JAKOB REHDER

Moore als natürlicher Klimaschutz

Recht der Nachhaltigen Entwicklung
43

Mohr Siebeck

Recht der Nachhaltigen Entwicklung

herausgegeben von
Wolfgang Kahl

43



Jakob Rehder

Moore als natürlicher Klimaschutz

Zur rechtlichen Steuerung einer nachhaltigen Flächennutzung

Mohr Siebeck

Jakob Rehder, geboren 1995; Studium der Rechtswissenschaften an der Bucerius Law School und Stellenbosch University; 2019 Erstes Juristisches Staatsexamen; Rechtsreferendariat am Oberlandesgericht Celle; 2022 Zweites Juristisches Staatsexamen; 2026 Promotion (Heidelberg); Richter in Berlin.
orcid.org/0009-0000-2832-5251

Gefördert durch das
Stipendienprogramm der



Deutsche
Bundesstiftung Umwelt

www.dbu.de

Zugl. Diss. an der Juristischen Fakultät der Universität Heidelberg, 2026.

ISBN 978-3-16-200712-4 / eISBN 978-3-16-200713-1
DOI 10.1628/978-3-16-200713-1

ISSN 1862-0426 / eISSN 2569-4227 (Recht der Nachhaltigen Entwicklung)

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über *https://dnb.de* abrufbar.

© 2027 Mohr Siebeck Tübingen.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen. Das Recht einer Nutzung der Inhalte dieses Werkes zum Zwecke des Text- und Data-Mining im Sinne von § 44b UrhG bleibt ausdrücklich vorbehalten.

Gedruckt auf alterungsbeständiges Papier. Satz: SatzWeise, Bad Wünnenberg.

Mohr Siebeck GmbH & Co. KG, Wilhelmstraße 18, 72074 Tübingen, Deutschland
www.mohrsiebeck.com, info@mohrsiebeck.com

Vorwort

Diese Arbeit wurde im Wintersemester 2025 / 2026 an der Juristischen Fakultät der Ruprecht-Karls-Universität Heidelberg als Dissertation angenommen. Sie wurde nach der Einreichung im Juli 2025 auf den Stand der Disputation im Februar 2026 aktualisiert. Jüngere Entwicklungen vor der Veröffentlichung konnten nur punktuell berücksichtigt werden.

Großer Dank gebührt meinem Doktorvater, Professor Dr. Dr. h. c. Wolfgang Kahl, M.A. Seine zuverlässige, vertrauensvolle und ermutigende Betreuung hat diese Untersuchung erst ermöglicht. Er hat mir nicht nur den notwendigen wissenschaftlichen Freiraum gelassen, sondern durch umsichtige Anregungen auch geholfen, diesen gewinnbringend zu erschließen. Als Herausgeber der Schriftenreihe Recht der Nachhaltigen Entwicklung (RNE) hat er nicht zuletzt die Veröffentlichung maßgeblich gefördert. Für die zügige Erstellung des eingehenden Zweitgutachtens danke ich Professor Dr. Thorsten Helm. Ebenso gilt mein Dank Professor Dr. Peter Axer, der den Vorsitz in der Disputation führte.

Das Promotionsstipendium der Deutschen Bundesstiftung Umwelt hat es mir ermöglicht, mich nahezu vollständig auf die Forschung zu konzentrieren. Für die umfassende Unterstützung danke ich stellvertretend meiner dortigen Betreuerin Dr. Melanie Kröger. Parallel hierzu ist die Dissertation während meiner Zeit als Wissenschaftlicher Mitarbeiter im umweltrechtlichen Team der Sozietät Redeker Sellner Dahs unter der Leitung von Dr. Frank Fellenberg, LL.M. und Kathrin Dingemann entstanden. Ich möchte beiden stellvertretend für das Team vor allem für die Bereitschaft danken, die Thesen meiner Arbeit gemeinsam zu diskutieren. Darüber hinaus danke ich dem Verlag Mohr Siebeck für die Aufnahme des Werks in die RNE-Schriftenreihe und die gute Zusammenarbeit.

Den ersten Denkanstoß zu meinem Dissertationsthema verdanke ich PD Dr. Franziska Tanneberger, insbesondere ihrem preisgekrönten Engagement zum Schutz der Moore. Sie ließ zusammen mit mehreren weiteren Mitarbeitenden des Greifswald Moor Centrums, von denen ich stellvertretend Sophie Hirschelmann danken möchte, keine meiner Fragen unbeantwortet. Die so gewonnenen Einblicke und den interdisziplinären Austausch weiß ich sehr zu schätzen. Für wertvolle juristische Impulse danke ich zudem Professor Dr. Wolfgang Köck und Marcus Ell, die beide bereit

waren, meine Forschungsthesen aus wissenschaftlicher und praktischer Sicht zu diskutieren.

Schließlich möchte ich meiner Familie und meinen Freund*innen danken, die mir in den vergangenen Jahren nicht nur mit hilfreichen Korrekturen und inhaltlichen Anregungen zur Seite gestanden haben: neben meinem Bruder Paul Rehder vor allem Anna und Johannes Brinkschmidt, Magdalena Teufel, Hannah Stahl, Frederick Qasem, Cora Masche, Miran Aymaz und Paul Plümpe. Katharina Clemens hat die Entstehung dieser Arbeit am engsten begleitet – mit liebevoller und tatkräftiger Unterstützung. Ich verdanke ihr weit mehr, als ich hier zum Ausdruck bringen kann. Gewidmet ist dieses Buch meinen Eltern, Bettina Jannasch und Felix Rehder, in tiefer Dankbarkeit für ihren bedingungslosen Rückhalt.

Berlin, im Juli 2026 Jakob Rehder

Inhaltsübersicht

Vorwort V

Inhaltsverzeichnis XI

Abkürzungsverzeichnis XXIII

Verzeichnis abgekürzt zitierter Rechtsakte XXIX

Einleitung 1

Erster Teil: Moorflächen, Nachhaltigkeit, Steuerung 5

A. Moorflächen als Realbereich 7

I. Begriffsbestimmungen 7
II. Landschaftsökologische Grundlagen 11
III. Maßgebliche Flächenverteilung und -nutzung in den moorreichen Bundesländern 20
IV. Vom Realbereich zum Leitkonzept: Eine Überleitung 21

B. Nachhaltigkeit als Leitkonzept 26

I. Verständnisse und Kontexte der Nachhaltigkeit 26
II. Bereichsspezifische Konkretisierung 42
III. Zwischenergebnis 67

C. Steuerung nachhaltiger Moorflächennutzung 69

I. Nachhaltigkeit aus der Steuerungsperspektive 69
II. Umweltrechtlicher Instrumentenverbund und nachhaltige Moorflächennutzung 71
III. Materielles Verfassungsrecht als wichtigster Steuerungsrahmen 74
IV. Ergänzende Maßstäbe für einen nachhaltigen Instrumentenverbund 88
V. Zwischenergebnis 98

Zweiter Teil: Steuerungsinstrumente de lege lata 101

A. Zulassungsregime 103

I. Wasserrechtliche Zulassungen 103
II. Waldrechtliche Zulassungen 137
III. Würdigung der Steuerungsleistung 146
IV. Zwischenergebnis 160

B. Bewirtschaftungsregime 161

I. Bewirtschaftung von Gewässern 161
II. Bewirtschaftung von Agrarflächen 183
III. Bewirtschaftung von Waldflächen 219
IV. Würdigung der Steuerungsleistung 223
V. Zwischenergebnis 236

C. Gebiets- und Artenschutz 237

I. Biotopschutz 237
II. Habitatschutz 246
III. Artenschutz 260
IV. Würdigung der Steuerungsleistung 271
V. Zwischenergebnis 278

D. Raumplanung 279

I. Wiederherstellungsplanung 279
II. Raumordnungsplanung 286
III. Würdigung der Steuerungsleistung 301
IV. Zwischenergebnis 307

E. Ergebnisse des Zweiten Teils 308

I. Grundsätzliche Eignung etablierter Instrumente 308
II. Wesentliche – moorspezifische und strukturelle – Steuerungsdefizite 308
III. Notwendigkeit einer primär bundesgesetzlichen Rechtsvereinfachung 311

Dritter Teil: Steuerungsinstrumente de lege ferenda 313

A. Instrumentenübergreifende Betrachtung 315

I. Rollenverteilung und Verzahnung der Instrumente 315
II. Gesetzlich einheitliche Bestimmung moorspezifischer Grundbegriffe 321
III. Perspektiven einer bundesgesetzlichen Rahmengestaltung 324

B. Instrumentenspezifische Betrachtung 328

I. Zulassungsregime 328
II. Bewirtschaftungsregime 347
III. Gebiets- und Artenschutz 378
IV. Raumplanung 381

C. Ergebnisse des Dritten Teils 384

Zusammenfassung in Leitsätzen 387

Literaturverzeichnis 395

Sachregister 449

Inhaltsverzeichnis

Vorwort V

Inhaltsübersicht VII

Abkürzungsverzeichnis XXIII

Verzeichnis abgekürzt zitierter Rechtsakte XXIX

Einleitung 1

Erster Teil: Moorflächen, Nachhaltigkeit, Steuerung 5

A. Moorflächen als Realbereich 7

I. Begriffsbestimmungen 7
1. Moorflächen und Wasserstufen 7
2. Ökosystemleistungen und Biodiversität 9
3. Paludikultur 10

II. Landschaftsökologische Grundlagen 11
1. Moorflächentypen 11
a) Naturnahe Moorflächen 11
b) Entwässerte Moorflächen 13
c) Wiedervernässte Moorflächen 15
2. Auswirkungen des Klimawandels 18
3. Zwischenergebnis 19

III. Maßgebliche Flächenverteilung und -nutzung in den moorreichen Bundesländern 20

IV. Vom Realbereich zum Leitkonzept: Eine Überleitung 21
1. Nachhaltigkeitsrelevanz 21
a) Ökologischer, ökonomischer und sozialer Bezug 21
b) Intergenerationeller und globaler Bezug 22
c) „Natürlicher Klimaschutz“ als korrespondierender Oberbegriff 22

2. Integrierte Moorflächennutzung als „Landwende“ im Anthropozän? 23

B. Nachhaltigkeit als Leitkonzept 26

I. Verständnisse und Kontexte der Nachhaltigkeit 26
1. Nachhaltigkeit als Begriff 26
a) Enge und weite Nachhaltigkeit 27
aa) Vorzugswürdigkeit weiter Nachhaltigkeit 29
bb) Verhältnis der Dimensionen und Begriffe 29
b) Schwache und starke Nachhaltigkeit 30
aa) Vorzugswürdigkeit ausgewogener Nachhaltigkeit 32
bb) Kritische Belastungsgrenzen 34
2. Nachhaltigkeit als politisches Leit- und Rechtsprinzip im Mehrebenensystem 36
3. Nachhaltigkeit im Anthropozän 37
a) Rechtswissenschaftliche Implikationen des Anthropozän . . 38
b) Würdigung der nachhaltigkeitsbezogenen Implikationen . . 40
c) Folgerungen: Instrumenteller Effektivierungsbedarf statt Obsoleszenz 42

II. Bereichsspezifische Konkretisierung 42
1. Implikationen für die Referenzflächen 43
a) Wasserstufen auf Moorflächen als kritische Belastungsgrenzen? 43
b) Gebietsspezifische Abwägung von Nachhaltigkeitszielen . . 44
2. Praktische Handlungsfelder und Zielkonflikte 44
a) Staatliche Strategien 44
b) Fachveröffentlichungen 47
c) Einordnung 51
3. Konkretisierter Zielkatalog 53
a) Rechtliche Verankerung der wesentlichen Zielbereiche im Allgemeinen 53
b) Flächenziele der europäischen Wiederherstellungsverordnung im Besonderen 59
aa) Begriffsfragen 60
bb) Übergeordnete Ziele 62
cc) Ziele für Land-, Küsten- und Süßwasserökosysteme . . 62
dd) Ziele für landwirtschaftliche Ökosysteme und Waldökosysteme 64
c) Einordnung 65

