BAUMANN RECHTSANWÄLTE
KANZLEI FÜR VERWALTUNGSRECHT

HAUPTSITZ
Annastraße 28 • 97072 Würzburg
Telefon 0931-46046–0
Telefax 0931-730442-47 (neu)
wuerzburg@baumann-rechtsanwaelte.de

ZWEIGSTELLE
Harkortstraße 7 • 04107 Leipzig
Telefon 0341-149697-60
Telefax 0931-730442-47 (neu)
leipzig@baumann-rechtsanwaelte.de

www.baumann-rechtsanwaelte.de

„Zum Rollout der EU-Wiederherstellungsverordnung: Mitgliedstaatliche Umsetzungs-Governance und Zusammenspiel von Rechtspflicht und Gestaltungsoffenheit“

Rechtsgutachten
im Auftrag des
Naturschutzbundes Deutschland e.V. (NABU)

erstattet von

Rechtsanwalt Alexander Ionis
Baumann Rechtsanwälte

A. Gutachtenanlass, Fragestellung und Aufbau

Am 18.08.2024 trat die EU-Wiederherstellungsverordnung (EU-WVO) in Kraft. Als Verordnung im Sinne des Art. 288 AEUV ist sie verbindlich und gilt in allen Mitgliedstaaten der EU unmittelbar. Die Durchsicht des Rechtsaktes zeigt allerdings, dass dieser in wesentlichen Teilen auf weitere Konkretisierung durch die nationalen Gesetzgeber und Verwaltungen angewiesen ist. Die Doppelnatur der EU-WVO als zugleich unmittelbar geltendes und erst noch zu konkretisierendes Recht wirft Fragen an die Rechtsanwendung auf. Offen und klärungsbedürftig erscheint, welche Umsetzungsbedarfe sich den nationalen staatlichen Stellen im weiteren Prozess stellen sowie ob und wieweit die EU-WVO unmittelbar geltende Rechtspflichten formuliert.

Die EU-WVO verfolgt das Ziel einer weitreichenden Wiederherstellung geschädigter Natur. Eingeschlossen ist auch der urbane Raum. Ein wesentlicher Teil der angesprochenen Flächen liegt in der offenen Landschaft und ist häufig land- und forstwirtschaftlich genutzt. Ein gelingender Rollout der EU-WVO muss demnach vor allem zwei Fragestellungen in den Blick nehmen und befriedigenden Lösungen zuführen: Zum einen ist die im EU Green Deal angewandte Gesetzgebungstechnik des Politikplanungsrechts genauer zu betrachten. Sie stellt besondere Anforderungen an die nationale Umsetzung. Für die Mitgliedsstaaten folgen daraus ein Governance-Bedarf und eine eigene politische Verantwortung, die zu wählende rechtliche Umsetzungsstrategie und die konkrete Wahl der Instrumente zu erklären und so zu gestalten, dass diese bei den Betroffenen auf Akzeptanz treffen. Zum anderen müssen die Rechtswirkungen der EU-WVO transparent gemacht und offengelegt werden, um gleichermaßen den staatlichen Stellen wie auch der flächig betroffenen Land- und Forstwirtschaft Orientierung zu geben, rechtliche Spielräume und Grenzen aufzuzeigen und Vertrauen in die neuen Vorschriften zu schaffen. Dabei geht es insbesondere um die Grundnormen Art. 4, 5 EU-WVO und die daraus folgenden Ver- und Gebote sowie bestehende Spielräume.

Das Gutachten nähert sich diesen Fragen, indem unter **Ziff. C. I.** zunächst auf den Hintergrund des EU Green Deals eingegangen wird. Dieser verfolgt als politisches Programm eine neue Gesetzgebungstechnik, die sich nicht nur in der europäischen Klimaschutzgesetzgebung, sondern auch in der europäischen Biodiversitätsschutzgesetzgebung, hier in der EU-WVO, niedergeschlagen hat. Diese politikplanende Gesetzgebungstechnik unterscheidet sich von früheren Regelungsansätzen und verlangt aktive Mitgestaltung von den umsetzungspflichtigen Mitgliedsstaaten und den möglichen Betroffenen. Sodann geht **Ziff. C. II.** der Frage nach, wie die politisch-programmatische Grundierung i.V.m. der gewählten Gesetzgebungstechnik auf Inhalt und Auslegung der EU-WVO wirkt, insbesondere auch im Hinblick auf die Wahl der Umsetzungsstrategie und der möglichen rechtlichen Instrumente.

Ziff. B. bietet eine Zusammenfassung der Ergebnisse und **Ziff. D.** gibt Empfehlungen für eine erfolgreiche Implementierung der EU-WVO.

INHALTSVERZEICHNIS

A. Gutachtenanlass, Fragestellung und Aufbau 2

B. Executive Summary 4

C. Rechtliche Einordnung 6

I. EU Green Deal und EU-Wiederherstellungsverordnung: Politikplanungsrecht mit Langfristperspektive und Governance-Bedarf .. 7

1. Der EU Green Deal: Rechtliches Neuland 7
2. Die EU-WVO: Praxistest für Politikplanungsrecht in Deutschland 10
3. Politikplanungsrecht praktisch: Die Hindernisse stehen am Anfang, die Lösungen entwickeln sich auf dem Weg 13

II. Zum Regelungsgerüst der Grundnormen der Art. 4, 5 EU-WVO im Zusammenspiel mit den Spezialvorschriften der Art. 8 ff. EU-WVO und den Verfahrens- und Formvorschriften der Art. 14 ff. EU-WVO sowie zu Praxisfragen hinsichtlich Flächenkulisse und Verhaltenspflichten, Standortdrift und Finanzierung 15

1. Zu Aufbau und Systematik der EU-WVO 15
   a) Grundnormen der Art. 4, 5 EU-WVO 15
   b) Sektorvorschriften der Art. 8 ff. EU-WVO 16
   c) Verfahrens- und Formvorschriften der Art. 14 ff. EU-WVO 16
2. Zu Praxisfragen hinsichtlich Flächenkulisse und Verhaltenspflichten, Standortdrift und Finanzierung 16
   a) Stichwort Flächenkulisse: Art. 4 EU-WVO und Lenkungsoptionen 17
   b) Stichwort Standortdrift: Zur Möglichkeit der Dynamisierung des Systems der Lebensraumtypen und zu klimawandelbedingten Flexibilitätsoptionen 24
   c) Stichwort Finanzierung: Zum Finanzierungsleitbild der EU-WVO, insbesondere zur Entwicklung selbsttragender Geschäftsmodelle 27

D. Handlungsempfehlungen an die Politik zum Rollout der EU-WVO 28

B. Executive Summary

I. EU Green Deal: Politikplanungsrecht als erklärungsbedürftige, langfristorientierte Gesetzgebungstechnik und rechtliches Neuland

Der EU Green Deal mit seinen Umsetzungsgesetzen, insbesondere den klimabezogenen Rechtssetzungen und der EU-WVO, formuliert keine abschließenden Rechtssätze, sondern Handlungsaufträge an die Mitgliedsstaaten und ist auf einen langfristigen Prozess mit ständiger Steuerung und Nachsteuerung ausgelegt. Den Mitgliedstaaten sind zwar Ziele und bestimmte Rechtspflichten vorgegeben, jedoch müssen sie selbst Maßnahmepläne entwickeln und damit eigene politische Verantwortung für die Schwerpunktsetzung bei der Auswahl eher freiwilliger oder eher verpflichtender Ansätze übernehmen. Stakeholdern bieten sich hier breite Mitgestaltungsmöglichkeiten. Der Anpassungsbedarf ist vor allem anfänglich hoch und nimmt fortlaufend ab.

II. Die EU-WVO als rechtliches Steuerungsprogramm, ökologisch-sozialen Wandel planerisch so gestalten, dass gesellschaftlich-wirtschaftliche Transformation und Naturwiederherstellung einander unterstützen

Die EU-WVO ist ein holistisches Instrument, um die ökologisch-soziale Weiterentwicklung von Gesellschaft und Wirtschaft unter Biodiversitätsgesichtspunkten zu begleiten. Sie ist in diesem Sinne mehr als ein Naturschutz- bzw. -wiederherstellungsgesetz, nämlich ein Transformationsgesetz, und bietet hohes gesellschaftliches und wirtschaftliches Veränderungspotential.

III. Erfordernis eines Governance-Konzepts zur Ausnutzung kommunikativer und koordinativer Möglichkeiten, um den Umsetzungsprozess transparent zu machen, Reibungen zwischen den Ebenen EU, Bund und Ländern abzubauen und den Betroffenen vor Ort Orientierung zu geben

Der Steuerungsanspruch über mehrere Rechtsebenen (EU, Bund, Länder) verlangt ein Governance-Konzept, das Regelungen für die Zusammenarbeit der Ebenen enthalten muss. Ein solches ist im Verhältnis EU-Mitgliedstaaten über die Nationalen Wiederherstellungspläne gegeben, fehlt aber auf nationaler Ebene im Verhältnis Bund-Länder. Der Prozesscharakter der Umsetzung macht zudem Instrumente erforderlich, um steuernd Anreize und Vorgaben an die Betroffenen richten und deren Rückmeldungen verarbeiten zu können. Geeignet sind auf europäischer Ebene EU-KOM-Guidelines, auf nationaler Ebene Mitteilungen der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften. Reziprozität lässt sich über Stakeholder-Formate erreichen.

IV. Art. 4, 5 EU-WVO i.V.m. dem Nationalen Wiederherstellungsplan: Grundnormen zur Festlegung der näheren Flächenkulisse für Wiederherstellungsflächen und damit der Bezugsflächen für Ver- und Gebote

Die Art. 4,5 EU-WVO mit den dort festgelegten Bestimmungen zur Flächenkulisse und den auf den einzelnen Flächen geltenden Verschlechterungsverboten und Verbesserungsgeboten sind gestaltungsoffen angelegt. Die Mitgliedstaaten und die beteiligten Stakeholder aus Umweltschutz und Landnutzung können über die Nationalen Wiederherstellungspläne maßgeblichen Einfluss auf den Flächenzuschnitt nehmen. Offen ist etwa, ob die Wiederherstellung im Schwerpunkt innerhalb oder außerhalb bestehender Natura-2000-Gebiete stattfinden soll, wo Vorrang für Erneuerbare Energien bestehen kann, wo von einer Einzelflächenbetrachtung abgewichen und die Ebene der biogeographischen Region betrachtet werden soll und ob die Verschlechterungsverbote und Verbesserungsgebote eher auf staatlichen oder privaten Flächen stattfinden sollen sowie mit welchen Mitteln private Flächen ggf. akquiriert werden können, also eher über Förderprogramme und freiwillige Teilnahme oder über ordnungsrechtliche Beschränkungen. Das Gleiche gilt für die nähere Ausgestaltung der Maßnahmen zur Erreichung der indikatorbasierten Sektorenziele nach Art. 8 ff. EU-WVO. Die EU-WVO bietet auch Möglichkeiten, klimawandelbedingte Standortverschiebungen zu steuern. Es kommt auf den Gang der Aushandlung und die Kooperation zwischen staatlichen Akteuren und privaten Stakeholdern sowie auf deren Mitwirkungsbereitschaft zur Gestaltung an.

