen – Verträglichkeitsprüfung und Ausnahmemöglichkeiten. *Natur und Recht* 2025: 370-378.
- Möckel, S. et al. (2014): Rechtliche und andere Instrumente für vermehrten Umweltschutz in der Landwirtschaft. *Umweltbundesamt-Texte* 42/2014. Dessau: 596 S.
- Möckel, S. et al. (2024): Zukunftsfähige Agrarlandschaften in Deutschland – praktische Maßnahmen und ihre Wirksamkeit im Vergleich *Natur und Recht* 2024 (46): 24–34.
- Möckel, S./Bathe, F. (2013): Kleingewässer und Wasserrahmenrichtlinie – Ist die deutsche Handhabung korrekt? *Deutsches Verwaltungsblatt* 2013: 220 - 225.
- Möckel, S./Wolf, A. (2022): Flurbereinigung: Privatnützigkeit und Ökosystemleistungen. *Natur und Recht* 44 (1): 11-20.
- Möckel, S. (2024): Wiedervernässung von Mooren und Moorböden als notwendiger Beitrag zum Klimaschutz und rechtliche Herausforderung. *Umwelt und Planungsrecht* 2024: 336-342.
- Müller, M. (2005): Das System des deutschen Artenschutzrechts und die Auswirkungen der Caretta-Entscheidung des EuGH auf den Absichtsbegriff des § 43 Abs. 4 BNatSchG. *Natur und Recht* 27 (3): 157-163.
- Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina (Hrsg.) (2024): Klima – Wasserhaushalt – Biodiversität: für eine integrierende Nutzung von Mooren und Auen. Halle (Saale): 132 S.
- Neumann, A. (2023): Rechtliche Maßnahmen zur Bewältigung der Energiekrise (2. Aktualisierung). *Netzwissenschaften und Recht* 2023 (2): 88-92.
- Pe’er, G. et al (2020): Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges. *People and Nature* 2 (2): 305-316.
- Pereira, H. M. et al. (2024): Global trends and scenarios for terrestrial biodiversity and ecosystem services from 1900 to 2050. *Science* 384 (6694): 458-465.
- PricewaterhouseCoopers (PwC) (Hrsg.) (2025): Regenerative Landwirtschaft - Ökologischer und ökonomischer Mehrwert in der Lebensmittelproduktion. Am Beispiel der Getreideernte. Frankfurt a. M.: 44 S.
- Pröbstl-Haider, U. et al (2025): Green Empowerment: Citizens’ Willingness to Contribute to the Nature Restoration Law’s Implementation in Urban Areas. *Urban Science* 9 (4): 124.
- Proelß, A. (2016): Naturschutz im Meeresvölkerrecht. *Archiv des Völkerrechts* 54: 468-492.
- Proelß, A. (2024): § 7 Meeresschutzrecht. In: Koch et al. (Hrsg.): *Handbuch Umweltrecht*. 6. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: S. 479-530.
- Qasem, F./Rehder, J. (2025): Naturwiederherstellung am Beispiel von Moorflächen. *Zeitschrift für Umweltrecht* 2025: 3-14.
- Queitsch, P. (2021): § 39 Gewässerunterhaltung. In: Schink/Fellenberg (Hrsg.): *Gemeinschaftskommentar zum Wasserhaushaltsgesetz (GK-WHG)*. 1. Auflage. Carl Heymanns Verlag. Hürth: beck-online.

- Ramsauer, U. (2023): Allgemeines Umweltverwaltungsrecht. In: Koch (Hrsg.): Handbuch Umweltrecht. 6. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: S. 145-239.
- Reese, M. et. al. (Hrsg.) (2018): Wasserrahmenrichtlinie – Wege aus der Umsetzungskrise. 1. Auflage. Nomos 2018. Baden-Baden: 152 S.
- Reiter, K. et al. (2024): Die Umsetzung der Grünen Architektur der Gemeinsamen Agrarpolitik in Deutschland, Bessere Förderbedingungen für die Biodiversität in der Agrarlandschaft? Naturschutz und Landschaftsplanung 56 (01): 26–37.
- Rheinschmitt, C./Köck, W. (2023): Implementation des Windflächenbedarfsgesetzes in den Ländern. Zum Stand der Umsetzung des 2 %-Flächenziels für die Windenergienutzung. Deutsches Verwaltungsblatt 2023: 1389-1396.
