



GREIFSWALD
MOOR
CENTRUM

Aktuelle Hemmnisse und Weiterentwicklungsoptionen im Ordnungs- und Planungsrecht zugunsten der Moorrevitalisierung als Umsetzung von Klimaanpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen

Rechtswissenschaftliche Studie

Schäfer, J. & Yilmaz, Y.

Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe
04/ 2019



Bild: Sabine Wichmann

Zitiervorschlag | suggestion for citation:

Schäfer, J. & Yilmaz, Y. (2019) Aktuelle Hemmnisse und Weiterentwicklungsoptionen im Ordnungs- und Planungsrecht zugunsten der Moorrevitalisierung als Umsetzung von Klimaanpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen. Rechtswissenschaftliche Studie. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 04/2019 (Selbstverlag, ISSN 2627-910X), 67 S.

Für den Inhalt der Arbeiten sind die Verfasser verantwortlich. | Authors are responsible for the content of their publications.

Impressum | Imprint

Herausgeber | publisher:

Greifswald Moor Centrum | Greifswald Mire Centre

c/o Michael Succow Stiftung

Ellernholzstraße 1/3

17489 Greifswald

Germany

Tel: +49(0)3834 8354210

Mail: info@greifswaldmoor.de

Internet: www.greifswaldmoor.de

Das Greifswald Moor Centrum ist eine Kooperation von Universität Greifswald, Michael Succow Stiftung und DUENE e.V. | The Greifswald Mire Centre is a cooperation between University of Greifswald, Michael Succow Foundation and DUENE e.V.

UNIVERSITÄT GREIFSWALD
Wissen lockt. Seit 1456



**Succow
Stiftung**

DUENE e.V.
at the Institute of Botany
and Landscape Ecology



Diese Studie wurde durch das Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V. – IKEM im Rahmen des Projektes MORGEN: Moorrevitalisierung als Greifswalder Anpassungsstrategie – Entwicklungsperspektiven durch nasse Nutzung durchgeführt. Das Projekt MORGEN ist ein Verbundvorhaben der Michael Succow Stiftung, der Universität Greifswald und der Universitäts- und Hansestadt Greifswald. Das Projekt wird über den Projektträger ZUG gefördert vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.



Gefördert durch:



Bundesministerium
für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages



MORGEN – Moorrevitalisierung als Greifswalder Anpassungsstrategie

Rechtswissenschaftliche Studie zu aktuellen Hemmnissen und Weiterentwicklungsoptionen im Ordnungs- und Planungsrecht zugunsten der Moorrevitalisierung als Umsetzung von Klimaanpassungs- und Klimaschutzmaßnahmen

ERSTELLT VON

Ass. jur. Judith Schäfer

Ass. jur. Yasin Yilmaz

IM AUFTRAG DER

Michael Succow Stiftung

Inhaltsverzeichnis

1.	Zusammenfassung	5
2.	Einleitung	8
3.	Bestandsaufnahme der rechtlichen Vorgaben für die Wiedervernässung von degradierten Moorflächen	10
3.1	Pachtvertragskonstellationen	10
3.1.1	Allgemeines zu allen drei Pachtvertragskonstellationen	11
3.1.1.1	Landpachtvertrag	11
3.1.1.2	Möglichkeiten zur Anpassung des Pachtvertrages	11
3.1.2	Erste und zweite Pachtvertragskonstellation	13
3.1.3	Dritte Pachtvertragskonstellation	13
3.1.4	Anpassung des Pachtzinses	14
3.2	Sonderkonstellationen	15
3.2.1.	Unterverpachtung	15
3.2.2.	Pflugtausch	16
3.3	Öffentliches Recht	18
3.3.1	Wasserrecht	18
3.3.1.1	Gesetzliche Grundlagen	18
3.3.1.2	Gesetzlicher Anwendungsbereich	19
3.3.1.3	Wasserrechtliche Gestattungen	20
3.3.1.4	Tatbestandsvoraussetzungen für die Erteilung einer wasserrechtlichen Gestattung	21
3.3.1.5	Umweltverträglichkeitsprüfung	23
3.3.1.6	Wasserrechtlicher Planfeststellungsbeschluss und Plangenehmigung	24
3.3.2	Naturschutzrecht	27
3.3.2.1.	Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	27
3.3.2.2	Grünlandumbruchverbot	31
3.3.2.3.	Natura 2000-Gebiete	33
3.3.2.4.	Artenschutz	37
3.3.2.5	Flächenbewirtschaftung	39
3.3.3	Bauplanungsrecht	48
3.3.3.1	Bauleitplanung	48
3.3.3.2.	Baugenehmigung	53
3.4	Wechselwirkungen	55
4.	Konkrete Gesetzesänderungsvorschläge	57
4.1.	Landwirtschaftsdefinition	57
4.2.	Gesetzliche Ausnahmen für Paludikultur	58

4.2.1.	Grünlandumbruchverbot	58
4.2.2.	Biotopschutz	59
5.	Literaturverzeichnis	61
6.	Anlagen	63
6.1	Anlage 1 – Definitionen gesetzlich geschützter Biotope gemäß Anlage 2 zu § 20 Abs. 1 NatSchAG M-V	63

Abkürzungsverzeichnis

BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BMEL	Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
DGERhG M-V	Gesetz zur Erhaltung von Dauergrünland im Land Mecklenburg-Vorpommern
GrdstVG	Grundstücksverkehrsgesetz
GWB	Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen
LPachtVG	Landpachtverkehrsgesetz
LPIG M-V	Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern
LWaG M-V	Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern
NatSchAG M-V	Gesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern zur Ausführung des Bundesnaturschutzgesetzes
ROG	Raumordnungsgesetz
UVP	Umweltverträglichkeitsprüfung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz
WHG	Wasserhaushaltsgesetz

1. Zusammenfassung

Die Wiedervernässung degradierter Moorflächen bietet große Potenziale zur Einsparung von Treibhausgasen. Trockene Moorflächen setzen im Gegensatz zu nassen Flächen enorme Mengen an Kohlenstoffdioxid frei und tragen somit zur weltweiten Klimaerwärmung bei. Bei den trockenen Moorflächen handelt es sich zu einem großen Teil um landwirtschaftliche Flächen, die sich nach der Wiedervernässung nicht mehr für die konventionelle Landwirtschaft eignen. Aus diesem Grund müssen alternative Nutzungskonzepte für die Flächen, wie Paludikultur entwickelt und umgesetzt werden. Die praktische Umsetzung dieser Konzepte begegnet im Moment noch einigen rechtlichen Hemmnissen, sodass für die Landwirte wenig Anreize bestehen, von konventioneller Landwirtschaft zu Paludikultur zu wechseln. Die zentralen rechtlichen Hemmnisse sind im Zivilrecht bei den Pachtvertragskonstellationen und im Öffentlichen Recht im Wasser-, Naturschutz- und Bauplanungsrecht angesiedelt. Ein weiteres Kapitel dieser Studie beschäftigt sich mit den Wechselwirkungen der beiden Rechtsgebiete. Innerhalb der Hemmnisanalyse wurde vor allem Bundesrecht untersucht. Die Prüfung landesrechtlicher Bestimmungen wurde am Beispiel Mecklenburg-Vorpommerns vorgenommen, wobei diese Prüfungsergebnisse im Hinblick auf die Ähnlichkeit der Landesgesetze regelmäßig auf andere Bundesländer übertragbar sind.

Pachtvertragskonstellationen

Beginnend bei den Landpachtverträge über die Moorflächen ist aus zivilrechtlicher Sicht eine Anpassung notwendig, da Paludikultur andere Anforderungen an das Pachtgrundstück stellt als die bisherige konventionelle Landwirtschaft. So sind grundlegende bauliche Veränderungen auf den Flächen nötig, um den Wasserstand auf Flurhöhe anzuheben. Hinsichtlich der konkreten Pachtvertragskonstellationen, egal ob nur Personen des Privatrechts oder auch die öffentliche Hand als Flächenverpächter beteiligt sind, gibt es keine Besonderheiten, da die öffentliche Hand in diesem Fall privatrechtlich handelt. Zur für Paludikultur nötigen Anpassung der Landpachtverträge bietet sich insbesondere eine Vertragsänderung an. Das ursprüngliche Pachtverhältnis einschließlich etwaiger Pfandrechte kann so fortbestehen und nur einzelne Vertragsmodalitäten geändert werden. Daneben ist grundsätzlich auch eine Erlaubnis des Verpächters, ein Aufhebungsvertrag oder eine Kündigung möglich. Diese sind aber oftmals mit Nachteilen für die Parteien verbunden. Auch die Unterverpachtung und der Pflugtausch ist eher nachteilig, da der Unterpächter keinen direkten Vertrag mit dem Eigentümer der Flächen hat. Neben der Änderung der Nutzungsart im Pachtvertrag wäre der Pachtzins anzupassen. Mit der Nutzung einer Fläche für Paludikultur fallen nach derzeitiger Rechtslage auch die europäischen Betriebsprämien weg, was im Pachtzins zu berücksichtigen wäre.

Wasser- und Naturschutzrecht

Neben den zivilrechtlichen Aspekten sind bei der Wiedervernässung der Moorflächen insbesondere die öffentlich-rechtlichen Vorgaben des Wasser- und Naturschutzrechts zu beachten. Das Wasserrecht ist besonders im Blick auf die Frage entscheidend, ob die konkrete Wiedervernässungsmaßnahme eine gestattungspflichtige Gewässerbenutzung oder einen planfeststellungsbedürftigen Wasserausbau darstellt. Diese Frage kann nicht pauschal und im Vorhinein beantwortet werden, sondern ist im konkreten Einzelfall zu prüfen. Bei dauerhaften Veränderungen des Gewässers ist regelmäßig ein Planfeststellungsbeschluss erforderlich. Nach der Rechtsprechung ist das insbesondere bei der Veroder Anlegung eines Grabens der Fall. Insbesondere muss im Einzelfall geprüft werden, ob die Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) notwendig und damit ggf. die Erteilung einer Plangenehmigung zur Beschleunigung des Verfahrens möglich ist. Im Naturschutzrecht hängt es ebenso von den konkreten Umständen ab, ob die Wiedervernässungsmaßnahme einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt und damit einer Genehmigung bedarf. In den allermeisten Fällen wird ein Eingriff anzunehmen sein. Eine daraus folgende Kompensationspflicht besteht nach der in der Studie vertretenen Auffassung jedoch nicht, da die ökologische Gesamtbilanz positiv ist. Problematischer ist hingegen das Grünlandumbruchverbot. Dieses steht einer Wiedervernässung mit einem anschließenden Flächenumbruch grundsätzlich entgegen. Eine Ausnahmegenehmigung kann nach der gegenwärtigen Rechtslage nicht erteilt werden. Der Beitrag zur Verbesserung der ökologischen Gesamtbilanz bleibt insofern unberücksichtigt, sodass hier ein Tätigwerden des Gesetzgebers erforderlich ist. Die Wiedervernässung von Moorflächen kann darüber hinaus zu einer erheblichen Beeinträchtigung von Gebieten des Natura 2000-Netzes führen. Für bestimmte Gebiete, wie z.B. Naturschutzgebiete, gibt es dabei strengere Schutzvorschriften. Für die restlichen gilt der gesetzliche Mindestschutz. Eine Ausnahme von den Verboten kommt nur bei Fehlen speziellerer Schutzvorschriften aufgrund von maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt in Betracht. Auch diese kann jedoch nicht mit dem positiven ökologischen Effekt der Wiedervernässung begründet werden. Im Einzelfall kommt aber eine Befreiung wegen einer unzumutbaren Belastung in Betracht. Die Vorschriften zum Artenschutz stellen dagegen kein Hemmnis dar. Der Eingriff durch die Wiedervernässung ist weder eine mutwillige Beeinträchtigung von Arten noch eine Beeinträchtigung ohne vernünftigen Grund. Bei Verstößen gegen die Zugriffsverbote des besonderen Artenschutzes kann zudem mit guten Argumenten eine Ausnahme wegen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses begründet werden.

Die Studie kommt zu dem Ergebnis, dass die Paludikultur unter den gesetzlichen Landwirtschaftsbegriff subsumiert werden kann. Dies hat zur Folge, dass die Flächenbewirtschaftung bei Einhaltung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis keinen naturschutzrechtlichen Eingriff darstellt, sodass auch keine Genehmigung erforderlich ist. Durch die Wiedervernässung von Moorflächen und die Anpflanzung paludikulturtypischer Pflanzen können jedoch gesetzlich geschützte Biotope entstehen, die durch die Flächenbewirtschaftung möglicherweise beeinträchtigt werden. In diesem Fall verstößt die Flächenbewirtschaftung gegen die naturschutzrechtlichen Eingriffsverbote. Eine Ausnahme kann nur

bei gleichwertiger Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionen von der unteren Naturschutzbehörde erteilt werden. Die Möglichkeit einer Befreiung erfordert das Vorliegen eines atypischen Sonderfalls, welcher aufgrund der insgesamt positiven Effekte der Paludikultur auf das Klima durchaus angenommen werden kann. Ebenso können durch die Flächenbewirtschaftung wiedervernässter Moorflächen Gebiete des Natura 2000-Netzes beeinträchtigt werden. Insofern ergeben sich juristisch keine Besonderheiten im Verhältnis zu der Prüfung bei der Wiedervernässung. Hinsichtlich des allgemeinen Artenschutzes ist das Rückschnittverbot für Röhrichte zu beachten. Beim besonderen Artenschutz ist die Flächenbewirtschaftung bei Einhalten der Anforderungen an die gute fachliche Praxis privilegiert und verstößt nicht gegen die normierten Zugriffsverbote. Die Abwendung erheblicher landwirtschaftlicher Schäden kann zudem eine Ausnahme von den Zugriffsverboten begründen.

Bauplanungsrecht

Zum Schutz der degradierten Moorflächen vor Bebauung erscheint es sinnvoll, auf eine entsprechende Flächenfestsetzung in den Raumordnungsplänen als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet hinzuwirken. Landwirtschaftliche Flächen können in den Plänen grundsätzlich ausgewiesen werden. Daneben sollten die Flächen auch in den Landschaftsplänen und/oder in den kommunalen Bauleitplänen als landwirtschaftliche Flächen festgesetzt werden, wobei eine solche Festsetzung nur aus städtebaulichen Gründen erfolgen kann. Bei der Frage, ob die Verwallung oder Einpolderung der Moorflächen zur Wiedervernässung einer Baugenehmigung bedarf, ist vor allem die Höhe und Tiefe des Vorhabens entscheidend. Ab einer Höhe von zwei Metern ist regelmäßig eine Baugenehmigung erforderlich.

Wechselwirkungen

Die Wechselwirkungen zwischen Öffentlichem und Privatrecht sind sehr unterschiedlich ausgestaltet. Das Öffentliche Recht beeinflusst die vertragliche Ausgestaltung der Pachtverträge aufgrund der verfassungsrechtlich geschützten Vertragsfreiheit im Regelfall nur zum Schutz der schwächeren Vertragspartei oder aufgrund öffentlicher Interessen. Jede Beschränkung muss sich an den verfassungsrechtlichen Grundsätzen messen lassen. Eine Beeinflussung des Privatrechts auf das Öffentliche Recht findet aufgrund der unterschiedlichen Rechtsnatur nicht statt.

2. Einleitung

Intakte, nasse Moore nehmen eine bedeutende Rolle im Klimaschutz ein, da sie große Mengen an Kohlenstoff speichern. Sie binden dabei doppelt so viel Kohlenstoff wie die Wälder dieser Erde und gehören damit zu den wichtigsten Kohlenstoffspeichern aller Landlebensräume.¹ Ganz anders sieht es jedoch aus, wenn die Moore trockengelegt werden, um die Flächen für die Land- und Forstwirtschaft zu nutzen. Trockene Moore sind erhebliche Treibhausgasquellen. Sie stoßen jährlich doppelt so viel Kohlenstoffdioxid aus wie der weltweite Flugverkehr.² Durch die Wiedervernässung dieser Moorflächen kann die Freisetzung des Kohlenstoffdioxids weitgehend gestoppt werden und die Moore können wieder ihre Funktion als natürliche Kohlenstoffspeicher erfüllen. Angesichts der ehrgeizigen Reduktionsziele der Bundesregierung, muss die Bedeutung nasser Moore für den Klimaschutz mehr in den Fokus der politischen und gesellschaftlichen Debatte rücken. Neben den großen Vorteilen für den Klimaschutz, bedeutet die Wiedervernässung der Moorflächen auf der anderen Seite auch die Einbuße landwirtschaftlicher Nutzflächen für die Landwirte. Dieser Konflikt kann mithilfe der sogenannten Paludikultur gelöst werden. Unter Paludikultur versteht man die landwirtschaftliche Nutzung nasser Moore durch den Anbau moortypischer Nutzpflanzen, wie Schilf, Seggen, Rohrkolben oder Rohrglanzgras. Diese Paludikulturpflanzen benötigen in der Regel ganzjährig nasse bis überstaute Flächen, sodass sichergestellt wird, dass der Torfkörper und das darin enthaltene Kohlenstoffdioxid konserviert werden. Als nachwachsende Rohstoffe können sie geerntet und stofflich oder energetisch, beispielsweise als Baustoffe, Tierfutter oder Biomasse verwertet werden.³

Paludikultur nimmt in der aktuellen politischen Debatte noch keinen großen Stellenwert ein. Auf internationaler Ebene wurde die Bedeutung nasser Moore für den Klimaschutz zwar erkannt,⁴ Paludikultur als eine Form der nachhaltigen Moornutzung spielt aber bislang keine Rolle. Im Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung wird Paludikultur zumindest erwähnt und die Bundesregierung gibt sich den Auftrag, Möglichkeiten für die verlässliche und dauerhafte Förderung beim Anbau von Paludikulturen zu prüfen.⁵ Konkrete Maßnahmen wurden aber noch nicht umgesetzt. Anders sieht es im Bundesland Mecklenburg-Vorpommern aus. Dort vereinbarte die schwarz-rote Landesregierung in ihrem Koalitionsvertrag 2016 die Renaturierung von Mooren durch die verstärkte Nutzung von Paludikultur zu begleiten. Im Jahr 2016/2017 erarbeitete Mecklenburg-Vorpommern dann als erstes Bundesland die Fachstrategie „Umsetzung von Paludikultur auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in

¹ NABU, Der unterschätzte Klimaschützer – Moore als Kohlenstoffspeicher, <https://www.nabu.de/natur-und-landschaft/moore/moore-und-klimawandel/13340.html> (zuletzt abgerufen am 19.06.2019).