III. Zwischenergebnis 67

C. Steuerung nachhaltiger Moorflächennutzung 69

I. Nachhaltigkeit aus der Steuerungsperspektive 69

II. Umweltrechtlicher Instrumentenverbund und nachhaltige Moorflächennutzung 71

III. Materielles Verfassungsrecht als wichtigster Steuerungsrahmen . 74
1. Das Mindestmaß staatlicher Steuerung 75
a) Art. 20a GG maßgeblich als Klimaschutzgebot 75
b) Grundrechte von durch die Klimakrise betroffenen Personen. 76
2. Das Höchstmaß staatlicher Steuerung 78
a) Eigentumsgarantie: Art. 14 Abs. 1 GG 79
aa) Schutzbereich: Uneinheitlich eingeschränkter Schutzumfang 79
bb) Eingriff: Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Fokus 81
cc) Rechtfertigung: Angemessenheitsprüfung im Fokus . . . 82
(1) Ausgleichsgebot und moorspezifische Situationsgebundenheit 82
(2) Ausgleichspflichtige Sozialbindungen und Vertrauensschutz 85
b) Berufsfreiheit: Art. 12 Abs. 1 GG 87
3. Zwischenergebnis 87

IV. Ergänzende Maßstäbe für einen nachhaltigen Instrumentenverbund 88
1. Effektivität und Effizienz 89
2. Konsistenz und Kohärenz 93
3. Integration und Kompensation 96

V. Zwischenergebnis 98

Zweiter Teil: Steuerungsinstrumente de lege lata 101

A. Zulassungsregime 103

I. Wasserrechtliche Zulassungen 103
1. Einordnung moorbezogener Gewässer 103
2. Entwässerung 105
3. Wiedervernässung 108
a) Benutzung, Unterhaltung oder Ausbau von Gewässern? . . 108
aa) Abgrenzung zur Gewässerunterhaltung 109
bb) Abgrenzung von Benutzung und Ausbau 111
b) Steuerungspotenziale wasserrechtlicher Zulassungsregime . . 113

c) Steuerungsoptionen des Ausbauregimes im Sinne der Nachhaltigkeit 116
aa) Gewässerausbau als räumlich und zeitlich teilbares Trägerverfahren 116
(1) Stufen- und abschnittsweise Zulassung im Moorkontext 117
(2) Einzelfallabhängige Einordnung probeweiser Wasserstandsanhebungen 118
(3) Verknüpfung von Einzelmaßnahmen zu einem Vorhaben 119
bb) Formelle Nachhaltigkeitssteuerung 122
(1) UVP-Pflicht als zentrale Stellschraube für Plangenehmigungen 122
(2) Mögliche Kombination von Plangenehmigung und Planfeststellung 126
(3) Zuständigkeitsverteilung 126
(4) Zulassung des vorzeitigen Beginns 127
cc) Materielle Nachhaltigkeitssteuerung 129
(1) Planrechtfertigung 130
(2) Zwingende Planungsleitsätze 130
(3) Abwägungsgebot 132
4. Zwischenergebnis 136

II. Waldrechtliche Zulassungen 137
1. Einordnung von Waldmoorflächen 137
a) Rechtslage ohne landesrechtliche Spezialregelung 138
b) Rechtslage mit landesrechtlicher Spezialregelung 139
2. Entwässerung 141
3. Wiedervernässung 142
a) Unanwendbarkeit von Umwandlungstatbeständen 142
b) Weitgehende Unanwendbarkeit von Kahlhiebstatbeständen . 144
4. Zwischenergebnis 146

III. Würdigung der Steuerungsleistung 146
1. Ordnungsrechtliches Steuerungspotenzial mit raumplanerischen Elementen 147
a) Wasserrecht: Hauptsächliche Steuerungsleistung 147
aa) Grundsätzliche Einordnung aus der Steuerungsperspektive 147
bb) Räumlich-zeitlich teilbarer Gewässerausbau als Nachhaltigkeitsinstrument 148
cc) Keine Überschätzung des planerischen Abwägungsgebots 149
b) Waldrecht: Unterstützende Steuerungsleistung 151

2. Unzureichende Abbildung moorbezogener Belange 151
a) Intransparente Regelungssystematik 151
aa) Kleinteilige Einordnung moorbezogener Gewässer in Bayern 151
bb) Zu aufwändige Einordnung von Waldmoorflächen . . . 152
b) Unklares Funktionsverhältnis wasserrechtlicher Kontrollvorbehalte 153
aa) Rechtsunsichere Zulassung von Wiedervernässungsmaßnahmen 153
bb) Unklare Einordnung von Probestaumaßnahmen 154
cc) Unabgestimmte Zuständigkeitsverteilung 156
c) Privilegierung kritischer anstatt nachhaltiger Nutzungen . . 156
d) Unnötig komplizierte UVP-Vorprüfungstatbestände 157
3. Optimierungsbedürftiger Zielbezug 159

IV. Zwischenergebnis 160

B. Bewirtschaftungsregime 161

I. Bewirtschaftung von Gewässern 161
1. Bewirtschaftungsziele 161
a) Notwendigkeit einer gewässertypbezogenen Differenzierung 162
b) Guter ökologischer Zustand und gutes ökologisches Potenzial 164
aa) Intraökologische Zielkonflikte 165
(1) Wasserrückhalt und Gewässerdurchgängigkeit . . . 165
(2) Wasserrückhalt und Verhinderung von Nährstofffreisetzung 167
bb) Betroffenheit von Oberflächenwasserkörpern 167
(1) Verschlechterungstatbestand: Fachliches Steuerungspotenzial 168
(2) Ausnahmeregime: Normatives Steuerungspotenzial . 171
cc) Betroffenheit nicht freigestellter Kleingewässer 173
dd) Mögliche Koordinierung durch Maßnahmenprogramme . 174
c) Guter mengenmäßiger Zustand 175
2. Schutz umliegender Grundstücke 176
3. Umsetzung moorbezogener Gewässermaßnahmen 178
a) Gewässerausbau (Handlungsfeld Wiedervernässung) 178
b) Gewässerunterhaltung (Handlungsfeld Paludikultur) 180
4. Zwischenergebnis 182

II. Bewirtschaftung von Agrarflächen 183
1. Direktzahlungsregime des europäischen Agrarbeihilfenrechts . 183
a) Weite Moordefinition und kleinteilige Ausweisung 185
b) Förderfähigkeit und Bewirtschaftungsvorgaben für entwässerte Nutzungen 186
c) Förderfähigkeit und Bewirtschaftungsvorgaben für Paludikultur 188
aa) Paludikultur als Begriff des Agrarbeihilfenrechts 189
bb) Reichweite der Förderfähigkeit 189
(1) Landwirtschaftliche Tätigkeit 190
(2) Landwirtschaftliche Fläche 191
(3) Sonstige förderfähige Hektarfläche 193
cc) Bewirtschaftungsvorgaben 194
(1) GLÖZ 1 und 9: Erhaltung von (umweltsensiblem) Dauergrünland 194
(2) GLÖZ 2: Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren 197
d) Zwischenergebnis 198
2. Gute fachliche Praxis 199
a) Moorbezogene Abgrenzungsfragen 199
b) Kaum nutzungsbeschränkende Implikationen im Bundesrecht 201
c) Paludikultur als privilegierte landwirtschaftliche Bodennutzung? 203
aa) Dauerhafte Fortsetzung von Paludikultur 203
bb) Erstmalige Einrichtung von Paludikultur 204
d) Grünlanderhaltung auf Moorstandorten 205
aa) Bundesrechtlicher Umbruchtatbestand 205
bb) Landesrechtslage am Beispiel von Bayern und Mecklenburg-Vorpommern 206
3. Eingriffsregelung 208
a) Relevante Eingriffshandlungen 210
b) Fragliche Eingriffswirkungen 211
aa) Erheblichkeit als ökologisch saldierende Abwägung? . . 213
bb) Selbstkompensation auch ohne sonstigen Eingriff? . . . 214
(1) Generalisierbarkeit der bisherigen Rechtsprechungslinie 215
(2) Konkretisierungsmöglichkeiten auf Länderebene . . 217
4. Zwischenergebnis 218

III. Bewirtschaftung von Waldflächen 219
1. Wieder- oder Ergänzungsaufforstung bei Kahlschlag oder Verlichtung 220
2. Paludikultur als generell privilegierte forstwirtschaftliche Bodennutzung 222

IV. Würdigung der Steuerungsleistung 223
1. Primär ordnungsrechtliches Steuerungspotenzial 223
a) Ökologische Belastungsgrenzen als Wiederherstellungsproblem 224
b) Fehlen einer verbindlichen gesamtökologischen Grenzziehung 226
2. Zersplittertes Regelungsgefüge 226
a) Gewässergröße als nicht moorspezifische Weichenstellung . 227
b) Uneinheitliche Realbeschreibung im Moorkontext 227
c) Privilegierung kritischer anstatt nachhaltiger Nutzungen . . 228
d) Mangelnde Berücksichtigung von Paludikulturen 231
e) Inkonsistente Grünlandgesetzgebung 232
f) Lückenhafte Umsetzungsverantwortung für moorbezogene Gewässermaßnahmen 233
3. Unzureichender Zielbezug 234
a) Multiple, integrative und kompensatorische Zielverfolgung . 234
b) Unausgeglichenes Verhältnis von Schutz und Wiederherstellung 235

V. Zwischenergebnis 236

C. Gebiets- und Artenschutz 237

I. Biotopschutz 237
1. Schutzumfang 238
a) Bundesrecht: Erweiterter Schutz 238
b) Landesrecht: Geringfügige Abweichungen 240
2. Beeinträchtigung 241
a) Repressiv konzipiertes Beeinträchtigungsverbot 241
b) Unanwendbarkeit gesetzlicher Ausnahmen 242
3. Rechtfertigung 242
a) Ausnahme: Keine Selbstkompensation 242
b) Befreiung: Restriktiver Abwägungsmaßstab 243
4. Zwischenergebnis 245

II. Habitatschutz 246
1. Schutzumfang 247
a) Ausgangspunkt: Unionsrechtliche Schutzgegenstände 247
b) Konkretisierung: Erhaltungsziele und -maßnahmen 249
2. Beeinträchtigung 251
a) Präventives Beeinträchtigungsverbot 251
b) Wirkungsbezogener Projektbegriff 251
c) Schwach konturiertes Managementprivileg 252
d) Niedrigschwellige Verträglichkeitsprüfungen 254
3. Rechtfertigung 256
a) Grundregelung: Hoher Begründungsaufwand 256
b) Sonderregelung: Gesteigerte Anforderungen 258
4. Zwischenergebnis 259

III. Artenschutz 260
1. Schutzumfang 261
2. Beeinträchtigung 261
a) Repressiv konzipierte Allgemein- und Sonderverbote 261
b) Primär präventive Zugriffsverbote 263
aa) Privilegierung der Land- und Forstwirtschaft 264
bb) Privilegierung von Eingriffsvorhaben 266
3. Rechtfertigung 269
4. Zwischenergebnis 270

IV. Würdigung der Steuerungsleistung 271
1. Ordnungsrechtliches und fachplanerisches Steuerungspotenzial . 271
2. Unterschiedlicher Zielbezug, unterschiedliche Konfliktlösungsmechanismen 271
a) Biotopschutz 272
aa) Weiter Schutz – strenge Beeinträchtigung und Rechtfertigung 272
bb) Ineffektive und ineffiziente Konfliktlösung auf der Rechtfertigungsebene 273
b) Habitatschutz 273
aa) Differenzierter Schutz – strenge Beeinträchtigung und Rechtfertigung 273
bb) Kleinteilige Konfliktlösung auf der Schutzumfangs- und Rechtfertigungsebene 275
c) Artenschutz 276
aa) Weiter Schutz – kompensatorische Beeinträchtigung – strenge Rechtfertigung 276
bb) Effiziente Konfliktlösung auf der Beeinträchtigungsebene 277
3. Abstraktes Doppelprüfungsrisiko 278

V. Zwischenergebnis 278

D. Raumplanung 279

I. Wiederherstellungsplanung 279
1. Unionsrechtlicher Rahmen 280
a) Flächenquantifizierung und vorrangige Auswahl synergistischer Maßnahmen 280
b) Prozedurale Verzahnung mit der Gemeinsamen Agrarpolitik 282
2. Nationale Umsetzung 282
a) Charakteristika des Wiederherstellungsplans 283
b) Kopplung mit dem bestehenden Instrumentenverbund . . . 285
3. Zwischenergebnis 286

II. Raumordnungsplanung 286
1. Steuerungsansätze moorbezogener Raumordnung 287
a) Raumbedeutsamkeit von Wiedervernässungen und Paludikultur 288
b) Wirkmechanismen von Raumordnungsplänen 290
c) Nachhaltige Moorflächennutzung als Leitvorstellung der Raumordnung 291
d) Fokus auf Vorranggebietsfestlegung 293
2. Moorspezifische Festlegungsinhalte: Wasserstufen als mögliche Zielvorgaben 295
a) Zwischen planerischer Zurückhaltung und hinreichender Konkretisierung 296
b) Erfordernis abschließender Abwägung 298
3. Geringere Relevanz der Bauleitplanung für großflächige Wiedervernässungen 299
4. Zwischenergebnis 301