- Richardson, K. et. al. (2023): Earth beyond six of nine planetary boundaries, Science Advances 9 (37): (20239).
- Riese, C./Brennecke, N. (2024): Novelle der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED III). Umwelt und Planungsrecht 2024 (1): 1-6.
- Rockström, J. et. al. (2023): Safe and just Earth system boundaries. Nature 619 (7968): 102-111.
- Röder, N et al. (2022): Evaluierung der GAP-Reform von 2013 aus Sicht des Umweltschutzes anhand einer Datenbankanalyse von InVeKoS-Daten der Bundesländer: Abschlussbericht. Texte UBA 75/2022. Umweltbundesamt. Dessau: 288 S.
- Ruffert, M. (2022): Art. 288 AEUV. In: Calliess/Ruffert (Hrsg.): EUV/AEUV. Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta. 6. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Ruge, R. (2023): Deutschlandgeschwindigkeit für Genehmigungsverfahren – Artenschutz adé? Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2023 (14): 1033-1042.
- Runkel, P. (1997): Das neue Raumordnungsgesetz. Wirtschaft und Verwaltung 1997 (4): 267-297.
- Runkel, P./Goppel, K (2018): Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne. In: Spannowsky et al. (Hrsg.): Raumordnungsgesetz (ROG). 2. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: S. 263-300.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (Hrsg.) (2015): Umweltprobleme der Landwirtschaft. 30 Jahre SRU-Sondergutachten. Eine Bilanz. SRU. Berlin. 158 S.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2002): Sondergutachten: Für eine Stärkung und Neuorientierung des Naturschutzes. Berlin: 212 S.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2009): Für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik. Stellungnahme. Berlin: 30 S.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2012): Umweltgutachten 2012. Verantwortung in einer begrenzten Welt. Berlin: 420 S.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2015): Stickstoff. Lösungsstrategien für ein drängendes Umweltproblem. Sondergutachten. Berlin: 560 S.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2018): Wohnungsneubau langfristig denken – Für mehr Umweltschutz und Lebensqualität in den Städten. Stellungnahme. Berlin: 104 S.
- Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) (2023): Umwelt und Gesundheit konsequent zusammen-denken. Sondergutachten. Berlin: 283 S.

- Sachverständigenrat für Umweltfragen/Wissenschaftlicher Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBBG)/Wissenschaftlicher Beirat für Waldpolitik beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (WBW) (2024): Renaturierung: Biodiversität stärken, Flächen zukunftsfähig bewirtschaften, Aktualisierte Fassung, August 2024, 92 S.
- Scheidler, A. (2019): Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung im Rahmen der Bauleitplanung. Zeitschrift für Umweltrecht 2019 (3): 145.
- Scheub, U./Schwarzer, S. (2023): Aufbäumen gegen die Dürre: Wie uns die Natur helfen kann, den Wassernotstand zu beenden. oekom verlag. München: 268 S.
- Schieferdecker, B. (2024): Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2024: 1865-1952.
- Schink/Fellenberg, F. (Hrsg.) (2021): Gemeinschaftskommentar zum Wasserhaushaltsgesetz (GK-WHG). 1. Auflage. Carl Heymanns Verlag. Hürth: 1832 S.
- Schlacke, S. (Hrsg.) (2024): Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz (GK-BNatSchG). 3. Auflage. Carl Heymanns Verlag. Köln: 1360 S.
- Schlacke, S. et al (2023): Die CBD COP 15 in Montreal: eine Vision für den weltweiten Biodiversitätsschutz. Zeitschrift für Umweltrecht 2023: 129-130.
- Schlacke, S. et al. (2022): Beschleunigung der Energiewende: Ein gesetzgeberischer Paradigmenwechsel durch das Osterpaket? Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2022 (21): 1577-1586.
- Schlacke, S. et al. (2025): Beschleunigung des WEA-Ausbaus: Befund, Umsetzung, role model – eine Zwischenbilanz. Neue Zeitschrift für Umweltrecht 2025 (7): 441-446.
- Schlacke, S./ Sauthoff, M. (2024): Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Wiedervernässung von Mooren, Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 20/2024. Greifswald: 210 S.
- Schlacke, S./Sauthoff, M. (2025): Die Wiedervernässung von Mooren – Rechtliche Grundlagen und rechtspolitische Empfehlungen. Zeitschrift für Umweltrecht 2025: 14-23.