V. Flexibilität der rechtlichen Instrumente zur nationalen Zielerreichung mit der Möglichkeit, freiwillige und anreizorientierte Instrumente über den Zeitverlauf abhängig vom Umsetzungsstand verbindlicher zu gestalten

Die EU-WVO gibt den Mitgliedsstaaten nur Ziele, nicht aber die Mittel vor. Diese sind frei, ob sie für die Zielerreichung auf marktwirtschaftliche Instrumente setzen (Aufbau einer Bioökonomie), ob ein solcher marktwirtschaftlicher Ansatz zeitweise oder dauerhaft förderrechtlich unterstützt werden sollte (Ausgleichszahlungen, Umstellungsprämien, quasi-marktwirtschaftliche Knappheits-/Zertifikatsysteme, Einsatz ergebnisorientierter Förderungssysteme der GAP, der GAK oder des ANK, staatlicher Flächenkauf auf Freiwilligkeitsbasis) oder ob (anfänglich oder bei drohender Zielverfehlung) auch ordnungsrechtliche Instrumente zum Einsatz kommen (Raumordnungs- und Flächenplanungsrecht, Flurbereinigungsrecht, land- und forstwirtschaftliches Fachrecht, Enteignung). Eine erfolgreiche Umsetzung ist dann zu erwarten, wenn Staat und Betroffene zu ähnlichen Gestaltungsvorstellungen gelangen und es gelingt, einen gemeinsamen Prozess zu initialisieren. Der Instrumentenkasten wird dementsprechend entweder eine anreizorientiertere oder verbindlichere Ausprägung erfahren. Hinsichtlich der Finanzierung fehlen konkrete Vorgaben und gilt letztendlich allgemeines Haushaltsrecht.

C. Rechtliche Einordnung

Die rechtliche Einordnung wird in **Ziff. C. I.** herausarbeiten, wie die seitens der EU-Kommission gewählte Gesetzgebungstechnik des Politikplanungsrechts den Debattenhintergrund der seit Inkrafttreten der EU-WVO laufenden Diskussionen, der Verordnung gleichzeitig eine übermäßige Einengung der Mitgliedsstaaten wie auch eine unzureichende Konkretisierung vorzuwerfen, bildet. Sie wird zeigen, dass diese in Leitplanken gegossene Gestaltungsoffenheit gewollt ist und den Mitgliedsstaaten wie auch den betroffenen Akteuren und Stakeholdern bewusst die politische Verantwortung der Umsetzungswahl überträgt. Es ist den staatlichen Stellen, dem Gesetzgeber und der Verwaltung, sowie im Bereich der Land- und Forstwirtschaft den Umwelt- und Landnutzerverbänden als Aufgabe übertragen, den Intentionen der EU-WVO folgend das Narrativ zu erarbeiten, entlang dessen der Nationale Wiederherstellungsplan gesetzlich und untergesetzlich konkretisiert werden soll. Dabei kann im Ergebnis sowohl eine freiwilligkeitsorientierte als auch eine ordnungsrechtlich geprägte Interpretation der EU-WVO stehen. Hierfür kommt es entscheidend auf das gemeinsame Verständnis der Umsetzungsverpflichteten an.

Unabhängig davon kann die Erarbeitung eines Fahrplans für den Rollout der EU-WVO nur gelingen, wenn zuvor die rechtlichen Bindungen der Verordnung bekannt sind und ausgehend von diesen Bindungen die Spielräume ermittelt und mit Leben gefüllt werden können. Die Ermittlung der Bindungen ist zugleich Voraussetzung dafür, dass auf Staats- und Landnutzerseite ein Eindruck davon entsteht, wo und wie die EU-WVO Bewirtschaftungsanpassungen erforderlich macht. Klarheit über die Bindungswirkung trägt wesentlich dazu bei, diffuse Ängste aufzulösen, unnötige politische Konflikte zu vermeiden und die Konzentration auf die gestaltungsoffenen Bereich zu lenken. Das Gutachten wird unter **Ziff. C. II.** dazu insbesondere herausarbeiten:

- welche Flächenkulisse Art. 4 EU-WVO innerhalb oder außerhalb gemeldeter Natura 2000-Gebiete mit welchen Ver- und Geboten in den Blick nimmt und wo aktive Lenkungsmöglichkeiten hinsichtlich des Flächenzuschnitts bestehen, um Interessenkonflikte entschärfen zu können;

- wie die EU-WVO auf klimawandelbedingte Erschwernisse der Bewirtschaftungsumstellung eingeht, vor allem, wie sie das Problem der Standortdrift dynamisch adressiert;

- welches Finanzierungsverständnis in der EU-WVO angelegt ist.

I. EU Green Deal und EU-Wiederherstellungsverordnung: Politikplanungsrecht mit Langfristperspektive und Governance-Bedarf

1. Der EU Green Deal: Rechtliches Neuland

Die hier aufgeworfenen Fragestellungen wurzeln in der Konzeption des EU Green Deals als politisches Programm und dem seitens der EU-Kommission zur Umsetzung gewählten Politikplanungsrecht. Politikplanungsrecht unterscheidet sich von gewöhnlichem Ordnungsrecht dadurch, dass es nicht nur Ver- und Gebote formuliert, sondern konkrete und zeitlich festgelegte planerische Ziele verfolgt und darauf gerichtet ist, als übergeordneter Rechtsrahmen nachgeordnete Rechtsebenen über die Zeit weiterzuentwickeln. Dieser regelungstechnische Ansatz erklärt die Ambivalenz von rechtlicher Bindung und Gestaltungsoffenheit, die staatliche Stellen und Betroffene gleichermaßen als neu und herausfordernd erleben.

Der EU Green Deal, vorgestellt von der EU-Kommission im Dezember 2019, diente als europäisches Arbeitsprogramm, um die seitens der EU und der Mitgliedsstaaten eingegangenen Verpflichtungen aus dem Pariser Klimaschutzabkommen 2015 und dem Globalen Biodiversitätsrahmen von Kunming-Montreal 2022 umzusetzen[1]. Der Biodiversitätsrahmen war schon Jahre vorher ausverhandelt gewesen und hatte bedingt durch die Corona-Jahre erst 2022 unterzeichnet werden können. Die EU-Kommission wollte das klimapolitische 1,5°C-Ziel und das biodiversitätspolitische Ziel, 30 Prozent der Land- und Meeresflächen unter Schutz zu stellen, zum Anlass nehmen, grundlegend das Wirtschaftssystem so umzubauen, dass zugleich die Ziele erreicht und langfristig die Grundlage für eine klima- und biodiversitätsfreundliche Wirtschaftsweise gelegt würde. Gegenstand des EU Green Deal war also kein bloßer Schutzzweck, sondern ein Transformationsziel. Es liegt in der Natur der Sache, dass ein solcher Ansatz von den betroffenen Gesellschaften und Marktteilnehmern nicht nur punktuelle Verhaltensanpassungen, sondern weitergehend eine Überprüfung und Anpassung ihrer Lebens- und Geschäftsmodelle verlangt. Dementsprechend ist der EU Green Deal insgesamt von Subsidiarität und Gestaltungsoffenheit geprägt. Die Mitgliedsstaaten sollen selbst entscheiden und verantworten, wie sie die gesetzten Ziele erreichen.

Aus dem diverse Rechtsakte umfassenden Programm des EU Green Deal soll hier nur auf die klima- und biodiversitätsspezifischen Strategien und Umsetzungsrechtsakte eingegangen werden, soweit diese für das

[1] Allgemein zum EU Green Deal: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de, letzter Aufruf: 15.01.2026.

Verständnis der EU-WVO von Bedeutung sind. Die EU Fit-for-55-Strategie strebt an, bis 2030 den Ausstoß von Treibhausgasen um mindestens 55 Prozent zu senken. Die EU-Biodiversitätsstrategie 2030 sieht vor, bis 2030 mindestens 30 Prozent der europäischen Land- und Meeresgebiete in wirksam bewirtschaftete Schutzgebiete umzuwandeln. Beide politischen Strategien hat die EU-Kommission durch politikplanende Rechtsakte umzusetzen versucht, die den Mitgliedsstaaten zugleich rechtliche Pflichten aufgeben und Handlungsspielräume belassen, vgl. grundlegend Reese: „Das Politikplanungsrecht der EU zur Implementierung des Green Deal“, in ZUR 2025, S. 451 ff., hier 451, 455[2]:

> *„Die Union ist […] im Rahmen des Green Deal […] dazu übergegangen, ihre Nachhaltigkeitsziele rechtlich zu fixieren und die Mitgliedsstaaten zu verpflichten, durch Maßnahmepläne verbindlich aufzuzeigen, wie sie die Ziele umsetzen werden. Prominentestes Beispiel für ein solches „Politikplanungsrecht“ ist das Governance-System zur Implementierung des Klimaneutralitätsziels, das die Union mit der sog. Governance-Verordnung (Governance Regulation) von 2018 eingeführt und mit dem Europäischen Klimagesetz (EU Climate Law) weiterentwickelt hat.[…] Zu einer weiteren prominenten Anwendung kommt der politikplanungsrechtliche Ansatz nun auch im Biodiversitätsschutz durch die neue EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur. […] Auch hier werden mittel- und langfristige Transformationsziele verbindlich festgelegt und die Mitgliedsstaaten zu einer iterativen, adaptiven Umsetzungs- bzw. Wiederherstellungsplanung verpflichtet.“*

Der praktische Bedarf für solche rahmensetzenden, langfristorientierten Plan- und Steuerungswerke leitet sich aus der Größe der nur durch koordiniertes internationales Zusammenwirken zu bewältigenden Probleme von Klimawandel und Biodiversitätsverlusten ab, die der Mehrebenenumsetzung von Völkerrecht über Regionalverbundsrecht zu nationalem Recht bedürfen[3].

Die demokratische Legitimation solcher auf Jahrzehnte angelegten gesetzlichen Planungs- und Steuerungsinstrumente ergibt sich aus der Völkerrechtstreue der EU und ihrer Mitgliedsstaaten sowie aus der Völkerrechts- und Europatreue der Bundesrepublik Deutschland[4]. Auch das

---

[2] Vertiefend Köck: „Transformationsrecht – Wie weiter mit dem ökologischen Umbau?“, in: ZUR 2004, S 513 ff.

[3] Dazu Reese, a.a.O., S. 455: *„Dieser Umbau ist eine Mehrgenerationenaufgabe gewaltigen Umfangs, die nur langfristig bewältigt werden kann und dabei voraussetzt, dass klare gemeinsame Ziele verfolgt werden, dass die vielfältigen Beiträge zwischen Staaten, Regionen und Sektoren adäquat verteilt und koordiniert werden.“*

[4] Vgl. dazu für die Bundesrepublik Deutschland insbesondere Art. 23 Abs. 1 S. 1, 2 GG.