² Abel/Barthelmes/Gaudig/Körner/Peters, KATAPULT Nr. 11, S. 36.

³ vgl. IKEM (2016), Hindernisse und Handlungsempfehlungen zur energetischen Nutzung von Paludikulturen.

⁴ UN (2019), UNEP/EA.4/L.19 Conservation and Sustainable Management of Peatlands.

⁵ BMU (2016) Klimaschutzplan (2050), S. 71.

Mecklenburg-Vorpommern“⁶. Dabei wurden u.a. verschiedene Nutzungsmöglichkeiten für die Moorflächen untersucht, Hemmnisse für Paludikultur identifiziert und Handlungsempfehlungen abgeleitet. Eines der größten Hemmnisse stellen die gegenwärtigen rechtlichen Rahmenbedingungen dar, da der gesetzliche Rahmen sowohl die Wiedervernässung der Moorflächen als auch die Flächenbewirtschaftung mit Paludikultur nicht abbildet. Dadurch erschweren die umweltrechtlichen Rahmenbedingungen den Moorschutz und führen dazu, dass diese Konzepte nur unter großen Anstrengungen in die Praxis umgesetzt werden können.

Ziel dieser Studie ist es, den Status quo der rechtlichen Rahmenbedingungen für die Wiedervernässung darzustellen, rechtliche Hemmnisse aufzuzeigen und Lösungsvorschläge für den Gesetzgeber zu entwickeln. Der Status quo wird dabei im Wege eine Dreischrittanalyse dargestellt. Der Fokus des ersten Abschnitts wird auf die möglichen Pachtvertragskonstellationen, die bei der Verpachtung der Moorflächen eine Rolle spielen können, gelegt. Dabei werden zunächst die drei in der Praxis am häufigsten vorkommenden Pachtvertragskonstellationen⁷ sowie die beiden Sonderkonstellationen Unterverpachtung und Pflugtausch dargestellt. Der zweite Abschnitt wird sich mit den öffentlich-rechtlichen Rahmenbedingungen für die Wiedervernässung einerseits und für die Flächenbewirtschaftung mit Paludikultur andererseits beschäftigen. Im dritten Abschnitt werden kurz die Wechselwirkungen zwischen den ersten beiden Abschnitten, insbesondere der Einfluss des Bauplanungsrechts auf die Pachtverträge untersucht. Bestandteil dieser Dreischrittanalyse ist auch die Darstellung der rechtlichen Hemmnisse für Paludikultur.

⁶ MLU-MV, Fachstrategie zur Umsetzung des der nutzungsbezogenen Vorschläge des Moorschutzes - Umsetzung von Paludikultur auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in Mecklenburg-Vorpommern: <https://www.moorwissen.de/doc/paludikultur/imdetail/umsetzungsbeispiele/Bericht%20Fachstrategie%20Paludikultur.pdf> (zuletzt abgerufen am 13.03.2019).

⁷ Die Konstellation, in der ein Vertragsschluss zwischen Privaten geplant ist, ist nicht Gegenstand dieser Studie.

3. Bestandsaufnahme der rechtlichen Vorgaben für die Wiedervernässung von degradierten Moorflächen

Der Fokus der Bestandsaufnahme wird im ersten Abschnitt der Dreischrittanalyse auf die in der Praxis am häufigsten vorkommenden Pachtvertragskonstellationen sowie die Sonderkonstellationen Unterverpachtung und Pflugtausch gelegt. Im zweiten Schritt werden die öffentlich-rechtlichen Bestimmungen, insbesondere das Wasser-, Naturschutz- und Bauplanungsrecht untersucht. Die naturschutzrechtliche Prüfung wird dabei zweigeteilt, da sie sich zum einen mit den naturschutzrechtlichen Fragestellungen im Hinblick auf die Wiedervernässung und zum anderen in Hinblick auf die Flächenbewirtschaftung mit Paludikultur beschäftigt. Im dritten Abschnitt werden die Wechselwirkungen zwischen den ersten beiden Abschnitten dargestellt.

3.1 Pachtvertragskonstellationen

Der Pachtflächenanteil eines einzelnen landwirtschaftlichen Betriebs liegt nach dem Agrarstrukturerhebung von 2016 in Mecklenburg-Vorpommern bei ca. 60 %.⁸ Die Pacht landwirtschaftlicher Grundstücke ist damit trotz der stetigen Veränderung der Besitzverhältnisse an Grund und Boden seit der Wiedervereinigung die am weitesten verbreitete Form der Flächennutzung.⁹ Um eine alternative Flächenbewirtschaftung weg von der konventionellen Landwirtschaft hin zu Paludikultur zu erreichen, kommt es entscheidend darauf an, wie die Pachtverhältnisse ausgestaltet sind. Dabei werden die folgenden drei Pachtvertragskonstellationen untersucht:

1. Es besteht bereits ein Pachtvertrag, bei dem die öffentliche Hand als Verpächter die Flächen an eine Privatperson (oder eine juristische Person des Privatrechts) verpachtet.
2. Es besteht bereits ein Pachtvertrag, bei dem sowohl der Verpächter als auch der Pächter Privatpersonen (oder juristische Personen des Privatrechts) sind.
3. Es besteht noch kein Pachtvertrag, aber ein Vertragsabschluss ist zwischen der öffentlichen Hand als Verpächter und einer Privatperson (oder einer juristischen Person des Privatrechts) als Pächter geplant.

⁸ Statistisches Amt Mecklenburg-Vorpommern - Eigentums- und Pachtverhältnisse in Mecklenburg-Vorpommern 2016 (Ergebnisse der Agrarstrukturerhebung), S. 7, <https://www.laiv-mv.de/static/LAIV/Statistik/Daten/Publikationen/C%20IV%20Agrarstruktur/C%204933/C4933%202016%2001.pdf> (zuletzt abgerufen am 17.04.2019).

⁹ Ebd.

3.1.1 Allgemeines zu allen drei Pachtvertragskonstellationen

3.1.1.1 Landpachtvertrag

Es handelt sich in allen drei Pachtvertragskonstellationen um Landpachtverträge gemäß §§ 585 ff. BGB¹⁰, da dem Pächter bei der Paludikultur im Regelfall ein unbebautes Grundstück überwiegend zur landwirtschaftlichen Nutzung überlassen wird. Bei einer reinen Wiedervernässung der Moorflächen ohne Paludikulturnutzung läge indes kein Landpachtvertrag vor, da es am Merkmal der landwirtschaftlichen Nutzung fehlt. Der Pächter zieht in diesem Fall aus dem Grundstück keine Früchte, sodass lediglich ein Mietvertrag gemäß §§ 535 ff. BGB gegeben wäre.

Die vertraglichen Pflichten der Vertragsparteien des Landpachtvertrages sind in § 586 Abs. 1 S. 1 BGB geregelt. Grundsätzlich hat der Verpächter die Pachtsache dem Pächter in einem zu der vertragsgemäßen Nutzung geeigneten Zustand zu überlassen und sie während der Pachtzeit in diesem Zustand zu erhalten. Maßgeblich für diesen Anspruch des Pächters ist die Vereinbarung über das Nutzungsverhältnis im Pachtvertrag. Wurde dort vereinbart, dass der Pächter Paludikultur auf der Fläche betreiben möchte, so ist der Verpächter zur Wiedervernässung der Fläche verpflichtet. Diese Verpflichtung kann allerdings in den gesetzlichen Schranken (§§ 305 ff., 138, 242 BGB) abbedungen werden.

3.1.1.2 Möglichkeiten zur Anpassung des Pachtvertrages

Bei den bereits bestehenden Pachtverträgen sind bei einer Wiedervernässung und anschließender Paludikulturnutzung grundsätzlich drei verschiedene Möglichkeiten zur Anpassung des Pachtvertrages denkbar. In Betracht kommen eine Erlaubnis des Verpächters zur Änderung der Nutzungsart des Grundstücks, eine Vertragsänderung oder ein Aufhebungsvertrag mit Neuabschluss eines angepassten Pachtvertrages, sog. Novation.

Erlaubnis des Verpächters

Nach § 590 Abs. 2 S. 1 BGB ist eine Erlaubnis des Verpächters immer dann einzuholen, wenn durch die Änderung die Art der Nutzung über die Pachtzeit hinaus beeinflusst wird. Dabei kommt es maßgeblich darauf an, welche Nutzungsart vertraglich vereinbart wurde. In der Regel werden die Vertragsparteien eine landwirtschaftliche Nutzung als Acker- oder Grünland vereinbart haben. Bei der Paludikultur handelt es sich zwar um eine Form der Landwirtschaft, jedoch unterscheidet sich die konkrete landwirtschaftliche Nutzung aufgrund der Bewirtschaftung nasser Flächen erheblich von der konventionellen Landwirtschaft. Eine Änderung der Nutzungsart von konventioneller Landwirtschaft zu Paludikultur beeinflusst demnach aufgrund des Erfordernisses einer Wiedervernässung die Art der Flächennutzung auf den Pachtflächen auch über die Pachtzeit hinaus. Das ist insbesondere vor dem

¹⁰ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 31. Januar 2019 (BGBl. I S. 54) geändert worden ist.

Hintergrund einleuchtend, da die Wiedervernässungsmaßnahmen oftmals mit baulichen Maßnahmen verbunden sind, sodass sie nicht ohne Weiteres wieder rückgängig gemacht werden können. Der Pächter hat keinen Anspruch auf Erteilung der Erlaubnis gegen den Verpächter, kann sich aber bei einer Verweigerung an das Landwirtschaftsgericht wenden, vgl. § 590 Abs. 2 S. 3 BGB.

Der Nachteil einer bloßen Erlaubnis des Verpächters ist, dass etwaige zusätzliche Änderungen der Vertragsmodalitäten, wie beispielsweise des Pachtzinses, über die Erlaubnis nicht vorgenommen werden können.

Vertragsänderung

Die zweite Möglichkeit ist eine Vertragsänderung, bei der die Parteien den Inhalt des Pachtvertrags durch einen Änderungsvertrag anpassen. Durch den Änderungsvertrag bleibt das ursprüngliche Schuldverhältnis unter Wahrung seiner Identität fortbestehen und nur die Vertragsmodalitäten werden geändert.¹¹ Aufgrund der Identitätswahrung bleiben auch Bürgschaften und Pfandrechte, die an den Pachtvertrag geknüpft sind, wie beispielsweise das Verpächterpfandrecht, bestehen. Ein Anspruch des Pächters auf eine Änderung besteht nicht. Eine Vertragsänderung ist gemäß § 2 LPachtVG¹² innerhalb eines Monats seit der Vereinbarung bei der zuständigen Behörde anzuzeigen. Ausnahmen der Anzeigepflicht für behördlich geregelte Verfahren und Verwandtschaftsbeziehungen zwischen den Pachtvertragsparteien regelt § 3 LPachtVG.

Aufhebungsvertrag

Die dritte Möglichkeit stellt ein Aufhebungsvertrag dar, mit dem die Parteien das ursprüngliche Pachtverhältnis aufheben und die Aufhebung mit der Begründung eines neuen Pachtverhältnisses verbinden, sog. Novation. Das neue Pachtverhältnis tritt dann an die Stelle des ursprünglichen. Bei der Novation erlöschen sämtliche Bürgschaften und Pfandrechte, sodass ein Änderungsvertrag für die Parteien in vielen Fällen die bessere Lösung darstellen wird. Auch in diesem Fall ist die neue Vereinbarung über das Pachtverhältnis der zuständigen Behörde innerhalb der Monatsfrist anzuzeigen, § 2 LPachtVG.

Eine Beendigung des Pachtverhältnisses über eine Kündigung wird nur in Ausnahmefällen möglich sein. Regelmäßig kann der Verpächter wegen der in der Praxis üblichen Befristung der Verträge nicht ordentlich kündigen, vgl. §§ 594 S. 1, 594a Abs. 1 BGB. Selbst wenn man annimmt, dass eine ordentliche Kündigung mangels Befristung des Pachtverhältnisses möglich wäre, so beträgt die Kündigungsfrist gemäß § 594a Abs. 1 S. 1 BGB fast zwei Jahre. Das ist in den meisten Fällen zu lang. Eine fristlose

¹¹ Grüneberg in: Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 77. Auflage 2018, § 311, Rn. 3.

¹² Landpachtverkehrsgesetz vom 8. November 1985 (BGBl. I S. 2075), das zuletzt durch Artikel 15 des Gesetzes vom 13. April 2006 (BGBl. I S. 855) geändert worden ist.

außerordentliche Kündigung ist nur bei Bestehen eines wichtigen Grundes möglich, § 594e BGB. Ein wichtiger Grund besteht bei erheblichen Vertragsverletzungen der Parteien, wie beispielsweise bei einem länger als drei Monate andauernden Zahlungsverzug des Pachtzinses und ist daher auch kein gangbarer Weg.

3.1.2 Erste und zweite Pachtvertragskonstellation

In der ersten Pachtvertragskonstellation, bei der die öffentliche Hand die Fläche an eine Privatperson (oder einer Person des Privatrechts) verpachtet, ergeben sich keine Unterschiede zu der zweiten Konstellation. Die öffentliche Hand handelt in diesem Fall nicht hoheitlich und ist aus diesem Grund einem privaten Verpächter gleichzustellen. Für die Gemeinde stellt die Verpachtung gemeindeeigener Flächen, die nicht zu einem öffentlichen Zweck gewidmet sind, ein fiskalisches Geschäft dar. Mangels hoheitlicher Aufgabe darf sie auch nicht durch Verwaltungsakt handeln. Bei fiskalischen Geschäften besteht nicht das typische Über-/Unterordnungsverhältnis zwischen Staat und Bürger, sondern ein Gleichordnungsverhältnis.¹³ Die maßgeblichen Vorschriften für die fiskalischen Geschäfte sind solche des Privatrechts, welche ggfs. durch die Grundrechte im Rahmen ihrer Ausstrahlungswirkung beeinflusst werden. Aus demselben Grund ist auch kein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne der §§ 54 ff. VwVfG¹⁴ gegeben.

3.1.3 Dritte Pachtvertragskonstellation

In der dritten Konstellation, bei der ein Vertragsabschluss zwischen der Gemeinde oder eines anderen öffentlichen Trägers und dem Pächter noch geplant ist, sind die gesetzlichen Bestimmungen für den Abschluss von Landpachtverträgen (§§ 585 ff. BGB) zu beachten. Darüber hinaus muss der öffentliche Träger bei der Auswahl des Pächters unter Umständen vergaberechtliche Vorschriften beachten. Das Vergaberecht nach dem GWB bzw. der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) ist nur dann einschlägig, wenn und soweit der persönliche und sachliche Anwendungsbereich eröffnet ist, die Schwellenwerte überschritten bzw. für die UVgO unterschritten sind und keine Ausnahmeregelung gegeben ist. Bei der bloßen Verpachtung von gemeindlichen Flächen ist bereits der sachliche Anwendungsbereich nicht eröffnet, da der Pachtvertrag in der Regel keinen Liefer-, Bau- oder Dienstleistungsauftrag enthält, vgl. § 103 GWB¹⁵ bzw. § 1 Abs.1 UVgO. Es liegt daher weder ein öffentlicher Auftrag noch eine Konzession vor. Darüber hinaus regelt § 107 Abs. 1 Nr. 2 GWB (ggf. i. V. m. § 1 Abs. 2 UVgO), dass die vergaberechtlichen Vorschriften des GWB und der UVgO keine Anwendung auf die reine Verpachtung

¹³ Vgl. Papier/Shirvani in: MüKo, BGB, § 839, Rn. 146 f.

¹⁴ Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 18. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2639) geändert worden ist.

¹⁵ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 10 des Gesetzes vom 12. Juli 2018 (BGBl. I S. 1151) geändert worden ist.

von Grundstücken finden. Bei der reinen Grundstücksverpachtung tritt die öffentliche Hand nicht als Anbieter einer eigenen Leistung am Markt auf und die bloße Entgegennahme des Pachtzinses stellt keinen vergaberechtlich relevanten Beschaffungsvorgang dar. Die UVgO wurde in fast allen Bundesländern durch Landesrecht für anwendbar erklärt.

3.1.4 Anpassung des Pachtzinses

In allen drei Konstellationen der Pachtvertragsanpassung könnte sich die Änderung der Flächennutzung auch auf die Höhe des Pachtzinses auswirken. Die Höhe des Pachtzinses bestimmt sich in der Regel nach der ortsüblichen Vergleichspacht in Abhängigkeit von der spezifischen Nutzungsart. In den meisten Musterpachtverträgen wird bei der Nutzungsart zwischen Acker- und Grünland unterschieden. Der ortsübliche Pachtzins für Ackerland ist dabei deutlich höher als für Grünland, in Mecklenburg-Vorpommern beträgt er sogar das Doppelte.¹⁶ Dieser Preisunterschied ergibt sich im Wesentlichen aus den unterschiedlichen Erträgen der Flächen, sodass auch der Ertrag der Fläche bei einer Flächenbewirtschaftung mit Paludikultur berücksichtigt werden sollte. Hier könnte es sich in der Praxis anbieten, den ortsüblichen Pachtzins für die anderen Bewirtschaftungsarten vergleichend heranzuziehen.

Daneben wird die Höhe des ortsüblichen Pachtzinses für eine Fläche auch durch das Bestehen oder Nichtbestehen eines Zahlungsanspruchs des Landwirts aus der EU-Agrarförderung beeinflusst. Die EU-Agrarförderung unterstützt mittels Direktzahlungen die Landwirte, um eine wirtschaftliche Betriebsweise der landwirtschaftlichen Betriebe sicherzustellen, vgl. Erwägungsgrund Nr. 26 der Verordnung (EU) Nr. 1307/2013¹⁷. Die beiden wichtigsten Prämien sind dabei die Basis- und die Greeningprämie,¹⁸ deren Höhe sich maßgeblich anhand der beihilfefähigen Hektarzahl des Betriebes berechnet. Eine Fläche ist beispielsweise dann beihilfefähig, wenn es sich um eine landwirtschaftliche Fläche (Ackerland, (Dauer)-Grünland oder Dauerkultur) handelt,¹⁹ deren spezifische Nutzungsart in der Liste zur Codierung der Flächennutzung aufgenommen ist oder wenn es sich um ein Cross Compliance- Landschaftselement handelt. Die Agrarförderung führt dazu, dass der Verpächter für beihilfefähige Flächen einen höheren Pachtzins als für nicht beihilfefähige Flächen verlangen kann. Bei den

¹⁶ Proplanta -Pachtpreise für landwirtschaftliche Grundstücke in Mecklenburg-Vorpommern, https://www.proplanta.de/Maps/Pachtpreise+f%FCr+landwirtschaftliche+Grundst%FCcke+in+Mecklenburg-Vorpommern_poi1318091837.html (zuletzt abgerufen am 16.04.2019).