- Schratzenstaller, M./Sinabell, F. (2025): Finanzierung der Umsetzung der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur unter dem Aspekt der Kofinanzierung durch die EU. Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht 2025 (2): 71 -94.
- Schroeder, M. (2018): Art. 288 AEUV. In: Streinz (Hrsg.) EUV/AEUV. Vertrag über die Europäische Union Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Charta der Grundrechte der Europäischen Union. 3. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Schubert, S. et al, Dreifache Innenentwicklung – Definition, Aufgaben und Chancen für eine umweltorientierte Stadtentwicklung, Umweltbundesamthintergrundpapier. Mai 2023. Dessau: 20 S.
- Schumacher, A./Schumacher, J. (2013): Tauglichkeit der Vogelschutz und FFH-Richtlinie für Anpassung an den Klimawandel. Natur und Recht 2013: 377-387.
- Schumacher, J. (2021): Kapitel 1, § 1. In: Schumacher/Fischer-Hüftle (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz, Kommentar. 3. Auflage. Kohlhammer Verlag. Stuttgart: 1635 S.
- Schumacher, J. (2021): Kapitel 1. Allgemeine Vorschriften, § 1. In: Schumacher/Fischer-Hüftle (Hrsg.): Bundesnaturschutzgesetz Kommentar. 3. Auflage. Kohlhammer. Stuttgart: S. 95-253.
- Schumacher, J./Fischer-Hüftle, P. (Hrsg.) (2021): Bundesnaturschutzgesetz. 3. Auflage. 2021. Kohlhammer Verlag. Stuttgart: 1635 S.
- Schumacher, L. (2025): Mehr Grün in der Stadt? – Die Vorgaben des Artikels 8 der EU-Wiederherstellungsverordnung und dessen Auswirkungen auf die Bauleitplanung. Zeitschrift für Umweltrecht 36 (10): 531-538.

- Schütte, P./Gerbig, M (2024): § 44 BNatSchG. In: Schlacke (Hrsg.): Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz (GK-BNatSchG),. 3. Auflage. Carl Heymanns Verlag. Köln: S. 823-852.
- Schütte, P./Langstädtler, S. (2024): Deutschlandtempo als „new normal“? Zeitschrift für Umweltrecht 2024 (1): 3-16.
- Schwendner, J./Rossi, M. (2024): § 38. In: Sieder et al., Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz: WHG. 59. Auflage. C. H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Schwerdtfeger, A. (2024): § 4 Rechtsschutz im Umweltrecht. In: Koch et al. (Hrsg.): Handbuch des Umweltrechts. 6. Auflage. C.H.Beck Verlag. München: S. 239-301.
- Schwerdtfeger, A. (2025): KSG § 1. In: Landmann/Rohmer (Hrsg.): Umweltrecht. Werkstand: 107. EL. Mai 2025. C.H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2020): Global Biodiversity Outlook 5. Montreal: 211 S.
- Seyr, S. (2008): Der effet utile in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs. Schriften zum Europäischen Recht. Band 135. Dunkcker & Humblot. Berlin: 459 S.
- Sieder, F. et al. (Hrsg.) (2024): Wasserhaushaltsgesetz, Abwasserabgabengesetz: WHG. 59. Auflage. C. H. Beck Verlag, München: 4600 S.
- Sodan, H. (2018): § 42 VwGO. In: Sodan/Ziekow: Nomos Kommentar VwGO. 5. Auflage. Nomos Verlag. Baden-Baden: S. 631-811.
- Spiecker, H. et al. (2009): Neue Optionen für eine nachhaltige Landnutzung - Schlussbericht des Projektes „agroforst“. Uni Freiburg. Freiburg: 319 S.
- Spiecker, H. et al. (2010): Multifunktionale Bewertung von Agroforstsystemen. DBU. <https://www.dbu.de/OPAC/ab/DBU-Abschlussbericht-AZ-25786.pdf>.
- Steffen, W. et. al. (2015): Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. Science. 347 (6223): 1259855.
- Steinacker, C. et al. (2023): Natürliche Waldentwicklung in Deutschland: auf dem Weg zum 5 %-Ziel der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. Natur und Landschaft 2023 (12): 545-552.
- Stöckel, H./Müller-Walter, M. H. (2025): § 5 BNatSchG. In: Erbs/Kohlhaas (Hrsg.): Strafrechtliche Nebengesetze. N 16. Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG). Werkstand: 257. EL April 2025. C.H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Stoffers, T. et al. (2024): Reviving Europe’s rivers: Seven challenges in the implementation of the Nature Restoration Law to restore free-flowing rivers. WIREs Water 2024 (11): Issue 3.