Grundgesetz selbst verpflichtet in Art. 20a GG den Gesetzgeber auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen. Das Gleiche gilt für die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur intertemporalen Freiheitssicherung in Zeiten des Klimawandels. Schließlich dient auch die für politikplanende Gesetzeswerke typische Beschränkung auf die Verbindlichkeit der Ziele bei Offenhaltung der Maßnahmen der Wahrung von Subsidiarität im Mehrebenensystem und ständiger Rückkoppelung an demokratische Begleitung, vgl. Reese, a.a.O. S, 456:

> *„Das Politikplanungsrecht ist Ausdruck und Mittel einer autonomieschonenden föderalen Staatensteuerung, weil es darauf gerichtet ist, die Entscheidung über Mittel und Wege der Zielerreichung nach Möglichkeit den nationalen und subnationalen Ebenen zu überlassen.“*

Gleichwohl ist genau diese Eigenart von Politikplanungsrecht, selbst weder europäisches Primärrecht noch nationales Verfassungsrecht zu sein, jedoch ähnlich wie europäisches Primärrecht oder nationales Verfassungsrecht einen verbindlichen Handlungsrahmen zu setzen und legislaturperiodenübergreifend Gesetzgebung und Verwaltung auf die Förderung bestimmter Ziel zu verpflichten, ein wesentlicher Grund dafür, dass staatliche Stellen sich mit der abverlangten Konzeptualisierungsleistung ge- und manchmal überfordert sehen[5], nationales (Verfassungs-)recht teils nicht die erforderlichen Kompetenz- und Verfahrensvorschriften vorhält, nationale Rechtskreise einer systematischen Umsetzung im Weg stehen und im Umsetzungsprozess das Risiko von Doppelregelungen und Rechtsunklarheiten steigt. Die traditionelle Staats- und Rechtswissenschaft mit ihren Methoden und Instrumenten stößt bei den neuen Regelungstechniken an Grenzen und die rechtswissenschaftliche Debatte, wie international überformtes Transformationsrecht mit seiner Leitplankenfunktion sowie seiner Erstreckung in der Zeit methodisch erschlossen und bewältigt werden kann, kommt leider in Deutschland nur

---

[5] Vgl. Christina Wiener (Ministerium für Energiewende, Klimaschutz, Umwelt und Natur des Landes Schleswig-Holstein): „Die Umsetzung der EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur aus Behördensicht – Ein Werkstattbericht“, in: Thesenpapiere zur 48. Umweltrechtlichen Fachtagung vom 06.-08.11.2025, S. 20: *„Bisher herrscht in der deutschen Verwaltung das Ressortprinzip: Die Naturschutzverwaltung kümmerst sich v.a. um Schutzgebiete und um Artenschutz, Fragen der Forstwirtschaft werden von der Forstverwaltung bearbeitet, für die Landwirtschaft ist die Landwirtschaftsverwaltung zuständig und Fragen des Bauwesens werden im Bauordnungs- und Bauplanungsrecht adressiert. Die W-VO adressiert alle diese Bereich ohne Rücksicht auf das Ressortprinzip zu nehmen. All diese Aspekte müssen in einem Nationalen Wiederherstellungsplan (NWP) zusammengeführt werden. Das bedeutet – unabhängig von der reinen Fachlichkeit – einen ungeheuren Abstimmungsprozess innerhalb und zwischen den einzelnen Fachbereichen sowie zwischen Bund und Ländern. Eingespielte und bewährte Wege für ein solches Verfahren gibt es bislang nicht“* (persönliche Sichtweise als Mitarbeiterin einer Naturschutzbehörde).

langsam in Gang, vgl. am Beispiel des Klimaschutzrechts Benrath: „Climate Transition Law – Bedeutung und Potentiale eines neuen Forschungsfelds“, in: KlimR 2023, S. 130 ff., hier S. 134[6]:

> *„Ein anderer wesentlicher Beitrag zur Stärkung des Resonanzraums liegt in der Anknüpfung an internationale Debatten zum Thema. Die ausgeprägt internationale Ausrichtung weiter Teile der Klimaschutzrechtsdiskussion ist ein wichtiger Ausgangspunkt für den internationalen Austausch, mit dem sich die deutsche Rechtswissenschaft traditionell schwer tut. Über diesen thematisch eng begrenzten Anknüpfungspunkt hinaus finden sich insbesondere im Unionsrecht, das gerade das Energierecht und das Klimaschutzrecht erheblich vorprägt, erste Anknüpfungspunkte. Vor allem hinsichtlich der genuin rechtswissenschaftlichen Methoden, die das Climate Transition Law wesentlich ausmachen, befinden sich die Rechtswissenschaften der unterschiedlichen Rechtsordnungen in einer ähnlichen Lage und können voneinander lernen. Die Unterschiede in der rechtlichen Ausgestaltung und der rechtswissenschaftlichen Kultur, die für gewöhnlich den Austausch behindern, sind bei der Entwicklung einer eigenständigen rechtswissenschaftlichen Methodendiskussion sogar von Vorteil.“*

2. Die EU-WVO: Praxistest für Politikplanungsrecht in Deutschland

Für den hier näher zu beleuchtenden Rollout der EU-WVO und das Verständnis der Herausforderungen in Gesetzgebung und Verwaltung sowie der Sorgen bei Betroffenen ist aus alledem für Politik und Politikbegleitung mitzunehmen, dass Politikplanungsrecht als Rahmenrecht zu verstehen ist, das den wesentlichen Teil seiner Ausformung und Konkretisierung einer nationalstaatlich autonomen Diskussion, Verantwortung und Entscheidungshoheit überlässt, mithin allen beteiligten Akteuren und Stakeholdern eine entsprechende Diskussions- und Entwicklungsbereitschaft abverlangt, die staatlich moderiert, aber gesamtgesellschaftlich gelebt werden muss.

Der aktuelle Diskussionsstand um die EU-WVO in Deutschland zeigt, dass es den staatlichen Stellen wie auch den weiteren Betroffenen noch schwerfällt, den aufgezeigten Handlungsauftrag anzunehmen und im nationalen Recht die Voraussetzungen zu schaffen, derer es bedarf, um die erforderlichen Governance-Strukturen zu schaffen und entlang der

---

[6] Weiter vertiefend Neubauer: „Pläne als Verbünde räumlich und zeitlich differenzierender Normen – Überlegungen zu Begriff und Steuerungseffekten eines besonderen Regelungstyps“, in: Feldkamp/Schmitz/Schneider/Zurbrügg (Hrsg.): Lenkung durch Recht?, 2025, S. 63 ff.

supranationalen Maßgaben das nationale Recht weiterzuentwickeln[7].

Auch die Rechtswissenschaft begleitet dieses Prozess noch zu zurückhaltend. Hier wäre eine breitere Methodendiskussion sehr hilfreich.

In Deutschland steckt gegenwärtig der seitens des Bundesministeriums für Umwelt, Klima, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) zur verfahrensrechtlichen Erleichterung der Umsetzung der EU-WVO vorgelegte Entwurf fest, weil das Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) eine Kabinettsbefassung verweigert. Die Vorarbeiten für den bis 01.09.2026 der EU-Kommission vorzulegenden Nationalen Wiederherstellungsplan sind zwar eingeleitet. Allerdings setzen sich die unionsgeführten Landwirtschaftsressorts der Länder auf europäischer Ebene für eine Aufhebung der EU-WVO ein.[8] In Brandenburg, 2025 geführt von SPD und BSW, zieht sich die Landesregierung auf den Standpunkt zurück, ohne vorab feststehenden Nationalen Wiederherstellungsplan und ohne Finanzierungszusagen von EU und Bund könne es keine eigene Planung entwickeln, vgl. als aktuelles Beispiel die Antwort der Landesregierung Brandenburg vom 01.12.2025 auf die Kleine Anfrage vom 26.11.2025, LT-Drs. 8/2094, S. 1:

> *„Da es sich um einen nationalen Plan handelt, werden die Ausgangssituation und die Handlungsbedarfe auf Bundesebene dargestellt werden. Der Bund plant eine formelle Öffentlichkeitsbeteiligung im Frühjahr 2026. Eine Verteilung des Umfangs der jeweiligen Zuständigkeiten der Länder erfolgt erst nach Fertigstellung des Plans. Konkrete Einzelfragen zum Handlungsbedarf in Brandenburg sind deshalb zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht zu beantworten. Auch wird der Vollzug der EU-Wiederherstellungsverordnung (W-VO) von der - derzeit noch offenen - Finanzierung abhängen."*

Ähnlich pauschal lehnen die Branchenverbände der Land- und Forstwirtschaft eine planerische und inhaltsoffene Auseinandersetzung mit Anpassungsbedarfen im nationalen Verfahrensrecht und in der Gestaltung des Nationalen Wiederherstellungsplanes ab, vgl. dazu beispielhaft aus einer Stellungnahme des Deutschen Forstwirtschaftsrats (DFWR) vom

---

[7] Vgl. Christina Wiener, a.a.O., S. 21: *„Unabhängig vom Zustandekommen des ersten NWP und grundsätzlich stellt sich die Frage, wer über die Umsetzung der W-VO und damit Gestaltung und den Zustand unserer Umwelt entscheidet und wer wann und wie in diesem Verfahren beteiligt wird"* (persönliche Sichtweise als Mitarbeiterin einer Naturschutzbehörde).

[8] Zur Blockade des BMLEH und den Forderungen der unionsgeführten Landwirtschaftsressorts vgl. Krumenacker: „Streit um Renaturierungsgesetz: Landwirtschaftsminister Rainer blockiert Umsetzung in Deutschland", in: RiffReporter, 26.09.2025, online abrufbar https://www.riffreporter.de/de/umwelt/renaturierungsgesetz-blockade-agrarminister-rainer-naturschutz-biodiversitaet (letzter Aufruf: 15.01.2026).

11.08.2025, S. 3 f.:

> *„Zahlreiche EU-Mitgliedsstaaten und eine sich im EU-Parlament abzeichnende Mehrheit setzen sich für eine grundlegende Überarbeitung des Renaturierung-Gesetzes im Rahmen eines Umwelt-Omnibus im Herbst 2025 ein. Gleiches gilt für einen Großteil der Bundesländer innerhalb Deutschlands. Wir erwarten, dass auch die Bundesregierung gemäß der Ankündigungen im Koalitionsvertrag dieses Vorgehen unterstützt: „Ebenso setzen wir uns bei der europäischen Wiederherstellungsverordnung für Erleichterungen ein.“ Bis ein faires, praxistaugliches Regelwerk vorliegt, sollte Ihr Haus den Prozess einfrieren, statt eine Verordnung voranzutreiben, die nach mehrheitlicher Sicht in dieser Form praktisch nicht umsetzbar ist.“*

Anlässlich der Grünen Woche 2026 präsentierte der DFWR im Januar 2026 ein Positionspapier mit Forderungen nach einer grundsätzlichen Überarbeitung der EU-WVO. Die Kritik: Unbestimmte Rechtsbegriffe, starre Detailvorgaben, fehlende Finanzierung.[9] Ähnliche Kritik formulierten zeitlich parallel die Verbände Familienbetriebe Land und Forst (FABLF) und die AGDW-Die Waldeigentümer (AGDW) in einer neuen Kampagne „#LandschafftZukunft!“.[10] Auffällig ist die regelmäßige Verknüpfung des widersprüchlich erscheinenden Kritikpunkts, die EU-WVO sei gleichermaßen zu unbestimmt und zu starr detailorientiert, der zentral im Fehlverständnis politikplanender Mechanismen wurzelt.