¹⁷ Verordnung (EU) Nr. 1307/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit Vorschriften über Direktzahlungen an Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe im Rahmen von Stützungsregelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 637/2008 des Rates und der Verordnung (EG) Nr. 73/2009 des Rates.

¹⁸ Daneben können auch die Umverteilungsprämie (von der insbesondere kleine und mittlere Betriebe profitieren), die Prämie für Junglandwirte und die Kleinerzeugerregelung eine Rolle spielen.

¹⁹ BMEL - Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland, S. 30; http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/UmsetzungGAPinD.pdf?__blob=publicationFile (zuletzt abgerufen am 28.03.2019).

Paludikulturflächen ist immer dann keine Beihilfefähigkeit gegeben, wenn es sich um die klassischen Anbaukulturen, wie Schilf, Rohrkolben oder Torfmoos handelt. Sie stellen keine Nutzungsarten dar, die in die Liste zur Codierung der Flächennutzung aufgenommen sind. Eine Ausnahme bildet nur das Rohrglanzgras.²⁰ Anders sieht es bei den seggen- und binsenreichen Nasswiesen aus, die als Feuchtbiootope Cross-Compliance Landschaftselemente darstellen und damit Teil der beihilfefähigen Fläche sind. Es kommt somit bei der Änderung der Flächennutzung von konventionellem Ackerbau zu Paludikultur entscheidend auf die konkrete Nutzungsart an. Es wäre sinnvoll, einem Wegfall der Beihilfefähigkeit der Fläche bei der Berechnung des Pachtzinses Rechnung zu tragen, um einen wirtschaftlichen Betrieb zu ermöglichen. Bei einem erneuten Wechsel der Nutzungsart kann die Beihilfefähigkeit der Flächen jederzeit zurückerlangt werden.

Wünschenswert wäre es, die typischen Paludikulturen in die Liste zur Codierung der Flächennutzung aufzunehmen und die Paludikulturflächen damit als landwirtschaftliche Nutzflächen einzustufen. Für die Landwirte und auch Verpächter hätte das den Vorteil, dass die Beihilfefähigkeit der Flächen erhalten bliebe. Über diese monetären Anreize könnte eine weitere Verbreitung dieser Bewirtschaftungsart erreicht werden.

3.2 Sonderkonstellationen

3.2.1 Unterverpachtung

Eine weitere Sonderkonstellation stellt die Unterverpachtung der Flächen für Paludikultur dar. Der Pächter ist zur einer Unterverpachtung nur berechtigt, wenn der Verpächter dieser zugestimmt hat, vgl. § 589 Abs. 1 Nr. 1 BGB. Diese Regelung kann vertraglich abbedungen werden und wird oftmals in Formularpachtverträgen durch Klauseln, in denen der Verpächter dem Pächter eine generelle Zustimmung zur Unterverpachtung erteilt, verdrängt.²¹ Das Zustimmungserfordernis sichert das persönliche Vertrauen des Verpächters, dass der Pächter in der Lage ist, die Pachtsache ordnungsgemäß zu bewirtschaften und vertragsgemäß zu nutzen.²² Erfolgt die Unterverpachtung ohne vorherige Zustimmung des Verpächters kann dieser gemäß §§ 594e, 543 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 Alt. 2 BGB das Pachtverhältnis zwischen ihm und dem Pächter außerordentlich fristlos kündigen. Im Gegensatz dazu hat der Pächter abweichend von den mietvertraglichen Bestimmungen bei einer Verweigerung des Verpächters

²⁰ Die Listen zur Codierung der Nutzung im Flächen- und Nutzungsnachweis werden von den Landwirtschaftsministerien der Bundesländer herausgegeben. Die Codierungsnummern und die Nutzungsarten unterscheiden sich nicht. Vgl. für das Rohrglanzgras NC Nr. 854 der Codierungsliste des Landes Bayern https://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/a6_codierung_fnn.pdf (zuletzt abgerufen am 18.04.2019).

²¹ Harke in: MüKoBGB, § 589, Rn. 1.

²² Wiese in: BeckOK BGB, § 589, Rn. 2.

zur Unterpachtung bei einem Landpachtvertrag kein Kündigungsrecht. Dieser Grundsatz ergibt sich aus § 584a Abs. 1 BGB, wonach der Pächter auch bei gewöhnlichen Pachtverträgen, beispielsweise über Gewerberäume bei einer Zustimmungsverweigerung des Verpächters kein Kündigungsrecht hat.²³

Den Rahmen der vertraglichen Ausgestaltung des Unterpachtverhältnisses bildet regelmäßig der Hauptpachtvertrag, da sich die Parteien üblicherweise an diesem orientieren. Rein rechtlich sind Haupt- und Unterpachtvertrag streng zu trennen, sodass zwischen Verpächter und Unterpächter keine vertragliche Beziehung besteht.²⁴ Bei identischen Pachtflächen in Haupt- und Unterpachtvertrag bietet es sich für die Parteien an, die Regelungen des Hauptpachtvertrages für entsprechend anwendbar erklären.²⁵ Komplizierter wird die vertragliche Ausgestaltung, wenn nur ein Teil der verpachteten Flächen aus dem Hauptmietvertrag unterverpachtet werden soll. In diesem Fall sind abweichende Regelungen zu treffen, wobei der Pächter, um eine etwaige Haftung zu vermeiden, dem Unterpächter nicht mehr Rechte einräumen sollte als er gegenüber dem Verpächter hat.²⁶ Daneben haftet der Pächter gegenüber dem Verpächter bei einem verschuldeten Pflichtenverstoß des Unterverpächters bei der Nutzung der Pachtsache, wie beispielsweise bei einer Beschädigung. Für diese Zurechnung des fremden Verschuldens ist es dabei unerheblich, ob der Verpächter der Unterverpachtung zugestimmt hat oder nicht, vgl. § 589 Abs. 2 BGB. Im Innenverhältnis zwischen Pächter und Unterverpächter bleibt es bei den üblichen Haftungsgrundsätzen, sodass der Unterverpächter hier in vollem Umfang gegenüber dem Pächter haftet.

3.2.2. Pflugtausch

Eine pachtvertragliche Sonderkonstellation stellt der sog. Pflugtausch dar. Bei einem Pflugtausch tauscht üblicherweise der Pächter sein gepachtetes Grundstück mit einem Dritten.²⁷ Dabei vereinbaren die Parteien vertraglich, dass sie die Grundstücke wechselseitig bewirtschaften. Diese Verträge sind insbesondere seit der Aufhebung der Planwirtschaft in den neuen Bundesländern üblich.²⁸ Auf den Pflugtauschverträge sind die Vorschriften über Landpachtverträge in den §§ 585 ff. BGB entsprechend anzuwenden, soweit die vertragliche Regelung der gegenseitigen Besitzüberlassung keine Modifikation des Vertrages gegenüber einer Zahlungsverpflichtung voraussetzt.²⁹

²³ Ebd.

²⁴ NZM 2012, 740 (740).

²⁵ NZM 2004, 241 (242).

²⁶ Ebd.

²⁷ BGH, Urteil v. 13.07.2007, Az.: V ZR 186/06, Rn. 11.

²⁸ Ebd.

²⁹ BGH, Urteil v. 13.07.2007, Az.: V ZR 186/06, Rn. 10 f.

Bei dem Pflugtausch handelt es sich um eine Nutzungsüberlassung an einen Dritten,³⁰ die, sofern im Pachtvertrag nichts Abweichendes vereinbart ist, einer Erlaubnis des Verpächters bedarf, § 589 Abs. 1 Nr. 1 BGB. Überlässt der Pächter das Grundstück ohne die Erlaubnis des Verpächters einem Dritten, kann der Verpächter, wie im Fall der unberechtigten Unterverpachtung den Pachtvertrag gemäß §§ 594e, 543 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 Alt. 2 BGB außerordentlich fristlos kündigen.

Für die einfachere Erlangung von geeigneten Flächen für Paludikultur kann der Pflugtausch ebenso wie die Unterverpachtung ein probates Mittel sein. Üblicherweise werden die Pflugtauschverträge, insbesondere wenn es um die Sicherung konkreter Flächen für eine bestimmte Nutzung geht, auf unbestimmte Zeit mit der Möglichkeit einer jährlichen Kündigung entsprechend des § 594a BGB geschlossen.³¹

Im Hinterkopf sollte man bei dem Abschluss solcher Verträge behalten, dass der Dritte keine gesicherte Rechtsposition hat. Er ist vom Bestehen des Hauptpachtverhältnisses zwischen Verpächter/Eigentümer und Pächter abhängig, da er keinen Vertrag mit dem Eigentümer selbst hat. Das kann dazu führen, dass bei einer Beendigung des Hauptpachtverhältnisses der Eigentümer von dem Dritten die Flächen gemäß § 985 BGB herausverlangen kann, obwohl der Pflugtauschvertrag nicht gekündigt wurde. Der Dritte hat in diesem Fall zwar Schadensersatzansprüche gegen den Pächter, haftet aber wiederum selbst gegenüber dem Eigentümer nach den §§ 987 ff. BGB.

Ergebnis:

Bei den Pachtvertragskonstellationen ergeben sich keine Besonderheiten bei einer Verpachtung durch eine Privatperson oder durch die öffentliche Hand.

Zur Anpassung der Landpachtverträge bietet sich insbesondere eine Vertragsänderung an, da das ursprüngliche Pachtverhältnis einschließlich etwaiger Pfandrechte fortbesteht und nur die Vertragsmodalitäten geändert werden. Eine Erlaubnis des Verpächters, ein Aufhebungsvertrag oder eine Kündigung sind grundsätzlich auch möglich, aber oftmals mit Nachteilen für die Parteien verbunden. Für die Unterverpachtung und den Pflugtausch gilt dasselbe, da der Unterpächter keinen direkten Vertrag mit dem Eigentümer der Flächen hat. Bei der Anpassung der Pachtverträge wäre es wünschenswert, aufgrund der Änderung der Nutzungsart auch eine entsprechende Anpassung des Pachtzinses in den Blick zu nehmen.

³⁰ BGH, Urteil v. 05.03.1999, Az.: LwZR 7/98, Rn. 7.

³¹ BGH, Urteil v. 13.07.2007, Az.: V ZR 186/06, Rn. 18.

3.3 Öffentliches Recht

In diesem Kapitel werden die öffentlich-rechtlichen Vorschriften, insbesondere des Wasser-, Natur- und Bauplanungsrechts untersucht. Die naturschutzrechtliche Prüfung wird dabei zweigeteilt, da sie sich zum einen mit den naturschutzrechtlichen Fragestellungen im Hinblick auf die Wiedervernässung und zum anderen in Hinblick auf die Flächenbewirtschaftung mit Paludikultur beschäftigt. Es geht dabei zunächst um eine Betrachtung des Status quo, einschließlich der Hemmnisse und möglicher Anreize für Paludikultur.

3.3.1 Wasserrecht

Bei der Wiedervernässung von degradierten Moorflächen sind die wasserrechtlichen Vorschriften zu beachten, da die Wiedervernässungsmaßnahmen unter Umständen in den Wasserhaushalt eingreifen können. Zweck des Wasserrechtes ist es, durch eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung die Gewässer als Bestandteile des Naturhaushaltes, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut zu schützen, § 1 WHG³². Die Gewässerbewirtschaftung wird von den unteren Wasserbehörden überwacht.

Typische Wiedervernässungsmaßnahmen sind beispielsweise die Verwallung oder Grabenverfüllung, der Bau von Wasserstausystemen oder die Aufstauung ableitender Dämme, die Beseitigung von Drainsystemen, die Schaffung von Senken, der Rückbau von Entwässerungsgräben oder Grundwassergewinnungsanlagen, das Umleiten von oberirdischen Gewässern in die Fläche oder der Bau von Bewässerungssystemen.³³ Oft wird auch ein Planieren der Fläche notwendig sein, um einen konstanten Wasserstand für den Anbau von Kulturen zu gewährleisten.

3.3.1.1 Gesetzliche Grundlagen

Gesetzlich geregelt ist das Wasserrecht im Wasserhaushaltgesetz des Bundes (WHG) und in den Wassergesetzen der Bundesländer, vgl. beispielsweise Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG M-V)³⁴. Das WHG setzt die europarechtlichen Vorgaben der Wasserrahmenrichtlinie³⁵ in nationales Recht um.

³² Wasserhaushaltsgesetz vom 31. Juli 2009 (BGBl. I S. 2585), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 4. Dezember 2018 (BGBl. I S. 2254) geändert worden ist.

³³ Aus <https://www.bodenkunde-projekte.hu-berlin.de/carlos/A02wiedervernaessung.html> und <https://www.moorwissen.de/de/moore/moorschutz/wiedervernaessung.php> (zuletzt abgerufen am 13.03.2019).

³⁴ Wassergesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LWaG M-V) vom 30. November 1992 (GVOBl. M-V S. 669; GS Meckl.-Vorp. Gl. Nr. 753-2), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 5. Juli 2018 (GVOBl. M-V S. 221) geändert worden ist.

³⁵ Richtlinie 2000/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2000 zur Schaffung eines Ordnungsrahmens für Maßnahmen der Gemeinschaft im Bereich der Wasserpolitik, ABl. L 327.

Die Ermittlung der bestehenden Rechtslage kann sich in der Praxis aufgrund des speziellen Verhältnisses von Bundes- zu Landesrecht im Bereich des Wasserhaushalts oftmals schwierig gestalten. Generell ist der Wasserhaushalt Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung aus Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 32 GG³⁶. Bei der konkurrierenden Gesetzgebung besitzen die Länder nur dann eine Gesetzgebungsbefugnis, solange und soweit nicht der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht hat, vgl. Art. 72 Abs. 1 GG. Das Bundesgesetz entfaltet damit eine zeitliche und inhaltliche Sperrwirkung.³⁷ Eine Ausnahme von dieser Sperrwirkung wurde mit der Abweichungskompetenz der Länder aus Art. 72 Abs. 3 GG im Rahmen der Förderalismusreform geschaffen. Die Länder können danach in speziellen Materien, wie beispielweise dem Wasserhaushalt abweichende Regelungen treffen, obwohl der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit bereits Gebrauch gemacht hat. Im Verhältnis von Bundes- zu Landesrecht geht gemäß Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG das jeweils spätere Gesetz vor.³⁸ Bei der Rechtsanwendung ist es daher entscheidend, welches Gesetz bzw. welche Norm später erlassen wurde und wie weit die einzelnen Regelungsbereiche reichen. Oftmals wird die bundesgesetzliche Regelung durch das Landesrecht nur ausgestaltet oder ergänzt, sodass keine Abweichung gegeben ist. Unter Umständen lässt sich die bestehende Rechtslage aber nur aus dem Zusammenspiel zwischen bundes- und landesgesetzlichen Regelungen ermitteln. Für den Bereich des Wasserhaushalts, bei dem nach Art. 72 Abs. 3 S. 1 Nr. 5 GG stoff- und anlagebezogene Regelungen von der Abweichungskompetenz ausgenommen sind, werden die Regelungen des WHG vom LWaG M-V in den meisten Fällen ausgestaltet oder ergänzt, was insbesondere an den Verweisen auf das WHG in den Normüberschriften zu erkennen ist. Im Übrigen regelt das LWaG M-V größtenteils Bereiche, die von den bundesgesetzlichen Regelungen nicht erfasst sind.

3.3.1.2 Gesetzlicher Anwendungsbereich

Das WHG gilt sowohl für oberirdische Gewässer als auch für Küstengewässer und das Grundwasser, § 2 Abs. 1 S. 1 WHG. Kleinere Gewässer, die wasserrechtlich von untergeordneter Bedeutung sind, wie insbesondere Be- und Entwässerungsgräben, können die Länder in ihren Wassergesetzen von den Bestimmungen des WHG ausnehmen, § 2 Abs. 2 S. 1 WHG. Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat in § 1 Abs. 2 LWaG M-V von dieser Regelungsbefugnis Gebrauch gemacht und zwei Ausnahmen normiert. Für die Wiedervernässung der Moorflächen kommt nur die erste Ausnahme nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 LWaG M-V in Betracht. Danach sind Gräben und kleine Gewässeransammlungen, die nicht der

³⁶ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 1001, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347) geändert worden ist.

³⁷ BVerfGE 138, 261, 280, Rn. 44.

³⁸ Das Verhältnis Bundes- zu Landesrecht wird allgemein in Art. 31 GG geregelt, der einen Vorrang des Bundesrechts anordnet. Art. 31 GG ist jedoch gegenüber den spezielleren Vorschriften zur Gesetzgebungskompetenz nachrangig, vgl. Hellermann in: Epping/ Hillgruber, GG, Art. 31, Rn. 7.

Vorflut oder der Vorflut der Grundstücke nur eines Eigentümers dienen und von wasserrechtlich untergeordneter Bedeutung sind, von wasserrechtlichen Bestimmungen ausgenommen. Die Ausnahme betrifft nur solche Gräben, zu deren Sicherung keine besonderen baulichen Maßnahmen erforderlich sind oder wenn sie neben dem Be- und Entwässern keine weiteren Aufgaben erfüllen.³⁹

3.3.1.3 Wasserrechtliche Gestattungen

Für die Benutzung eines Gewässers ist in der Regel eine wasserrechtliche Gestattung erforderlich. § 8 WHG sieht dabei zwei Arten von Gestattungen vor: die Erlaubnis, auch in Form der gehobenen Erlaubnis gemäß § 15 WHG und die Bewilligung. Die beiden Gestattungen unterscheiden sich grundsätzlich weder nach Gegenstand noch nach Umfang der Gewässerbenutzung, sondern nur nach der gewährten Rechtsstellung.⁴⁰ Die Erlaubnis gewährt dem Benutzer eine öffentlich-rechtliche Benutzerstellung und ist jederzeit widerruflich, wohingegen die Bewilligung dem Benutzer ein Recht zur Gewässerbenutzung gewährt, welches nur unter engen Voraussetzungen widerrufen werden kann, vgl. § 18 Abs. 2 WHG. Eine Bewilligung gewährt dem Benutzer daher eine starke Rechtsstellung.

