

Natural Restoration Law (NRL) - FFH hoch 2?

Probleme, Risiken und Chancen bei der Wiederherstellungsverordnung

ABBM
Bergbau- Steine- und Erden-Tag 2026
Ingolstadt
03.07.2026

Übersicht

I. Unmittelbare Geltung in Mitgliedstaaten, da Verordnung

II. Adressat: Mitgliedstaaten

- s. näher unten

III. Nationaler Wiederherstellungsplan

- §§ 7a ff. BNatSchG (Referentenentwurf)
- Empfehlung: Einbringen! Lobbyarbeit!

IV. Verbesserungs-/Wiederherstellungsgebote (Art. 4 Abs. 1, Abs. 4 und Abs. 7 W-VO)

- s. näher unten

V. Verschlechterungsverbote (Art. 4 Abs. 11 und 12 W-VO) in Zulassungsverfahren

- s. näher unten

Zielsetzungen (Art. 1 Abs. 1 W-VO)

I. Langfristige und nachhaltige Erholung biodiverser und widerstandsfähiger Ökosysteme

- Art. 1 Abs. 1 Buchst. a) W-VO

II. Verwirklichung übergeordneter Ziele in Bezug auf

- Klimaschutz
- Klimaanpassung
- Landdgenerationsneutralität
- Art. 1 Abs. 1 Buchst. b) W-VO

III. Verbesserung der Ernährungssicherheit

- Art. 1 Abs. 1 Buchst. c) W-VO

IV. Erfüllung der internationalen Verpflichtungen der EU

- Art. 1 Abs. 1 Buchst. d) W-VO

V. Bemerkenswert

- Wirtschaft / Infrastruktur / Rohstoffgewinnung sind keine Ziele
- Es gibt Zielkonflikte (s. Hervorhebungen)

➤ **Ansatzpunkt für Gewichtung und Priorisierung**

Verbesserungs-/Wiederherstellungsgebot

I. Schutzgüter

1. Lebensraumtypen (Art. 4 Abs. 1 und Abs. 4 W-VO)

- Wie FFH-RL Anh. I, aber auch außerhalb der Schutzgebiete

2. Art-Habitate (Art. 4 Abs. 7 W-VO)

- Wie FFH-RL Anh. II und V-RL, aber auch außerhalb der Schutzgebiete
- Zusätzlich FFH-RL Anh. IV und V innerhalb und außerhalb der Schutzgebiete

II. Verbesserung von Lebensraumtypen (Art. 4 Abs. 1 W-VO) und Art-Habitaten (Art. 4 Abs. 7 W-VO)

- Da, wo sie schon sind

III. Wiederherstellung von Lebensraumtypen (Art. 4 Abs. 4 W-VO) und Art-Habitaten (Art. 4 Abs. 7 W-VO)

- Da, wo sie mal waren (?)
- Problem: Auf welchen Zeitpunkt ist dafür abzustellen?

IV. Adressat: Mitgliedstaat

V. Einbeziehung des Flächeneigentümers/Landnutzers

1. **Keine unmittelbare Verpflichtung zu Wiederherstellungsmaßnahmen (derzeit)**
2. **Aber: Ökonomische Anreize**
 - Vertragsnaturschutz
 - Zuwendungen aufgrund von Förderprogrammen
 - Steuererleichterungen
 - Sonderabgaben
 - Abbau naturschädlicher Subventionen

3. Ordnungsrechtliche Verfügungen?

- § 3 Abs. 2 BNatSchG (-), weil die Verbote der W-VO sich nicht an die Privaten, sondern nur an die Mitgliedstaaten richten
- § 7b Abs. 7 BNatSchG (Referententwurf) wäre m.E. keine ausreichende Ermächtigung
 - Ordnungsverfügungen würden daher m.E. vorherige eine vorherige Gesetzesänderung (Eingriffsgrundlage) voraussetzen
 - **Angesichts der kurzen Fristen und unzureichender finanzieller Mittel dürfte aber damit zu rechnen sein, dass eine gesetzliche Grundlage für Ordnungsverfügungen geschaffen wird**

4. Erfolgskriterien

- a) Für LRT: „Guter Zustand“ (Art. 3 Nr. 4 W-VO)
- b) Für Art-Habitate: „ausreichende Qualität“ (Art. 3 Nr. 9 W-VO)
- c) Ähnlichkeiten mit „günstigem Erhaltungszustand“ nach Art. 1 Buchst. e) und Buchst. i) FFH-RL
- d) Bezieht sich (nur) auf die LRT- und Habitat-Flächen, die im nationalen Wiederherstellungsplan aufgeführt sind
- e) Biodiversitätsindikatoren