- Täuber, K. (2018): Die Entwicklung des Ökosystemansatzes im Völkerrecht und im Recht der Europäischen Union – Verwirklichung des Ökosystemansatzes im Meeresbereich des Nordost-Atlantiks. 1. Auflage. Nomos Verlag. Baden-Baden: 417 S.
- Telesetsky, A. (2017): Chapter 11. Climate Change and Ecological Restoration. In: Telesetsky et al. (Hrsg.): Ecological Restoration in International Environmental Law. Routledge. London: 23 S.
- Telesetsky, A. et. al. (Hrsg.) (2017): Ecological Restoration in International Environmental Law. 1. Auflage. Routledge. Milton Park: 328 S.
- Tesing, T. (2025): The European Legal Framework for Peatland Restoration. Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht 23(2): 220-229.
- The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB) (Hrsg.) (2010): The Economics of Ecosystems and Biodiversity: Mainstreaming the Economics of Nature: A synthesis of the approach, conclusions and recommendations of TEEB. 1. Auflage. Progress Press. Valletta: 39 S.

- Thünen-Institut (2019): Leistungen des ökologischen Landbaus für Umwelt und Gesellschaft. Thünen Report Band 65. Braunschweig: 364 S.
- Thünen-Institut (2022): Vierte Bundeswaldinventur 2022. <https://www.thuenen.de/de/themenfelder/waelder/die-bundeswaldinventur/ergebnisse-der-bundeswaldinventur-2022> (Letzter Zugriff: 20.10.2025)
- Toensmeier, E. (2016): The Carbon Farming Solution: A Global Toolkit of Perennial Crops and Regenerative Agriculture Practices for Climate Change Mitigation and Food Security. Chelsea Green Publishing. White River Junction. Vermont: 512 S.
- Torralba et al. (2016): Do European agroforestry systems enhance biodiversity and ecosystem services? A meta-analysis, Agriculture, Ecosystems & Environment 230: 150-161.
- Trouwborst, A (2025): Rewilding and the EU Nature Restoration Law: Plotting the Course of Ecosystem Restoration in Europe. JEEPL 2025 (22), 364- 384.
- Umweltbundesamt (2004): Bodenschutz und landwirtschaftliche Bodennutzung - Umweltwirkungen am Beispiel der konservierenden Bodenbearbeitung. Berlin. UBA-Texte Band 35. Dessau: 143 S.
- Umweltbundesamt (2015): Umweltprobleme der Landwirtschaft, 30 Jahre SRU-Sondergutachten. Eine Bilanz 2015. Dessau: 158 S.
- Umweltbundesamt (2018): Daten zur Umwelt 2018: Umwelt und Landwirtschaft. Dessau: 158 S.
- Umweltbundesamt (2018): Daten zur Umwelt: Umwelt und Landwirtschaft. Dessau: 158 S.
- Umweltbundesamt (UBA) (2022): Die Wasserrahmenrichtlinie. Gewässer in Deutschland 2021. Fortschritte und Herausforderungen. Umweltbundesamt. Dessau: 124 S.
- Verheyen, R./Franke, J. (2025): Ein Gesetz für eine intakte Natur. Rechtsgutachten i.A.v. Greenpeace. Februar 2025. Hamburg: 34 S.
- Wagner, J. (2024): § 1a BauGB. In: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger (Hrsg.): Baugesetzbuch. Werkstand: 157. EL November 2024. C.H. Beck Verlag. München: beck-online.
- Wegener, B (2026): Zurück zur Natur? Die EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2026: 615-621.
- Weltgesundheitsorganisation (WHO) (2016), Urban green and health <https://www.who.int/europe/publications/i/item/WHO-EURO-2016-3352-43111-60341>, (Letzter Zugriff: 24.08.2025).
- Weltwirtschaftsforum (Hrsg.) (2020): The Global Risks Report 2020. Genf: 102 S.
- Wiener, C. (2026): Die Verordnung zur Wiederherstellung der Natur – Ein Werkstattbericht zur Umsetzung aus Sicht einer Naturschutzbehörde. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2026: 622-627.
- Wilcken, C. (2025): Klimaanpassung im europäischen und deutschen Recht. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2025: 730-737.