In § 9 WHG hat der Gesetzgeber die gestattungspflichtigen Benutzungstatbestände definiert, landesrechtlich werden diese Vorgaben in § 5 LWaG M-V ergänzt.

Für die Wiedervernässung der Moorflächen kommen mehrere Tatbestände, die sich teilweise überschneiden und auch kumulativ erfüllt sein können, in Betracht:

- Entnehmen und Ableiten von Wasser aus oberirdischen Gewässern, § 9 Abs. 1 Nr. 1 WHG
- Aufstauen und Absenken oberirdischer Gewässer, § 9 Abs. 1 Nr. 2 WHG
- Aufstauen, Absenken und Umleiten von Grundwasser durch hierfür bestimmte oder geeignete Anlagen, § 9 Abs. 2 Nr. 1 WHG

Ein Entnehmen von Wasser ist gegeben, wenn das Wasser aus dem Gewässer abgepumpt oder geschöpft wird.⁴¹ Dagegen handelt es sich um ein Ableiten des Wassers, wenn es mittels eines Rohres, eines Grabens oder Kanals fortgeleitet wird, wobei das natürliche Fließen des Wassers genutzt wird. Die Verlegung eines kompletten Bachlaufs unterfällt je nach konkreter Ausgestaltung des Vorhabens nicht dem Benutzungstatbestand des § 9 Abs. 1 Nr. 1 WHG.⁴², sondern stellt einen planfeststellungspflichtigen Gewässerausbau⁴³ dar.

³⁹ Guckelberger in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, WHG, § 2, Rn. 10.

⁴⁰ Hasche in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, WHG, § 8, Rn. 3.

⁴¹ Hasche in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, WHG, § 9, Rn. 4.

⁴² Hasche in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, WHG, § 9, Rn. 4.

⁴³ §§ 9 Abs. 3, 67 Abs. 2 WHG.

§ 9 Abs. 1 Nr. 2 WHG erfasst nur Veränderungen des natürlichen Wasserspiegels, die auf eine künstliche, durch ein Eingreifen des Menschen veranlasste Wirkung zurückzuführen sind. Unter den Benutzungstatbestand des Aufstauens fallen insbesondere Stauanlagen, wobei der Zweck, die Anlagengröße, die Zeitdauer der Veränderung und die Art der Anlage unerheblich sind. Etwas anderes gilt nur, wenn die Anlagen gar nicht erst dem Aufstauen oder Absenken dienen sollen. Stauanlagen können je nach Intensität ihrer Einwirkungen auf den Wasserhaushalt auch einen planfeststellungspflichtigen Gewässerausbau gemäß §§ 9 Abs. 3, 67 Abs. 2 WHG darstellen.⁴⁴

§ 9 Abs. 2 WHG regelt die unechten Benutzungen⁴⁵, die durch eine gesetzliche Fiktion den echten Benutzungen aus Abs. 1 gleichgestellt sind. Der Benutzungstatbestand des § 9 Abs. 2 Nr. 1 WHG bezieht sich nur auf das Grundwasser und ist durch das Erfordernis des Anlageneinsatzes anlagenbezogen. Aufgrund dieses Anlagenbezugs sind die bundesgesetzlichen Regelungen des Wasserhaushaltsgesetzes gemäß Art. 73 Abs. 3 GG abschließend, sodass der Landesgesetzgeber keine abweichenden Regelungen treffen kann. Das Aufstauen und Absenken ist genauso wie bei § 9 Abs. 1 Nr. 1 WHG zu verstehen. Ein Umleiten ist bei einer Änderung der Fließrichtung des Grundwassers gegeben. Unter diesen Benutzungstatbestand fallen typischerweise Mauern, Spundwände, Betoninjektionen, aber auch Kanalbaumaßnahmen.

Bei dem Benutzungstatbestand gemäß § 9 Abs. 2 Nr. 1 WHG stellt sich regelmäßig die Abgrenzungsfrage zum Gewässerausbau nach § 67 WHG.⁴⁶ Das Abgrenzungskriterium ist die Frage, ob dauerhaft ein neuer Zustand geschaffen werden soll.⁴⁷ Das ist regelmäßig bei einem Gewässerausbau der Fall, wohingegen bei einer bloßen Benutzung das Gewässer auf der Grundlage des bestehenden Zustands genutzt wird und kein dauerhaft neuer geschaffen werden soll.

Eine behördliche Gestattung für Maßnahmen, die an sich unter die Benutzungstatbestände des § 9 WHG fallen, ist immer dann nicht einzuholen, wenn diese einen Gewässerausbau im Sinne des § 67 Abs. 2 WHG darstellen. In diesem Fall ist ein Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung erforderlich, vgl. § 68 WHG.

Zuständig für die Erteilung der Gestattungen sind nach § 107 Abs. 1 LWaG M-V die unteren Wasserbehörden, welche die Landräte oder in kreisfreien Städten, die Oberbürgermeister sind.

3.3.1.4 Tatbestandsvoraussetzungen für die Erteilung einer wasserrechtlichen Gestattung

Die Tatbestandsvoraussetzungen für die Erteilung einer wasserrechtlichen Gestattung sind umfassend in § 12 WHG geregelt und müssen sowohl bei der Erlaubnis als auch bei der Bewilligung gegeben

⁴⁴ Hasche in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, WHG, § 9, Rn. 5.

⁴⁵ Hasche in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, WHG, § 9, Rn. 16.

⁴⁶ Hasche in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, WHG, § 9, Rn. 18.

⁴⁷ Ebd.

sein. Aufgrund der stärkeren Rechtsstellung der Bewilligung⁴⁸ normiert § 14 WHG weitere besondere Erteilungsvoraussetzungen, die kumulativ zu § 12 WHG vorliegen müssen. Nach § 12 WHG sind die Erlaubnis oder Bewilligung zu versagen, wenn schädliche, auch durch Nebenbestimmungen nicht vermeidbare oder nicht ausgleichbare Gewässerveränderungen zu erwarten sind (Nr. 1) oder andere Anforderungen nach öffentlich-rechtlichen Vorschriften nicht erfüllt werden (Nr. 2).

Für die Zulässigkeit des Vorhabens ist somit entscheidend, ob durch dieses spürbare nachteilige Auswirkungen auf die wasserwirtschaftlichen Belange zu erwarten sind.⁴⁹ Sollte dies der Fall sein, ist die wasserrechtliche Gestattung zwingend zu versagen. Liegt keiner der genannten Versagungsgründe vor, hat die Erteilungsbehörde ein sog. Bewirtschaftungsermessen, vgl. § 12 Abs. 2 WHG. Das bedeutet, dass der Antragsteller keinen Anspruch auf die Erteilung der Gestattung hat, sondern die Behörde in den gesetzlichen Grenzen des Ermessens unter mehreren möglichen Entscheidungen wählen kann. Sie wird dabei insbesondere die allgemeinen Grundsätze einer nachhaltigen Gewässerbewirtschaftung in die Entscheidung einbeziehen, vgl. § 6 WHG.⁵⁰

Schädliche Gewässerveränderungen

Der Gesetzgeber hat in § 3 Nr. 10 WHG legaldefiniert, was unter einer schädlichen Gewässerveränderung zu verstehen ist. Danach ist eine solche immer dann gegeben, wenn Veränderungen der Gewässereigenschaften, die das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die öffentliche Wasserversorgung beeinträchtigen und die nicht den gesetzlichen Anforderungen der wasserrechtlichen Vorschriften entsprechen. Dabei genügt weder jede noch so fernliegende Möglichkeit, noch ist eine völlige Gewissheit der Behörde über das Eintreten einer Gewässerveränderung erforderlich.⁵¹ Sie muss ihre Entscheidung auf konkrete Anhaltspunkte stützen und sie auf Grundlage einer Prognose treffen.⁵² Eine Definition des Begriffs „Wohl der Allgemeinheit“ gibt es im WHG nicht, jedoch kann auf eine umfassende Judikatur zu § 6 WHG a. F. zurückgegriffen werden, welche Belange vom Wohl der Allgemeinheit geschützt werden.⁵³ Für die Wiedervernässung der Moorflächen können insbesondere die folgenden Belange von Bedeutung sein: der ordnungsgemäße Wasserabfluss, die Bedeutung des Gewässers als Lebensraum für Flora und Fauna, der Schutz besiedelter Gebiete vor Hochwasser und/ oder die Be- und Entwässerung.⁵⁴ Nicht geschützt werden private Belange, wie beispielsweise die Verhinderung von Bauvorhaben.⁵⁵

⁴⁸ Vgl. Kapitel 3.3.1.3.

⁴⁹ Guckelberger in: Giesberts/Reinhardtts, Umweltrecht, WHG, § 3, Rn. 27 ff.

⁵⁰ Schendel/Scheier in: Giesberts/Reinhardtts, Umweltrecht, WHG, § 12, Rn. 13.

⁵¹ Schendel/Scheier in: Giesberts/Reinhardtts, Umweltrecht, WHG, § 12, Rn. 5.

⁵² Ebd.

⁵³ Guckelberger in: Giesberts/Reinhardtts, Umweltrecht, WHG, § 3, Rn. 27.

⁵⁴ Guckelberger in: Giesberts/Reinhardtts, Umweltrecht, WHG, § 3, Rn. 27.1, m.w.N.

⁵⁵ Guckelberger in: Giesberts/Reinhardtts, Umweltrecht, WHG, § 3, Rn. 27.

Anforderungen nach anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften

Bei dieser Regelung handelt es sich um eine umfassende Öffnungsklausel für die Prüfung aller relevanten öffentlich-rechtlichen Vorschriften.⁵⁶ Die Erteilungsbehörde muss dabei positiv feststellen, ob diese Anforderungen vorliegen. Für den Prüfungsumfang spielt es dabei keine Rolle, ob es sich um europarechtliche, bundes- oder landesrechtliche Vorschriften handelt.⁵⁷ Bei der Wiedervernässung der Moorflächen können insbesondere Vorschriften des Naturschutzrechts, des Bauplanungsrechts und der Wasserschutzgebietsverordnungen eine Rolle spielen.

3.3.1.5 Umweltverträglichkeitsprüfung

Bei wasserrechtlichen Vorhaben, die einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach dem UVPG⁵⁸ bedürfen, kann die Behörde die wasserrechtlichen Gestattungen nur nach Durchführung eines umfassenden Verwaltungsverfahrens im Sinne des UVPG erteilen. Dabei spielen insbesondere die umfassende Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung eine zentrale Rolle. Die UVP dient der Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der unmittelbaren Auswirkungen des Vorhabens insbesondere auf Flora, Fauna, den Menschen, die Landschaft und das Klima, vgl. § 2 Abs. 1 S. 2 Nr. 1-4 UVPG. Bei der UVP handelt es sich gemäß § 2 Abs. 1 S. 1 UVPG um einen unselbstständigen Teil eines Verwaltungsverfahrens, der nicht isoliert in einem gerichtlichen Verfahren angegriffen werden kann, vgl. § 44a VwGO. In welchen Fällen eine UVP durchzuführen ist, ergibt sich aus § 3 Abs. 3 Nr. 1 UVPG i.V.m. der Anlage 1 zu § 3 UVPG. Für die Wiedervernässung der Moorflächen können dabei insbesondere die Entnahme, das Zutagefördern oder Zutageleiten von Grundwasser (Nr. 13.3 der Anlage 1 zu § 3 UVPG), wasserwirtschaftliche Projekte in der Landwirtschaft, einschließlich der Bodenbewässerung oder -entwässerung (Nr. 13.5 der Anlage 1 zu § 3 UVPG) oder der Bau eines Stauwerkes oder einer sonstigen Anlage zur Zurückhaltung von Wasser (Nr. 13.6 der Anlage 1 zu § 3 UVPG) in Betracht kommen. Das Gesetz knüpft bei diesen Nummern an ein jährliches Wasservolumen an, welches je nach konkreter Wassermenge eine vollständige, allgemeine oder standortbezogene UVP erfordern kann, wobei der Prüfungsumfang abgestuft ist. Bei kleineren Wiedervernässungsvorhaben wird aufgrund der sehr hohen Grenzwerte in der Regel keine UVP durchzuführen sein.

⁵⁶ Schendel/Scheier in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, WHG, § 12, Rn. 6.

⁵⁷ Schendel/Scheier in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, WHG, § 12, Rn. 6 ff.

⁵⁸ Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 8. September 2017 (BGBl. I S. 3370) geändert worden ist.

3.3.1.6 Wasserrechtlicher Planfeststellungsbeschluss und Plangenehmigung

Die zuständige Behörde wird einen wasserrechtlicher Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung für die Wiedervernässung der degradierten Moorflächen nur erteilen, wenn das Vorhaben nach den wasserrechtlichen Vorschriften planfeststellungspflichtig ist und die materiellen Voraussetzungen für die Planerteilung und Plangenehmigung vorliegen.

Eine wasserrechtliche Plangenehmigung kann gemäß § 68 Abs. 2 WHG immer dann erteilt werden, wenn bei dem Vorhaben keine Verpflichtung zur Durchführung einer UVP besteht.⁵⁹ Der Vorteil einer Plangenehmigung im Gegensatz zu einem Planfeststellungsbeschluss ist, dass kein komplexes Planfeststellungsverfahren nach §§ 72 ff VwVfG (i.V.m. § 79 Abs. 1 HS. 2 WHG) mit einem aufwendigen Anhörungsverfahren gemäß § 73 VwVfG erforderlich ist.⁶⁰ Die Plangenehmigung hat dabei die gleichen Rechtswirkungen wie eine Planfeststellung, § 74 Abs. 6 S. 2 HS. 1 VwVfG.

Planfeststellungspflichtigkeit

Ein wasserrechtlicher Planfeststellungsbeschluss oder eine Plangenehmigung sind gemäß § 68 Abs. 1 WHG immer dann erforderlich, wenn es sich bei der Maßnahme um einen Gewässerausbau handelt. Unter einem Gewässerausbau versteht man nach der Legaldefinition in § 67 Abs. 2 S. 1 WHG die Herstellung, Beseitigung und die wesentliche Umgestaltung eines Gewässers oder seiner Ufer. Dem Gewässerausbau stehen nach S. 3 auch Deich- und Dammbauten, die den Hochwassereinfluss beeinflussen, sowie Bauten des Küstenschutzes gleich.

Für die Wiedervernässung der Moorflächen können vor allem die wesentliche Umgestaltung des Gewässers oder seiner Ufer und die Errichtung von Damm- und Deichbauten eine Rolle spielen, sodass im Folgenden nur auf diese Alternativen eingegangen wird.

Wesentliche Umgestaltung des Gewässers

Entscheidendes Kriterium bei der Gewässerumgestaltung ist das Wesentlichkeitsmerkmal. Eine Umgestaltung ist immer dann als wesentlich anzusehen, wenn sie den Zustand des Gewässers einschließlich seiner Ufer in einer für den Wasserhaushalt, beispielsweise den Wasserstand, Wasserabfluss oder Selbstreinigungsvermögen, für die Schifffahrt, für die Fischerei oder in sonstiger Hinsicht, beispielsweise auch für den Naturhaushalt oder das [äußere] Bild der Landschaft in bedeutsamer Weise ändert.⁶¹ Bei der Beurteilung der Wesentlichkeit sind außerdem nicht nur die Auswirkungen der Umgestaltung auf das ganze Gewässer, sondern auf den jeweiligen Gewässerabschnitt in den Blick zu nehmen. Im Folgenden werden einige Beispiele aus der Rechtsprechung, bei denen eine wesentliche Umgestaltung des Gewässers von den Gerichten angenommen wurde, aufgeführt. Anhand der Beispiele

⁵⁹ Vgl. Kapitel 3.3.1.5. zur UVP.

⁶⁰ Neumann/Külpmann in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 74, Rn. 223.

⁶¹ VGH Mannheim, Beschluss vom 28.03.2012, Az.: 3 S 150/12.

wird das abstrakte Wesentlichkeitsmerkmal greifbarer und lässt sich durch einen Vergleich mit der Schwere der beabsichtigten Umgestaltungsmaßnahmen im Zuge der Wiedervernässungsmaßnahmen besser einschätzen. Eine wesentliche Umgestaltung wurde angenommen bei dem Verlegen oder Verbreitern eines Bachs oder Grabens, der Errichtung eines Oberwasserkanals, dem Vertiefen eines oberirdischen Gewässers, der Veränderung eines Bachlaufs, der Abdichtung eines Damms durch Dammverstärkung bei gleichzeitiger Dammerhöhung, bei der Entschlammung eines Sees mit der Folge der Vertiefung, der Erweiterung eines Bachs durch Teichanlagen und der auf der Dauer angelegten Errichtung einer Teichanlage einschließlich der dazu erforderlichen Aufschüttung eines vier bis fünf Meter hohen Damms quer zur Fließrichtung eines Bachs.⁶²

Damm- und Deichbauten

Damm- und Deichbauten wurden mit dem Gewässerausbau gleichgestellt, da sie dieselben Auswirkungen auf den Wasserhaushalt haben können. Somit unterliegt auch die Herstellung, Beseitigung oder wesentliche Umgestaltung eines Deichs oder Damms der Planfeststellung.