Verschlechterungsverbote in der Projektzulassung

- I. Die Verbesserungsgebote und Verschlechterungsverbote für unterschiedliche Flächen-Kategorien**
 - 1. In Wiederherstellung befindliche Flächen (Art. 4 Abs. 11 UAbs. 1 W-VO)**
 - Kontinuierlich zu verbessern, bis Zustand gut
 - 2. Flächen, bei denen ein guter Zustand bereits wiederhergestellt wurde (Art. 4 Abs. 11 UAbs. 2 W-VO)**
 - Erhebliche Verschlechterung vermeiden
 - 3. Flächen, die sich ohnehin bereits in einem guten Zustand befinden (Art. 12 Alt. 1 W-VO)**
 - Bemühen, erhebliche Verschlechterung zu vermeiden
 - 4. Flächen in einem schlechten Zustand, mit deren Wiederherstellung noch nicht begonnen wurde (Art. 12 Alt. 2 W-VO)**
 - Bemühen, Verbesserungsmaßnahmen zu ergreifen, bis Wiederherstellungsziele erreicht

Verschlechterungsverbote in der Projektzulassung

II. Berücksichtigung der Verschlechterungsverbote bei der Projektzulassung?

1. Literaturauffassung:

- Verschlechterungsverbote nach Art. 4 Abs. 11 W-VO möglicher Versagungsgrund
- Verschlechterungsverbote nach Art. 4 Abs. 12 W-VO öffentlicher Belang in Abwägungsentscheidungen („Bemühen“)

2. Eigene Auffassung: Es kommt auf das jeweilige Fachrecht an

3. Unzweifelhaft ist, dass die Verschlechterungsverbote in der Projektzulassung zu berücksichtigen sind

- als Versagungsgrund oder
- als Abwägungsmaterial

Verschlechterungsverbote in der Projektzulassung

III. Ausnahmen für Projekte

Sehr ähnliche Regelungen für Flächen außerhalb und innerhalb von Natura 2000-Gebieten (Art. 4 Abs. 14 und 15 bzw. Abs. 16 W-VO)

1. Pläne und Projekte außerhalb von Natura 2000-Gebieten

- Art. 4 Abs. 14 und 15, jew. Buchst. c): Pläne und Projekte von überwiegendem öffentlichen (sic!) Interesse

2. Pläne und Projekte innerhalb von Natura 2000-Gebieten

- Art. 4 Abs. 16 Buchst. c): Wenn für Plan oder Projekt eine Natura 2000-Ausnahme erteilt wird (Art. 6 Abs. 4 FFH-RL (bei VSG i.V.m. Art. 7 FFH-RL)).
- Ausnahmen kommen also auch in der Projektzulassung in Frage

Was ändert sich also?

I. Bewirtschaftung

- Aus der W-VO können keine Pflichten des Eigentümers/Landnutzers hinsichtlich der Bewirtschaftung abgeleitet werden
- Die Behörden können versuchen, die Eigentümer/Landnutzer durch positive und negative ökonomische Anreize zu Maßnahmen zu motivieren
- Alle schon bisher geförderten Maßnahmen, Managementmaßnahmen und Kompensationsmaßnahmen können als Wiederherstellungsmaßnahmen anerkannt werden
- Aufwertungsmaßnahmen auf Flächen, auf denen eine Rohstoffgewinnung vorgesehen ist, nicht zu empfehlen (wg. Verschlechterungsverboten, s.o. – das war aber bisher auch schon nicht zu empfehlen)
- Ordnungsverfügungen würden m.E. eine vorherige Gesetzesänderung (Eingriffsermächtigung) voraussetzen
- § 7b Abs. 7 BNatSchG (Referentenentwurf) stellt m.E. keine solche Gesetzesänderung dar

Was ändert sich also?