Politisch fehlt es gegenwärtig noch an dem Verständnis und der Bereitschaft, das europäische Klima- und Biodiversitätsrecht als Transformationsaufgabe zu verstehen und integrativ mit einem Umbau des Wirtschaftssystems zu verbinden, auch in der Land- und Forstwirtschaft. Aus dieser Perspektive erscheinen die in der EU-WVO abverlangten Anpassungen als Bedrohung, nicht als Chance. Staatliche Stellen verharren in starren Ressortzuständigkeiten und Kompetenzregelungen, die sich ganz ohne förmliche Rechtsänderungen durch offene Ebenenkooperation beheben ließen. Betroffene Branchen wie die Land- und Forstwirtschaft nehmen die EU-WVO als neuen und unerwünschten Kostenfaktor wahr und fragen nach der Finanzierung, statt die Lösung dieses Befundes in den in der EU-WVO angelegten neuen Geschäftsmodellen zu suchen, die langfristig Ökonomie und Ökologie verbinden, speziell im Bereich der Land- und Forstwirtschaft in der noch nicht vollständig erschlossenen Wertschöpfungskette der Bioökonomie.

---

[9] Vgl. DFWR: „Forderungspapier zur EU-Wiederherstellungsverordnung (WVO)“, 15.01.2026, online abrufbar https://www.dfwr.de/pressemitteilungen/dfwr-fordert-ueberarbeitung-der-eu-wiederherstellungsverordnung/ (letzter Aufruf: 15.01.2026).

[10] Vgl. Köttker: „#LandschafftZukunft!“, in: land, Heft 1/2026, S. 16 ff.

3. Politikplanungsrecht praktisch: Die Hindernisse stehen am Anfang, die Lösungen entwickeln sich auf dem Weg

Aus politikbegleitender Perspektive erscheint es in dieser Situation vor allem erforderlich, sich immer wieder den Governance-Bedarf vor Augen zu führen und nicht steckenzubleiben in wechselseitigen Verantwortungszuschreibungen, Kompetenzstreitigkeiten und Klagen über entweder zu unbestimmte Rechtsbegriffe oder zu starre Vorgaben. Es gilt, die Aufmerksamkeit hinzulenken zum Handlungsauftrag der EU-WVO, auch im föderalen System zu einem kooperativen Miteinander der staatlichen Stellen zu finden und moderiert in einem nationalen Dialogprozess mit Umwelt- und Landnutzerverbänden auszuverhandeln, wie und mit welchen Instrumenten der Nationale Wiederherstellungsplan die Zielerreichung verfolgen soll[11]. Das bedeutet auch, die Land- und Forstwirtschaftsverbände an ihre Verantwortung zu erinnern, selbst Vorschläge zu machen, welche Schritte aus ihrer Sicht erforderlich sind, um zum Gelingen der Transformation beizutragen. Aktuell fehlt es von Seiten betroffener Branchen weitgehend an Vorschlägen, wie eine Umsetzung der EU-WVO betriebsfreundlich erfolgen kann. Damit werden bestehende Handlungsspielräume unnötig verengt. Die Verabschiedung des aktuell festhängenden Entwurfs eines nationalen Durchführungsgesetzes aus dem BMUKN wäre ein wichtiger Schritt, entsprechende Verfahrensstrukturen zu etablieren und zu Sachdiskussionen zu gelangen.

Schließlich ist daran zu erinnern, dass die in den politischen Auseinandersetzungen oft in den Vordergrund gestellten hohen Zielsetzungen den Schlusspunkt der Umsetzung bis 2050 markieren. Aktuell, zu Beginn der Umsetzung, erscheint die Zielerreichung schwierig, weil zunächst die administrativen Voraussetzungen geschaffen werden müssen (Kompetenzordnung, föderale Zuständigkeiten, ressortübergreifendes

---

[11] Vgl. Köck, a.a.O., S. 513 f.: *„Das instrumentelle Programm der transformativen Politik bzw. des transformativen Rechts kann allerdings nicht allein als technokratische Veranstaltung funktionieren; es ist auf demokratische Legitimation und auf (ökologische) Kommunikation (auch im Wege der Partizipation) angewiesen und muss sich jeweils durchsetzen gegen starke kurzfristige Wirtschafts- und Besitzstandswahrungsinteressen.“* Köck wirbt für ein Gesetz, das genau diese notwendige Governance festlegt im Hinblick auf Verfahren und Monitoring: „Deutschland braucht ein Durchführungsgesetz zur EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur“, in: ZUR 2025, S. 1 ff., dort S. 2: „*Die Erfolgschancen des NRL können verbessert werden, wenn Deutschland ein nationales Durchführungsgesetz verabschiedet […] Dies hätte zunächst einmal den Zweck, die Kompetenzen und Koordination zwischen Bund und Ländern zu regeln, gerade auch mit Blick auf nationale bzw. länderübergreifende Renaturierungsvorhaben und mit Blick auf Kommunikation und Abstimmung mit der EU und Nachbarstaaten. Wichtiger noch erscheinen weitere Zwecke eines nationalen Durchführungsgesetzes, wie etwa die Etablierung eines Governance-, Monitoring- und Überwachungsmechanismus zur Durchführung und Erfolgsmessung der Renaturierung.“*

Arbeiten, Pläne und Kontrollinstrumente, Neugewichtung in den Haushalten und Bereitstellung von Geldern). Sobald allerdings diese einmalige Weiterentwicklung auf administrativ-kooperativer Ebene geschafft, die ersten Pläne auf dem Weg und die ersten Mittel bereitgestellt sind, wird die Umsetzung von einer Herausforderung zu einer regulären Verwaltungsaufgabe, die gesetzten Pläne regelmäßig auf Tauglichkeit zur Zielerreichung zu prüfen, Ergebnisse zu messen und Finanzierungen zu verstetigen. Die Art. 4 Abs. 1, 5 Abs. 1 EU-WVO formulieren Etappenziele für die Jahre 2030, 2040 und 2050. Die Ziele müssen nicht auf einen Schlag, sondern sukzessive erreicht werden. Die Kontrolle über den Weg liegt dabei stets bei den Mitgliedsstaaten und damit demokratisch rückgekoppelt bei deren jeweiliger Bevölkerung, die durch Wahlen mitentscheiden kann, welche politischen Ansätze einer Umsetzung mehr durch Anreize oder durch Ordnungsrecht zu bevorzugen sind. Anders gesagt: Die EU-WVO ist als „Work-in-progress“ konstruiert. Die Hindernisse stehen am Anfang, die Lösungen entwickeln sich auf dem Weg.

Soweit es um die Ziele geht, spiegelt sich der „Work-in-progress“-Ansatz in der Maßnahmeorientierung der Zielformulierung. Gemäß Art. 4 Abs. 1 EU-WVO besteht die Zielerreichung entlang der Zeithorizonte 2030, 2040 und 2050 darin, dass auf den jeweils in Bezug genommenen Flächen *„die Mitgliedstaaten […] die Wiederherstellungsmaßnahmen ergreifen, die erforderlich sind“*. Als Ziele sind also Maßnahmen definiert, nicht zu erreichende Ergebnisse in der Fläche. Soweit es um die Ergebnisse in der Fläche geht, formuliert etwa Art. 4 Abs. 17 EU-WVO weicher, dass *„die Mitgliedsstaaten dafür Sorge tragen, dass die a) einen guten Zustand aufweisende Fläche der in Anhang I aufgeführten Lebensraumtypen wächst, bis mindesten 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 Süßwasserhabitate der in den Anhängen II, IV und V der Richtlinie 92/43/EWG aufgeführten Arten und der unter Richtlinie 2009/147/EG fallenden Arten zunimmt.“* Ein Zeithorizont fehlt hier. Die Maßnahmen nach Art. 4 Abs. 1 EU-WVO haben also Zeit, zu wirken.

Die nachfolgend in **Ziff. C. II.** erfolgende Untersuchung des Regelungsgerüsts der EU-WVO soll dazu beitragen, die Bereitschaft für die Einleitung des im EU Green Deal und der EU-WVO angelegten Transformationsprozesses zu steigern, in eine Debatte über die erforderliche Governance einzusteigen sowie durch Offenlegung der Spielräume Neugier auf die bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten zu machen.

Dabei sollen auch die oben in **Ziff. C.** angesprochenen Rechtsfragen aufgegriffen werden, um als Voraussetzung eines solchen Dialogprozesses den verpflichtenden und gestaltungsoffenen Rechtsrahmen darzustellen.

II. Zum Regelungsgerüst der Grundnormen der Art. 4, 5 EU-WVO im Zusammenspiel mit den Spezialvorschriften der Art. 8 ff. EU-WVO und den Verfahrens- und Formvorschriften der Art. 14 ff. EU-WVO sowie zu Praxisfragen hinsichtlich Flächenkulisse und Verhaltenspflichten, Standortdrift und Finanzierung

Nachfolgend wird das Regelungsgerüst der EU-WVO in seinen wesentlichen Zügen näher erläutert.

1. Zu Aufbau und Systematik der EU-WVO

Die EU-WVO folgt einem Aufbau, der bereits nach der Anordnung der Normen unterschiedliche Flächenkulissen in Bezug nimmt.

a) Grundnormen der Art. 4, 5 EU-WVO

Die Art. 4 und 5 EU-WVO enthalten die grundsätzlichen flächenbezogenen Aussagen. Der Art. 4 EU-WVO bezieht sich auf die Wiederherstellung von Land-, Küsten- und Süßwasserökosystemen, der Art. 5 EU-WVO auf die Wiederherstellung von Meeresökosystemen. Die beiden Vorschriften folgen einem ähnlichen Aufbau, weswegen sie sich bei Normunklarheiten auch eignen, im Vergleich zur Auslegung der jeweils anderen Norm beizutragen.

Beide Vorschriften setzen grundlegend auf dem bestehenden Schutzsystem der EU-FFH-Richtlinie auf, konkret auf den dort definierten Lebensraumtypen. Art. 4 EU-WVO knüpft direkt an diese an. Art. 5 EU-WVO schafft eigene Lebensraumtypen, die aber an die Lebensraumtypen der EU-FFH-Richtlinie anschließen. Die folgenden Ausführungen beschränken sich auf Art. 4 EU-WVO. Der Schutz durch die EU-FFH-Richtlinie mit den dazu ergangenen nationalen Bestimmungen, etwa im BNatSchG, bleibt von diesem Aufsetzen unangetastet. Lediglich die Flächenkulisse wird als Bezugsgegenstand für die Wiederherstellungspflichten der EU-WVO in Bezug genommen. Die EU-WVO entfaltet eigene Pflichten.