Bei Damm- und Deichbauten ist nach § 3 Abs. 1 S. 1 i.V.m Nr. 13.13 der Anlage 1 zu § 3 UVPG eine UVP durchzuführen, sodass in diesem Fall ein Planfeststellungsbeschluss erforderlich ist. Die Erteilung einer Plangenehmigung kommt nicht in Betracht, vgl. § 68 WHG. Die Unterscheidung, ob es sich um einen Damm oder einen Deich handelt, ergibt sich aus der unterschiedlichen Zwecksetzung. Deiche dienen dem Hochwasser- und Küstenschutz, wohingegen Dämme zu allen beliebigen anderen Zwecken errichtet werden können.⁶³ Da bei beiden Alternativen ein Planfeststellungsverfahren durchzuführen ist, ist die Unterscheidung von geringer praktischer Relevanz.⁶⁴ Voraussetzung für die Gleichstellung der Deich- und Dammbauten mit dem Gewässerausbau ist eine Beeinflussung des Hochwasserschutzes in Form einer Einwirkung auf den Hochwasserabfluss.⁶⁵ Es kommt dabei nur auf die tatsächliche Beeinflussung an, unerheblich ist es, ob diese positiv oder negativ ist.⁶⁶ Eine Beeinflussung des Hochwasserabflusses ist nach diesen Grundsätzen schon bei der reinen Errichtung eines funktionsfähigen Deichs/Damms gegeben, da dieser vor Hochwasser schützt.⁶⁷ Dasselbe gilt bei der Hemmung oder Beschleunigung des Hochwasserabflusses⁶⁸, wie beispielsweise durch einen Deichrückbau. Bei der Wiedervernässung der Moorflächen, insbesondere wenn es sich um eingepolderte Flächen handelt, wird in der Regel ein Planfeststellungsbeschluss erforderlich sein. Letztendlich ist dies aber immer eine Einzelfallentscheidung und sollte mit der zuständigen Wasserbehörde abgestimmt werden.

⁶² Siehe Rechtsprechungsnachweise in: Giesberts/ Reinhardtts, Umweltrecht, WHG, § 67, Rn. 19.

⁶³ Spieth in: Giesberts/Reinhardtts, Umweltrecht, WHG, § 67, Rn. 26.

⁶⁴ Ebd.

⁶⁵ Spieth in: Giesberts/Reinhardtts, Umweltrecht, WHG, § 67, Rn. 27.

⁶⁶ Ebd.

⁶⁷ Ebd.

⁶⁸ Ebd.

Voraussetzungen für die Planerteilung und Plangenehmigung

Die materiellen Voraussetzungen für die Planerteilung und die Plangenehmigung normiert § 68 Abs. 3 WHG. Danach darf der Plan nur festgestellt oder genehmigt werden, wenn eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit, insbesondere eine erhebliche dauerhafte, nicht ausgleichbare Erhöhung der Hochwasserrisiken oder einer Zerstörung natürlicher Rückhalteflächen, vor allem in Auwäldern, nicht zu erwarten ist (Nr. 1) und andere Anforderungen nach diesem Gesetz oder sonstigen öffentlich-rechtlichen Vorschriften erfüllt sind (Nr. 2). Eine Planfeststellung ist demnach zwingend zu versagen, wenn eine Beeinträchtigung des Allgemeinwohls auch durch Auflagen oder Bedingungen nicht ausgeglichen werden kann.⁶⁹ Zu beachten ist, dass der Begriff des Allgemeinwohls nicht nur wasserwirtschaftliche Belange erfasst, sondern auch sonstige öffentlich-rechtliche Belange darunterfallen.⁷⁰ Die Nr. 2 ist an § 12 WHG angelehnt und hat lediglich klarstellenden Charakter.⁷¹ Bei der Wiedervernässung der Moorflächen ist es in der Regel unwahrscheinlich, dass er Planfeststellungsbeschluss oder die Plangenehmigung aufgrund der materiellen Voraussetzungen des § 68 Abs. 3 WHG nicht erteilt werden kann. Der Wasserstand auf den Moorflächen soll üblicherweise im Jahresdurchschnitt auf Flurhöhe angehoben werden, wobei insbesondere darauf geachtet wird, dass die Bewirtschaftung der angrenzenden Flächen und die Entwässerung des Umlandes nicht gefährdet werden.⁷² Daneben ist der Wasserstand durch Schöpfwerke und verstellbare Überläufe regulierbar, sodass beispielsweise eine Erhöhung des Hochwasserrisikos in einem Großteil der Fälle ausgeschlossen werden kann.

Ergebnis:

Aus wasserrechtlicher Sicht ist für die Wiedervernässungsmaßnahme entweder eine wasserrechtliche Gestattung (Erlaubnis oder Bewilligung) oder ein Planfeststellungsbeschluss bzw. eine Plangenehmigung erforderlich. Eine Gestattung ist immer bei einer Gewässerbenutzung, wohingegen ein Planfeststellungsbeschluss bzw. eine Plangenehmigung bei einem Gewässerausbau notwendig sind. Die Ver- oder Anlegung eines Grabens ist nach der Rechtsprechung regelmäßig als ein Gewässerausbau einzustufen. Die materiellen Erteilungsvoraussetzungen gemäß § 68 Abs. 3 WHG werden in den meisten Fällen gegeben sein, wenn durch entsprechende Maßnahmen beispielsweise die Erhöhung des Hochwasserrisikos für das Umland ausgeschlossen werden kann.

Im Einzelfall muss geprüft werden, ob die Durchführung einer UVP notwendig und damit ggf. die Erteilung einer Plangenehmigung zur Beschleunigung des Verfahrens möglich ist. Aufgrund der hohen Grenzwerte für das jährliche Wasservolumen ist davon auszugehen, dass bei kleineren Wiedervernässungsvorhaben keine UVP-Pflicht besteht.

⁶⁹ Spieth in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, WHG, § 68, Rn. 21.

⁷⁰ Spieth in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, WHG, § 68, Rn. 23.

⁷¹ Spieth in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, WHG, § 68, Rn. 21.

⁷² Biota (2019), Machbarkeitsstudie für die Errichtung von Constructed Wetlands, S. 6.

3.3.2 Naturschutzrecht

Ein weiteres Rechtsgebiet, das bei der Wiedervernässung der Moorflächen eine Rolle spielen kann, ist das Naturschutzrecht. Die drei Hauptziele des Naturschutzrechtes sind die dauerhafte Sicherung der biologischen Vielfalt, der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushaltes einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie die Sicherung der Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft, vgl. § 1 Abs. 1 Nr. 1-3 BNatSchG⁷³. Diese Schutzziele des BNatSchG können bei der Wiedervernässung der Moorflächen betroffen sein. Daneben spielt die Flächenbewirtschaftung im Naturschutzrecht eine entscheidende Rolle, sodass auch diese in diesem Abschnitt thematisiert wird.

Gesetzliche Grundlagen

Das Naturschutzrecht ist im BNatSchG und in den Landesnaturschutzgesetzen, wie beispielsweise dem NatSchAG M-V⁷⁴ geregelt. Generell unterliegt das Naturschutzrecht der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 72 Abs. 1, 74 Abs. 1 Nr. 29 GG, wobei die Länder genauso wie im Wasserhaushaltrecht eine Abweichungskompetenz nach Art. 72 Abs. 3 GG besitzen. Ausgenommen von dieser Abweichungskompetenz sind die allgemeinen Grundsätze des Naturschutzes, das Recht des Artenschutzes oder des Meeresnaturschutzes. Diese Fälle werden im Bundesrecht abschließend geregelt. Im Verhältnis von Bundes- zu Landesrecht geht bei Vorliegen einer Abweichungskompetenz das spätere Gesetz vor, vgl. Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG.

3.3.2.1. Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Die naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen sind in § 14 ff. BNatSchG geregelt. Bei jedem Eingriff ist nach § 12 Abs. 6 NatSchAG M-V abweichend zu der bundesgesetzlichen Regelung in § 17 BNatSchG eine Genehmigung erforderlich.⁷⁵ Ein Eingriff ist nach der Legaldefinition in § 14 Abs. 1 BNatSchG jede Veränderung der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderung des mit der belebten Bodenschicht in Verbindungen stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können. Der Eingriffsbegriff wird landesrechtlich in § 12 NatSchAG M-V durch eine Aufzählung verschiedener Maßnahmen, welche einen Eingriff im Sinne der oben genannten Definition darstellen, konkretisiert. Bei der Wiedervernässung der Moorflächen können insbesondere folgende Fälle relevant sein:

⁷³ Bundesnaturschutzgesetz vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. September 2017 (BGBl. I S. 3434) geändert worden ist.

⁷⁴ Gesetz zum Schutz der Natur und der Landschaft im Lande Mecklenburg-Vorpommern vom 22. Oktober 2002 (GVOBl. M-V 2003 S. 1), das zuletzt durch Art. 2 des Gesetzes vom 24. 6. 2004 (GVOBl. M-V S. 302) geändert worden ist.

⁷⁵ Bei § 12 NatSchAG M-V handelt es sich im Verhältnis zu § 17 BNatSchG um das spätere Gesetz i.S.v. Art. 72 Abs. 3 S. 3 GG.

- Abgrabungen, Aufschüttungen, Ausfüllungen, Auf- und Abspülungen von mehr als zwei Metern Höhe oder Tiefe oder mit einer Grundfläche von mehr als 300 Quadratmetern im Außenbereich (§ 12 Abs. 1 Nr. 2 NatSchAG M-V)
- die Errichtung oder wesentliche Änderung von Küsten- und Uferschutzanlagen [...] (§ 12 Abs. 1 Nr. 4 NatSchAG M-V)
- die [...] wesentliche Umgestaltung von Gewässern und ihren Ufern sowie die Benutzung von Gewässern, die den Wasserstand oder den Abfluss erheblich verändert (§ 12 Abs. 1 Nr. 6 NatSchAG M-V)
- die nachhaltige Beeinträchtigung von Ufervegetationen [...] sowie Salzgrünland (§ 12 Abs. 1 Nr. 9 NatSchAG M-V)
- die Änderung der Nutzungsart von Dauergrünland auf Niedermoorstandorten (§ 12 Abs. 1 Nr. 16 NatSchAG M-V)

Diese Aufzählung ist nicht abschließend, sodass weitere Maßnahmen, die in ihrer Eingriffsintensität den oben genannten Beispielen entsprechen, ebenfalls Eingriffe in Natur und Landschaft darstellen können.

Keinen Eingriff stellt die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung dar, soweit dabei die Ziele des Naturschutzgesetzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden, vgl. § 14 Abs. 2 S. 1 BNatSchG. Dieses Landwirtschaftsprivileg gilt jedoch nur für die unmittelbare Urproduktion pflanzlicher und tierischer Erzeugnisse auf der dafür vorgesehenen Fläche.⁷⁶ Indirekte, auch vorbereitende Maßnahmen für die landwirtschaftliche Nutzung, wie die Wiedervernässung der Moorflächen sind von diesem Begriff nicht erfasst.⁷⁷

Die Eingriffsregelungen folgen dabei einer vierstufigen Kaskade der Eingriffsfolgen: Vermeidung – Realkompensation – Abwägung – Geldersatz.⁷⁸ Auf eine nachrangige Stufe darf nur dann zurückgegriffen werden, wenn die Befolgung der vorherigen Stufe tatsächlich unmöglich ist oder unverhältnismäßige Belastungen für die Belange der Betroffenen bedeutet.⁷⁹ Ob eine unverhältnismäßige Belastung für die Belange der Betroffenen gegeben ist, wird die zuständige Behörde im Einzelfall durch Abwägung des konkreten Gewichts der Beeinträchtigung mit dem absehbaren Opfer für den Betroffenen

⁷⁶ Schrader in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 15, Rn. 4.

⁷⁷ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 14, Rn. 22.

⁷⁸ Schrader in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, §15, Rn. 4.

⁷⁹ BVerwG, Urteil v. 24.03.2011, Az.: 7 A 3/10, Rn. 43.

entscheiden.⁸⁰ Die zuständige Naturschutzbehörde wird die naturschutzrechtliche Genehmigung nur erteilen, wenn die Anforderungen der relevanten Eingriffsstufe erfüllt sind.

Vermeidung

Nach § 15 Abs. 1 S. 1 BNatSchG sind die Verursacher eines Eingriffs in Natur und Landschaft generell verpflichtet, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen. Maßgeblich ist dabei das Merkmal der Vermeidbarkeit. Ein Eingriff ist dann vermeidbar, wenn durch zumutbare Alternativen, der mit dem Eingriff verfolgte Zweck am gleichen Ort ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu erreichen ist. Ziel dieser Regelung ist die Minimierung der Beeinträchtigungen an dem gewählten Standort, eine Prüfung von Standortalternativen ist nicht erforderlich.⁸¹ Auch die Durchführung des Vorhabens selbst steht nicht in Frage. Verursacher ist in der Regel der Vorhabenträger.⁸²

Realkompensation

Eine Realkompensation ist gemäß § 15 Abs. 2 BNatSchG bei unvermeidbaren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft erforderlich. Die Realkompensation hat dabei durch physisch-reale Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen abseits der direkt vom Eingriff betroffenen Flächen zu erfolgen, Geldersatz ist erst auf der vierten Stufe der Eingriffskaskade möglich.⁸³ Der Unterschied zwischen einer Ausgleichs- und Ersatzmaßnahme ist, dass bei einer Ausgleichsmaßnahme die beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichartiger Weise wiederhergestellt werden müssen, wohingegen bei einer Ersatzmaßnahme nur eine Wiederherstellung in gleichwertiger Weise erforderlich ist, vgl. § 15 Abs. 2 S. 2 BNatSchG. Über die konkrete Art der Realkompensation entscheidet die zuständige Behörde, ein Wahlrecht des Verursachers besteht nicht.⁸⁴ Es besteht jedoch die Möglichkeit, eine kompensierende Maßnahme in ein Ökokontoverzeichnis gem. § 16 BNatSchG i.V.m. § 12 Abs. 5 NatSchAG M-V einzutragen, wenn sie zugelassen wurde und vor dem Eingriff erfolgte.⁸⁵ Einzelheiten zu den Anforderungen und dem Kompensationswert einer Maßnahme ergeben sich aus Verwaltungsvorschriften. So legen etwa die Hinweise zur Eingriffsregelung Mecklenburg-Vorpommern (HzE M-V) einen Kompensationswert von 2,5 für die Renaturierung und von 1,5 für die Teilwiedervernässung von Moorflächen mit Nutzungsmöglichkeit fest, S. 71 f. HzE M-V. Voraussetzung für die Anerkennung der Kompensationsmaßnahme ist unter anderem, dass auf der wiedervernässten Moorfläche auf Umbrüche, die Ein- oder Nachsaat und auf Anpflanzungen (z.B. bei Paludikulturen) verzichtet wird. Die

⁸⁰ BVerwG, Urteil v. 18.03.2009, Az.: 9 A 40/07, Rn. 34.

⁸¹ Schrader in: Giesberts/Reinhardts, Umweltrecht, BNatSchG, § 15, Rn. 8.

⁸² Ebd.

⁸³ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 15, Rn. 9 f.

⁸⁴ Schrader in: Giesberts/Reinhardts, Umweltrecht, BNatSchG, § 15, Rn. 15.

⁸⁵ Das Ökokonto dient der Flexibilisierung des Vollzugs der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können dokumentiert werden und stehen bei späteren Eingriffen in Natur und Landschaft im Rahmen von Kompensationsmaßnahmen zur Verfügung.

Einordnung der Wiedervernässungsmaßnahme als eine kompensationspflichtige Maßnahme erscheint im Hinblick auf die zu erwartende Verbesserung des Naturhaushaltes und der Verhinderung der Freisetzung des in den Mooren gebundenen Kohlenstoffdioxids fragwürdig. Umgehen könnte man dieses Problem, indem man auf die Eingriffsmaßnahme selbst den Gedanken der Selbstkompensation überträgt, der in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁸⁶ bislang nur bei Kompensationsmaßnahmen (Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen) angewendet wurde. Der Selbstkompensation liegt die Konstellation zugrunde, dass ein Eingriff in Natur und Landschaft durch eine Kompensationsmaßnahme ausgeglichen wird, die ihrerseits einen naturschutzrechtlichen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt. In diesem Fall bedürfte dieser, durch die initiale Kompensationsmaßnahme hervorgerufene Eingriff wiederum einer Kompensation. Etwas anderes gilt nur, wenn die naturschutzrechtliche Gesamtbilanz günstig ist, da die initiale Kompensationsmaßnahme eine Verbesserung des bestehenden Zustands darstellt.⁸⁷ In dieser Konstellation ist keine Kompensation erforderlich. Überträgt man diesen Gedanken nun auf die Wiedervernässung der Moorflächen, so erscheint es folgerichtig, trotz des Eingriffs in Natur und Landschaft, eine Kompensationspflicht aufgrund der positiven ökologischen Gesamtbilanz der Wiedervernässungsmaßnahme zu verneinen.⁸⁸

Abwägung

Die Abwägung stellt die dritte Stufe der Eingriffskaskade dar und dient als Zulassungsschranke für Vorhaben, deren nachteilige Folge für die Natur und Landschaft durch Realkompensationsmaßnahmen nicht oder nicht vollständig behoben werden können, § 15 Abs. 5 BNatSchG. In diesem Fall darf der Eingriff nur zugelassen werden, wenn die Belange, die für das Vorhaben streiten, sich gegenüber den Naturschutzbelangen durchsetzen.⁸⁹ Da es dem Verursacher in der Regel gelingen wird, den Eingriff zu kompensieren, hat die Abwägung eine geringe praktische Relevanz.⁹⁰

Geldersatz

Setzen sich die Belange, die für das Vorhaben sprechen gegen die naturschutzrechtlichen in der Abwägung durch und wird der Eingriff zugelassen, so hat der Verursacher nach § 15 Abs. 6 S. 1 BNatSchG Geldersatz zu leisten. Die Höhe des Ersatzgeldes bemisst sich danach, welchen Geldbetrag der Verursacher durchschnittlich für die nicht durchführbaren Kompensationsmaßnahmen aufbringen müsste.⁹¹

⁸⁶ Vgl. BVerwG, Urteil v. 28.01.2009, Az.: 7 B 45/08; BVerwG, Beschluss vom 19.09.2014, Az.: 7 B 7.14.

⁸⁷ BVerwG, Urteil v. 28.01.2009, Az.: 7 B 45/08, Rn. 19 f.

⁸⁸ So auch OVG Hamburg, Urteil v. 16.06.2016, Az.: 1 Bf 258/12.

⁸⁹ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 15, Rn. 41 f.

⁹⁰ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 15, Rn. 47.

⁹¹ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 15, Rn. 48 ff.

Ergebnis:

Es kommt immer auf den konkreten Einzelfall an, ob die Wiedervernässungsmaßnahme einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt. In den meisten Fällen wird die Wiedervernässungsmaßnahme einen Eingriff nach § 12 Abs. 1 NatSchAG M-V darstellen oder aufgrund der weitreichenden Folgen für Natur und Landschaft einen ungeschriebenen Fall begründen. Eine Kompensationspflicht besteht nach der hier vertretenen Auffassung bei diesen Eingriffen hingegen nicht, da die ökologische Gesamtbilanz positiv ist.