- Wils, J. (2025): National implementation of the Nature Restoration Law: a crucial opportunity to address the missing link of environmental justice. European Law Blog 2025. 7 July 2025, <https://www.europeanlawblog.eu/pub/ighlh4z8> (Letzter Zugriff 15.10.2025).
- Wirth, C. et al. (2024): Kapitel 2 Themenbereiche im Faktencheck Artenvielfalt. In: Wirth et al. (Hrsg.): Faktencheck Artenvielfalt. oekom science. München: S. 141-216.
- Wirth, C. et. al. (Hrsg.) (2024): Faktencheck Artenvielfalt. Bestandsaufnahme und Perspektiven für den Erhalt der biologischen Vielfalt in Deutschland. 1. Aufl. oekom science. München: 1256 S.
- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderung (WBGU) (Hrsg.) (2020): Landwende im Anthropozän. Von der Konkurrenz zur Integration. Berlin: 415 S.

- Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (Hrsg.) (2023): Gesund leben auf einer gesunden Erde. Hauptgutachten. Berlin: 476 S.
- Wittig, R./Niekisch, M. (2014): Biodiversität: Grundlagen, Gefährdung, Schutz. 1. Auflage. Springer Spektrum. Berlin: 585 S.
- Wolf, H. (2001): Die raumordnungsrechtliche Qualifizierung der Vorbehaltsgebiete in bayerischen Raumordnungsplänen. Bayerisches Verwaltungsblatt 2001: 737-741.
- Wolf, R. (2022): Die Regulation landwirtschaftlicher Nutzungen durch Recht und Schutz der Biodiversität. Zeitschrift für Umweltrecht 2022: 131-142.
- Wolf, R. (2023): Biodiversität im Anthropozän. Natur und Recht 45 (1): 6 – 22.
- World Wide Fund for Nature (WWF) (2020): Living Planet Report 2020: Bending the curve of biodiversity loss. Washington, DC: 83 S.
- Wutz, B. et al. (2024): Windenergierecht. Nomos Verlag. Baden-Baden: 1256 S.
- Wysk, P. (2025): § 42 VwGO. In: Wysk (Hrsg.): Beck'sche Kompakt-Kommentare Verwaltungsgerichtsordnung. 4. Auflage. C.H. Beck Verlag. München: S. 188-239.
- Zinngrebe, Y. et. al. (2025): Naturschutz und sozial-ökologische Transformation, Natur und Landschaft 100 (1):16-25.

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erklärung
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union.
BauGB	Baugesetzbuch (BauGB), i.d.F. der Bekanntmachung vom 3. November 2017, (BGBl. 2017 I S. 3634), zuletzt geändert durch Art. 3 G für die Wärmeplanung und zur Dekarbonisierung der Wärmenetze vom 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. <u>394</u>).
BNatSchG	Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz – BNatSchG), i. d. F. der Bekanntmachung vom 29. Juli 2009, (BGBl. 2009 I S. <u>2542</u>), zuletzt geändert durch Art. 48 Viertes BürokratieentlastungsG vom 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. <u>323</u>).
BWaldG	Gesetz zur Erhaltung des Waldes und zur Förderung der Forstwirtschaft (Bundeswaldgesetz, BWaldG), i.d.F. vom 2. Mai 1975 (BGBl. 1975 I S.1037), zuletzt geändert durch Art. 112 Personengesellschaftsrechtsmodernisierungsg (MoPeG) vom 10.8.2021 (BGBl. I S. 3436).
CBD	Übereinkommens über die biologische Vielfalt (Convention on Biological Diversity).
Dringlichkeitsverordnung, auch Notfall-VO	Verordnung (EU) 2022/2577 des Rates vom 22. Dezember 2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien, ABl. L 335 vom 29.12.2022, p. 36–44.
EEG	Gesetz für den Ausbau erneuerbarer Energien (Erneuerbare-Energien-Gesetz – EEG 2023) vom 21. Juli 2014 (BGBl. 2014 I S. 1066), zuletzt geändert durch Art. 1 G zur Änd. des Erneuerbare-Energien-G zur Flexibilisierung von Biogasanlagen und Sicherung der Anschlussförderung vom 21.2.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 52).
FFH-RL	Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 S. 7).
GBF	Der auf der 15. Vertragsstaatenkonferenz der CBD im Jahr 2022 in Montreal gefasste Beschluss des Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework .
gÖP	„gutes ökologisches Potential“ (WRRL).
gfP	„gute fachliche Praxis“ im Sinne von § 5 Abs. 2 BNatSchG.
göZ	„gute ökologische Zustand“ (WRRL).