III. Würdigung der Steuerungsleistung 301
1. Vorstrukturierendes Steuerungspotenzial mit Konkretisierungsbedarf 302
a) Wiederherstellungsplanung als hochstufiges Koordinierungsinstrument 302
b) Umsetzung insbesondere über moorerhaltende Vorranggebiete 303
c) Fachplanungsprivileg als Abschichtungsmechanismus 305
2. Ziele der Raumordnung als gesamtökologische Grenzziehung . 305
3. Hinreichender Moor- und Zielbezug 307

IV. Zwischenergebnis 307

E. Ergebnisse des Zweiten Teils 308

I. Grundsätzliche Eignung etablierter Instrumente 308

II. Wesentliche – moorspezifische und strukturelle – Steuerungsdefizite 308
1. Sektorale Blindheit für bereichsspezifische Nachhaltigkeitsbelange 309
2. Schwachstellen im Spannungsfeld von Konservation und Restoration 310

III. Notwendigkeit einer primär bundesgesetzlichen Rechtsvereinfachung 311

Dritter Teil: Steuerungsinstrumente de lege ferenda 313

A. Instrumentenübergreifende Betrachtung 315

I. Rollenverteilung und Verzahnung der Instrumente 315
1. Handlungsfeld Wiedervernässung 316
a) Abwägungsoffener Steuerungsrahmen 316
aa) Vorstrukturierung durch Wiederherstellungs- und Raumordnungsplanung 316
bb) Vorhabenumsetzung durch wasserrechtliches Trägerverfahren 317
b) Fachliche Konfliktlösungsinstrumente 317
2. Handlungsfeld Paludikultur 319
a) Abwägungsoffener Steuerungsrahmen 319
aa) Vorstrukturierung primär durch Wiederherstellungsplanung 319
bb) Vorhabenumsetzung durch beihilfen- und ordnungsrechtliche Privilegierung 320
b) Fachliche Konfliktlösungsinstrumente 321

II. Gesetzlich einheitliche Bestimmung moorspezifischer Grundbegriffe 321
1. Moordefinition 321
2. Walddefinition 323
3. Paludikulturdefinition 323

III. Perspektiven einer bundesgesetzlichen Rahmengestaltung 324
1. Umsetzungsrecht zur W-VO als Ausgangspunkt 325
2. Schutzverstärkende Flächenziele 325
3. Föderale Flächenverteilung 326

B. Instrumentenspezifische Betrachtung 328

I. Zulassungsregime 328
1. Wasserrecht: Grundlegender Anpassungsbedarf 328
a) Abschaffung pauschaler Freistellungsvorbehalte? 328
b) Umkehr und Abstufung der Intensität von Eröffnungskontrollen 330
aa) Klare Kontrollvorbehalte für Wiedervernässungsmaßnahmen 330
(1) Gewässerausbau als modifizierbares Grundmodell . 330
(a) Maßnahmenorientierter Vorhabenbegriff 331
(b) Abstufung nach Vorhabenumfang 332
(c) Abstimmung mit und Vereinfachung von UVP-Tatbeständen 335
(d) Intendiertes Ermessen zugunsten einer Plangenehmigung 336
(e) Gesetzliche Anordnung der Zulässigkeit einer Enteignung? 338
(2) Zulassungsmechanismen für Probestaumaßnahmen . 339
(a) Rückgriff auf vorzeitigen Beginn und erweiterte Duldungspflichten 340
(b) Vorhabenunabhängige Probemaßnahmen 342
bb) Klare Kontrollvorbehalte für Entwässerungsmaßnahmen 344
c) Sonderzuständigkeiten für und Spezialisierung von Wasserbehörden 345
2. Waldrecht: Legalausnahmen für Waldumwandlungen und Kahlhiebstatbestände 346

II. Bewirtschaftungsregime 347
1. Wasserrecht: Grundlegender Anpassungsbedarf 347
a) Wasserrückhalt als Zielbestimmung 347
aa) Anpassung der EU-Umweltziele 347
bb) Anpassung nationaler Bewirtschaftungsziele 349
(1) Anknüpfung an den „natürlichen Klimaschutz“ . . . 350
(2) Überragendes öffentliches Interesse für Wiedervernässungsvorhaben 351
(3) Bereichsspezifische Unterordnung der Gewässerdurchgängigkeit 356
cc) Anpassung der Gewässerunterhaltungsgrundsätze . . . 358
b) Regelung zur Umsetzungsverantwortung für Wiedervernässungsmaßnahmen 359

2. Agrarbeihilfenrecht: Gleich- oder Besserstellung von Paludikultur 360
a) Unionsrechtliche Ausgestaltung (ab 2028) 361
aa) Tatbestandliche Erweiterung der „landwirtschaftlichen Tätigkeit“ 361
bb) Umordnung der Kategorien für eine „landwirtschaftliche Fläche“ 362
b) Bundesrechtliche Ausgestaltung (vor und nach 2028) 363
aa) Zuordnung von Paludikultur als „landwirtschaftliche Fläche“ 364
bb) Weitgehende Erlaubnisfreiheit für sonstige Paludikultur auf Dauergrünland 366
cc) Nachschärfung des GLÖZ 2-Standards 368
3. Gute fachliche Praxis: Klarstellung und Konkretisierung 371
a) Klarstellung des § 201 BauGB 371
b) Anpassung von Grünlandschutzvorschriften 372
c) Bundesgesetzliche Verordnungsermächtigung 373
4. Eingriffsregelung: Kodifikation der Selbstkompensation 375
5. Waldrecht: Legalausnahmen für Wieder- und Ergänzungsaufforstungen 377

III. Gebiets- und Artenschutz 378
1. Biotopschutz: Begrenzung des Anwendungsbereichs 378
2. Artenschutz: Einbeziehung von Paludikultur 380

IV. Raumplanung 381

C. Ergebnisse des Dritten Teils 384

Zusammenfassung in Leitsätzen 387

Literaturverzeichnis 395

Sachregister 449

Abkürzungsverzeichnis[1]

a. A.	andere Ansicht
ABl.	Amtsblatt
a. F.	Alte Fassung
AG Boden	Arbeitsgruppe Boden des Direktorenkreises der Staatlichen Geologischen Dienste und der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
AgrarR	Agrarrecht: Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raumes
Alt.	Alternative
ANK	Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts (Zeitschrift)
APuZ	Aus Politik und Zeitgeschichte (Zeitschrift)
Aug.	August
AUR	Agrar- und Umweltrecht – Zeitschrift für das gesamte Recht der Landwirtschaft, der Agrarmärkte und des ländlichen Raums
AVR	Archiv des Völkerrechts (Zeitschrift)
Az.	Aktenzeichen
BayStMUV	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter (Zeitschrift)
BayVerfGH	Bayerischer Verfassungsgerichtshof
Bbg	Brandenburg
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
Bd.	Band
BeckOK	Beck'scher Online Kommentar
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
ber.	berichtigt
Beschl.	Beschluss
BfN	Bundesamt für Naturschutz
BGBl.	Bundesgesetzblatt
BGH	Bundesgerichtshof
BGHZ	Entscheidungen des Bundesgerichtshofes in Zivilsachen
BK	Bonner Kommentar zum Grundgesetz
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft

[1] Abgekürzte Rechtsakte finden sich – ausschließlich – in dem nachfolgenden Verzeichnis. Es wird von einer doppelten Auflistung der Begriffe abgesehen.

BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BMZ	Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BT	Bundestag
BUND	Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
CCS	Carbon Capture and Storage
CDR	Carbon Dioxide Removal
CDU	Christlich Demokratische Union Deutschlands
CIS	Common Implementation Strategy for the Water Framework Directive (200/60/EC)
CNCR	Constant nature capital rule
CO_2	Kohlenstoffdioxid
CO_2äq	CO_2-Äquivalente
CSU	Christlich-Soziale Union
dass.	dasselbe
DAV	Deutscher Anwaltverein
ders.	derselbe
dies.	dieselbe/dieselben
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung (Zeitschrift)
Drs.	Drucksachen
DSS-TORBOS	Decision Support System zur torferhaltenden Bewirtschaftung organischer Böden
DSS-WAMOS	Decision Support System zum Waldmoorschutz
DVBl	Deutsches Verwaltungsblatt (Zeitschrift)
DVL	Deutscher Verband für Landschaftspflege
Ed.	Edition
EEA	European Environment Agency
EnWZ	Zeitschrift für das gesamte Recht der Energiewirtschaft
EU	Europäische Union
EU-KOM	Europäische Kommission
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Union
EurUP	Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
Fn.	Fußnote
FS	Festschrift
GA	Generalanwalt/Generalanwältin
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik

GEST-Ansatz	Gas-Emissions-Standort-Typen-Verfahren zur Kohlenstoffbilanzierung
GfP	Gute fachliche Praxis
GK	Großkommentar
GLÖZ	Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand
GMC	Greifswald Moor Centrum
GVOBl./GVBl.	Gesetz- und Verordnungsblatt
GVwR	Grundlagen des Verwaltungsrechts
HdBUmwR	Handbuch des Umweltrechts
HdBVerfR	Handbuch des Verfassungsrechts
h. L.	herrschende Lehre
h. M.	herrschende Meinung
ha	Hektar
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
HStR	Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschlands
HVwR	Handbuch des Verwaltungsrechts
HzE	Hinweise zur Eingriffsregelung
i. E.	im Ergebnis
i. d. F.	in der Fassung
i. d. R.	in der Regel
INEK-Plan(ung)	Integrierte(r) nationale(r) Energie- und Klimaplan(ung)
IPBES	Intergovernmental Science-Policy Platform on Biodiversity and Ecosystem Services
IPCC	Intergovernmental Panel of Climate Change
IR	Infrastrukturrecht (Zeitschrift)
i. S. d.	im Sinne des / der
i. S. e.	im Sinne eines / einer
i. V. m.	in Verbindung mit
JA	Juristische Arbeitsblätter (Zeitschrift)
Jan.	Januar
JEEPL	Journal for European Environmental & Planning Law (Zeitschrift)
JERL	Journal of Energy & Natural Resources Law (Zeitschrift)
JURA	Juristische Ausbildung (Zeitschrift)
JuS	Juristische Schulung (Zeitschrift)
JZ	JuristenZeitung (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
KlimaRZ	Zeitschrift für materielles und prozessuales Klimarecht
KlimR	Klima und Recht (Zeitschrift)
km²	Quadratkilometer
LANA	Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung
LAWA	Bund / Länder-Arbeitsgemeinschaft Wasser
Länder-AK Moorschutz	Länder-Arbeitskreis Moorschutz der Landesfachbehörden für Naturschutz der Bundesländer Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Schleswig-Holstein und des BfN