3.3.2.2 Grünlandumbruchverbot

Das Grünlandumbruchverbot, welches die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland verbietet, kann auch bei der Wiedervernässung der Moorflächen zu beachten sein, vgl. § 2 DGERhG M-V⁹². Greift das Grünlandumbruchsverbot, ist ein Umbruch der Flächen nur mit einer Ausnahmegenehmigung gemäß § 3 DGERhG M-V erlaubt. Unter Dauergrünland versteht man Flächen, die durch Einsaat oder auf natürliche Weise (Selbstaussaat) zum Anbau von Gras oder anderen Grünfütterpflanzen genutzt werden und mindestens fünf Jahre lang nicht Bestandteil der Fruchtfolge eines landwirtschaftlichen Betriebes waren sowie fünf Jahre nicht umgepflügt wurden, § 1 Abs. 1 S. 1 DGERhG M-V. „Gras oder andere Grünfütterpflanzen“ sind alle Grünpflanzen, die herkömmlicherweise in natürlichem Grünland anzutreffen oder normalerweise Teil von Saatgutmischungen für Grünland (Wiesen und Weiden) sind, § 1 Abs. 1 S. 2 DGERhG M-V. Darüber hinaus entsteht nach einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs Dauergrünland auch dann, wenn innerhalb des fünfjährigen Zeitraums die Kulturen der Grünfütterpflanzen gewechselt werden.⁹³

Für die Einstufung der Flächen als Dauergrünland spielt es ferner keine Rolle, ob es sich bei den Flächen um Ackerland oder Grünland im Sinne der Flächenklassifizierung nach dem Liegenschaftsbuch handelt. Dies ergibt sich zum einen aus dem Wortlaut der Definition von Dauergrünland „Flächen“ und zum anderen aus dem Umkehrschluss aus § 1 Abs. 2 DGERhG M-V, wonach die Flächen trotz Vorliegen der oben genannten Voraussetzungen in gewissen Fällen Ackerland bleiben können.

Bei den Moorflächen wird es sich vor der Wiedervernässung in vielen Fällen um Dauergrünland handeln, sodass es entscheidend darauf ankommt, ob die vorbereitenden Maßnahmen für die Paludikultur eine Umwandlung des Dauergrünlands in Ackerland im Sinne des Gesetzes darstellen. Eine solche Umwandlung ist immer dann gegeben, wenn die Flächen gepflügt werden, vgl. § 2 S. 2 DGERhG M-V. Zu den vorbereitenden Maßnahmen für die Paludikultur wird in vielen Fällen neben der Wiedervernässung auch der Flächenumbruch gehören, um die Anpflanzung der für Paludikultur geeigneten Pflanzen zu ermöglichen. Zu differenzieren ist insofern zwischen Anbau- und Nasswiesen-

⁹² Gesetz zur Erhaltung von Dauergrünland im Land Mecklenburg-Vorpommern vom 10. Dezember 2012 (GVOBl. M-V 2012 S. 544).

⁹³ EuGH, Urteil v. 02.10.2014, Az.: C-47/13.

Paludikulturen. Bei letzteren genügt die Anhebung der Wasserstände und es bedarf grundsätzlich keines Flächenumbruchs. Das Grünlandumbruchsverbot findet somit insbesondere bei Anbau-Paludikulturen Anwendung.

Ausnahmegenehmigung

Da das Grünlandumbruchsverbot in den meisten Fällen auf die vorbereitenden Maßnahmen für die Paludikultur Anwendung findet, kann ein Flächenumbruch nur mit einer Ausnahmegenehmigung durchgeführt werden. Die Erteilungsvoraussetzungen nach § 3 Abs. 1 DGERhG M-V sind sehr eng, da zum einen die umzubrechende Fläche außerhalb von erosionsgefährdeten Hängen, von Überschwemmungsgebieten sowie von Standorten mit hohem Grundwasserstand und Moorböden gelegen sein muss (Nr.1 a)) und sich zum anderen die Antrag stellende Person verpflichten muss, unverzüglich nach Erteilung der Genehmigung eine zumindest gleich große Ersatzfläche mit Dauergrünland auf Ackerland an einem geeigneten Standort, vorrangig innerhalb desselben Landkreises, anzulegen (Nr.1 b)). Darüber hinaus kann die Genehmigung auch erteilt werden, wenn das Verbot zu einer unzumutbaren Belastung für den Betroffenen führen würde (Nr. 2). Selbst wenn die Genehmigungsvoraussetzungen vorliegen, hat der Betroffene keinen Anspruch auf die Genehmigungserteilung, sondern nur auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung der Behörde.

Da die umzubrechende Fläche außerhalb von Moorböden gelegen sein muss, wird die zuständige Behörde die Ausnahmegenehmigung versagen (müssen), obwohl der Gesetzgeber mit dieser Voraussetzung eigentlich den Schutz der Moorstandorte im Hinblick auf ihre Bedeutung für den Naturschutz intendiert. Paludikultur hat die gleiche Zielsetzung und trägt durch die Wiedervernässung und den Flächenumbruch zu einer Verbesserung der ökologischen Gesamtbilanz der Flächen bei, da nasse Moorflächen weniger Kohlenstoffdioxid freisetzen als trockene und einen Lebensraum für moorspezifische Arten bieten. Ein Nachsteuern des Gesetzgebers wäre daher an dieser Stelle wünschenswert.

Ergebnis:

Das Grünlandumbruchverbot nach dem DGERhG M-V steht im Moment einem Flächenumbruch mit anschließender Anpflanzung und Wiedervernässung entgegen. Auch eine Ausnahmegenehmigung kann nach der aktuellen Rechtslage nicht erteilt werden. Der gegenwärtige Rechtsrahmen sieht keinerlei Ausnahmen für Paludikultur vor und berücksichtigt insbesondere nicht ihren Beitrag zur Verbesserung der ökologischen Gesamtbilanz der Flächen. Hier ist ein Tätigwerden des Gesetzgebers erforderlich.

3.3.2.3. Natura 2000-Gebiete

Der Bund und die Länder haben nach § 31 BNatSchG die sich aus der Flora-Fauna-Richtlinie (FFH-Richtlinie)⁹⁴ und der Vogelschutz-Richtlinie (VRL)⁹⁵ ergebenden Verpflichtungen zum Aufbau und Schutz des Natura 2000-Netzes im Sinne des Art. 3 der FFH-Richtlinie zu erfüllen. Bei dem Natura 2000-Netz handelt es sich um ein kohärentes europäisches ökologisches Netz⁹⁶, in welchem Gebiete mit gemeinschaftlicher Bedeutung oder Europäische Vogelschutzgebiete als sog. Natura 2000-Gebiete geschützt werden, vgl. § 7 Abs. 1 Nr. 8, Nr. 6 und 7 BNatSchG. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, nach Maßgabe der FFH- und Vogelschutz-Richtlinie⁹⁷ geeignete Gebiete bei der Europäischen Kommission zu benennen. Im Falle der FFH-Gebiete bewertet die Kommission die Vorschläge und nimmt die Gebiete ggf. in die Liste der Gebiete mit gemeinschaftlicher Bedeutung auf, vgl. Art. 4 Abs. 2 FFH-Richtlinie. Ist ein Gebiet von der Europäischen Kommission als Gebiet von gemeinschaftlicher Bedeutung bezeichnet worden, so hat so schnell wie möglich – spätestens aber innerhalb von sechs Jahren – eine Ausweisung als besonderes Schutzgebiet zu erfolgen, Art. 4 Abs. 4 FFH-Richtlinie. Dasselbe gilt auch für die von den Mitgliedstaaten bestimmten Vogelschutzgebiete, auch sie müssen als Schutzgebiete ausgewiesen werden, Art. 4 Abs. 1 und 2 VRL. Die Schutzgebietsausweisung erfolgt nach nationalem Recht beispielsweise als Naturschutzgebiete, Nationalparks oder Biosphärenreservate, vgl. §§ 32 Abs. 2, 20 Abs. 2, 22 ff. BNatSchG.

In Mecklenburg-Vorpommern existieren zahlreiche Gebiete des Natura 2000-Netzes. Hierzu gehören auch renaturierungsfähige, degradierte Hochmoore wie das Schönwolder Moor, vgl. Code 7120 des Anhangs I zur FFH-Richtlinie. Ist für ein bestimmtes Gebiet eine Ausweisung als besonderes Schutzgebiet nach § 32 Abs. 2 i.V.m. §§ 20 Abs. 2, 22 ff. BNatSchG erfolgt, richtet sich der Schutz des betreffenden Gebietes nach den in §§ 23-29 BNatSchG genannten Vorschriften. So ist es beispielsweise in Naturschutzgebieten i.S.v. § 23 Abs. 1 BNatSchG verboten, Handlungen vorzunehmen, die zu einer Zerstörung, Beschädigung oder Veränderung des Naturschutzgebiets oder seiner Bestandteile oder zu einer nachhaltigen Störung führen können, vgl. § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG. Die näheren Bestimmungen – insbesondere auch Ausnahmeregelungen – ergeben sich dabei aus der jeweiligen Schutzzerklärung (vgl. §§ 32 Abs. 2 und 3 BNatSchG).⁹⁸ Unter dem Begriff der Zerstörung versteht man die vollständige oder teilweise Vernichtung der Gebietssubstanz oder einzelner Bestandteile.⁹⁹ Eine Beschädigung liegt bei weniger schwerwiegenden Fällen der bloßen Substanzbeeinträchtigung oder

⁹⁴ Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABl. L 206.

⁹⁵ Richtlinie 2009/147/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2009 über die Erhaltung der wildlebenden Vogelarten, ABl. L 20/7.

⁹⁶ BVerwG, NVwZ 2001, 92 (94).

⁹⁷ Art. 4 Abs. 1 FFH-Richtlinie und Art. 4 Abs. 1 und 2 Vogelschutz-Richtlinie

⁹⁸ Vgl. Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 23, Rn. 20.

⁹⁹ Albrecht in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 23, Rn. 26.

Qualitätsminderung vor.¹⁰⁰ Der Begriff der Veränderung erfasst jede Abweichung von dem physikalischen, stofflichen oder optischen Erscheinungsbild, das das Naturschutzgebiet im Zeitpunkt seiner Unterschutzstellung bietet.¹⁰¹ Er dient damit als Auffangtatbestandsmerkmal, erfordert aber eine gewisse Erheblichkeit der Beeinträchtigung.¹⁰² Die „Störung“ deckt schließlich alle sonstigen Beeinträchtigungen ab, die dem Schutzzweck zuwiderlaufen.¹⁰³ Nicht entscheidend ist, ob der beeinträchtigende Vorgang tatsächlich eintritt oder ob er innerhalb des Schutzgebietes stattfindet (bzw. stattfinden würde).¹⁰⁴ Es sind also auch Vorgänge untersagt, die sich von außen negativ auf das jeweilige Gebiet auswirken können. Gehen beispielsweise Nahrungsflächen bestimmter Tierarten aus dem Naturschutzgebiet, wie etwa die des Schwarzstorches oder des Schreiadlers¹⁰⁵ auf angrenzenden Flächen verloren, ist dies für eine Beeinträchtigung in diesem Sinne ausreichend.

Die Vorschriften für Projekte in § 34 Abs. 1-6 BNatSchG sind in Gebieten nach den §§ 32 Abs. 2, 20 Abs. 2, 22 BNatSchG nur insoweit anzuwenden, als die Schutzvorschriften in den §§ 23 ff. BNatSchG, einschließlich der Vorschriften über Ausnahmen und Befreiungen, keine strengeren Regelungen enthalten, § 34 Abs. 7 S. 1 NatSchG. Die Schutzvorschrift des § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG stellt beispielsweise eine speziellere Regelung in diesem Sinne dar, sodass § 34 Abs. 1-6 BNatSchG nicht für Naturschutzgebiete gilt. Vor der Zulassung oder Durchführung eines Projekts ist gem. § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG eine Verträglichkeitsprüfung mit den Erhaltungszielen des jeweiligen Natura 2000-Gebiets vorzunehmen, wenn es einzeln oder im Zusammenwirken mit anderen Projekten oder Plänen geeignet ist, das Gebiet erheblich zu beeinträchtigen, und nicht unmittelbar der Verwaltung des Gebiets dienen. Maßgeblich ist dabei ein wirkungsbezogener Projektbegriff, der nicht zwingend bauliche Veränderungen voraussetzt, sondern auch bei der Ausübung sonstiger das Schutzgebiet gefährdender Tätigkeiten erfüllt sein kann (vgl. Art. 1 Abs. 2 UVP-Richtlinie¹⁰⁶).¹⁰⁷ Erfasst werden demzufolge auch hier Vorgänge, die außerhalb eines geschützten Gebietes liegen, sich aber erheblich beeinträchtigend auf einen geschützten Lebensraum oder geschützte Arten auswirken können. Der Prüfungsmaßstab ergibt sich für Gebiete i.S.d. § 20 Abs. 2 BNatSchG aus dem Schutzzweck und den dazu erlassenen Vorschriften, wenn hierbei die jeweiligen Erhaltungsziele bereits berücksichtigt wurden, § 34 Abs. 1 S. 2 BNatSchG.

¹⁰⁰ Albrecht in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 23, Rn. 27.

¹⁰¹ Albrecht in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 23, Rn. 28.

¹⁰² Ebd.

¹⁰³ Albrecht in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 23, Rn. 29.

¹⁰⁴ Albrecht in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 23, Rn. 30.

¹⁰⁵ Vgl. Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz M-V, Moorschutzkonzept 2009, S. 65, https://www.lung.mv-regierung.de/dateien/moorschutzkonzept_2009.pdf (zuletzt abgerufen am 06.05.2019).

¹⁰⁶ Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten, ABl. L26/1.

¹⁰⁷ Lüttgau/Kockler in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 34, Rn. 2 m.w.N.

Die Wiedervernässung von Moorflächen kann zu einer Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets führen. Ob das der Fall ist, muss im Einzelfall geprüft werden und kann nicht pauschal und im Vorhinein beantwortet werden. Ebenso kann eine Wiedervernässungsmaßnahme unter den Projektbegriff nach § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG fallen. Dies hätte zur Folge, dass die Wiedervernässung unzulässig wäre, wenn keine Ausnahme aus der Schutzerklärung bzw. nach § 34 Abs. 3-5 BNatSchG greift. Handelt es sich bei dem beeinträchtigten Gebiet um ein Naturschutzgebiet, ist eine Verträglichkeitsprüfung gemäß § 34 Abs. 7 S. 1 BNatSchG nicht durchzuführen. Sind in dem jeweiligen Schutzgebiet aber keine strengeren Regelungen für die Zulässigkeit von Projekten vorgesehen und ergibt die Verträglichkeitsprüfung, dass das Projekt zu erheblichen Beeinträchtigungen des Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen kann, ist es gemäß § 34 Abs. 2 BNatSchG unzulässig. Eine Ausnahme kommt dann nur unter den Voraussetzungen des § 34 Abs. 3-5 BNatSchG in Betracht. Gemäß § 34 Abs. 3 BNatSchG darf ein Projekt aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses zugelassen oder durchgeführt werden, wenn es keine zumutbaren Alternativen gibt, den mit dem Projekt verfolgten Zweck an anderer Stelle ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen zu erreichen. Besteht die Möglichkeit, dass durch das Projekt im Gebiet vorkommende prioritäre natürliche Lebensraumtypen oder prioritäre Arten betroffen werden, können zur Begründung des überwiegenden öffentlichen Interesses nur die in § 34 Abs. 4 S. 1 BNatSchG genannten Kriterien herangezogen werden. Erwägungen im Zusammenhang mit günstigen Auswirkungen auf die Umwelt sind dabei restriktiv zu handhaben.¹⁰⁸ Eine Kompensation nach dem Motto „Klima gegen Frösche“ ist hierfür nicht ausreichend.¹⁰⁹ Vielmehr findet sich hier der vom Europäischen Gerichtshof im Leybucht-Urteil¹¹⁰ entwickelte Gedanke einer ökologischen Kompensation wieder, der nur eine Berücksichtigung solcher Auswirkungen eines Vorhabens nur erlaubt, die unmittelbare Folge seiner Realisierung sind und gerade den vorhabenbetroffenen Lebensraumtypen bzw. Tier- und Pflanzenarten zugutekommen.¹¹¹ Folglich kann der große klimapolitische Nutzen einer Wiedervernässung von Moorflächen nicht über § 34 Abs. 4 S. 1 BNatSchG berücksichtigt werden.

Unter den restriktiven Voraussetzungen des § 67 Abs. 2 S. 1 BNatSchG kann von den Verboten i.S.d. § 32 Abs. 3 S. 3 BNatSchG eine Befreiung gewährt werden. Die Durchführung der jeweiligen Vorschrift müsste hierfür zu einer unzumutbaren Belastung führen. Die höheren Anforderungen im Vergleich zu § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatSchG sind darauf zurückzuführen, dass die Vorgaben des europäischen Gebiets- und Artenschutzes aus der FFH- und der Vogelschutzrichtlinie strengere Anforderungen

¹⁰⁸ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 34, Rn. 46.

¹⁰⁹ Ebd.

¹¹⁰ EuGH, Urteil v. 28.02.1991 – C-57/89.