Invasive Arten-VO	Verordnung (EU) Nr. 1143/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2014 über die Prävention und das Management

Abkürzung	Erklärung
	der Einbringung und Ausbreitung invasiver gebietsfremder Arten, ABl. L 317 vom 4.11.2014, p. 35–55.
KAnG	Bundes-Klimaanpassungsgesetz vom 20. Dezember 2023 (BGBl. 2023 I Nr. 393).
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235).
MSRL	Richtlinie 2008/56/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 2008 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Meeresumwelt (Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie), ABl. L 164 vom 25.6.2008, p. 19–40 - Meeresstrategie-Rahmenrichtlinie.
NWP	Nationaler Wiederherstellungsplan
RED II	Richtlinie (EU) 2018/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2018 zur Förderung der Nutzung von Energie aus erneuerbaren Quellen (Neufassung), ABl. L 328 vom 21.12.2018, S. 82–209.
RED III	Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Oktober 2023 zur Änderung der Richtlinie (EU) 2018/2001, der Verordnung (EU) 2018/1999 und der Richtlinie 98/70/EG im Hinblick auf die Förderung von Energie aus erneuerbaren Quellen und zur Aufhebung der Richtlinie (EU) 2015/652 des Rates, ABl. L, 2023/2413, 31.10.2023.
SUP-RL	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme, ABl. L 197 vom 21.7.2001, p. 30–37 - Strategische Umweltprüfungs-Richtlinie.
UHRL	Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden, ABl. L 143 vom 30.4.2004, p. 56–75 - Umwelthaftungs-Richtlinie.
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG), i.d.F. der Bekanntmachung vom 18. März 2021 (BGBl. 2021 I S.540), zuletzt geändert durch Art. 10 Viertes BürokratieentlastungsG vom 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. <u>323</u>).
UVP-RL	Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L 26 vom 28.1.2012, p. 1–21 - Umweltverträglichkeitsprüfungs-Richtlinie.

Abkürzung	Erklärung
VRL	Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 20 vom 26.1.2010, p. 7–25 – Vogelschutzrichtlinie.
WEA	Windenergieanlagen
WHG	Gesetz zur Ordnung des Wasserhaushalts (Wasserhaushaltsgesetz), i. d. F. der Bekanntmachung vom 31. Juli 2009 (BGBl. 2009 I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 7 G zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich und zur Umsetzung der RL (EU) 2021/1187 über die Straffung von Maßnahmen zur rascheren Verwirklichung des trans-europäischen Verkehrsnetzes vom 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409).
WindBG	Gesetz zur Festlegung von Flächenbedarfen für Windenergieanlagen an Land (Windenergieflächenbedarfsgesetz – WindBG) vom 20. Juli 2022 (BGBl. 2022 I S. 1353), zuletzt geändert durch Art. 12 G zur Änd. des EEG und weiterer energiewirtschaftsrechtlicher Vorschriften vom 8.5.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 151).
WindSeeG-Entwurf	Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EU- Erneuerbaren-Richtlinie in den Bereichen Windenergie auf See und Stromnetze; Gesetzesentwurf abrufbar unter https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Downloads/Gesetz/2025/20250806-gesetzentwurf-red-3-windenergie-auf-see-stromnetze-kabinettsvorlage.pdf?__blob=publicationFile&v=10 .
WindSeeG	Gesetz zur Entwicklung und Förderung der Windenergie auf See (Windenergie-auf-See-Gesetz – WindSeeG) vom 13. Oktober 2016 (BGBl. 2016 I S. 2258, 2310), zuletzt geändert durch Art. 44 Viertes BürokratieentlastungsG vom 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323).
WRRL	Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik – Wasserrahmenrichtlinie.

Die „BfN-Schriften“ sind eine seit 1998 unperiodisch erscheinende Schriftenreihe in der institutionellen Herausgeberschaft des Bundesamtes für Naturschutz (BfN) in Bonn. Sie sind kurzfristig erstellbar und enthalten u.a. Abschlussberichte von Forschungsvorhaben, Workshop- und Tagungsberichte, Arbeitspapiere oder Bibliographien. Viele der BfN-Schriften sind digital verfügbar. Printausgaben sind auch in kleiner Auflage möglich.

DOI 10.19217/skr779