Art. 4 Abs. 1 S. 2 EU-WVO bestimmt, dass Wiederherstellungsmaßnahmen bis 2030 auf mindestens 30 Prozent der Gesamtfläche aller in Anhang I der EU-WVO genannten Lebensraumtypen zu ergreifen sind, die sich nicht in einem guten Zustand befinden. Die so angesprochenen Lebensraumtypen entsprechen denen der EU-FFH-Richtlinie. Bis 2040 sind 60 Prozent der Fläche jeder Lebensraumgruppe zu erreichen, bis 2050 schließlich 90 Prozent jeder Lebensraumgruppe. Sodann heißt es in Art. 4 Abs. 1 S. 3 EU-WVO , dass die Mitgliedsstaaten bis zum Jahr 2030 den Flächen

in Natura-2000-Gebieten Vorrang geben sollen.

Die nachfolgenden Absätze des Art. 4 EU-WVO enthalten weitere Vorschriften zur Flächenkulisse sowie zu den dort jeweils geltenden Ver- und Geboten. Dabei liegt eine wesentliche Abgrenzungslinie zwischen den innerhalb und außerhalb der Natura-2000-Gebiete belegenen (Lebensraumtyp-)Flächen.

b) Sektorvorschriften der Art. 8 ff. EU-WVO

Die Art. 8 ff. EU-WVO lösen sich ganz von dem an die EU-FFH-Richtlinie anknüpfenden Lebensraumtypprinzip und setzen schutzgebietsunabhängig für alle Flächen sektorspezifische Indikatorziele. Genannt werden die Sektoren der städtischen Ökosysteme in Art. 8 EU-WVO, der natürlichen Flüsse und Auen in Art. 9 EU-WVO, der Bestäuberpopulationen in Art. 10 EU-WVO, der landwirtschaftlichen Ökosysteme in Art. 11 EU-WVO sowie der Waldökosysteme in Art. 12 EU-WVO.

Grundsätzlich unterscheidet die Verordnung demnach in Art. 4, 5 EU-WVO zwischen einem an die EU-FFH-Richtlinie anschließenden Flächenkonzept, das deren Lebensraumtypen in Bezug nimmt, jedoch danach differenziert, ob diese Lebensraumtypen innerhalb oder außerhalb von Natura-2000-Gebieten liegen, und einem Gesamtflächenkonzept, das unabhängig von einem EU-FFH-Schutzstatus für alle Flächen gilt, die sich den in den Art. 8 ff. EU-WVO genannten Sektoren zuordnen lassen. Nach Art der Sektorenzuschnitte dürfte es kaum nicht erfasste Flächen geben.

c) Verfahrens- und Formvorschriften der Art. 14 ff. EU-WVO

Schließlich regeln Art. 14 ff. EU-WVO die Erstellung der Nationalen Wiederherstellungspläne, in denen die Mitgliedsstaaten bis zum 01.09.2026 ausarbeiten sollen, wie sie den aufgezeigten Flächen- und Sektorenschutz erreichen wollen. Systematisch ist hervorzuheben, dass Art. 4, 5 EU-WVO in den Art. 14 ff. EU-WVO wesentliche Erläuterungen erfahren, mithin überhaupt erst im Zusammenspiel mit diesen Vorschriften verständlich sind.

2. Zu Praxisfragen hinsichtlich Flächenkulisse und Verhaltenspflichten, Standortdrift und Finanzierung

Ausgehend von diesem Regelungsgefüge lassen sich nähere Aussagen zu den verbindlichen Regelungsteilen der EU-WVO und zu den bestehenden Gestaltungsmöglichkeiten treffen.

a) Stichwort Flächenkulisse: Art. 4 EU-WVO und Lenkungsoptionen

Die in Art. 4 EU-WVO beschriebene Flächenkulisse ist von hoher Relevanz, weil hier konkret festgelegt wird, welche Flächen von Verschlechterungsverboten und Wiederherstellungsgeboten betroffen sind und wie streng diese ausfallen. Dementsprechend liegt dort ein Schwerpunkt der Fragen insbesondere von Landnutzern, ob und wieweit eigene Flächen betroffen sein können, welche konkreten Ver- und Gebote auf den spezifischen Flächen gelten und ob sich auf die Flächenzuschnitte Einfluss nehmen lässt.

Die Verständnisschwierigkeiten ergeben sich daraus, dass Art. 4 EU-WVO keine kompakte Regelung zur Flächenkulisse und darauf aufsetzend Bestimmungen zu den Ver- und Geboten enthält. Vielmehr bezieht sich Art. 4 EU-WVO in seinen unterschiedlichen Absätzen auf verschiedene Flächenkulissen, für die ein differenziertes System aus Ver- und Geboten gilt.

Das System des Art. 4 EU-WVO sei darum im Folgenden vorgestellt:

Art. 4 EU-WVO (absatzübergreifend) und die Lebensraumtypen: Art. 4 EU-WVO nimmt als Schutz- und Wiederherstellungsgegenstand grundsätzlich die EU-FFH-Lebensraumtypen in Bezug, unabhängig davon, ob es sich um gemeldete oder ungemeldete Gebiete handelt. Damit sind zunächst nur Definition und Katalog der EU-FFH-Richtlinie aufgegriffen. Der bloße Umstand, dass eine Fläche einem solchen Lebensraumtyp entspricht, erlaubt hingegen noch keine Aussage darüber, ob sie mit Ver- und Geboten belegt ist und welche Handlungspflichten konkret gelten.

Art. 4 Abs. 12 EU-WVO mit <u>Verschlechterungsverbot</u> zu den Lebensraumtypen in bestehendem gutem Zustand, unabhängig davon, ob innerhalb oder außerhalb eines Natura-2000-Gebiets: Gemäß Art. 4 Abs. 12 EU-WVO *„bemühen sich die Mitgliedstaaten, spätestens bis zum Zeitpunkt der Veröffentlichung ihrer nationalen Wiederherstellungspläne gemäß Art. 17 Abs. 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“*. Nach der Erläuterung der Erwägung (EW) 37 soll so sichergestellt werden, dass sich durch Verschlechterung des Zustands von Flächen in gutem Zustand der Wiederherstellungsbedarf nicht unnötig erhöht. Anders als von Kritikern befürchtet, wird hier aber kein unmittelbar geltendes Verschlechterungsverbot

gesetzt.[12] Ein solcher Befund lässt sich Art. 4 Abs. 12 EU-WVO bei genauer Betrachtung nicht entnehmen.

Vielmehr richtet sich Art. 4 Abs. 12 EU-WVO zunächst unmittelbar nur an die Mitgliedstaaten, allenfalls mittelbar an Eigentümer.[13]

Weiter verlangt Art. 4 Abs. 12 EU-WVO anders als Art. 4 Abs. 11 EU-WVO nur ein *„Bemühen“*, kein *„Ergreifen“*.[14] In diesem Punkt unterscheidet sich Art. 4 Abs. 12 EU-WVO auch entscheidend von Art. 6 Abs. 2 EU-FFH-Richtlinie, der ein *„Treffen geeigneter Maßnahmen“* verlangt.[15] Falsch wäre es allerdings, die Bemühenspflicht als Freibrief an die Mitgliedstaaten zu verstehen, keine Anstrengung zeigen zu müssen. Das Verschlechterungsverbot beansprucht durchaus Geltung, vgl. Hendrischke, a.a.O., S. 154:

> *„Die Pflicht besagt nicht, dass Rückschritte unter allen Umständen verhindert werden müssen. Es ist aber auch nicht bereits ausreichend, dass überhaupt irgendwelche Maßnahmen ergriffen werden. Gefordert ist vielmehr das ernsthafte Ergreifen aller zumutbaren Maßnahmen, um den anzustrebenden Erfolg zu erreichen, also zielorientiertes Handeln.“*

Als Maßnahmen erscheinen gleichermaßen finanzielle

---

[12] Mit dieser Behauptung etwa Roß: „Damit es wieder wird, wie es nie war – die EU-Wiederherstellungsverordnung im rechtlichen Praxischeck“, in: land, Heft 1/2026, S. 25 ff., dort S. 26*: „Zugleich gilt ein Verschlechterungsverbot. Flächen; die sich in gutem Zustand befinden oder wiederhergestellt wurden, dürfen sich nicht erneut verschlechtern.“* Ähnlich Eberl in einem Vortrag anlässlich der Jahrestagung der Deutschen Gesellschaft für Agrarrecht am 22.09.2025 in Goslar, dort in den Vortragsfolien: „*Befund: Verschlechterungsverbot für Wald-LRT in FFH-RL und W-VO (innerhalb und außerhalb von FFH-Gebieten) fast wortgleich. Schlussfolgerung: Wald-LRT außerhalb von FFH-Gebieten seit dem 18.08.2024 geschützt*“.

[13] So auch Hendrischke; „Schutz von Ökosystemen nach Art. 4 der Verordnung über die Wiederherstellung der Natur“, in: ZUR 2025, S. 150 ff., hier S. 152: „*In Bezug auf LRT und Habitate von Arten bestehen verschiedene weitere Ge- und Verbote. Auch sie sind nur an die Mitgliedsstaaten gerichtet, können aber für private Tätigkeiten gleichermaßen mittelbar Bedeutung entfalten.“*

[14] In der in Fußnote 12 zitierten Pauschalbetrachtung unterschiedlicher Flächentypen durch Roß fehlt genau diese juristisch entscheidende Differenzierung zwischen Art. 4 Abs. 11 EU-WVO und Art. 4 Abs. 12 EU-WVO, woraus sich die im Ergebnis falsche Schlussfolgerung ergibt.

[15] In der in Fußnote 12 zitierten Einordnung durch Eberl weist dieser selbst darauf hin, dass EU-WVO und EU-FFH-Richtlinie gerade nicht wortgleich sind, ordnet jedoch gleichwohl den klar unterschiedenen Vorschriften den gleichen Inhalt zu und gelangt so zu einem juristisch falschen Schluss.

Anreizsysteme denkbar, die auf Qualitätserhalt zielen, wie auch ordnungsrechtlich in Genehmigungssituationen die Versagung der entsprechenden Genehmigung oder in anderen Konstellationen die Intervention über die jeweiligen umweltrechtlichen Ermächtigungsgrundlagen[16]. Den Mitgliedsstaaten steht also ein Maßnahmenspektrum zur Verfügung, aus dem sie mehr kooperative oder verbindlichere Instrumente wählen können. Für die nähere Maßnahmewahl wird es darauf ankommen, wie offen sich Land- und Forstwirtschaft für eine kooperative Umsetzung zeigen.