¹¹¹ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 34, Rn. 46.

vorsehen.¹¹² Teilweise wird sogar vertreten, dass § 67 Abs. 2 S. 1 BNatSchG aus unionsrechtlichen Gründen nicht angewandt werden darf, wenn die Schutz- und Erhaltungsziele eines Natura 2000-Gebiets in Mitleidenschaft gezogen werden.¹¹³ Ob eine Befreiungserteilung nach § 67 Abs. 2 S. 1 BNatSchG mit den Ge- und Verbotsnormen aus dem Europäischen Habitat- und Artenschutzrecht zu vereinbaren ist, welches eine entsprechende Einschränkung der Geltung der Reichweite der Normen nicht kennt, ist bislang gerichtlich nicht entschieden.¹¹⁴

Der gesetzliche Mindestschutz von Natura 2000-Gebieten ist in § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG geregelt. Die Norm legt fest, dass alle Veränderungen und Störungen, die zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen führen können, unzulässig sind. Sie kommt nur dann zum Tragen, wenn die zur Umsetzung des Art. 6 Abs. 2 FFH-RL bestimmten Ge- und Verbote gebietsbezogener Schutzzerklärungen (§ 32 Abs. 2 und 3 BNatSchG) lückenhaft sind oder hinter den unionsrechtlichen Vorgaben zurückbleiben.¹¹⁵ Insoweit erfüllt § 33 Abs. 1 BNatSchG eine Art „Auffangfunktion“, die in Fällen einer unzulänglichen Ausgestaltung der zur Unterschutzstellung der Natura 2000-Gebiete dienenden Akte Gewähr dafür bieten soll, dass richtlinienwidrige Veränderungen oder Störungen unterbleiben.¹¹⁶ Für Konzentrierungsgebiete gilt die Sonderregelung in § 33 Abs. 2 BNatSchG. Bei Projekten ist wiederum § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG zu prüfen. § 33 Abs. 1 S. 2 BNatSchG erlaubt es der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörde, unter den Voraussetzungen des § 34 Abs. 3-5 BNatSchG Ausnahmen von den Verboten des § 33 Abs. 1 S. 1 sowie § 32 Abs. 3 NatSchG zuzulassen. Auch wenn Art. 6 Abs. 2 FFH-Richtlinie eine solche Ausnahmemöglichkeit nicht ausdrücklich vorsieht, ist allgemein anerkannt, dass die Ausnahmeregelung mit der europarechtlichen Vorgabe vereinbar und aus Gründen der Verhältnismäßigkeit sowie zur Vermeidung eines Wertungswiderspruchs sogar geboten ist.¹¹⁷ § 67 Abs. 2 S. 1 BNatSchG ist auch hier zu beachten.

¹¹² Teßmer in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 67, Rn. 14.

¹¹³ Teßmer in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 67, Rn. 15.

¹¹⁴ Teßmer in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 67, Rn. 14.

¹¹⁵ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 33, Rn. 1.

¹¹⁶ Ebd.

¹¹⁷ Lüttgau/Kockler in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 33, Rn. 7.

Ergebnis:

Bei dem Natura 2000-Netz handelt es sich um ein kohärentes europäisches ökologisches Netz, in welchem Gebiete mit gemeinschaftlicher Bedeutung oder Europäische Vogelschutzgebiete geschützt werden. Die Wiedervernässung von Moorflächen kann zu einer erheblichen Beeinträchtigung eines Natura 2000-Gebiets führen, wobei sich dieses auch außerhalb der Moorflächen befinden kann. Für die in § 20 Abs. 2 BNatSchG genannten Gebiete – wie z.B. Naturschutzgebiete – gelten die speziellen Schutzvorschriften in §§ 23 ff. BNatSchG. Der gesetzliche Mindestschutz ist hingegen in § 33 Abs. 1 S. 1 BNatSchG normiert. Im Einzelfall kann eine Wiedervernässungsmaßnahme unter den Projektbegriff nach § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG fallen. Der Anwendungsbereich der Norm wird durch § 34 Abs. 7 S. 1 BNatSchG begrenzt. Bei negativer Verträglichkeitsprüfung ist eine Ausnahme nicht gemäß § 34 Abs. 3-5 BNatSchG durch den positiven ökologischen Effekt der Moorwiedervernässung gerechtfertigt. Im Einzelfall kann jedoch eine Befreiung gemäß § 67 Abs. 2 S. 1 BNatSchG gewährt werden.

3.3.2.4. Artenschutz

Bei der Wiedervernässung der Moorflächen können ferner die Vorschriften zum Artenschutz von Bedeutung sein, da es sich bei den Flächen um Lebens- oder Futterstätten geschützter Tierarten handeln könnte.

In §§ 39 ff. BNatSchG ist der sog. allgemeine Artenschutz geregelt, der zahlreiche naturschutzrechtliche Ge- und Verbote normiert. In Betracht kommen hier insbesondere § 39 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 3 BNatSchG. Nach § 39 Abs. 1 Nr. 1 BNatSchG ist es verboten, wild lebende Tiere mutwillig zu beunruhigen oder ohne vernünftigen Grund zu fangen, zu verletzen oder zu töten. Mutwillig ist eine Beunruhigung, wenn sie mit dem Vorsatz erfolgt, ein Tier zu stören, ohne dass es dafür sachlich nachvollziehbare Beweggründe gibt.¹¹⁸ Bei einer Wiedervernässung von Moorflächen kann dieses Tatbestandsmerkmal mit guten Gründen verneint werden, da mit ihr ökologische Zwecke verfolgt werden und daher eine Mutwilligkeit nicht erkennbar ist. § 39 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG verbietet es, Lebensstätten wild lebender Tiere und Pflanzen ohne vernünftigen Grund zu beeinträchtigen oder zu zerstören. Ein vernünftiger Grund liegt vor, wenn die in Rede stehende Handlung nach dem Urteil eines durchschnittlichen und für den Gedanken des Naturschutzes aufgeschlossenen Betrachters sachlich gerechtfertigt ist.¹¹⁹ Die Wiedervernässung von Moorflächen führt in den meisten Fällen unweigerlich zu einer Beeinträchtigung bzw. Zerstörung von Lebensstätten, da sich die nassen Flächen nicht in gleichem Maße als Orte zur Nahrungsaufnahme und Ruhe- sowie Fortpflanzungsstätten für die Tiere eignen.¹²⁰ Allerdings dürfte unter Berücksichtigung des Nutzens für die gesamtökologische Bilanz ein

¹¹⁸ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 39, Rn. 4.

¹¹⁹ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 39, Rn. 6.

¹²⁰ Gläß in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 39, Rn. 5.

vernünftiger Grund gegeben sein, sodass gute Argumente gegen eine Verletzung des Beeinträchtigungsverbotes aus § 39 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG sprechen.

Neben dem allgemeinen Artenschutz regelt das Naturschutzrecht in den §§ 44 ff. BNatSchG den sog. besonderen Artenschutz. § 44 Abs. 1 BNatSchG regelt die sog. Zugriffsverbote. § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG verbietet es, wild lebende Tiere der streng geschützten Arten i.S.v. § 7 Abs. 2 Nr. 14 BNatSchG und der europäischen Vogelarten i.S.v. § 7 Abs. 2 Nr. 12 BNatSchG während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten erheblich zu stören, wobei eine erhebliche Störung vorliegt, wenn sich durch die Störung der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art verschlechtert. Relevant ist zudem Nr. 3, die es verbietet, Fortpflanzungs- oder Ruhestätten der wild lebenden Tiere der besonders geschützten Arten aus der Natur zu entnehmen, zu beschädigen oder zu zerstören und Nr. 4, nach der wild lebende Pflanzen der besonders geschützten Arten oder ihre Entwicklungsformen nicht aus der Natur entnommen, sie oder ihre Standorte nicht beschädigt oder zerstört werden dürfen. Jede der genannten Nummern kann bei einer Wiedervernässung von Moorflächen einschlägig sein. Dies ist von den konkreten Umständen des Einzelfalls abhängig und kann nicht pauschal beurteilt werden. Es kommt dabei maßgeblich auf die vor Ort ansässigen Tierarten an. In bestimmten Fällen, insbesondere bei einer unvermeidbaren Beeinträchtigung nach § 15 Abs. 1 BNatSchG, kann eine Privilegierung nach § 44 Abs. 5 S. 1 BNatSchG in Betracht kommen. Die in § 44 Abs. 1 BNatSchG genannten Verbote gelten dann nach Maßgabe der Sätze 2 bis 5 in § 44 Abs. 5 BNatSchG, wobei insbesondere Satz 2 Nr. 1 relevant ist (Lockerung des Verbots der Beeinträchtigung von Fortpflanzungs- und Ruhestätten aus § 44 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG). Ähnlich wie bei § 34 Abs. 3 und 4 BNatSchG kann auch hier die zuständige Naturschutzbehörde nach § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG im Interesse der Gesundheit des Menschen, der öffentlichen Sicherheit, einschließlich der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung, oder der maßgeblich günstigen Auswirkungen auf die Umwelt oder nach § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG aus anderen zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses einschließlich solcher sozialer oder wirtschaftlicher Art eine Ausnahme zulassen. Die auf Seite 34 (dort zu § 34 Abs. 4 S. 1 BNatSchG) genannten Erwägungen sind dabei auf § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 4 BNatSchG übertragbar. Bei dem Ausnahmegrund in § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG ist im Rahmen einer Abwägung zu ermitteln, ob die zwingenden Gründe des öffentlichen Interesses gegenüber dem besonderen Artenschutz überwiegen, wobei Schadensvermeidungs- und -minderungsmaßnahmen berücksichtigt werden können.¹²¹ Der große Nutzen einer Wiedervernässung von Moorflächen durch CO₂-Emissionsminderung ist ein Aspekt, der im Rahmen der Abwägung zu einem Überwiegen des öffentlichen Interesses führen kann und in vielen Fällen auch dürfte. Zu beachten ist dabei, dass eine Ausnahme nur zugelassen werden darf, wenn zumutbare Alternativen nicht gegeben sind und sich der Erhaltungszustand der Populationen einer Art nicht

¹²¹ Gläß in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 45, Rn. 48.

verschlechtert, § 45 Abs. 7 S. 2 BNatSchG. Abgesehen davon kann auch hier im Einzelfall die Befreiungsvorschrift in § 67 Abs. 2 S. 1 BNatSchG relevant sein.

Ergebnis:

Die Wiedervernässung von Moorflächen ist mit den Vorschriften zum Artenschutz vereinbar. Der Eingriff durch die Wiedervernässung stellt weder eine mutwillige Beeinträchtigung von Arten noch eine Beeinträchtigung ohne vernünftigen Grund dar (vgl. § 39 Abs. 1 Nr. 1 und 3 BNatSchG). Bei Verstößen gegen die Zugriffsverbote des besonderen Artenschutzes aus § 44 Abs. 1 BNatSchG kann mit guten Argumenten (CO₂-Emissionsminderung) eine Ausnahme nach § 47 Abs. 7 S. 1 Nr. 5 BNatSchG begründet werden.

3.3.2.5 Flächenbewirtschaftung

An die Frage der Zulässigkeit der Wiedervernässung der Moorflächen schließen sich die Zulässigkeitsfragen der Flächenbewirtschaftung an.

Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung

Paludikultur kann ihrerseits einen genehmigungspflichtigen Eingriff in Natur und Landschaft nach § 14 Abs. 1 BNatSchG darstellen, wenn sie zu Veränderungen der Gestalt oder Nutzung der Grundflächen führt, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können. Diese sehr allgemeine Eingriffsdefinition des Bundesrechts wird in § 12 Abs. 1 NatSchAG M-V vom Landesgesetzgeber konkretisiert. Bei der Paludikultur kommen die drei folgenden Fälle aus dem Katalog der naturschutzrechtlichen Eingriffe des § 12 Abs. 1 NatSchAG M-V in Betracht:

- die [...] sonstige nachhaltige Beeinträchtigung von Mooren [...] (§ 12 Abs. 1 Nr. 7 NatSchAG M -V)
- die nachhaltige Beeinträchtigung von Ufervegetationen [...] sowie Salzgrünland (§ 12 Abs. 1 Nr. 9 NatSchAG M-V)
- die Verwendung von Ödland oder naturnahen Flächen zu intensiver Landwirtschaft (§ 12 Abs. 1 Nr. 17 NatSchAG M-V)

Die Eingriffsregelung folgt auch in diesem Fall der vierstufigen Kaskade der Eingriffsfolgen: Vermeidung – Realkompensation – Abwägung – Geldersatz,¹²² sodass die naturschutzrechtliche Genehmigung für Paludikultur nur erteilt werden kann, wenn der Antragsteller die Anforderungen der betreffenden Kaskade erfüllt. Anders als bei der Wiedervernässungsmaßnahme kann hier im Rahmen der

¹²² Siehe dazu Kapitel 3.3.2.1.

Realkompensation nicht mit der positiven ökologischen Gesamtbilanz durch die CO₂-Emissionsminderung der Moore argumentiert werden, da diese ausschließlich auf der Wiedervernässung beruht. Denkbar wäre es jedoch, auf die positiven Wirkungen der Paludikulturpflanzen abzustellen, die insbesondere durch ihre Verwendung als Biomasse zu einer Einsparung von Treibhausgasen führen (Stichwort: *circular economy*). Dieser Punkt ist in den HzE noch nicht enthalten und sollte als Kompensationsmaßnahme aufgenommen werden.

Privilegierung der Landwirtschaft

Wie bereits oben bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung auf Seite 29 dargestellt, ist ein Eingriff in Natur und Landschaft nach dem Landwirtschaftsprivileg aus § 14 Abs. 2 BNatSchG nicht gegeben, wenn es sich bei der Flächenbewirtschaftung um land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung handelt, soweit dabei die Ziele des Naturschutzgesetzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Es kommt also entscheidend darauf an, ob Paludikultur vom Landwirtschaftsbegriff erfasst ist. Im BNatSchG findet sich keine Begriffsdefinition. Es können jedoch die Grundsätze aus § 201 BauGB¹²³, der den Landwirtschaftsbegriff im bauplanungsrechtlichen Kontext definiert, übertragen werden.¹²⁴ Danach handelt es sich insbesondere beim Ackerbau, bei der Wiesen- und Weidewirtschaft einschließlich der Tierhaltung, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann, bei der gartenbaulichen Erzeugung, beim Erwerbsobstbau, beim Weinbau und bei der berufsmäßigen Imkerei um Landwirtschaft. Begrifflich ist Paludikultur von der Aufzählung der Legaldefinition nicht erfasst. Durch Auslegung lässt sich aber ermitteln, dass Paludikultur die gleichen Charakteristika wie die in der Legaldefinition aufgeführten Bewirtschaftungsformen aufweist. Sie zeichnet sich auch durch eine wirtschaftliche Bodennutzung aus, die der unmittelbaren Gewinnung von landwirtschaftlichen Erzeugnissen dient und eine regelmäßige Bestellung, Pflege oder Bearbeitung des Bodens voraussetzt. Es erscheint daher folgerichtig, Paludikultur auch gesetzlich als Landwirtschaft anzuerkennen. Ein weiteres Argument, welches für eine gesetzliche Anerkennung spricht, ist, dass die Aufzählung der Bewirtschaftungsformen in der Legaldefinition nicht abschließend ist, was an dem Wort „insbesondere“ deutlich wird. Es können somit auch weitere Bewirtschaftungsformen von dem Landwirtschaftsbegriff erfasst sein. Einen weiteren gesetzlichen Anknüpfungspunkt für die Einordnung von Paludikultur als Landwirtschaft bietet die Legaldefinition aus § 1 Abs. 2 GrdstVG¹²⁵. Danach versteht man unter Landwirtschaft im Sinne dieses Gesetzes die Bodenbewirtschaftung und die mit der

¹²³ Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist.

¹²⁴ So auch Heugel in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 5, Rn. 7.

¹²⁵ Grundstücksverkehrsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 7810-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 108 des Gesetzes vom 17. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2586) geändert worden ist.

Bodennutzung verbundene Tierhaltung, um pflanzliche oder tierische Erzeugnisse zu gewinnen, besonders der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft, der Erwerbsgartenbau, der Erwerbssobstbau und der Weinbau sowie die Fischerei in Binnengewässern. Diese Legaldefinition ist im Hinblick auf die genannten Bewirtschaftungsformen fast deckungsgleich mit § 201 BauGB, beinhaltet aber zusätzlich ein subjektives Kriterium. Die Bodenbewirtschaftung und Tierhaltung muss mit dem Ziel der Gewinnung pflanzlicher oder tierischer Erzeugnisse erfolgen. Dieses subjektive Kriterium ist bei Paludikultur genauso wie bei den anerkannten landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsformen gegeben, da die Landwirte pflanzliche Erzeugnisse zur stofflichen oder energetischen Verwendung gewinnen möchten. Das bedeutet, dass Paludikultur sowohl unter Heranziehung objektiver (vgl. oben) als auch subjektiver Kriterien mit den anerkannten landwirtschaftlichen Bewirtschaftungsformen gleichgesetzt werden kann.

Folgt man dieser Ansicht, wird Paludikultur von dem Landwirtschaftsprivileg in § 14 Abs. 2 BNatSchG erfasst und stellt bei Wahrung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis keinen naturschutzrechtlichen Eingriff dar.

Grundsätze der guten fachlichen Praxis

Das Landwirtschaftsprivileg greift nur dann ein, wenn bei der landwirtschaftlichen Nutzung die Grundsätze der guten fachlichen Praxis beachtet werden. Dieser Begriff ist zunächst unbestimmt, wird aber in § 5 Abs. 2 BNatSchG durch die enumerative Aufzählung einzelner Grundsätze konkretisiert. Sie haben einen spezifisch naturschutzrechtlichen Gehalt und ergänzen die weiteren Regelungen über die gute fachliche Praxis, welche das Fachrecht normiert.¹²⁶ Dazu gehören beispielsweise das Bodenschutz-, das Pflanzenschutz- oder das Tierschutzrecht. Die Aufzählung ist nicht abschließend, sodass im konkreten Einzelfall auch ungeschriebene, mit den anderen Grundsätzen vergleichbare Anforderungen an die Landwirtschaft zu beachten sein können.¹²⁷ Sinn und Zweck der Norm ist es, die widerstreitenden Interessen von Naturschutz und Landwirtschaft in einen Ausgleich zu bringen,¹²⁸ da Grünland eine besondere Bedeutung als Lebensraum für Flora und Fauna sowie als Bestandteil historisch gewachsener Kulturlandschaften hat.¹²⁹ Für die Bewirtschaftung der Moorflächen durch Paludikultur ist insbesondere der in § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG normierte Grundsatz, wonach auf Moorstandorten ein Grünlandumbruch zu unterlassen ist, relevant. Unter Grünland versteht man ähnlich wie beim landesrechtlichen Grünlandumbruchsverbot nach dem DGERhG M-V Flächen, die dauernd oder mindestens seit einigen Jahren mit Gräsern bewachsen sind und als Wiese oder Weide genutzt werden oder

¹²⁶ Brinktine in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 5, Rn. 22.

¹²⁷ BVerwG, Urteil v. 01.09.2016, Az.: 4 C 4/15, Rn. 17.

¹²⁸ BVerwG, Urteil v. 01.09.2016, Az.: 4 C 4/15, Rn. 20.