II. Projekte

- 1. Verschlechterungsverbote können ein Versagungsgrund oder Abwägungsmaterial sein**
- 2. Die Verschlechterungsverbote beziehen auf die LRTs nach Anh. I FFH-RL und auf die Arten nach Anh. II, IV und V FFH-RL und nach der V-RL**
 - Innerhalb von Natura 2000-Gebieten war die Verträglichkeit für LRTs nach Anh. I FFH-RL sowie für Arten nach Anh. II FFH-RL und nach der VRL schon bisher zu prüfen
 - Die W-VO enthält Ausnahmen für Vorhaben im überwiegenden öffentlichen Interesse (ähnlich Art. 6 Abs. 4 FFH-RL)
 - Neu ist:
 - die Geltung der Verschlechterungsverbote außerhalb von Natura 2000-Gebieten
 - die Geltung von habitatbezogenen Verschlechterungsverböten für Arten nach Anh. IV und V FFH-RL innerhalb/außerhalb von Natura 2000-Gebieten
 - Mehr Prüfungsaufwand im Zulassungsverfahren

Aufstellung nationaler Wiederherstellungsplan (NWP)

I. Nationaler Wiederherstellungsplan

1. Verfahren in den Mitgliedstaaten: Art. 14 W-VO

2. Inhaltliche Vorgaben: Art. 15 W-VO

- Gliederung gemäß DurchführungsVO zur W-VO (EU) 2025/912

3. Entwurf NWP

1115 Seiten Text, keine Karten oder Pläne

a) Teil A: Zielunabhängige Angaben

b) Teil B: Nationaler Ansatz zur Zielerreichung

c) Teil C: Maßnahmen

II. Öffentlichkeitsbeteiligung

- Ist abgeschlossen

Aufstellung nationaler Wiederherstellungsplan (NWP)

III. Weiteres Verfahren

1. Übermittlung Entwurf NWP an KOM

- Bis zum 01.09.2026 (Art. 16 W-VO)

2. Bewertung des NWP-Entwurfs durch die KOM

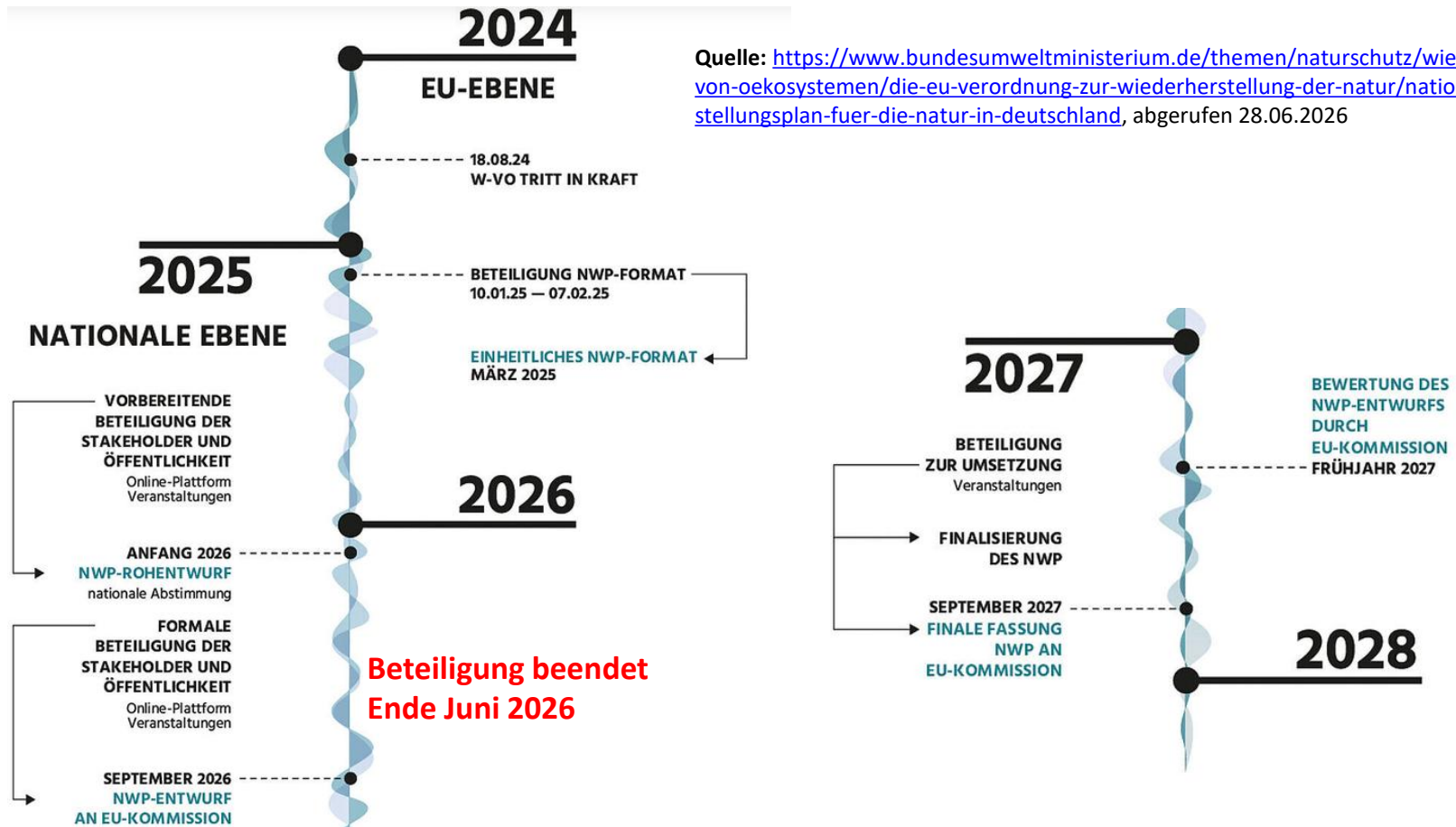
- Innerhalb von 6 Monaten nach dem Eingang (Art. 17 Abs. 1 W-VO; d.h.: Bis spätestens 01.03.2027, je nach Eingang des NWP-Entwurfs)
- Innerhalb dieser Frist Anmerkungen an die Mitgliedstaaten (Art. 17 Abs. 4 W-VO); Mitgliedstaat „trägt etwaigen Anmerkungen Rechnung“ (Art. 17 Abs. V W-VO)
- Prüfungsmaßstab KOM gemäß Art. 17 Abs. 2 W-VO