Hervorzuheben ist schließlich, dass Art. 4 Abs. 12 EU-WVO nur die *„erhebliche Verschlechterung“* verbietet, also nicht jede Verschlechterung. Dazu Hendrischke, a.a.O., S. 153 f.:

> *„Erheblich sind nur deutliche Beeinträchtigungen, die nicht hinreichend abgemildert werden können. Sehr kurzzeitige oder im Verhältnis zum Lebensraum kleinräumige Verschlechterungen sind unbedeutend. […] Eine Beeinträchtigung ist nicht erst dann erheblich, wenn sie die Erreichung der Wiederherstellungsziele unmöglich macht, sondern bereits, wenn die Wirksamkeit der zu ergreifenden Maßnahmen gefährdet […] und damit der jeweilige Beitrag zur Zielerreichung wesentlich gemindert wird […]. Dies ist beispielsweise auf Flächen der Fall, die den guten LRT-Zustand innerhalb einer Dekade voraussichtlich nicht wieder erreichen. Hinsichtlich der ausreichenden Qualität des Habitats kann dieser Zeitraum möglicherweise entsprechend herangezogen werden.“*

Die Bemühens- und Erheblichkeitsbeschränkungen flexibilisieren das Verschlechterungsverbot für Mitgliedstaaten und Betroffene. Sie eröffnen Spielräume, etwa unter dem Aspekt der Standortdrift an ungeeigneten Standorten nicht „auf-Teufel-komm-raus“ jeder Verschlechterung entgegenwirken zu müssen, sondern schaffen Beurteilungsspielräume, an welchen Standorten das Bemühen energischer ausfallen sollte (z.B. etwa geeignete, klimaangepasste Standorte) und wo die Anstrengungen geringer ausfallen können (z.B. perspektivisch nicht klimataugliche Standorte). Unerhebliche Verschlechterungen sind darüberhinaus hinnehmbar. Die EU-WVO setzt so eine Flexibilitätsmöglichkeit bereits auf der Grundsatzebene des Verschlechterungsverbots, noch vor den

---

[16] Vgl. Köck: „Deutschland braucht ein Durchführungsgesetz zur EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur“, in: ZUR 2025, S. 1 ff., dort S. 2: „*Wird auf die Instrumente der Umsetzung geschaut, so regelt die Verordnung nur die vorbereitende Planung, nicht aber die instrumentelle Umsetzung. Hier sind die Mitgliedstaaten weitgehend frei und können eigene Instrumente der jeweiligen fachrechtlichen Ebene, aber auch Förderinstrumente oder steuerliche Instrumente einsetzen.*“

Ausnahmetatbeständen des Art. 4 Abs. 13 ff. EU-WVO, dazu unten.

Art. 4 Abs. 11 EU-WVO mit Verschlechterungsverbot zu den Lebensraumtypen nach Überführung in einen guten Zustand, unabhängig davon, ob innerhalb oder außerhalb eines Natura-2000-Gebiets: Im Unterschied zu Art. 4 Abs. 12 EU-WVO ordnet Art. 4 Abs. 11 S. 2 EU-WVO an, dass *„die Mitgliedstaaten Maßnahmen [ergreifen], 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."* Diese Regelung ist verbindlicher gestaltet. Ein *„Bemühen"* reicht hier nicht aus. Der Unterschied dürfte darin begründet sein, dass auf die wiederhergestellten Flächen bereits in gesteigertem Maß Zeit und Geld investiert wurden und diese Investitionen nicht gefährdet werden sollen. Im Übrigen sind auch hier nur *„erhebliche Verschlechterungen"* verboten.

Art. 4 Abs. 1 EU-WVO (i.V.m. Art. 4 Abs. 11 S. 1 EU-WVO) mit Wiederherstellungsgebot zu den Lebensraumtypen in nicht gutem Zustand innerhalb von Natura-2000-Gebieten: Für diese Flächen bestimmt 4 Abs. 1 S. 1 und 2 EU-WVO, dass entsprechend dem dort beschriebenen Zeitplan die jeweiligen Flächenanteile mit Wiederherstellungsmaßnahmen zu belegen sind, also 30 Prozent der Gesamtfläche bis 2030, 60 Prozent jeder Lebensraumgruppe bis 2040 und 90 Prozent jeder Lebensraumgruppe bis 2050. Gemäß Art. 4 Abs. 1 S. 3 EU-WVO sollen grundsätzlich Wiederherstellungsmaßnahmen auf Flächen mit Lebensraumtypen innerhalb von Natura-2000-Gebieten bis 2030 Vorrang haben. Dabei ist die nähere Flächenkonkretisierung nach Art. 14, 15 EU-WVO den Mitgliedsstaaten im Nationalen Wiederherstellungsplan überlassen. Sowohl die staatlichen Stellen wie auch die betroffenen Landnutzer verfügen hier über erhebliche Spielräume, kooperativ auf Flächenzuschnitte hinzuwirken, die besonders staatlichen Besitz einbeziehen oder private Flächen über Förderprogramme oder freiwillige Teilnahme gewinnen, um Konflikte zu vermeiden.

Art. 4 Abs. 1 EU-WVO (i.V.m. Art. 4 Abs. 11 S. 1 EU-WVO) mit Wiederherstellungsgebot zu den Lebensraumtypen in nicht gutem Zustand außerhalb von Natura-2000-Gebieten: Für solche Flächen gilt das Vorgesagte mit der Maßgabe entsprechend, dass gemäß Art. 4 Abs. 1 S. 3 EU-WVO bis zum Jahr 2030 die Wiederherstellung vorrangig auf Flächen innerhalb von Natura-2000-Gebieten stattfinden soll. Ab dem Jahr 2030 gilt diese Einschränkung nicht mehr. Allerdings ist auch für die Zeit ab dem Jahr 2030 nicht vorgeschrieben, dass die Wiederherstellungsmaßnahmen genau gleichwertig auf Flächen innerhalb und außerhalb von

Natura-2000-Gebieten gelegt werden sollen. Auch hier ist es eine Frage der Gestaltung, ob der Schwerpunkt der Wiederherstellung auf den Natura-2000-Gebieten oder außerhalb auf neuen Flächen liegen soll[17]. Es bestehen Spielräume, den Flächenzuschnitt so zu gestalten, dass konfliktarme Szenarien gewählt werden, indem im Rahmen der Flächenverfügbarkeit und -geeignetheit auf Bestandsschutzgebiete in nicht gutem Zustand zurückgegriffen wird, die vorzugsweise in staatlichem Besitz liegen. Soweit neue und private Flächen erschlossen werden müssen, lässt sich die entsprechende Flächenakquise wiederum zunächst über Förderprogramme oder freiwillige Teilnahme versuchen.

Art. 4 Abs. 13 EU-WVO zur Hochzonungsoption: Im Zusammenspiel des Flächendesigns und der Ver- und Gebote, wie sie in Art. 4 Abs. 1, 11 und 12 EU-WVO festgelegt sind, eröffnet Art. 4 Abs. 13 EU-WVO eine weitere Gestaltungsoption. Anders als nach dem etwas unklaren Wortlaut denkbar, besagt Art. 4 Abs. 13 EU-WVO nicht, dass die oben dargestellten Verschlechterungsverbote unmittelbar nur in Natura-2000-Gebieten gelten und außerhalb dieser Gebiete lediglich auf Anordnung des Mitgliedsstaates nach Notifizierung an die EU-Kommission. Art. 4 Abs. 13 EU-WVO stellt es den Mitgliedsstaaten vielmehr frei, diese Verschlechterungsverbote von der Ebene der Einzelflächen auf die Ebene der sogenannten biogeographischen Region hochzuzonen.[18] Der Begriff der biogeographischen Region stammt aus der EU-FFH-Richtlinie. Er beschreibt Flächen vergleichbaren Lebensraumzuschnitts, also etwa Küstengebiete, Gebirge, kontinentale Flächen, etc. Die Hochzonung ermöglicht es den Mitgliedsstaaten, das Verschlechterungsverbot so anzuwenden, dass einzelne Flächen sich erheblich verschlechtern dürfen, sofern sichergestellt ist, dass dies nicht zu einer erheblichen Verschlechterung auf der Ebene der biogeographischen Region führt. Um dies sicherzustellen, unterliegt die Hochzonung strengen Regeln. Sie muss für jeden Lebensraumtyp oder jede Art einzeln erfolgen. Dem Verbot der erheblichen Verschlechterung ist dadurch Rechnung zu tragen, dass gemäß EW 37 sowie Art. 15 Abs. 3 Bst. g), Art. 20 Abs. 1 Bst. j) sowie Art. 21 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. b) EU-WVO die Verschlechterung von Einzelflächen auf Ebene der biogeographischen Region ausgeglichen wird. Diese Ausgleichsmaßnahmen sind bei der EU-Kommission zu melden und zu dokumentieren. Die Hochzonung muss nach Art. 4 Abs. 13 EU-WVO alternativlos sein.

---

[17] Vgl. EW 28 der EU-WVO, der die jeweiligen Flächenanteile offenlässt.

[18] Vgl. ausführlich Hendrischke, a.a.O., S. 155 ff.

Das Instrument soll Gestaltungsmöglichkeiten eröffnen, ist aber mit den strengen Ausgleichsregelungen und dem damit verbundenen Verwaltungsaufwand wohl nur punktuell anwendbar, nicht flächig[19]. Trotzdem kann gerade die punktuelle Anwendung zu einem effektiven Flächendesign beitragen. Soweit etwa für bestimmte Lebensraumtypen eine besondere Klimawandelanfälligkeit gegeben sein mag (etwa bestimmte Waldlebensraumtypen), ermöglicht es die Hochzonung, ineffiziente Erhaltungsmaßnahmen auf ungeeigneten Standorten zu vermeiden und stattdessen einen Lebensraumerhalt auf der Ebene der biogeographischen Region durch gezielte Ausgleichsmaßnahmen, sprich: Standortumlegungen, in geeigneteren Gebieten zu suchen, also etwa wärme- und trockenheitsempfindliche Habitate aus Tieflagen in wetterseitige Höhenlagen z.B. der Mittelgebirge zu migrieren.

Auch hier wird deutlich, wie sehr es eines Governance-Konzeptes bedarf, um einen ständigen Verhandlungsprozess offenzuhalten, der staatliche Stellen und Stakeholder so verbindet, dass diese Gestaltungsräume erkannt und ausgenutzt werden, um ineffiziente Förderprogramme oder unnötige ordnungsrechtliche Konflikte zu vermeiden und zu günstigen, konfliktarmen Lösungen zu gelangen. Und gerade zu diesen fachspezifischen Fragestellungen wäre es hilfreich, die Expertise der Landnutzer aus der Fläche in die Prozesse einspeisen zu können, etwa deren Erfahrungen zur Klimasensibilität von Habitaten und Arten, eine entsprechende Mitwirkungsbereitschaft vorausgesetzt.