LDNW	Landdegradationsneutralität
Lfg.	Lieferung
LfU Bbg	Landesamt für Umwelt Brandenburg
lit.	litera
LT	Landtag
LULUCF	land use, land use change and forestry
MEAB	Millennium Ecosystem Assessment Board
Mio.	Million / Millionen
MLUK-BB	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz Brandenburg
MLUV-MV	Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern
MUEBK-Nds.	Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie, Bauen und Klimaschutz
MV / M-V	Mecklenburg-Vorpommern
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NABU	Naturschutzbundes Deutschland e.V.
NaBiV	Naturschutz und Biologische Vielfalt (Schriftenreihe des BfN)
NBS	Nationale Strategie zur Biologischen Vielfalt
Nds.	Niedersachsen
n. F.	Neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift (Zeitschrift)
NLWKN	Niedersächsischer Landesbetrieb für Wasserwirtschaft, Küsten- und Naturschutz
NordÖR	Zeitschrift für öffentliches Recht in Norddeutschland
Nov.	November
NR	Nachhaltigkeitsrecht (Zeitschrift)
NuL	Natur und Landschaft (Zeitschrift)
NuL-Online	Naturschutz und Landschaftsplanung Online-Fachzeitschrift
NuR	Natur und Recht (Zeitschrift)
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NVwZ-RR	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Rechtsprechungsreport
NZBau	Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht
Okt.	Oktober
OVG	Oberverwaltungsgericht
PV	Photovoltaik
RdL	Recht der Landwirtschaft – Zeitschrift für Landwirtschafts- und Agrarumweltrecht
RL	Richtlinie
Rn.	Randnummer
RROP	Regionales Raumordnungsprogramm Region Hannover
Rs.	Rechtssache
Rspr.	Rechtsprechung
RW	Rechtswissenschaft (Zeitschrift)
S.	Satz / Seite
s.	siehe
SDG	Sustainable Development Goal(s)
SH	Schleswig-Holstein

sog.	sogenannter/sogenannte/sogenanntes
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SpStr.	Spiegelstrich
SRU	Sachverständigenrat für Umweltfragen bzw. Rat von Sachverständigen für Umweltfragen
st.	ständig/ständige/ständiges
St. Rspr.	Ständige Rechtsprechung
SUP	Strategische Umweltprüfung
SZDK	Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp (näher: s. Literaturverzeichnis unter Gößl, Thomas/Rossi, Matthias [Hrsg.])
TEEB DE	The Economics of Ecosystems and Biodiversity – Deutschland
TELMA	Berichte der Deutschen Gesellschaft für Moor- und Torfkunde (Zeitschrift)
UAbs.	Unterabsatz
UBA	Umweltbundesamt
UmweltR	Umweltrecht
UN	United Nations
UNEP	UN Environment Programme
UPR	Umwelt- und Planungsrecht (Zeitschrift)
Urt.	Urteil
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPVwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung
v. a.	vor allen/vor allem
VerwArch	Verwaltungsarchiv (Zeitschrift)
VerwR	Verwaltungsrecht
VerwR BT	Besonderes Verwaltungsrecht
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
Vol.	Volume
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
VVWas	Verwaltungsvorschrift zum Vollzug des Wasserrechts
WBAE	Wissenschaftlicher Beirat Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlicher Verbraucherschutz
WBBGR	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung für Biodiversität und Genetische Ressourcen
WBGU	Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen
WBNK	Wissenschaftlicher Beirat für Natürlichen Klimaschutz
WBW	Wissenschaftlicher Beirat Waldpolitik beim BMEL
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht
ZfBR	Zeitschrift für deutsches und internationales Bau- und Vergaberecht
ZfU	Zeitschrift für Umweltpolitik und Umweltrecht
ZfW	Zeitschrift für Wasserrecht

ZG	Zeitschrift für Gesetzgebung
ZLR	Zeitschrift für das gesamte Lebensmittelrecht
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZUR	Zeitschrift für Umweltrecht

Verzeichnis abgekürzt zitierter Rechtsakte[1]

AEG	Allgemeines Eisenbahngesetz v. 27.12.1993 (BGBl. I S. 2378, 2396; 1994 I S. 2439), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 17.7.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 164).
AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union i. d. F. der Bekanntmachung v. 9.5.2008 (ABl. C 115, S. 47), zuletzt geändert durch Art. 2 des Änderungsbeschlusses 2012/419/EU v. 11.7.2012 (ABl. L 204, S. 131).
BauGB	Baugesetzbuch i. d. F. der Bekanntmachung v. 3.11.2017 (BGBl. I S. 3634), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 22.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348).
BauNVO	Baunutzungsverordnung i. d. F. der Bekanntmachung v. 21.11.2017 (BGBl. I S. 3786), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 3.7.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 176).
BayKlimaG	Bayerisches Klimaschutzgesetz v. 23.11.2020 (GVBl. S. 598, 656), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes v. 23.12.2022 (GVBl. S. 704).
BayLplG	Bayerisches Landesplanungsgesetz v. 25.6.2012 (GVBl. S. 254), zuletzt geändert durch § 4 des Gesetzes v. 23.7.2024 (GVBl. S. 257).
BayNatSchG	Bayerisches Naturschutzgesetz v. 23.2.2011 (GVBl. S. 82), zuletzt geändert durch § 10 des Gesetzes v. 25.7.2025 (GVBl. S. 254).
BayWaldG	Bayerisches Waldgesetz i. d. F. der Bekanntmachung v. 22.7.2005 (GVBl. S. 313), zuletzt geändert durch § 10 des Gesetzes v. 23.12.2025 (GVBl. S. 693).
BayWG	Bayerisches Wassergesetz v. 25.2.2010 (GVBl. S. 66, 130), zuletzt geändert durch § 1 des Gesetzes v. 23.12.2025 (GVBl. S. 667).
BbgNatSchAG	Brandenburgisches Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz v. 21.1.2013 (GVBl. I/13, [Nr. 3]), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 24.7.2025 (GVBl. I/25, [Nr. 17]).
BbgUVPG	Gesetz über die Prüfung von Umweltauswirkungen bei bestimmten Vorhaben, Plänen und Programmen im Land Brandenburg v. 10.7.2002 (GVBl. I/02, [Nr. 07], S. 62), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 9.2.2024 (GVBl. I/24, [Nr. 6], S. 22).

[1] Abgekürzte Begriffe, die keinen Rechtsakt ausweisen, finden sich – ausschließlich – in dem vorgelagerten Verzeichnis. Es wird von einer doppelten Auflistung der Begriffe abgesehen.

BbgWG	Brandenburgisches Wassergesetz i. d. F. der Bekanntmachung v. 2.3.2012 (GVBl. I / 12, [Nr. 20]), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 24.7.2025 (GVBl. I / 25, [Nr. 17]).
BBodSchG	Bundes-Bodenschutzgesetz v. 17.3.1998 (BGBl. I S. 502), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes v. 25.2.2021 (BGBl. I S. 306).
BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz i. d. F. der Bekanntmachung v. 17.5.2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 22.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348).
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz v. 29.7.2009 (BGBl. I S. 2542), zuletzt geändert durch Art. 48 des Gesetzes v. 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323).
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung v. 11.8.1993 (BGBl. I S. 1473), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 22.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 349).
BWaldG	Bundeswaldgesetz v. 2.5.1975 (BGBl. I S. 1037), zuletzt geändert durch Art. 112 des Gesetzes v. 10.8.2021 (BGBl. I S. 3436).
CBD	Convention on Biological Diversity; siehe auch: UN-Biodiversitätsabkommen.
CRMA	Verordnung (EU) 2024 / 1252 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 11.4.2024 zur Schaffung eines Rahmens zur Gewährleistung einer sicheren und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 168 / 2013, (EU) 2018 / 858, (EU) 2018 / 1724 und (EU) 2019 / 1020 (ABl. L, 2024 / 1252, 3.5.2024).
DGerhG M-V	Gesetz zur Erhaltung von Dauergrünland im Land Mecklenburg-Vorpommern v. 10.12.2012 (GVOBl. M-V 2012, 544), zuletzt geändert durch Gesetz v. 19.1.2026 (GVOBl. M-V S. 38).
DGLG	Gesetz zur Erhaltung von Dauergrünland Schleswig-Holstein v. 7.10.2013 (GVOBl. 2013, 387), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 1 Nr. 5 des Gesetzes v. 6.12.2022 (GVOBl. S. 1002).
D-VO	Durchführungsverordnung (EU) 2025 / 912 der Kommission vom 19.5.2025 mit Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EU) 2024 / 1991 des Europäischen Parlaments und des Rates hinsichtlich eines einheitlichen Formats für den nationalen Wiederherstellungsplan (ABl. L, 2025 / 912, 20.5.2025).
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz v. 21.7.2014 (BGBl. I S. 1066), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 18.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 347).
EU-KG	Verordnung (EU) 2021 / 1119 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.6.2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401 / 2009 und (EU) 2018 / 1999 („Europäisches Klimagesetz“, ABl. L 243 v. 9.7.2021, S. 1–17).
EUV	Vertrag über die Europäische Union v. 13.12.2007 (ABl. C 306, S. 1), zuletzt geändert durch Art. 13, 14 Abs. 1 EU-Beitrittsakte 2013 v. 9.12.2011 (ABl. 2012 L 112, S. 21).

EWKG-SH	Gesetz zur Energiewende und zum Klimaschutz in Schleswig-Holstein v. 7. März 2017, zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes v. 11.12.2025 (GVOBl. 2025 Nr. 165).
FFH-RL	Richtlinie 92/43/EWG des Rates v. 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (ABl. L 206 v. 22.7.1992, S. 7), zuletzt geändert durch Richtlinie 2013/17/EWG des Rates v. 13.5.2013 (ABl. L 158, S. 193).
FStrG	Bundesfernstraßengesetz i. d. F. der Bekanntmachung v. 28.6.2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 22.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 409).
GAKG	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes" i. d. F. der Bekanntmachung v. 21.7.1988 (BGBl. I S. 1055), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 11.10.2016 (BGBl. I S. 2231).
GAPDZG	GAP-Direktzahlungen-Gesetz v. 16.7.2021 (BGBl. I S. 3003; 2022 I S. 2262), zuletzt geändert durch Art. 1a des Gesetzes v. 17.7.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 166).
GAPDZV	GAP-Direktzahlungen-Verordnung v. 24.1.2022 (BGBl. I S. 139, 2287), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 10.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 322).
GAPKondG	GAP-Konditionalitäten-Gesetz v. 16.7.2021 (BGBl. I S. 2996; 2022 I S. 2262), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 18.11.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 356).
GAPKondV	GAP-Konditionalitäten-Verordnung v. 7.12.2022 (BGBl. I S. 2244), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung v. 18.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 357).
GAP-SP-VO	Verordnung (EU) 2021/2115 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 2.12.2021 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 v. 6.12.2021, S. 1–186), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/1468 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 14.5.2024 (ABl. L 1468 v. 24.5.2024, S. 1).
GBF	Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (Convention on Biological Diversity) v. 18.12.2022, CBD/COP/15/L.25.
GDLG	Gesetz zur Erhaltung von Dauergrünland Schleswig-Holstein v. 7.10.2013 (GVOBl. 2013, 387), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 1 Nr. 5 des Gesetzes v. 6.12.2022 (GVOBl. S. 1002).
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100–1, ver-

	öffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 22.3.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 94).
GRCh	Charta der Grundrechte der Europäischen Union v. 12.12.2007 (ABl. C 303 S. 1).
GrwV	Grundwasserverordnung v. 9.11.2010 (BGBl. I S. 1513), zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung v. 12.10.2022 (BGBl. I S. 1802).
KAnG	Bundes-Klimaanpassungsgesetz v. 20.12.2023 (BGBl. 2023 I Nr. 393).
KSG	Bundes-Klimaschutzgesetz v. 12.12.2019 (BGBl. I S. 2513), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 15.7.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 235).
LaplaG SH	Gesetz über die Landesplanung Schleswig Holstein i. d. F. v. 27.1.2014 (GVOBl. 2014, 8), zuletzt geändert durch das Gesetz v. 24.5.2024 (GVOBl. S. 405).
LEP-LVO M-V	Landesverordnung über das Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern v. 27.5.2016.
LNatSchG-SH	Gesetz zum Schutz der Natur Schleswig-Holstein v. 24.2.2010 (GVOBl. 2010, 301, ber. 486), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 30.9.2024 (GVOBl. S. 734).
LPlG M-V	Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern i. d. F. der Bekanntmachung v. 5.5.1998 (GOVBl. M-V 1998, 503, 613), zuletzt geändert durch Gesetz v. 13.5.2024 (GVOBl. M-V S. 149).
LPlV Berlin-Bbg	Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg i. d. F. der Bekanntmachung v. 13.2.2012 (GVBl. I / 12, [Nr. 14]), zuletzt geändert durch Sechsten Staatsvertrag (Art. 1 des Gesetzes v. 14.5.2024) v. 15.3.2024 (GVBl. I / 24, [Nr. 20], S. 1, GVBl. I / 24, [Nr. 20] S. 5).
LROP-VO	Verordnung über das Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen i. d. F. der Bekanntmachung v. 26.9.2017 (Nds. GVBl. S. 378) (1), zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung v. 7.9.2022 (Nds. GVBl. S. 521, 2023 S. 103).
LuftVG	Luftverkehrsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung v. 10.5.2007 (BGBl. I S. 698), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 10.2.2026 (BGBl. 2026 I Nr. 40).
LULUCF-VO	Verordnung (EU) 2023 / 839 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 19.4.2023 zur Änderung der Verordnung (EU) 2018 / 841 hinsichtlich des Geltungsbereichs, der Vereinfachung der Berichterstattungs- und Compliance-Vorschriften und der Festlegung der Zielvorgaben der Mitgliedstaaten für 2030 sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2018 / 1999 hinsichtlich der Verbesserung der Überwachung, der Berichterstattung, der Verfolgung der Fortschritte und der Überprüfung (ABl. L 107 v. 21.4.2023, S. 1–28).