3. Fertigstellung NWP (Art. 17 Abs. 6 W-VO)

- Innerhalb von 6 Monaten nach Eingang der Anmerkungen der KOM (d.h. bis max. 01.09.2027, je nach Eingang des NWP-Entwurfs bei der KOM und dem Eingang der KOM-Anmerkungen beim Mitgliedstaat)
- Veröffentlichung und Übermittlung an KOM

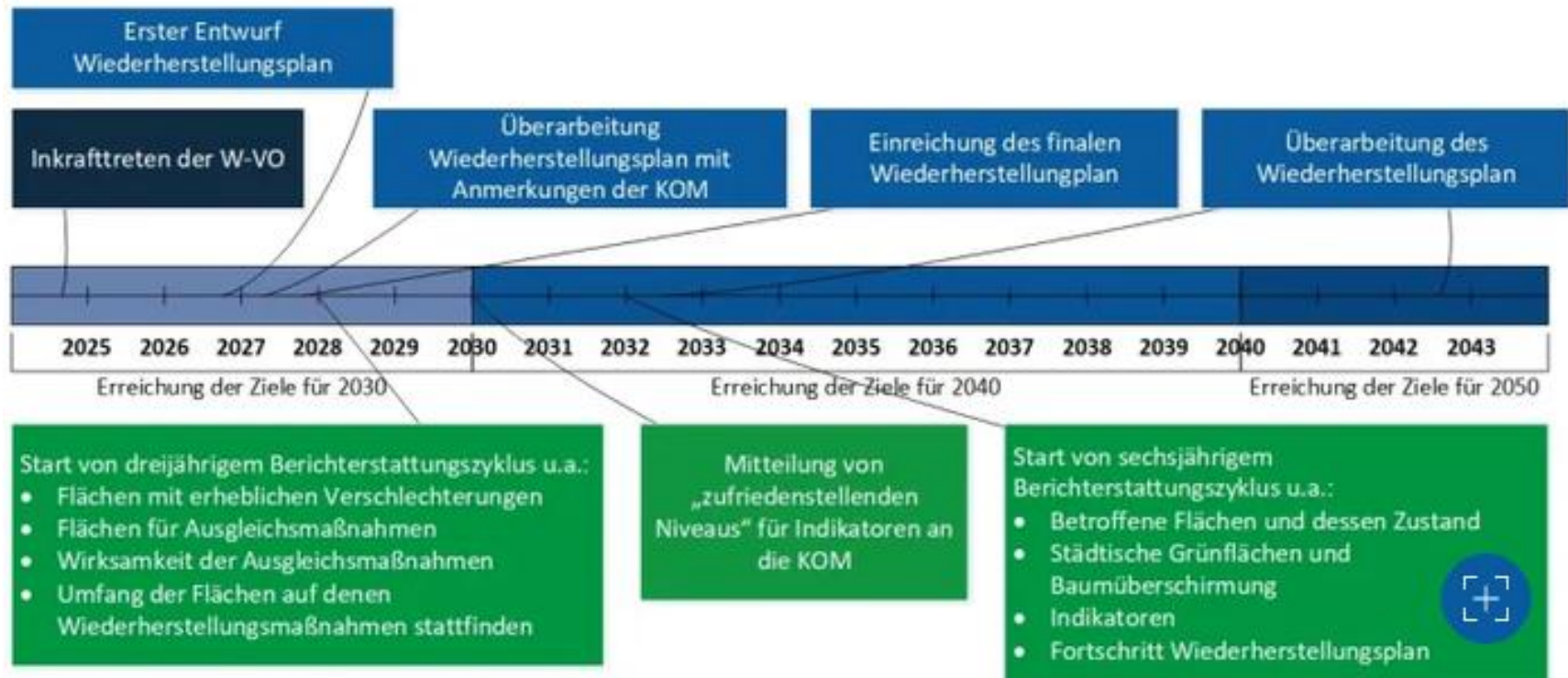
Aufstellung nationaler Wiederherstellungsplan (NWP)