Ergänzend ist anzufügen, um an dieser Stelle den eingangs angesprochenen Gesichtspunkt der Gestaltungsoffenheit und Transformationsorientierung der EU-WVO, die in ihrer Ambition deutlich über ein bloßes Schutzkonzept hinausgeht, zu vertiefen, dass die EU-WVO Flexibilitäten dann ermöglicht, wenn etwa Zielkonflikte zwischen Klimaschutz und Biodiversitätsschutz drohen. So sollen gemäß Art. 14 Abs. 13 EU-WVO bei der Erstellung der Nationalen Wiederherstellungspläne Konflikte zwischen Energiewende und Biodiversitätsschutz bereits auf planerischer Ebene bewältigt werden. Und Art. 4 Abs. 14 und 15 EU-WVO signalisiert, dass

---

[19] Auf ein Missbrauchsrisiko macht außerdem Hendrischke aufmerksam, der unter diesem Gesichtspunkt ebenfalls für einen zurückhaltenden Einsatz des Instrumentes plädiert, a.a.O., S. 155: *„Die Hochzonung der räumlichen Bezugsebene der Verbote ermöglicht es, Verschlechterungen lokaler Vorkommen hinzunehmen, soweit diese durch Verbesserungen andernorts kompensiert werden. Dies bewirkt eine Flexibilisierung von Einzelentscheidungen, birgt aber auch die Gefahr, dass die Verantwortlichkeit vom Verursacher auf die Allgemeinheit und von den Ländern auf den Bund verschoben wird. Es handelt sich insoweit um eine Ausnahme, die eng auszulegen ist. Eine restriktive und fokussierte Anwendung ist daher geboten.“*

Ausnahmen von Verschlechterungsverboten verwaltungsärmer auf Flächen außerhalb von Natura-2000-Gebieten durchführbar sind und insbesondere *„Pläne und Projekte von überwiegendem öffentlichem Interesse“* zugelassen werden können, wozu nach EW 38 und Art. 6 EU-WVO ausdrücklich Anlagen der Erneuerbaren Energien mit der zugehörigen Infrastruktur gehören. Eine Bremswirkung der EU-WVO für die Energiewende und Nutzungskonflikte mit der Landnutzung für die nachhaltige Energieerzeugung sollen demnach vermieden werden. Auch hier erlaubt die Gestaltungsoffenheit des Nationalen Wiederherstellungsplans eine kooperative Herangehensweise zwischen staatlichen Stellen und Stakeholdern, um die betroffenen Belange frühzeitig in den Prozess einbeziehen und berücksichtigen zu können, verlangt damit aber auch eine Mitwirkungsbereitschaft.

Soweit es schließlich um die flächenkulissenunabhängigen Sektorenregelungen der Art. 8 ff. EU-WVO geht, enthalten diese keine Regelungen, mit welchen Mitteln die dort festgelegten Indikatorzielwerte zu erreichen sind. Hier steht den Mitgliedsstaaten der gesamte Instrumentenkasten von freiwilligen förderorientierten Maßnahmen bis zu Ordnungsrecht zur Verfügung. Auch hier wird die Wahl des Instruments vom Bedarf abhängen und kann ein kooperatives Miteinander zur konfliktarmen Zielerreichung beitragen und der Anwendung von Ordnungsrecht vorbeugen.

Übergreifend kann damit zum Kulissendesign mit den dort geltenden Ver- und Geboten sowie zu den Indikatorzielen zusammengefasst werden, dass entsprechend der oben in **Ziff. C. I**. ausgeführten Governance-Orientierung und Gestaltungsoffenheit der EU-WVO der in Art. 16 EU-WVO zur Vorlage bis 01.09.2026 vorgesehene Nationale Wiederherstellungsplan mit den nachfolgenden weiteren Konkretisierungen als integrative Gemeinschaftsleistung von staatlichen Stellen und privaten Stakeholdern auf Umweltschutz- und Landnutzerseite ausgestaltet werden kann. Dies erlaubt es, bewusst die bestehenden Spielräume dahin auszunutzen, Verschlechterungsverbote bevorzugt über Förderung des Qualitätserhalts und Verbesserungsgebote zunächst über Rückgriff auf staatliche Flächen, auf Bestandsschutzgebiete in schlechtem Zustand und über förderorientierte Neuflächenakquise zu gestalten. Ein solcher Prozess setzt voraus, dass ein belastbarer Governance-Prozess stattfindet, der die beteiligten Akteure hinreichend einbindet und ebenso, dass die betroffenen Stakeholder sich auf einen solchen Prozess auch einlassen und eigene Vorschläge unterbreiten, wie etwa Land- und Forstwirtschaft zum Erreichen der Flächenziele beitragen können. Sollte ein kooperativer Prozess der Festlegung des Flächendesigns scheitern, ändert dies nichts an der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, in den Nationalen

Wiederherstellungsplänen dann allein und ohne Kooperation mit den betroffenen Landnutzern Wiederherstellungsflächen festlegen zu müssen[20], die dann mit höherer Wahrscheinlichkeit zu Konflikten mit Wirtschaftsinteressen führen können.

b) Stichwort Standortdrift: Zur Möglichkeit der Dynamisierung des Systems der Lebensraumtypen und zu klimawandelbedingten Flexibilitätsoptionen

Das grundsätzliche Aufsetzen der EU-WVO auf das System der Lebensraumtypen der EU-FFH-Richtlinie wird von Kritikern als Fehlkonstruktion beschrieben. Der Begriff des Lebensraumtyps sei schwer verständlich.[21] Und der Ansatz verleihe der EU-WVO eine Starrheit, die der Welt im Klimawandel nicht gerecht würde[22]. Konkret würde die Verpflichtung zur Wiederherstellung von Lebensraumtypen, die gerade wegen des sich ändernden Klimas unter Druck stehen, den notwendigen Umbau der Ökosysteme hin zu mehr Resilienz blockieren. Diese Kritik übersieht die Gestaltungsoffenheit der EU-WVO, die einen flexiblen Umgang mit den sich im Klimawandel verändernden Lebensraumtypen gerade vorsieht.

Zunächst ist darauf hinzuweisen, dass die Bezugnahme auf die Lebensraumtypen der Rechtssicherheit dient. Der Begriff ist seit

---

[20] Vgl. zu den Grenzen der Freiwilligkeit, hier am Beispiel einer deutschen Vertragsnaturschutzlösung, falls diese im Ergebnis eine Zielverfehlung mit sich bringt und zu dann erforderlichen ordnungsrechtlichen Maßnahmen EuGH, Urteil vom 14.11.2024 – Az. C-47/23, juris, Rn. 112 ff., hier Rn. 115: *„Darüber hinaus beruft sich dieser Mitgliedstaat zwar auf für die Bewirtschafter dieser Gebiete verbindliche Schutzvereinbarungen, doch hat er nicht nachgewiesen, dass diese Vereinbarungen die Wirkung einer rechtlich verbindlichen Bestimmung haben“*.

[21] Vgl. Köttker, a.a.O., S. 17: *„intransparente Lebensraumdefinitionen“*.

[22] Vgl. dazu beispielhaft aus einer gemeinsamen Stellungnahme der FABLF und der AGDW vom 11.08.2025, S. 2: *„Eine Wiederherstellung historischer Nutzungsformen und Naturzustände wird den Anforderungen der Flächennutzung, der Versorgungssicherheit und der Wirtschaftlichkeit der Landnutzung in keiner Weise gerecht. Durch starre Indikatoren und kleinteiligen Flächenbezug trotz Klimawandel und Standortsdrift ist keine Praktikabilität gegeben.“* Ebenso Nüsslein: „Die Wiederherstellungsverordnung: gut gemeint reicht nicht – ein forstlicher Blick“, in: land, Heft 1/2026, S. 20 ff., dort S. 21: *„ Ihr Anspruch ist es, Lebensraumtypen an Ort und Stelle zu erhalten oder wiederherzustellen. […] Der Versuch der W-VO, krampfhaft an früher herrschenden Zuständen festzuhalten, wird jedenfalls bei veränderten Standortbedingungen auf Dauer zu einem aussichtslosen Unterfangen mutieren.“* Außerdem Roß, a.a.O., S. 27*: „ Es stellt sich die Frage, ob ein Zurück in die Vergangenheit (Wiederherstellung“) die Lösung sein kann – gerade dann, wenn es darum geht, mit innovativen Konzepten den Wald von Morgen fit für den Klimawandel zu machen.“*

1992 mit dem Inkrafttreten der EU-FFH-Richtlinie etabliert und in Verwaltung und Rechtsprechung ausgeformt. Auch Land- und Forstwirtschaft sind mit dem Konzept vertraut. Die Lebensraumtypen als solche sind lediglich Habitatdefinitionen ohne normative Aussagen, ob ihr Vorkommen gewollt oder nicht gewollt ist.

Grundsätzlich ist hinsichtlich der aktuellen Standortgeeignetheit der Lebensraumtypen zwischen solchen zu unterscheiden, die innerhalb oder außerhalb von Natura-2000-Gebieten liegen. Soweit Lebensraumtypen dem Natura-2000-Netz zugehörig sind, wurden sie typischerweise zu Anfang der 1990er Jahre kartiert, dokumentiert und an die EU-gemeldet. Hier mag es über den Zeitraum von bald 35 Jahren nach Inkrafttreten der EU-FFH-Richtlinie im Einzelfall zu klimawandelbedingten Lebensraumverschiebungen gekommen sein. Anders verhält es sich mit den heute außerhalb der Natura-2000-Gebiete festzustellenden Lebensraumtypen, die den heutigen Stand möglicher Lebensraumentwicklung abbilden. Bereits im Ausgangspunkt ist also nicht das Lebensraumtypsystem als solches veraltet, sondern können allenfalls einzelne Standorte problematisch sein, an denen die klimatischen Änderungen besonders ausgeprägt sind und künftig noch drastischer werden.

Soweit Art. 4 Abs. 12 EU-WVO vor diesem Hintergrund ein Bemühen verlangt, dass Flächen mit Lebensraumtypen, die sich heute in gutem Zustand befinden, zumindest nicht erheblich verschlechtern sollen, spricht viel dafür, dass diese Flächen standortgeeignet sind, denn sonst hätten sie nach den Wetterextremen der vergangenen Jahre diesen guten Zustand kaum halten können.

Und soweit nach Art. 4 Abs. 1 EU-WVO Flächen mit Lebensraumtypen, die sich heute in nicht gutem Zustand befinden, wiederherzustellen sind, mithin tatsächlich die Möglichkeit eines unpassenden Standorts besteht, sieht die EU-WVO gerade keinen Wiederherstellungsautomatismus vor, sondern verlangt Art. 14 Abs. 2 Bst. a) iv) EU-WVO von den Mitgliedsstaaten, die Wiederherstellungsplanung so zu gestalten, dass die *„die am besten für die erneute Etablierung von Lebensraumtypen geeigneten Flächen angesichts aktueller und prognostizierter Veränderungen der Umweltbedingungen aufgrund des Klimawandels“* ermittelt werden. Das Problem ist also gesehen und angemessen adressiert.