LUVPG-MV	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in Mecklenburg-Vorpommern i. d. F. der Bekanntmachung v. 23.9.2018 (GVOBl. M-V 2018, 363).
LUVPG-SH	Landesgesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung Schleswig Holstein v. 13.5.2003 (GVOBl. 2003, 246), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 30.9.2024 (GVOBl. S. 734).
LWaG-MV	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern v. 30.11.1992 (GVOBl. M-V 1992, 669), zuletzt geändert durch Art. 9 des Gesetzes v. 14.5.2024 (GVOBl. M-V S. 154, 184).
LWG-SH	Landeswassergesetz Schleswig-Holstein v. 13.11.2019 (GVOBl. 2019, 425), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 13.12.2024 (GVOBl. S. 875).
LWaldG-Bbg	Waldgesetz des Landes Brandenburg v. 20.4.2004 (GVBl. I / 04, [Nr. 06], S. 137), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 20.6.2024 (GVBl. I / 24, [Nr. 24], S. 16, ber. [Nr. 40]).
LWaldG-MV	Waldgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern i. d. F. der Bekanntmachung v. 27.7.2011 (GVOBl. M-V 2011, 870), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 22.5.2021 (GVOBl. M-V S. 790, 794).
LWaldG-SH	Waldgesetz für das Land Schleswig-Holstein v. 5.12.2004 (GVOBl. 2004, 461), zuletzt geändert durch Art. 30 der Landesverordnung v. 27.10.2023 (GVOBl. S. 514).
NatSchAG M-V	Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes v. 23.2.2010 (GVOBl. M-V 2010, 66), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 24.3.2023 (GVOBl. M-V S. 546).
NdsDG	Niedersächsisches Deichgesetz i. d. F. der Bekanntmachung v. 23.2.2004 (Nds. GVBl. S. 83), zuletzt geändert durch Art. 5 des Gesetzes v. 28.6.2022 (Nds. GVBl. S. 388).
NFMoorVO	Niedersächsische Verordnung zur Ausweisung von Feuchtgebieten und Mooren als Gebietskulisse nach § 11 Abs. 1 und 4 der GAPKondV v. 20.3.2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 20).
NKlimaG	Niedersächsisches Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes und zur Minderung der Folgen des Klimawandels v. 10.12.2020 (Nds. GVBl. S. 464), zuletzt geändert durch Gesetz v. 18.11.2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 87).
NNatSchG	Niedersächsisches Naturschutzgesetz v. 19.2.2010 (Nds. GVBl. S. 104), zuletzt geändert durch Gesetz v. 29.1.2025 (Nds. GVBl. 2025 Nr. 5).
Notfall-VO	Verordnung (EU) 2022 / 2577 des Rates v. 22.12.2022 zur Festlegung eines Rahmens für einen beschleunigten Ausbau der Nutzung erneuerbarer Energien (ABl. L 335 v. 29.12.2022, S. 36), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024 / 223 des Rates v. 22.12.2023 (ABl. L 233 v. 10.1.2024, S. 1).
NROG	Niedersächsisches Raumordnungsgesetz i. d. F. der Bekanntmachung v. 6.12.2017 (Nds. GVBl. S. 456), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 17.4.2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 31).

NUVPG	Niedersächsisches Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung v. 18.12.2019 (Nds. GVBl. S. 437), zuletzt geändert durch Art. 7 des Gesetzes v. 22.9.2022 (Nds. GVBl. S. 578).
NWaldLG	Niedersächsisches Gesetz über den Wald und die Landschaftsordnung v. 21.3.2002 (Nds. GVBl. S. 112), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 17.5.2022 (Nds. GVBl. S. 315).
NWG	Niedersächsisches Wassergesetz v. 19.2.2010 (Nds. GVBl. S. 64), zuletzt geändert durch Gesetz v. 25.9.2024 (Nds. GVBl. 2024 Nr. 82).
OGewV	Oberflächengewässerverordnung v. 20.6.2016 (BGBl. I S. 1373), zuletzt geändert durch Art. 2 Abs. 4 des Gesetzes v. 9.12.2020 (BGBl. I S. 2873).
PA	Pariser Klimaschutzabkommen, für die Ratifizierung in Deutschland: Gesetz zu dem Übereinkommen von Paris v. 12.12.2015 i. d. F. der Bekanntmachung v. 20.10.2016 (BGBl. II 2016, Nr. 31 v. 21.11.2016, S. 1240).
Ramsar-Konvention	Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat, für die Ratifizierung in Deutschland: Gesetz zu dem Übereinkommen über Feuchtgebiete, insbesondere als Lebensraum für Wasser- und Watvögel v. 11.2.1971 (BGBl. 1976 Teil II, S. 1265).
RED III-RL	Richtlinie (EU) 2023/2413 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 18.10.2023 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).
ROG	Raumordnungsgesetz v. 22.12.2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 12.8.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189).
SUP-RL	Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 27.6.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 v. 21.7.2001, S. 30–37).
UN-Biodiversitäts-abkommen	Siehe auch CBD (oben); für die Ratifizierung in Deutschland: Gesetz zu dem Übereinkommen v. 5.6.1992 über die biologische Vielfalt i. d. F. v. 30.8.1993 (BGBl. II 1993, Nr. 32 vom 9.9.1993, S. 1741).
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung i. d. F. der Bekanntmachung v. 18.3.2021 (BGBl. I S. 540), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 22.12.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 348).
UVP-RL	Richtlinie 2014/52/EU des Europäischen Parlaments und des Rates v. 16.4.2014 zur Änderung der Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. L 124 v. 25.4.2014, S. 1–18).
VS-RL	Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 30.11.2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogel-

	arten (ABl. L 020 v. 26.1.2010, S. 7), zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2019/1010 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5.6.2019 (ABl. L 170, 25.6.2019, S. 115).
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung i. d. F. der Bekanntmachung v. 19.3.1991 (BGBl. I S. 686), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 1.1.2026 (BGBl. 2026 I Nr. 9).
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz i. d. F. der Bekanntmachung v. 23.1.2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 15.7.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 236).
WaKüVO	Landesverordnung über die Zuständigkeit der Wasser- und Küstenschutzbehörden v. 4.12.2019 (GVOBl. 2019, 638), zuletzt geändert durch Art. 6 des Gesetzes v. 13.12.2024 (GVOBl. S. 875, 929).
WG LSA	Wassergesetz für das Land Sachsen-Anhalt v. 16.3.2011 (GVBl. LSA 2011, 492), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 1.10.2025 (GVBl. LSA S. 748).
WHG	Wasserhaushaltsgesetz v. 31.7.2009 (BGBl. I S. 2585), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes v. 9.1.2026 (BGBl. 2026 I Nr. 4).
WRRL	Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates v. 23.10.2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik (ABl. L 327, 22.12.2000, S. 1), zuletzt geändert durch Richtlinie 2014/101/EU der Kommission v. 30.10.2014 (ABl. L 311, 31.10.2014, S. 32).
WaStrG	Bundeswasserstraßengesetz i. d. F. der Bekanntmachung v. 23.5.2007 (BGBl. I S. 962; 2008 I S. 1980), zuletzt geändert durch Art. 3 des Gesetzes v. 12.8.2025 (BGBl. 2025 I Nr. 189).
WVG	Wasserverbandsgesetz v. 12.2.1991 (BGBl. I S. 405), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes v. 15.5.2002 (BGBl. I S. 1578).
W-VO	Verordnung (EU) 2024/1991 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 24.6.2024 über die Wiederherstellung der Natur und zur Änderung der Verordnung (EU) 2022/869 (ABl. L, 2024/1991, 29.7.2024).

Hinsichtlich aller weiteren, in diesem Abkürzungsverzeichnis nicht gesondert aufgeführten, Abkürzungen wird auf folgendes Standardwerk verwiesen:

H. Kirchner, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 11. Auflage, Berlin, Boston 2024.

Hinsichtlich aller in den Fußnoten zitierten Internetquellen, die nicht gesondert in dem unten beigefügten Literaturverzeichnis aufgeführt sind, befinden sich diese Quellen auf dem Stand des 22.3.2026.

Einleitung

Wie Menschen Moore nutzen, ist eine Zukunftsfrage. Sie stellt sich nicht nur aus ökologischer Sicht,[1] sondern hat grundsätzliche Relevanz. Wer nämlich bloß an kleinräumige Sümpfe denkt, irrt: Allein die Verbreitung deutscher Moorflächen entspricht der Größe von Rheinland-Pfalz.[2] Die hohe Flächenbedeutung mag überraschen, ist aber nachvollziehbar, wenn man sich vergegenwärtigt, wie Moore über Jahrhunderte bis hin zur Unkenntlichkeit durch Entwässerung kultiviert wurden.[3] Damit gingen beachtliche gesellschaftliche Fortschritte einher.[4] Von ihnen zeugt der deutsche Flächenmix bis heute: Über 90 % der Moorstandorte sind entwässert und werden großteils für Land- und Forstwirtschaft genutzt, die ursprünglich nur in trockeneren Regionen in Betracht kam.[5] Was sich kurz- und mittelfristig als betriebswirtschaftlich nutzbar erwies, erscheint mittlerweile aber in anderem Licht. Speziell die Landschaftsökologie konnte zeigen, wie hoch der gesellschaftliche Preis einer Entwässerung langfristig ausfällt: In Deutschland entfallen (neben weiteren Negativauswirkungen) etwa 7,5 % des nationalen Treibhausgasausstoßes auf die Entwässerung von Moorflächen[6] – wohlgemerkt Flächen, die bei hohen Wasserständen als bedeutendster natürlicher Kohlenstoffspeicher des Planeten gelten.[7] Schon deshalb ist ein Festhalten am *status quo* keine tragfähige Option, um diese Ökosysteme langfristig nutzen zu können. Dabei nimmt die Dringlichkeit des Problems zu. Wo sich Wälder von einer Kohlenstoffsenke zu einer CO_2-Quelle entwickeln,[8] wo Treibhausgasemissionen weiterhin hoch ausfallen,[9] Biodiversitätsverluste anhalten[10] und Klimawandelfolgen wie Was-

---

[1] Vgl. aus der Literatur eindrücklich *A. Proulx*, Moorland, 2022, passim.

[2] Vgl. *M. Wittnebel / S. Frank / B. Tiemeyer*, Thünen Working Paper 212, 2023, S. 37: „1,93 Mio. ha".

[3] Grundlegend *D. Blackbourn*, Eroberung, 2007, S. 175–195.

[4] Näher *M. Succow / L. Jeschke*, Moore, 2022, S. 35–77.

[5] Hierzu und zum Folgenden näher Erster Teil, A.II.1.b) und III.

[6] So *BMUV*, Moorschutzstrategie, 2022, S. 10.

[7] *WBGU*, Landwende, 2020, S. 76.

[8] *Expertenrat für Klimafragen*, Prüfbericht, 2025, Rn. 338 f.; *BMEL*, Bundeswaldinventur, 2024, S. 7.

[9] Für eine in der EU gleichwohl abnehmende Entwicklung *EU-KOM*, COM(2024) 498 final, S. 3–5.

[10] Für die EU näher *EU-KOM*, COM(2020) 635 final, S. 1–10.

sermangel, Dürren, Starkregen[11] und Hitzestress[12] zunehmen, kann es sich eine Gesellschaft nicht mehr leisten, auf die – ökologisch, ökonomisch und sozial wertvollen – Ökosystemleistungen von Mooren zu verzichten. Mitunter wird ein Landnutzungswandel in Aussicht gestellt, dessen Tragweite dem Kohleausstieg entspricht.[13] Wie diese Arbeit zeigen wird, geht es jedoch weniger um einen *Aus*stieg als um einen *Um*stieg – von einer entwässerten zu einer wiedervernässten Nutzung mit hohen Wasserständen. Die Gesetzgebung hat den damit verbundenen, für den deutschen Landnutzungssektor sogar teilweise rechtskräftig[14] festgestellten, Handlungsbedarf erkannt. Neuerdings verpflichtet etwa Art. 11 Abs. 4 der EU-Verordnung über die Wiederherstellung der Natur (W-VO)[15] Deutschland dazu, Wiedervernässungsziele für Moorböden zu erreichen, die weitergenutzt werden sollen. Offen bleibt, wie die Umsetzung zeitnah gelingt und korrespondierende Nutzungskonflikte am besten aufgelöst werden können.

Die Untersuchung möchte einen juristischen Beitrag zur Lösung dieser Problematik leisten. Der rechtswissenschaftliche Diskurs lässt eine vertiefte Auseinandersetzung bisher vermissen. In der Literatur mehren sich zwar zuletzt Veröffentlichungen, die von der allgemeinen Darstellung des Rechtsrahmens[16] über Einzelfragen[17] zu bestimmten Flächentypen[18] oder

---

[11] Zu den wasserbezogenen Auswirkungen des Klimawandels *WBGU*, Wasser, 2024, S. 35–38.