Quelle: <https://www.bundesumweltministerium.de/themen/naturschutz/wiederherstellung-von-oekosystemen/die-eu-verordnung-zur-wiederherstellung-der-natur/nationaler-wiederherstellungsplan-fuer-die-natur-in-deutschland>, abgerufen 28.06.2026



Zeitplan Umsetzung W-VO

(Quelle: <https://www.bfn.de/nationaler-wiederherstellungsplan#anchor-13379>,
abgerufen 28.06.2026)



Zeitplan zur Wiederherstellungsverordnung mit den Fristen für den Wiederherstellungsplan und dem Start der Berichterstattungszyklen.

© Lukas Plate

Probleme bei der Umsetzung

I. Ziele sehr ambitioniert, Umsetzungsfristen kurz, Finanzmittel knapp

- Es erscheint unrealistisch, die Ziele innerhalb der Umsetzungsfristen zu erreichen
- Erlass einer Eingriffsermächtigung für Ordnungsverfügungen ist wahrscheinlich

II. Unklar, auf welchen früheren Zeitpunkt für die „Wieder-“ Herstellung abzustellen ist

- Welcher frühere Zeitpunkt ist erstrebenswert?
- Geht es überhaupt um einen konkreten früheren Zeitpunkt oder vielmehr um Etablierung auf geeigneten Flächen?

III. Berücksichtigung weiterer Aspekte bei der Zielfestlegung

- S.o. Zielkonflikte
- Kann man das Rad zurückdrehen, obwohl sich die Verhältnisse weiterentwickelt haben (Bodennutzung, Klimawandel)?
- Gewichtung und Priorisierung ist Aufgabe der Mitgliedstaaten (Spielräume)
- **Wie wird die Bundesrepublik Deutschland diese Spielräume ausfüllen?**

Verbandsklagen zu erwarten

Vorbilder: Klimaschutzprogramm, Luftreinhalteplanung

I. Konstellation 1: Klage auf konkreteren und verbindlicheren NWP

- Angriff: Maßnahmenplanung im NWP zu unkonkret
- Ziel: Nachschärfen des NWP

II. Konstellation 2: Klage auf Umsetzung der Vorgaben des NWP

- Angriff: Maßnahmen im NWP hinreichend konkret, werden aber nicht ausreichend umgesetzt
- Ziel: Umsetzung der Maßnahmen

Klagen von Landnutzern?

I. Klage gegen NWP?

- Angriff: Maßnahmenplanung im NWP Eingriff in Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG)
- Ziel: Von Maßnahmenplanung verschont bleiben
- Erfolgsaussichten? (Vorbild Gebietsmeldung Natura 2000: NWP hat keine Außenrechtswirkung und ist mit KOM abgestimmt)

II. Klage gegen Maßnahmen?

- Angriff: Maßnahmendurchführung ist Eingriff in Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG)
- Ziel: Von Maßnahmen verschont bleiben
- Erfolgsaussichten? (Vorbild Managementpläne Natura 2000: NWP ist für Landnutzer nicht rechtsverbindlich, diese werden durch Förderung und andere Maßnahmen angereizt; zur mittelbaren Auswirkung bei Vorhabenzulassung s. nächste Folie)

Klagen von Landnutzern?