Im Übrigen erlaubt es auch die in Art. 4 EU-WVO angelegte Systematik, selbst bei Flächen mit Lebensraumtypen in gutem Zustand (soweit diese außerhalb von Natura-2000-Gebieten liegen), speziell bei klimawandelsensiblen Lebensräumen über die in Art. 4 Abs. 13 EU-WVO vorgesehene Hochzonung der Verschlechterungsbetrachtung weg von der konkreten Flächen hin auf die

biogeographische Region einen Flächenumbau vorzunehmen, mithin unhaltbare Standorte aufzugeben und an geeigneterer Stelle neu zu erschließen, außerdem die Auswahl der wiederherzustellenden Flächen im Nationalen Wiederherstellungsplan so zu steuern, dass genau solche Standorte wiederhergestellt werden, die das größte Potential für den dauerhaften Erhalt bieten. Schließlich ist der größtmögliche Erhalt der bisherigen Lebensraumtypstruktur selbst bei rasantem Klimawandel und perspektivischer Verdrängung des Lebensraumtyps schützenswert, weil er zur Verlangsamung der Standortdrift auch der Begleitflora und -fauna beiträgt, und so Übergänge von Lebensräumen für diese Arten ermöglicht.

Sodann geht der Einwand der Starrheit auch darum fehl, weil Art. 4 Abs. 14 bis 16 EU-WVO Ausnahmen von den Verschlechterungsverboten und Verbesserungsgeboten gerade für solche Fälle vorsieht, in denen *„unvermeidbare Veränderungen des Lebensraums, die unmittelbar durch den Klimawandel verursacht werden“* ursächlich für die Beeinträchtigung des Lebensraums sind. Auch hier steht die Verlangsamung der Standortdrift im Vordergrund.[23]

Und schließlich ist darauf hinzuweisen, dass außerhalb des flächenbezogenen Lebensraumtypkonzepts auch die sektorspezifischen Vorschriften für Wälder, die Dynamik der Standortdrift berücksichtigen, indem etwa der in Art. 12 Abs. 3 Bst. f) EU-WVO formulierte Indikator für einen zufriedenstellenden Zustand vorsieht, dass bis zur Hälfte der Baumarten in einem Waldgebiet nicht heimisch sein müssen, sondern beispielsweise unter dem Gesichtspunkt der Klimaanpassungseignung gewählt werden dürfen.

Anders formuliert: Die EU-WVO ermöglicht, die Wiederherstellung so zu gestalten, dass gerade zur Steigerung der Klimawandelresilienz Lebensraumtypen bevorzugt an geeignete Standorte gelenkt und untaugliche Standorte aufgegeben werden. Genau hier ließen sich die Nationalen Wiederherstellungspläne um die Erfahrungen der Land- und Forstwirtschaft zur Klimasensibilität von Baumarten gewinnbringend anreichern, um die Wiederherstellungsmaßnahmen standortgerecht steuern zu können. Und auch hier können die Branchenverbände sich aktiv einbringen, solche Indikatoren zu wählen, die auf die Klimawandelanpassung einzahlen.

Die EU-WVO kann mit diesem Ansatz vorbildlich helfen, im Recht des Habitaterhalts dauerhaft zu tragfähigen Lösungen zu kommen.

---

[23] Der Vorwurf Nüssleins, a.a.O., S. 22, *„Erst wenn das Festhalten am nicht Haltbaren also unwiderruflich gescheitert ist, gibt die W-VO alle Handlungen frei. Das vorherig Abwenden dieser Katastrophe jedoch verwehrt sie.“* verkennt insoweit Sinn und Zweck.

c) Stichwort Finanzierung: Zum Finanzierungsleitbild der EU-WVO, insbesondere zur Entwicklung selbsttragender Geschäftsmodelle

Abschließend sei auf die Kritik eingegangen, die EU-WVO enthalte kein Finanzierungskonzept[24]. Hier ist zutreffend, dass die EU-Kommission den in Art. 21 Abs. 7 EU-WVO verlangten Finanzierungsbericht noch nicht vorgelegt hat. Allerdings handelt es sich bei diesem Bericht nur um eine Übersicht der auf EU-Ebene zur Verfügung stehenden Mittel. Art. 21 Abs. 7 EU-WVO enthält keine Regelung, dass die EU die Finanzierung der Umsetzung zu übernehmen hat. Insofern verbleibt es bei den allgemeinen Regeln.

Es steht der EU frei, in ihrem mehrjährigen Finanzrahmen Mittel für die Umsetzung der EU-WVO bereitzustellen und über bestehende oder neue Förderinstrumente auszukehren. Im Übrigen liegt die Finanzierung bei den adressierten Mitgliedstaaten, also beim Bundeshaushalt und in den Länderhaushalten. Die EU-WVO setzt insoweit eine Priorisierungsgewichtung für die nationalen Haushaltsgesetzgeber für Umsetzungsbelange, die zu beachten ist.

Als Transformationsgesetz strebt die EU-WVO an, dauerhaft zu selbsttragenden Geschäftsmodellen zu gelangen, die Finanzierung des Umbaus also gerade über den Markt zu gewährleisten, wie es branchenseitig oft gefordert wird, vgl. EW 65 EU-WVO:

> *„[Die Wiederherstellungsmaßnahmen] sollten darauf abzielen, die ökologischen, wirtschaftlichen und sozialen Funktionen der Ökosysteme und ihr Produktivitätspotential zu optimieren“.*

So auch Art. 14 Abs. 10 EU-WVO:

> *„Die Mitgliedstaaten ermitteln Synergien mit der Land- und Forstwirtschaft. Sie ermitteln auch bestehende land- und forstwirtschaftliche Verfahren, einschließlich GAP-Interventionen, die zu den Zielen der Verordnung beitragen.“*

Auf dem Weg lässt die EU-WVO alle Förderarten zu (etwa GAP, GAK, ANK). Gerade die GAP bietet hohes Transformationspotential. Es ist an der Land- und Forstwirtschaft, am Förderdesign und neuen Geschäftsmodellen mitzuwirken, z.B. in der Bioökonomie.

---

[24] FABLF und AGDW, a.a.O., S. 2: *„Die Finanzierung von Monitoring und Umsetzungsmaßnahmen fehlt, dadurch ist keine Anreizsetzung möglich und Ordnungsrecht droht.“* Ebenso Nüsslein, a.a.O., S. 21: *„ Kaum glauben kann man – aber leider ist es Realität –, dass die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten zu weitreichenden Maßnahmen verpflichtet, aber die W-VO die Finanzierung faktisch offenlässt.“*

D. Handlungsempfehlungen an die Politik zum Rollout der EU-WVO

I. Handlungsempfehlungen auf europäischer Ebene

- Proaktive Begleitung der Umsetzungs-Governance durch die EU-Kommission durch frühzeitige und fortlaufende Unterstützung der Mitgliedstaaten bei Unklarheiten durch dynamische, stets aktualisierte EU-KOM-Guidelines, um auch jenseits der etwa in Art. 17, 19 EU-WVO vorgesehenen Rückmeldungen die Umsetzung zu erleichtern.
- Einhaltung der eigenen Verpflichtungen als EU-Kommission, um politischer Kritik vorzubeugen und Transparenz zu schaffen, konkret durch Vorlage des nach Art. 21 Abs. 7 EU-WVO bereits zum 19.08.2025 geschuldeten Finanzierungsberichts, der auch ohne Kostenübernahmepflicht der EU den Mitgliedstaaten Orientierung geben kann.

II. Handlungsempfehlungen auf Bundesebene

- Schneller Erlass des aktuell im Streit zwischen BMUKN und BMLEH festhängenden „Entwurfs eines Gesetzes zur Durchführung der 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“ (Durchführungsgesetz) zur innerstaatlichen Ebenenkooperation, um Dauerkonflikte auf Verfahrensebene auszuräumen und in die inhaltliche Umsetzung zu kommen.
- Konsequenter und gezielter Einsatz der dem Bund nach Art. 143h Abs. 1 GG zur Verfügung stehenden Mittel für den Klimaschutz, um die Schnittstellen von Klima- und Biodiversitätsschutz zu finanzieren.
- Klare Kommunikation an die Länder, nicht passiv auf den Entwurf des Nationalen Wiederherstellungsplan des Bundes zu warten, sondern frühzeitig die Länderinteressen und -spezifika hinsichtlich Flächenkulissen, bevorzugter Maßnahmen und Finanzierung einzuspeisen.

III. Handlungsempfehlungen auf Länderebene

Frühzeitige Klärung und Kommunikation der eigenen Interessen und Spezifika, der Vorstellungen zu Flächenkulissen und bevorzugter Maßnahmen sowie zur möglichen Finanzierung.

IV. Handlungsempfehlungen zur Zusammenarbeit der Ebenen

- Nutzung und Weiterentwicklung der bewährten Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften als geeignetes Instrument, schnell und unkompliziert die erforderlichen neuen Austauschformate zu schaffen (etwa neue Gruppenzusammensetzungen, auch um starre Ressortzuständigkeiten aufzubrechen und weiterzuentwickeln), um zügig und stetig Anpassungsbedarfe in der Verwaltung und inhaltliche Umsetzungsprobleme zu klären, gemeinsamen Lösungsvorstellungen zuzuführen und eine koordinierte Umsetzung zu gewährleisten.
- Nutzung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaften, ergänzend zu den EU-KOM-Guidelines über das etablierte Instrument der AG-Mitteilungen Muster und Erläuterungen für die Umsetzungsgesetzgebung und den Umsetzungsvollzug bereitzustellen.

V. Handlungsempfehlungen zur Stakeholder-Einbindung und zur Kommunikation

- Ernstnahme der in Art. 14 Abs. 20 EU-WVO vorgesehenen Stakeholder-Beteiligung bei Erstellung des Nationalen Wiederherstellungsplans. Defizite in diesem Bereich schaffen sonst unnötigen Frust und gefährden die Unterstützung und Mitwirkung der Betroffenen.
- Nutzung des noch nicht verabschiedeten Durchführungsgesetzes, um eine Stakeholder-Beteiligung bei Erstellung des Nationalen Wiederherstellungsplans auch gesetzlich zu verankern und zu verstetigen.
- Kommunikative Klarstellung der Politik auf allen Ebenen von EU, Bund und Ländern zur Governance-Orientierung der EU-WVO als nicht determiniertes Politikplanungsrecht mit hoher Teilnahme- und Gestaltungsoffenheit sowie Bereitschaft, als Politik die Verantwortung für die eigenen Gestaltungsaufgaben zu übernehmen.
- Erinnerung aller Stakeholder, auch der betroffenen Branchen, an die Eigenverantwortung zur Mitwirkung.
- Konsequente Nutzung der planerischen Spielräume, die Flächenkulisse mit den Ver- und Geboten auf staatliche Flächen, Bestandsschutzgebiete oder auf freiwillig akquirierte Flächen zu lenken.
- Nutzung aller Spielräume im Nationalen Wiederherstellungsplan, die Flächenkulisse auf Anpassungsbedarfe durch den Klimawandel und die Erfordernisse der Standortdrift, vor allem im Wald, einzustellen.
- Unterlegung der Maßnahmefinanzierung über EU-, Bundes- und Ländermittel zur Auskehr über bestehende (etwa GAP, GAK, ANK) oder neu zu schaffende Förderprogramme.
- Unterstützung der Entwicklung selbsttragender Geschäftsmodelle (Marktentwicklung, planerische Unterlegung, Förderung).

Leipzig, den 15.01.2026

Alexander Ionis
Rechtsanwalt