[12] Instruktiv für die Europäische Union *Copernicus EU*, Highlights, 2024, S. 13 f.

[13] So etwa *P. Sommer*, Politische Ökologie 169 (2022), 93 (93–96).

[14] Zu der (insoweit nicht mittels Revision angegriffenen) Verurteilung zum Erlass eines mit § 3a Abs. 1 KSG konformen Klimaschutzprogramms OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 16.5.2024 – OVG 11 A 31/22, juris.

[15] Die ausführliche Fassung jedes abgekürzt zitierten Rechtsaktes findet sich im obigen Rechtsaktsverzeichnis.

[16] Am umfassendsten bisher *S. Schlacke/M. Sauthoff*, Rechtsfragen, 2024, passim; für das Landeswasserrecht *dies.,* Rechtsgutachten, 2025, passim; für eine sog. moorschonende Stauhaltung *S. Schlacke,* Stauhaltung, 2025, passim; auf Behördenspielräume gerichtet *F. Dengler*, Hintergrundpapier, 2025, passim; auch für die Renaturierung von Auen *Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina*, Stellungnahme Juni 2024, passim; ferner *T. Reinholz/M. Kalis,* KlimR 2026, 66 (66–77); *W. Köck/M. Reese,* ZUR 2025, 403 (412–414); *S. Möckel*, UPR 2024, 336 (336–342); *K. Asemissen*, AgrB 2024, 276 (276–282); *N. Lemke/S. Hirschelmann*, Rahmenbedingungen, 2024, S. 2 f.; *W. Kahl/J. Rehder*, NR 2024, 334 (334 f.); *T. Reinholz*, KlimR 2024, 337 (337–340); überblicksartig (und z. T. veraltet) *H. Nitsch/J. Schramek*, Grundlagen, 2021, S. 53–88; *H. Grethe* u. a., Klimaschutz, 2021, S. 71–84; *S. Schlacke/F. Qasem*, Politische Ökologie 169 (2022), 38 (38–44); *F. Ekardt* u. a., Land 2020, 9, 83, S. 1 (1–24).

[17] Grundrechtliche Fragen monografisch aufarbeitend *H. Wiessner*, Renaturierung, 2025, passim; für das Verfassungs- und Unionsrecht *S. Möckel*, NuR 2024, 443 (443–453); für das Naturschutzrecht *D. Czybulka/L. Kölsch*, in: W. Wichtmann/C. Schröder/H. Joosten, Paludi, 2016, S. 143 (143–148); *J. Schäfer/C. Lechtape*, ZUR 2020, 150 (150–156); *J. Peters/J. Schäfer*, RdL 2022, 409 (409–415); für das Raumordnungsrecht *T. Uhl* u. a., Raumordnung, 2024, S. 17–28; für die W-VO *T. Tesing*, EurUP 2025, 220 (226–229); *F. Qasem/J. Rehder*, ZUR 2025, 3 (4–10); *W. Köck*, NuL 100 (2025), 40 (42–45); aus Sicht

Nutzungsformen[19] bis hin zu abstrakten[20] oder isolierten[21] Reformvorschlägen reichen. Noch fehlt aber eine übergreifende Aufarbeitung, die die rechtliche Ausgestaltung der wichtigsten Nutzungskonflikte an transparente Kriterien koppelt, für mehrere Handlungsfelder vergleicht, einordnet und mit dem Ziel bewertet, konkrete Änderungsvorschläge zu unterbreiten. Diese Lücke soll die Arbeit schließen. Dafür folgt sie einem steuerungstheoretischen Ansatz[22] und richtet sich wegen der ökologischen, ökonomischen und sozialen Flächenrelevanz an dem Nachhaltigkeitsprinzip aus. Damit ist das Vorhaben in der Lage, auch über den Moorkontext hinaus einen Beitrag zum juristischen Forschungsgespräch über die Effektivierung der Nachhaltigkeit zu leisten.[23] Im Zentrum stehen vielversprechende Instrumente des Umweltrechts. Zur Schwerpunktsetzung werden insbesondere Ansätze ausgeklammert, die darauf zielen, moorbezogene Treibhausgasemissionen zu bepreisen.[24] Vor diesem Hintergrund fragt die Arbeit: Wie können ausgewählte Instrumente *de lege lata* in praktisch relevanten Handlungsfeldern nachhaltig (zusammen)wirken? Welche Anpassungen empfehlen sich *de lege ferenda*, um eine nachhaltige Moorflächennutzung zu ermöglichen?

Diesem Erkenntnisinteresse folgend gliedert sich die Arbeit in drei Teile. Der *Erste Teil* widmet sich moorspezifischen Grundfragen (A), um anschließend das dreidimensionale Nachhaltigkeitsprinzip als Leitkonzept

---

des *Environmental Peacebuilding T. Reinholz* u. a., KlimR 2025, 44 (46–52); für das Beihilfenrecht *N.-P. Erler/A. Götz*, AUR 2024, 171 (171–180).

[18] Für den Wald etwa *W. Erbguth*, NuR 2016, 801 (801–803); für Agrarflächen *J. Schäfer/Y. Yilmaz*, Moorrevitalisierung, 2019, S. 10–60; ebenso *H. Wiessner*, Renaturierung, 2025, passim.

[19] Für eine nasse Bewirtschaftung etwa *J. Schäfer/C. Lechtape*, ZUR 2020, 150 (150–156); im Übrigen dominieren Publikationen zur Wiedervernässung, vgl. *S. Schlacke/M. Sauthoff*, ZUR 2025, 14 (21 f.).

[20] Vgl. *S. Schlacke/M. Sauthoff*, Rechtsfragen, 2024, S. 193–199; *SRU/WBBGR/WBW*, Renaturierung, 2024, Rn. 96–153, 159–183; *H. Grethe* u. a., Klimaschutz, 2021, S. 85–92; *J. Martínez* u. a., AUR 2022, 162 (165–169); *R. Nebelsieck*, Stellungnahme I, 2023, S. 5–15; *ders.,* Stellungnahme II, 2023, S. 12–31.

[21] Dezidierte Reformvorschläge (ohne vorausgehende Analyse) bei *GermanZero*, 1,5-Grad-Gesetzespaket, 2022, S. 1176–1193; für die GfP etwa *W. Wichtmann* u. a., Positionspapier, 2018, passim.

[22] Vgl. *A. Voßkuhle,* in: ders./M. Eifert/C. Möllers, GVwR I, 2022, §1 Rn. 17–28; näher Erster Teil, C.I.

[23] Vgl. dafür statt vieler *M. Kment,* Neujustierung, 2019, passim; näher Erster Teil, B.I. und C.I., II.

[24] Richtungsweisend für einen auch den Landnutzungssektor erfassenden Emissionshandel *European Scientific Advisory Board on Climate Change*, Recommendations, 2025, S. 137–162, 222–262; im Moorkontext *A. Schäfer* u. a., UBA Climate Change 44/2022, S. 67–71; zu handelbaren Naturschutzzertifikaten als *Nature Credits* näher *J. Markgraf*, ZUR 2025, 274 (274–282); vgl. zu *carbon credits* ferner *E. Brans*, JEEPL 19 (2022), 311 (326–330).

einzuführen (B). Dort kann es nicht darum gehen, den juristischen Nachhaltigkeitsdiskurs zu wiederholen. Vielmehr ist eine kompakte Darstellung geboten, die zu aktuell kritischen Fragen Stellung bezieht, das moorspezifische Erkenntnisinteresse aber nicht aus den Augen verliert. Der Kapitelschwerpunkt liegt daher auf den bereichsspezifischen Implikationen der Nachhaltigkeit und den damit korrespondierenden Rechtszielen. Sodann stehen die steuerungstheoretischen Ausgangsbedingungen im Fokus (C). Dort gilt es zu untersuchen, welche konkretisierten Anforderungen an ein nachhaltig wirkendes Instrumentarium zu stellen sind. Dafür zieht die Arbeit neben zwingenden Vorgaben des höherrangigen Rechts auch ergänzende Rationalitätskriterien heran, die die Bewertung der jeweiligen Steuerungsleistung anleiten. Der *Zweite Teil* beginnt mit dem Zulassungsregime (A). Hier werden rechtspraktisch wichtige Fragestellungen zu den jeweils einschlägigen Zulassungstatbeständen für Wiedervernässungsmaßnahmen im Wasser- und Waldrecht vertieft. Im Anschluss daran vergleicht das folgende Kapitel (B), welche moorspezifischen Konfliktlösungspotenziale die Bewirtschaftungsvorgaben des Wasser-, Agrar-, Naturschutz- und Waldrechts bereithalten. Eine ähnliche, aber noch spezifischere Ausrichtung wird für das Biotop-, Habitat- und Artenschutzrecht gewählt (C). Dort steht die Auflösung intraökologischer Zielkonflikte im Fokus. Das letzte Kapitel des *Zweiten Teils* (D) weitet die Perspektive: Es soll übergeordnet im Rahmen der nationalen Wiederherstellungsplanung und in der Raumordnung moorspezifische Steuerungspotenziale freilegen, auch bezogen auf eine Verzahnung mit den zuvor untersuchten Instrumenten. Da sich die wesentlichen Erkenntnisse der Arbeit erst im Zusammenspiel einer detaillierten *und* übergreifenden Betrachtung erschließen, ist es unvermeidlich, auch kleinteilige bzw. technische Einzelfragen zu berücksichtigen. Um den Leser*innen[25] dieser Arbeit dennoch eine hinreichende Orientierung zu bieten, finden sich innerhalb und am Ende der Kapitel Zwischenergebnisse, deren Quintessenz am Abschluss des *Zweiten Teils* rekapituliert wird (E). Der *Dritte Teil* knüpft zunächst an die Bewertungsmaßstäbe des *Ersten Teils* an und versucht eine nachhaltigkeitssensible Rollenverteilung der Instrumente zu entwickeln (A.). In einem zweiten Schritt werden für die untersuchten Instrumentenkomplexe möglichst konkrete Änderungsvorschläge unterbreitet (B) und zusammengefasst (C). Schließlich mündet die Arbeit in eine Zusammenfassung in Leitsätzen.

---

[25] Nicht alle Personen ordnen sich einem bestimmten Geschlecht zu (vgl. BVerfGE 147, 1 [19 f. Rn. 39 f.] – Drittes Geschlecht) oder fühlen sich durch das generische Maskulinum sprachlich repräsentiert. Dem versucht die Arbeit Rechnung zu tragen. Wo möglich, wird eine inklusive Formulierung bevorzugt, im Übrigen ein Gender-Asterisk gesetzt.

Erster Teil

Moorflächen, Nachhaltigkeit, Steuerung

A. Moorflächen als Realbereich

Um den Realbereich[1] der Moorflächen zu erschließen, sind nicht-juristische Begriffe einheitlich zu verwenden (I). Die relevanten Wirkungszusammenhänge können anhand moorbezogener Ökosystemleistungen und Biodiversität skizziert werden (II). Daraus leitet sich eine mehrdimensionale Nachhaltigkeitsbedeutung ab (III). Ausgehend von der deutschen Flächenverteilung werden die Nutzungsaktivitäten auf den Referenzflächen (IV) schließlich in einen übergeordneten Nachhaltigkeitskontext gestellt (V).

I. Begriffsbestimmungen

1. Moorflächen und Wasserstufen

Die Arbeit untersucht naturnahe, entwässerte und wiedervernässte Moorflächen. Deren Böden sind in der Lage, an Ort und Stelle zu wachsen, wenn Pflanzen, die absterben, infolge dauerhafter Wassersättigung nicht vollständig abgebaut werden.[2] Mit einer jährlichen Zuwachsrate von ca. 0,5 bis 1,5 mm in Mitteleuropa konnten sich in Deutschland über Jahrtausende Pflanzenablagerungen von mitunter mehr als 10 m entwickeln.[3] Terminologisch ist „Moorfläche" kein Rechtsbegriff, sondern wird hier als Synonym für „organische Böden" gebraucht.[4] Dieser Begriff ist voraussetzungsvoll.[5] Er geht auf die Welternährungsorganisation (FAO) zurück und ist vom Weltklimarat (IPCC) übernommen worden.[6] Dessen Leitlinien beschränken sich weder auf die klassische Moor-Definition der „Bodenkundlichen

---

[1] Zur „Realbereichsanalyse" als Teil des hier verfolgten Steuerungsansatzes *A. Voßkuhle*, in: ders./M. Eifert/C. Möllers, GVwR I, 2022, § 1 Rn. 29–36; *ders.*, in: H. Bauer u. a., Umwelt, 2002, S. 171 (190 f.).