III. Klage gegen Versagung bzw. Einschränkung Projektzulassung

- Angriff: Versagung bzw. Einschränkung der Zulassung nicht gerechtfertigt, weil Maßnahmenplanung im NWP Eingriff in Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG)
- Ziel: Zulassung ohne übermäßige einschränkende Nebenbestimmungen, Inzidentprüfung des NWP
- Erfolgsaussichten?
 - Vorbild Natura 2000: NWP hat keine Außenrechtswirkung und ist mit KOM abgestimmt
 - NWP wird daher wohl als Prüfungsmaßstab herangezogen werden

Klagen von Landnutzern?

IV. Klage gegen gesetzliche Eingriffsermächtigung?

- Abwarten, bis Eingriffsermächtigung durch Gesetzesänderung eingeführt wird
- Angriff: Maßnahmendurchführung ist Eingriff in Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG)
- Ziel: Von Maßnahmen verschont bleiben
- Verfahren:
 - Verfassungsbeschwerde? (Problem: Subsidiarität)
 - Klage gegen Ordnungsverfügung mit Inzidentprüfung des Gesetzes
- Vorbild Natura 2000-VOen:
 - Weiter Entscheidungsspielraum des Gesetzgebers
 - Grenze: Verhältnismäßigkeit
 - Problem: Unionsrechtliche Verpflichtung
- Erfolgsaussichten?

Kartierung

- I. Die Aufstellung des nationalen Wiederherstellungsplans erfordert eine Kartierung (Art. 4 Abs. 9 W-VO)**
- II. Das dafür erforderliche Betreten der Flächen ist ein Eingriff in das Eigentumsgrundrecht (Art. 14 GG) und bedarf daher einer gesetzlichen Grundlage**
- III. Solche gesetzlichen Grundlagen bestehen (Duldungspflicht des Eigentümers)**
 - § 65 Abs. 3 BNatSchG i.V.m. Art. 54 BayNatSchG, § 52 Abs. 1 NatSchG BW
- IV. Voraussetzung in BY und BW: Vorherige Benachrichtigung (Sollvorschrift)**
 - „Sollen“ heißt im Regelfall „Müssen“ und im atypischen Ausnahmefall Ermessen – Hinreichend wichtige Gründe für Nichtbenachrichtigung erforderlich
 - Ist es „atypisch“, wenn die Fläche zu Erholungszwecken ohnehin zugänglich ist? (von VG München 1996 so bejaht; fragwürdig)
 - Verstoß macht Betretung rechtswidrig – aber Kartierung bleibt verwertbar
- V. Bekanntgabe der Kartiererergebnisse an Eigentümer?**
 - Art. 54 Abs. 1 Satz 5 BayNatSchG: Bekanntgabe für Ergebnisse Biotopkartierung erforderlich (hier „Biotopkartierung“?)
 - Keine entsprechende Vorschrift im LNatSchG BW
 - Nach Umweltinformationsrecht (BayUIG, UVwG BW) besteht ein Anspruch auf Zugänglichmachung von Umweltinformationen (Antrag erforderlich)
 - Es dürfte reichen, die Kartiererergebnisse auf dem Kartenserver zu veröffentlichen – aber bis wann?

VI. Kann die Kartierung verhindert werden?

- Nein, Kartierung kann nicht verhindert werden, denn die Behörden haben die genannten Betretungsermächtigungen
- Wenn der Eigentümer die Betretung vorher untersagt, macht das aber einen Verwaltungsakt erforderlich
- Mit Klage gegen einen solchen Verwaltungsakt kann allenfalls gerichtliche Klarstellung erreicht werden, dass vorher zu benachrichtigen und ggf. die Ergebnisse bekanntzugeben sind (= Aufwand sinnvoll?)
- Sinnvoll könnte sein, den Behörden zu schreiben, dass man den Zutritt davon abhängig macht, dass man vorher benachrichtigt wird und hinterher die Kartiererergebnisse bekommt

VII. Die Kartiererergebnisse können durch eigenen Gutachter verifiziert werden

- ... allerdings auf eigene Kosten des Eigentümers
- Übersendet man die eigenen Kartiererergebnisse an die Behörde, kann sie das nicht ignorieren – sie hat aber bei der fachlichen Beurteilung einen Spielraum
- Umfang und Ziel der eigenen Kartierung sollten im Einzelfall strategisch festgelegt werden (z.B. geeignete Stichproben)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit



Ich freue mich auf die Diskussion!



Rechtsanwalt Dr. Steffen Kautz
STKAUTZ RECHTSANWÄLTE
Dachauer Straße 278
80992 München
089 66 66 333-0
www.stkautz.de