[2] Vgl. *AG Boden*, Kartieranleitung KA 6, 2024, S. 448.

[3] *M. Succow/L. Jeschke*, Moore, 2022, S. 86 bzgl. mecklenburgischer Kesselmoore.

[4] So etwa auch *GMC*, Informationspapier, 2023, S. 1 in Fn. 1.

[5] Instruktiv *M. Wittnebel/S. Frank/B. Tiemeyer*, Thünen Working Paper 212, 2023, S. 2–5.

[6] Siehe im Einzelnen *FAO*, WRB, 1998, Chapter 3; *IPCC*, Supplement, 2014, Chapter 1.6.

Kartieranleitung KA 5“[7] noch auf den Begriff „Torf“[8] oder Feuchtgebiete. Vielmehr differenziert der IPCC nach der Mächtigkeit des organischen Bodenhorizonts und dem darauf bezogenen Kohlenstoffanteil.[9] Die IPCC-Definition hat sich heute als Bezugsgröße etabliert.[10] Sie setzt sich aus einer Kombination mehrerer Kriterien zusammen, die hier nicht vertieft werden müssen.[11] Entscheidend ist, dass in dieser Arbeit in Übereinstimmung mit dem deutschen Moorbodenmonitoring[12] mehrere Bodentypen erfasst werden, die große Mengen organischer Ablagerungen enthalten. Einer entsprechend erweiterten Klassifizierung folgt auch die im Jahr 2024 aktualisierte „Bodenkundliche Kartieranleitung KA 6“[13]. In diesem Sinne richtet sich die hiesige Untersuchung neben klassischen Moorböden unter anderem auch auf Moor- und Anmoorgleye, Hochmoor-, Niedermoor- und Anmoorstagnogleye, Tiefumbruchböden aus Hoch- und Niedermoortorfen und Sandmischkulturen.[14] Daneben lassen sich Moorflächen nach mehreren Kriterien typisieren, etwa nach Vegetationsformen (ökologische Moortypenbildung), der Wasserspeisung und der Entwicklungsgeschichte (hydrologisch-genetische Moortypenbildung).[15] Den Oberbegriff „Moorflächen“ zu verwenden, ist insofern nicht zwingend, erfolgt aber bewusst:[16] An „Moore“ als ursprünglich nicht wissenschaftlich gebrauchten,[17] heute aber etablierten Schlüsselbegriff (statt an „Organmaterial“ oder „Feuchtgebiete“) anzuknüpfen, ist eingängig. Durch die weit gefasste Betonung von „Flächen“ statt „Böden“ soll auf die für eine nachhaltige Nutzung maßgeblichen Ökosysteme verwiesen werden. Der Oberbegriff lässt zu-

---

[7] *AG Boden*, Kartieranleitung, 2005, S. 257–262: 30 cm Torfhorizont mit mind. 30 % organischer Substanz.

[8] Zu Definitionsfragen *D. Koppisch,* in: M. Succow / H. Joosten, Moorkunde, 2012, S. 8 f.

[9] *IPCC*, Guidelines, 2006, Chapter 3 Annex 3A.5.

[10] Etwa im Rahmen der deutschen Berichterstattung unter der UN-Klimarahmenkonvention, vgl. *UBA*, Climate Change 43 / 2021, S. 537 f.; vgl. auch *BMUV*, Moorschutzstrategie, 2022, S. 5 f.

[11] Aufbereitend *M. Wittnebel / S. Frank / B. Tiemeyer*, Thünen Working Paper 212, 2023, S. 2–5.

[12] Für das Offenland *S. Frank* u. a., Thünen Working Paper 199, 2022, passim; für den Wald *M. Gabriel* u. a., Thünen Working Paper 226, 2023, passim.

[13] Eingehend *AG Boden*, Kartieranleitung KA 6, 2024, S. 448–459.

[14] Vgl. *M. Wittnebel / S. Frank / B. Tiemeyer*, Thünen Working Paper 212, 2023, S. 5.

[15] Eingehend m. w. N. *M. Succow / L. Jeschke*, Moore, 2022, S. 83–146; zu Vegetationsformen *I. Koska / M. Succow / U. Clausnitzer,* in: M. Succow / H. Joosten, Moorkunde, 2012, S. 112–128; zur hydrologischen Sicht *F. Edom,* in: M. Succow / H. Joosten, Moorkunde, 2012, S. 185–228.

[16] So auch *Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina*, Stellungnahme Juni 2024, S. 16; „Moorböden“ und „Moor(boden)flächen“ gebrauchend und „Moorflächen“ als Oberbegriff heranziehend *SRU*, Umweltgutachten 2012, S. 243 f.; die Bundesregierung wählt den Oberbegriff „Moorböden“ *BMUV*, Moorschutzstrategie, 2022, S. 5.

[17] Zu Begriffshistorie *H. Joosten / M. Succow,* in: dies., Moorkunde, 2012, S. 2 f.

dem besser erkennen, dass oft anthropogene Nutzungsformen ohne moortypische Vegetation im Untersuchungszentrum stehen.

Wasserstände auf Moorflächen werden in der Landschaftsökologie nach Wasserstufen differenziert.[18] Dem folgt diese Arbeit. Als grundsätzlich moor- und torferhaltend gelten *überstaute* (winterlich 150 bis 10 cm, sommerlich 140 bis 0 cm über Flur), *nasse* (winterlich 10 cm über bis 5 cm unter Flur, sommerlich 0 bis 10 cm unter Flur) und *sehr feuchte* (winterlich 5 bis 15 cm, sommerlich 10 bis 20 cm unter Flur) Wasserstände. *Feuchte* Wasserstände (winterlich 15 bis 35 cm, sommerlich 20 bis 45 cm unter Flur) gehen mit einer leichten Torfzehrung einher. Unterhalb von *mäßig-feuchten* Wasserständen (winterlich ab 35 cm, sommerlich ab 45 cm unter Flur) wird von einer starken Torfzehrung ausgegangen.[19]

2. Ökosystemleistungen und Biodiversität

Naturwissenschaftliche Wirkungszusammenhänge lassen sich anhand von Ökosystem(dienst)leistungen[20] nachvollziehen. Über dieses Konzept können Erkenntnisse der Umweltforschung an weitere Disziplinen angebunden werden. Im Folgenden dient es der Problemdarstellung.[21] Es bestehen verschiedene Definitionsbemühungen.[22] Die Arbeit versteht darunter „direkte und indirekte Beiträge von Ökosystemen zum menschlichen Wohlergehen, das heißt Leistungen und Güter, die dem Menschen einen direkten oder indirekten wirtschaftlichen, materiellen, gesundheitlichen oder psychischen Nutzen bringen“[23]. Neben *Basisleistungen* ohne menschlichen Bezug, etwa Photosynthese, können drei weitere Typen bestimmt werden: Versorgungs-, Regulations- und kulturelle Leistungen.[24] *Versorgungsleistungen* betreffen natürliche Rohstoffe, die in der Regel durch menschliches Zutun bereitgestellt werden, etwa durch landwirtschaftliche Produktion. *Regulationsleistungen* sind diesen vorgeordnet: Sie beschreiben, inwieweit Ökosysteme unter anderem das Klima, Schadstoffkonzentrationen oder

---

[18] Diese etablierte Darstellung folgt *H. Joosten* u. a., BfN-Skripten 350, 2013, S. 40 f.; aufbauend auf *I. Koska* u. a., in: M. Succow / H. Joosten, Moorkunde, 2012, S. 112–184.

[19] Vgl. zu den Begriffen *H. Nitsch / J. Schramek*, Grundlagen, 2021, S. 9 m. w. N.

[20] Dem *P. R. Ehrlich / A. H. Ehrlich*, Extinction, 1981, S. 82–145 zugeschriebenen Begriff gehen Vorgänger-Konzepte voraus, *C. Schröter-Schlaack* u. a., in: C. van Haaren / C. Albert, TEEB DE, 2016, S. 26 (39 f.). Hier werden mit *S. Marzelli* u. a., TEEB DE, 2012, S. 80 darunter „alle physikalischen, chemischen und biologischen Prozesse und Wechselwirkungen, die in verschiedenen Ökosystemen stattfinden“ verstanden.

[21] Eine ökonomische Bewertung wird in dieser Arbeit nicht verfolgt.

[22] Instruktiv *C. Schröter-Schlaack* u. a., in: C. van Haaren / C. Albert, TEEB DE, 2016, S. 26 (28–50).

[23] *S. Marzelli* u. a., TEEB DE, 2012, S. 80.

[24] Hierzu und zum Folgenden *MEAB*, Ecosystems, 2003, S. 26–32.

den Wasserabfluss regulieren. Schließlich können *kulturelle Leistungen* zur Erholung beitragen, Tourismus fördern und das gesellschaftliche Erbe einer Landschaft prägen.

Ökosysteme zeichnen sich ferner durch ihre Biodiversität aus. Unter dem nicht immer einheitlich gebrauchten Begriff[25] versteht die Arbeit angelehnt an Art. 2 der UN-Biodiversitätskonvention die Vielfalt lebender Organismen innerhalb der Arten (innerartliche genetische Diversität), zwischen den Arten (Artendiversität) und die Vielfalt von Lebensräumen. Biodiversitätsaspekte können nicht schematisch einzelnen Leistungen eines Ökosystems zu- oder untergeordnet werden.[26] Vielmehr bestehen übergreifende Interdependenzen.[27]

3. Paludikultur

Moorflächen können mit abgesenkten und oberflächennahen Wasserständen bewirtschaftet werden.[28] Für Letzteres hat sich der Begriff „Paludikultur“[29] etabliert. Im weiteren Sinne ist die „produktive Nutzung nasser Moorstandorte“[30] gemeint – enger gefasst: die „land- und forstwirtschaftliche Produktion auf wiedervernässten organischen Böden bei Erhalt des Torfkörpers“[31]. Im Zentrum stehen Feuchtgebietspflanzen zur Produktion von Biomasse, Arzneimitteln und Energieträgern – seltener Nahrungsmittel.[32] Bis auf Einzelfälle[33] kommen Tierhaltungen kaum in Betracht. Grundsätzlich ist zwischen *Anbau*-Paludikultur, einer gezielten Ansaat oder Anpflanzung, und *Nasswiesen*-Paludikultur zu unterscheiden, aus der eine natürliche Dauergrünlandvegetation hervorgeht.[34] Für Letztere gelten die Ernte von Seggen zur Verwertung als Energiebiomasse oder Ein-

---

[25] Eingehend zur Begriffsgeschichte und -entwicklung *V. Roden*, Biodiversität, 2017, S. 9–16.

[26] Vgl. *A. Bonn* u. a., in: V. Hartje / H. Wüstemann / dies., TEEB DE, 2015, S. 136.

[27] Grundlegend hierzu *B. Cardinale* u. a., Nature 486 (2012), 59 (60 f.).

[28] Instruktiv *Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina*, Stellungnahme Juni 2024, S. 64 f.

[29] Vgl. *palus* („Sumpf“) und *cultura* („Bewirtschaftung“). Der Begriff geht auf die Forschungsarbeit um *Hans Joosten* zurück, erstmals *W. Wichtmann / H. Joosten*, International Mire Conservation Group Newsletter 2007 / 3, 24 (24–27), grundlegend W. Wichtmann / C. Schröder / H. Joosten, Paludi, 2016, passim; *C. Schröder* u. a., Mires and Peat 16 (2015), 1 (1–18); *S. Abel* u. a., Klimaschutz, 2019; *A. Schäfer* u. a., UBA Climate Change 44 / 2022; *A. Nordt* u. a., Paludikultur, 2022; *MLUV-MV*, Paludikultur, 2017.

[30] W. Wichtmann / C. Schröder / H. Joosten, in: dies., Paludi, 20162016, S. 1–3.

[31] *MLUV-MV*, Paludikultur, 2017, S. 24.

[32] Im Detail *C. Oehmke / S. Abel*, in: W. Wichtmann / C. Schröder / H. Joosten, Paludi, 2016, S. 22 (22–38).

[33] So etwa Wasserbüffel, näher *C. Schröder* u. a., Mires and Peat 16 (2015), 1 (1–10).

[34] Instruktiv *H. Nitsch / J. Schramek*, Grundlagen, 2021, S. 37 f.

Sachregister

Abwägungsdirektiven 131–133, 137, 150
Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz *siehe* Natürlicher Klimaschutz

Anthropozän 24, 37–42, 67, 90, 311
– große Beschleunigung 37 f.
– Konzept 23 f.
– Landwende im Anthropozän 23 f.
– Ökologisierung des Rechts 41
– Rechtswissenschaftliche Implikationen 37–40
– Transnationalisierung des Rechts 39 f.
Agrarbeihilfenrecht *siehe* Gemeinsame Europäische Agrarpolitik / GAP

Bauleitplanung 299 f.
Beihilfenrecht *siehe* Gemeinsame Europäische Agrarpolitik / GAP
Berufsfreiheit 79, 87, 99
Biodiversität 10, 18–19, 29–30, 43–45, 54–56
– Begriff 10
– *Global Biodiversity Framework* 55, 62
– Rechtsziele 53–59
Bodenabtrag 50, 204–208, 211
Bodenkundliche Kartieranleitung 7 f.

Drainage 13 f., 104, 369

Effektivitätsprinzip
– als instrumentelle Ausprägung 114, 119, 133, 148 f., 152, 156, 158 f., 166, 224, 233 f., 272 f., 275, 303, 317, 312–323, 336, 347 f., 356, 358, 360, 368, 370, 379
– als Maßstab 89 f.
Effizienzprinzip
– als instrumentelle Ausprägung 151, 224, 273, 275, 277, 303 f., 325, 332, 355, 362, 365 f., 370
– als Maßstab 91–93
Eigentumsgarantie 79–86, 243, 339, 341, 368, 370
– ausgleichspflichtige Inhalts- und Schrankenbestimmungen 85 f., 297, 345, 368, 374
– Eigentumsfähigkeit von Wasser 79–81
– Enteignung 81, 83, 338 f.
– Ökologiepflichtigkeit 82
– Situationsgebundenheit des Grundeigentums 82–84, 88, 99, 155, 389
– Sozialpflichtigkeit 81–83, 88, 99
Entwässerung 13 f., 105–108, 141 f., 344

Freiwilligkeitsgrundsatz 36, 45, 65, 68, 73, 78, 88, 99, 184, 193, 229, 233, 272, 339, 368

Gemeinsame Europäische Agrarpolitik / GAP 54, 184, 189–195, 362–364
– Ackerland 193, 363, 365
– GLÖZ 1 194 f.
– GLÖZ 2 197 f.
– GLÖZ 9 196 f.
– Grundlagen 53 f., 183 f.
– Grünfutterpflanzen 192, 363, 365
– Förderfähigkeit entwässerte Nutzung 186–188

– Förderfähigkeit Paludikultur 188–197
– Landwirtschaftliche Fläche 186, 189–192, 195, 231–232, 239, 362–364, 369
– Landwirtschaftliche Tätigkeit 187, 189–191, 193, 198, 228, 231, 361–362
– Moorbegriff 185 f.
– Nationaler Strategieplan 192, 187 f.
– Reformvorschläge 360–370
Gute fachliche Praxis
– im Agrarumweltrecht 199–205
– im Waldrecht 220 f.
Landdegradation / Landdegradationsneutralität 62, 281, 383
Landschaftsökologie 11–19
Landwirtschaft 189–191, 203–204, 231–232, 362, 371
Instrumentenmix *siehe* Instrumentenverbund
Instrumentenverbund 71, 73, 88–89, 93
– Begriff 71 f.
– Maßstäbe für einen nachhaltigen Verbund 88–97
– abstrakte Rollenverteilung einschlägiger Instrumente 315–321
Integrationsprinzip 34 f.
– als instrumentelle Ausprägung 126, 148–152, 157 f., 166, 172, 209, 216, 234 f., 259, 275, 291, 295, 305, 309, 316–320, 336 f., 351, 355, 382
– als Maßstab 96 f.

Handlungsfelder 51–53, *siehe auch* Wiedervernässung; Paludikultur
– Flächenverfügbarkeit 53, 68, 148, 279 f., 287, 297, 301 f., 316 f., 388
– umsetzungsbezogene 53, 68, 388
– Verfahrensbeschleunigung 53, 68, 91, 97, 122, 126–128, 149, 152, 155, 271, 277, 318, 328, 330, 333, 336–341, 353, 376
– vorhabenbezogene 53

Klimaanpassung 23, 53, 56, 133, 166, 194, 228, 258, 347, 349
– als Rechtsziel 62, 66, 194, 209, 292
– Klimaanpassungsgesetz / KAnG 58, 133, 135, 150
– Staatliche Strategien 44 f., 58
– Pariser Abkommen 56
Klimaschutz 47–49, 52–53, 57–58, 75–77, 132–135, 194 f., 350–351
– Auswirkungen des Klimawandels 18 f., 23, 44
– Begriff 53 f.
– intertemporale Freiheitssicherung 76–78, 82–84
– Klimaneutralität 47, 52, 58
– Klimaschutzbeschluss 35, 57, 75–79, 172, 306, 339
– Klimaschutzgebot 75 f.
– LULUCF-VO 56–58
Kohärenzprinzip
– als instrumentelle Ausprägung 229, 256, 271, 278, 302 f., 351, 358, 363, 370, 372
– als Maßstab 93–96
Kompensationsprinzip
– als instrumentelle Ausprägung 134, 150, 170, 209 f., 213, 214–219, 225, 232, 242 f., 255, 258 f., 266, 269, 276 f., 326, 375 f.
– als Maßstab 98
– kompensatorische Zielverfolgung im Bewirtschaftungsregime 234 f.
Konsistenzprinzip
– als instrumentelle Ausprägung 156 f., 228 f., 232, 272, 311, 323, 330, 343, 363, 371
– als Maßstab 93–96

Moor *siehe* Moorflächen
Moorbodenmonitoring 8
Moorflächen
– Agrarmoorflächen 29
– Begriff 7 f., 61 f., 200 f., 205
– moorreiche Bundesländer 21
– organische Böden 7 f.
– Torf 8 f., 11, 13–15, 239
– Typen 11–17
– Verteilung 20 f.
– Waldmoorflächen 20

– Wasserstufen 9, 11, 13, 43 f., 47 f., 149, 188, 298
Moor-Photovoltaik 11

Nachhaltigkeit
– Begriffe 26–35
– Feuchtgebiete 8, 55, 347
– Hartwick-Regel 31 f., 33
– im Anthropozän 40–42
– Konkretisierung für Moorflächen 42–44
– kritische Belastungsgrenzen 24, 34 f., 43, 46, 56, 91, 157, 175, 188, 202, 209, 224–226, 276, 296, 305 f., 310 f., 316, 318, 368, 371
– Landwende im Anthropozän 23 f.
– Managementregeln 27 f.
– Nutzungskonflikte 227, 317, 355
– ökologische Infrastrukturen 42, 67, 90, 276, 303, 310, 388
– als Prinzip 36 f.
– Relevanz 21 f.
– Staatliche Strategien 44–46
– *Sustainable Development Goals* 36 f.
Naturschutzrecht 66, 69, 73, 200
– Artenschutz 260–270, 276–278, 380 f.
– Biotopschutz 237–245, 272 f., 378 f.
– Eingriffsregelung 208–218, 375–377
– Grünlanderhaltung / Dauergrünland 192, 194, 196–198, 205–207, 232 f., 363–367
– Gute fachliche Praxis 199–205, 222 f.
– Habitatschutz 48, 60, 63, 186, 194, 196, 246–259, 273–275
– Landwirtschaftsprivileg 204 f., 225, 231 f.
– Selbstkompensation 214–217, 375 f.
Natürlicher Klimaschutz
– Aktionsprogramm 22, 45 f., 193
– Begriff 22 f.
– Bedeutung im Raumordnungsrecht 291 f.
– Bedeutung für künftige Reformvorschläge 350 f.
ökologische Infrastrukturen 42, 67, 90, 276, 303, 310, 388
Ökosystemleistungen 9 f., 12 f., 16 f., 21 f.
– Archive der Landschaft 13
– Kohlenstoffspeicher 1, 12, 195, 294
– natürliche Senke / Senkenleistung 16, 18, 22, 135
– Wasserrückhalt 18, 110, 129 f., 150, 155, 165–168, 180, 182, 330, 340 f., 347–350, 357–359

Paludikultur 189–191, 193, 197–198, 204, 230–232
– Anbau-Paludikultur 10
– Begriff 10 f.
– gesetzlicher Definitionsvorschlag 323
– Nasswiesen 11
– Wiedervernässte Moorflächen 15–17
planetary boundaries siehe kritische Belastungsgrenzen
Planfeststellung 116–135, 148 f., 291
– Abwägungsgebot 132–135, 149 f.
– Konzentrationswirkung 97, 120, 128 f.
– Planungsleitsätze 130 f.
– Planrechtfertigung 130
Plangenehmigung 122, 126, 148 f., 337 f.

Raumordnungsrecht 286–301
– abschließende Abwägung 298 f.
– Fachplanungsprivileg 305
– Festlegungsinhalte 295–298
– Raumbedeutsamkeit 288
– Raumordnungspläne 290 f.
– Vorranggebietsplanung 293 f., 303 f., 316 f.
– Ziele der Raumordnung 290 f., 307
– Reformvorschläge 381–383
Realbereich 7, 42, 68, 95
Renaturierung 2 f., 15, 168, 359 f.

Steuerung / Steuerungsansatz 69–74, 88, 147, 223, 271, 301–302
– Anreizwirkung 188, 230, 366
– Grundbegriffe 69–72
– im Nachhaltigkeitskontext 70 f.
– Maßstabsbildung 88 f.

– Steuerungsdefizite 151, 226, 308 f.
– Steuerungsleistung 147, 151, 223, 271

Treibhausgasemissionen
– CO2 11 f., 14 f., 16 f., 20 f., 58 f., 156
– Lachgas 12
– Methan 12, 16 f.
Trilemma der Landnutzung 24 f.

UVP 117 f., 122 f., 157 f.

Waldrecht 137–146, 151
– Baumarten 11, 48, 138–141
– Bestockung 141–142, 145, 220–221
– Gute fachliche Praxis 222 f.
– landesrechtliche Waldbegriffe 137–140, 152 f.
– Legalausnahme-Vorschläge 346 f., 377 f.
– Kahlhieb 144 f., 220
– Wald- bzw. Moordefinitionsvorschlag 323
– Umwandlung 142 f.
– Wiederaufforstungspflichten 220 f.
– W-VO 65–67
Wasserrecht
– Anzeigevorbehalt 141, 144, 343 f.
– Bewirtschaftungsgrundsätze 166, 173, 182
– Bewirtschaftungsplanung 161, 163, 165
– Bewirtschaftungsziele 110, 161–175
– Duldungspflichten 129, 155 f., 340
– Gewässerausbau 111 f., 116 f., 178 f., 317, 330–338
– Gewässerbenutzung 108 f.
– Gewässerdurchgängigkeit 165, 348, 356
– Gewässer-Einordnung 103 f., 151 f., 227, 328 f.
– Gewässerunterhaltung 109 f., 180 f., 330, 358–359
– Grundwasser 80–81, 103–104, 111–112, 162–163, 175–176
– guter mengenmäßiger Zustand 175 f.
– guter ökologischer Zustand / gutes ökologisches Potenzial 164–174
– Erlaubnisfreiheit 105–107, 344 f.
– Fließgewässer 30, 104, 164
– Kleingewässer 163, 173, 224
– Kombination von Maßnahmen 111–113, 119 f.
– Probestaumaßnahmen 154 f., 339–343
– Qualitätskomponenten 164, 167, 169 f.
– Schutz umliegender Grundstücke 176 f.
– Stufen- und abschnittsweiser Gewässerausbau 117 f., 148 f., 159 f.
– Umsetzungsverantwortung 178–181, 233 f.
– Verschlechterungsverbot 63, 165, 167, 225 f.
– Wasserkörper 162–164, 167, 170
– WRRL 109–110, 162, 179–180, 346
– Zulassung des vorzeitigen Beginns 127 f.
– Zuständigkeitsverteilung 126, 156, 345
Wiederherstellung 63, 65, 250, 274, 281, 285–286, 377
Wiederherstellungsverordnung / W-VO 59–67, 136, 280–283, 303, 325, 364
– Bedeutung bei Abwägungen 136, 159, 172 f., 234 f., 249 f., 253, 257, 274 f.
– Grundbegriffe 60 f.
– Rechtsziele 62–64
– Wiederherstellungsplanung 279–285, 302 f., 316 f., 319 f.
Wiedervernässung 15–18, 108, 110, 330, 359
Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit
– Nachhaltigkeitsrelevanz 21 f., 51 f.
– Einordnung einschlägiger Rechtsziele 53–58, 65 f.

Zielkonflikte 29, 44, 46, 165, 271