¹²⁹ BT-Drs. 14/6378, S. 40.

brach liegen, aber noch das typische Arteninventar aufweisen.¹³⁰ Ein Moorstandort ist ab einer Torflage von mehr als 30 cm gegeben.¹³¹ Eine belastbare Aussage, ob Paludikultur gesetzlich als Grünland einzustufen ist, lässt sich nicht treffen.¹³² Kritisch wäre auch nur der Flächenumbruch, da nur dieser eine Verletzung des Grundsatzes der guten fachlichen Praxis aus § 5 Abs. 2 Nr. 5 BNatSchG darstellt. Die Flächenbewirtschaftung durch Mahd oder andere Maßnahmen wäre hiervon nicht betroffen.

Eine naturschutzrechtliche Genehmigung ist demnach nur erforderlich, wenn das Landwirtschaftsprivileg wegen eines Grünlandumbruchs auf dem Moorstandort nicht eingreift.

Biotopschutz

Durch die Anpflanzung bestimmter moortypischer Pflanzenarten für Paludikultur und die Wiedervernässung der Moorflächen können Moorflächen zu gesetzlich geschützten Biotopen werden, sofern sie die gesetzlichen Merkmale erfüllen. Für Biotop gilt ein umfassendes Zerstörungs- und Beeinträchtigungsverbot, welches auch der Flächenbewirtschaftung entgegenstehen kann, vgl. § 30 Abs. 2 BNatSchG i.V.m. § 20 Abs. 1 NatSchAG M-V.

Regelungen zu den gesetzlich geschützten Biotopen finden sich zum einen im Bundesrecht in § 30 Abs. 2 BNatSchG und zum anderen im Landesrecht in § 20 NatSchAG M-V. Der Landesgesetzgeber hat in § 20 NatSchAG M-V von seiner Abweichungskompetenz aus Art. 72 Abs. 3 GG Gebrauch gemacht und eine abweichende Regelung zu § 30 Abs. 2 S. 1 Nr. 1-4. BNatSchG getroffen. Im Verhältnis der beiden Normkomplexe sind die abweichenden Regelungen des Landesrechts vorrangig anzuwenden, im Übrigen gilt das Bundesrecht.¹³³

Wann es sich bei dem Landschaftsbestandteil um ein gesetzlich geschütztes Biotop handelt, definiert Anlage 2 des NatSchAG M-V. Dort werden verschiedene Biotoparten mit prägenden Standortverhältnissen, charakteristischen Pflanzenarten und Mindestgrößen beschrieben. Weisen die Landschaftsbestandteile die gesetzlich beschriebenen Merkmale auf, erfolgt der Biotopschutz kraft Gesetzes ohne eine förmliche Unterschutzstellung durch Verwaltungsakt oder Verordnung. Die Eintragung in ein Biotopverzeichnis ist nur deklaratorisch.¹³⁴ Naturnahe Moore gehören zu den Feuchtbiotopen nach Nr. 1.1. Dazu zählen auch Röhrichtbestände und Riede nach Nr. 1.4 sowie Seggen- und binsenreiche Nasswiesen nach Nr. 1.5.¹³⁵ Es spielt für den Biotopschutz dabei keine Rolle, ob das Biotop künstlich von Menschenhand im Zuge einer Wiedervernässungsmaßnahme bzw. durch gezielte Anpflanzung geschaffen wurde oder natürlich ohne ein Eingreifen des Menschen entstanden ist.¹³⁶ Sinn und Zweck

¹³⁰ Heugel in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 5, Rn. 25.

¹³¹ Brinkline in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 5, Rn. 41.

¹³² Vgl. Kapitel 3.3.2.2. zum Grünlandumbruchverbot.

¹³³ NatSchG M-V ist lex posterior, da am 23.02.2010 verkündet. BNatSchG wurde am 29.07.2009 verkündet.

¹³⁴ Hendrichke/Kieß in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 30, Rn. 13.

¹³⁵ Siehe Anlage 1 für gesetzliche Definitionen.

¹³⁶ Albrecht in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 30, Rn. 14.

des Biotopschutzes ist die Erhaltung seltener oder gefährdeter Lebensräume sowie der Artenvielfalt, sodass es keinen Unterschied machen kann, wie das Biotop entstanden ist. Im Falle der Paludikultur wird in der Regel, selbst wenn die Flächenbewirtschaftung die Merkmale von Nr. 1.4 und Nr. 1.5 nicht erfüllen sollte, ein gesetzlich geschütztes Biotop aufgrund der Moorfläche vorliegen. Die weiteren Vorgaben aus dem Anhang, wie das Vorhandensein einer torfbildenden Vegetation und einer Torfmächtigkeit von mindestens 30 cm (Nr. 1.1) müssen jedoch im Einzelfall erfüllt sein.¹³⁷ Ist das der Fall, sind die Vorgaben des Biotopschutzes bei der Flächenbewirtschaftung zu beachten.

Durch das Beeinträchtigungsverbot sind in gesetzlich geschützten Biotopen alle Maßnahmen verboten, die zu einer Zerstörung, Beschädigung, Veränderung des charakteristischen Zustandes oder sonstigen erheblichen oder nachteiligen Beeinträchtigungen der Biotope führen können, vgl. § 30 Abs. 2 BNatSchG i.V.m. § 20 Abs. 1 NatSchAG M-V. Nach dem Wortlaut ist es schon ausreichend, dass die bloße Eintrittsmöglichkeit einer der genannten Folgen besteht.¹³⁸ Dieses Verbot dient der Erhaltung des Status quo der Moorflächen und unterbindet sämtliche Maßnahmen, die den Bestand des Biotops gefährden, seinen Charakter grundlegend verändern oder seinen Wert und seine Eignung als Lebensraum für die biotopspezifische Flora und Fauna verringern.¹³⁹ Die Norm erfasst auch nur mittelbare Einwirkungen, wenn diese sich negativ auf die in dem Biotop typischen Arten auswirken können.¹⁴⁰ Es werden demnach nicht nur die nach dem Gesetz charakteristischen, den Biotoptyp bestimmenden Arten von dem Verbot erfasst, sondern auch Arten, die dort typischerweise ihren Lebensraum oder ihre Lebensstätte haben oder einen Teil der Lebensgemeinschaft bilden.¹⁴¹ Zur Bestimmung der Auswirkungen des Biotopschutzes auf die Paludikultur kommt es entscheidend darauf an, ob die Mahd eine beeinträchtigende Maßnahme in diesem Sinne darstellt. Die Mahd der typusbestimmenden Pflanzengesellschaften, wie z.B. Rohrkolben, wird in dem meisten Fällen eine beeinträchtigende Maßnahme darstellen. Daneben stellen angepflanzte Paludikultur-Pflanzen in der Regel in jedem Wachstumsstadium, vor allem für die verschiedenen für das Biotop typischen Tierarten einen wichtigen Lebensraum dar. Durch die Mahd wird dieser Lebensraum in Mitleidenschaft gezogen, da er für die betroffenen Tierarten bis zu einem Nachwachsen der Bestände nicht mehr in gleicher Weise zur Verfügung steht, sodass auch in diesem Fall eine beeinträchtigende Maßnahme gegeben ist. Etwas anderes gilt, wenn in dem Biotop ausschließlich Arten vertreten sind, die eine Mahd benötigen. In diesem Fall wirkt sich die Mahd positiv auf die Bestände aus, sodass keine Beeinträchtigung vorliegt. Eine Beeinträchtigung ist auch dann nicht gegeben, wenn die Verschlechterung des charakteristischen Zustands des Biotops nur geringfügig ist. Es kommt dabei entscheidend auf die Art, den

¹³⁷ Vgl. auch Niedersächsisches OVG, Urteil v. 30.06.2015 - 4 LC 285/13, Rn. 51.

¹³⁸ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 30, Rn. 13.

¹³⁹ Vgl. Albrecht in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 30, Rn. 22 ff.

¹⁴⁰ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 30, Rn. 14 f.

¹⁴¹ VGH Mannheim, Beschluss vom 08.09.2003, Az.: 5 S 1274/03.

Umfang und die Schwere der Verschlechterung an.¹⁴² Die Frage, ob eine Mahd eine beeinträchtigende Maßnahme darstellt, lässt sich somit aufgrund der unterschiedlichen Biotoptypen und der damit korrespondierenden Vegetation nicht pauschal beantworten. Es erscheint allerdings wahrscheinlich, dass die Mahd in vielen Fällen gegen das Beeinträchtigungsverbot verstößt.

Im Einzelfall kann die untere Naturschutzbehörde von diesem Verbot auf Antrag Ausnahmen zulassen, wenn die Beeinträchtigungen der Biotope ausgeglichen werden können oder die Maßnahme aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls notwendig ist, § 20 Abs. 3 NatSchAG M-V. Der Begriff des Ausgleichs ist ebenso wie bei § 15 Abs. 2 S. 2 BNatSchG zu verstehen. Das bedeutet, dass eine Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionen des Naturhaushalts in gleichwertiger Weise erfolgen muss, Ersatzmaßnahmen sind nicht ausreichend. Eine gleichwertige Wiederherstellung ist praktisch mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden, da diese die Herstellung eines gleichartigen Biotops, das sowohl von der Größe auch als von der örtlichen Gegebenheiten mit dem beeinträchtigenden Biotop übereinstimmt, erfordert.¹⁴³ Die Mahd stellt auch an sich keine Maßnahme dar, die aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls notwendig ist.

Eine weitere Befreiungsmöglichkeit von dem Beeinträchtigungsverbot sieht § 67 Abs. 1 S. 1 BNatSchG vor. Diese Norm findet auch auf Ge- und Verbote nach dem Naturschutzrecht der Länder Anwendung und dient der Wahrung der Einzelfallgerechtigkeit in atypischen Sonderfällen.¹⁴⁴ Der Anwendungsbereich von § 67 Abs. 1 S. 1 BNatSchG ist nach dem Bundesverwaltungsgericht nur eröffnet, wenn es sich nach einer Einzelfallprüfung um einen vom Gesetzgeber erkennbar nicht vorgesehenen Einzelfall handelt.¹⁴⁵ Fehlt es bereits an einem solchen Sonderfall, ist auch die genauere Prüfung der Tatbestandsvoraussetzungen in Form einer Interessenabwägung nicht mehr notwendig.¹⁴⁶ Die Flächenbewirtschaftung auf wiedervernässten Moorflächen lässt sich mit guten Argumenten als atypischer Sonderfall einstufen. Dabei können insbesondere Erwägungen wie die Ratio der Verbotstatbestände, die Treibhausgaseinsparpotenziale wiedervernässter Flächen und die insgesamt positiven Auswirkungen auf Flora und Fauna eine Rolle spielen. Tatbestandlich erfordert eine Befreiung nach § 67 Abs. 1 S. 1 BNatSchG, dass das Verbot (§ 30 Abs. 2 BNatSchG i.V.m. § 20 Abs. 1 NatSchAG M-V) aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art notwendig ist (Nr. 1) oder dass die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und die Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar ist (Nr. 2). Für die Flächenbewirtschaftung auf wiedervernässten Moorflächen

¹⁴² Hendrischke/Kieß in: Schlacke, GK-BNatSchG, § 30, Rn. 15.

¹⁴³ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 30, Rn. 21.

¹⁴⁴ Vgl. Teßmer in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 67, Rn. 1.

¹⁴⁵ BVerwG, Leitsatz d. Beschlusses v. 14.09.1992, Az.: 7 B 130/92, juris.

¹⁴⁶ Ebd.

kommt vorrangig § 67 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BNatschG in Betracht. Insbesondere die positiven Klimawirkungen können zur Begründung eines überwiegenden öffentlichen Interesses angeführt werden.

Natura 2000-Gebiete

Die Flächenbewirtschaftung wiedervernässter Moorflächen durch Paludikultur kann zu einer erheblichen Beeinträchtigung von Gebieten des Natura 2000-Netzes führen. Der beeinträchtigende Vorgang muss dabei nicht zwingend innerhalb eines Schutzgebietes stattfinden. Es genügt, wenn sich die Mahd von Flächen außerhalb des Gebiets beeinträchtigend auf dieses auswirkt. Sollte bspw. ein Naturschutzgebiet betroffen sein, sind die speziellen Vorgaben aus § 23 BNatSchG zu beachten.¹⁴⁷ Relevant ist insbesondere das Beeinträchtigungsverbot aus § 23 Abs. 2 S. 1 BNatSchG, welches auch Beeinträchtigungen außerhalb des Schutzgebietes erfasst, sofern der Handlungserfolg in dem Gebiet eintritt.¹⁴⁸ Darüber hinaus differenziert § 23 Abs. 1 BNatschG nicht nach der von dem Verbot erfassten Handlung, sodass auch landwirtschaftliche Maßnahmen darunterfallen.¹⁴⁹ Es ist dabei unerheblich, ob diese der guten fachlichen Praxis entsprechen oder nicht.¹⁵⁰ Es ist daher möglich, dass je nach Gebietseinwirkung auch die Mahd der Paludikulturflächen, selbst wenn man diese Art der Flächenbewirtschaftung als Landwirtschaft einstuft, gegen das Beeinträchtigungsverbot verstoßen.

Darüber hinaus können auch die Regelungen des § 34 Abs. 1 BNatschG Anwendung finden, sofern die spezifischen Schutzgebietsausweisungen keine strengeren Regelungen enthalten, §§ 32 Abs. 3 S. 3, 34 Abs. 7 S. 1 BNatSchG. Der wirkungsbezogene Projektbegriff nach § 34 Abs. 1 S. 1 BNatSchG erfasst ebenso wie § 22 Abs. 2 BNatSchG Tätigkeiten der land-, forst- und fischereiwirtschaftlichen Bodennutzung, wenn sie ein Gebiet erheblich beeinträchtigen können. Es ist daher auch in diesem Fall, selbst wenn man Paludikultur unter den Begriff der landwirtschaftlichen Bodennutzung fasst, eine Verträglichkeitsprüfung durchzuführen, die im Einzelfall zu einer Unzulässigkeit des Projektes führen kann.¹⁵¹ Die Ausnahmen nach § 34 Abs. 3-5 BNatSchG kommen nicht in Betracht, vgl. oben.¹⁵² Im Einzelfall kann jedoch die Befreiungsvorschrift in § 67 Abs. 2 S. 1 BNatSchG einschlägig sein.

Artenschutz

Hinsichtlich des allgemeinen Artenschutzes kann zunächst auf die Erwägungen auf Seite 37 f. verwiesen werden. Zusätzlich muss bei der Flächenbewirtschaftung aber auch § 39 Abs. 5 BNatSchG beachtet werden. Die Norm enthält gegenüber dem allgemeinen Mindestschutz nach § 39 Abs. 1 BNatSchG

¹⁴⁷ Vgl. dazu Kapitel 3.3.2.3.

¹⁴⁸ Ebd.

¹⁴⁹ Albrecht in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 23, Rn. 30.

¹⁵⁰ Ebd.

¹⁵¹ Vgl. zu den Voraussetzungen Kapitel 3.3.2.3.

¹⁵² Vgl. dazu Kapitel 3.3.2.3.

weitergehende, konkrete Verbote mit Blick auf bestimmte, für den Artenschutz wichtige Lebensstätten. So ist es nach § 39 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 BNatSchG verboten, die Bodendecke auf Wiesen, Feldrainen, Hochrainen und ungenutzten Grundflächen sowie an Hecken und Hängen abzubrennen oder nicht land-, forst- oder fischereiwirtschaftlich genutzte Flächen so zu behandeln, dass die Tier- oder Pflanzenwelt erheblich beeinträchtigt wird. Ein weiteres relevantes Verbot regelt § 39 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 BNatSchG, wonach Röhrichte in der Zeit vom 1. März bis zum 30. September nicht zurückgeschnitten werden dürfen; außerhalb dieser Zeiten dürfen Röhrichte nur in Abschnitten zurückgeschnitten werden. Dies hat den Hintergrund, dass Röhrichte für zahlreiche Arten wichtige Habitate bzw. Habitatrequisiten darstellen und daher im Interesse des Artenschutzes zu erhalten sind.¹⁵³ Durch das Rückschnittverbot trägt die Vorschrift Sorge dafür, dass die Bestände ihre Funktion als Bruthabitat zahlreicher Vogelarten (z.B. Sumpfrohrsänger, Rohrammer, Blaukehlchen) sowie als Rast- und Schlafplatz (z.B. für Rauch- und Mehlschwalben) während der Zugphasen erfüllen können.¹⁵⁴ Außerhalb des genannten Zeitraums ist der Rückschnitt erlaubt, darf aber nur in Abschnitten erfolgen. Diese Beschränkung soll Gewähr dafür bieten, dass während der Überwinterung und in der Ansiedlungsphase des Folgejahres Altschilfbestände in ausreichendem Umfang verfügbar sind.¹⁵⁵ Da das Gesetz keine konkreten Kriterien für die Bemessung der unberührt zu belassenden Abschnitte benennt, kann deren Umfang nur anhand naturschutzfachlicher Erfordernisse bestimmt werden.¹⁵⁶ Einzelheiten zu den Anforderungen und dem Verfahren sind in der Richtlinie zur Mahd von Schilfrohr in Röhrichtern (Rohrwerbung)¹⁵⁷ enthalten. Es wäre sinnvoll, die auf landwirtschaftlichen Nutzflächen angelegten Röhrichtbestände unter Berücksichtigung neuer Erkenntnisse im Hinblick auf Ökosystemdienstleistungen und Biodiversität als landwirtschaftliche Anbaukulturen zu betrachten, sodass ihre Nutzung nicht unter die Rohrmahdrichtlinie fällt.¹⁵⁸ Beschränkt werden die in § 39 Abs. 5 S. 1 BNatSchG genannten Verbote durch § 39 Abs. 5 S. 2 BNatSchG. Zulässig sind demnach u.a. behördlich angeordnete Maßnahmen (Nr. 1), Maßnahmen, die im öffentlichen Interesse nicht auf andere Weise oder zu anderer Zeit durchgeführt werden können, wenn sie a) behördlich durchgeführt werden, b) behördlich zugelassen sind oder c) der Gewährleistung der Verkehrssicherheit dienen (Nr. 2) sowie nach § 15 BNatSchG zulässige Eingriffe in Natur und Landschaft (Nr. 3). Die Befreiungsmöglichkeit nach § 67 Abs. 1 S. 1 BNatSchG ist hier nicht anwendbar, vgl. § 67 Abs. 1 S. 2 BNatSchG.

¹⁵³ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 39, Rn. 22.

¹⁵⁴ Ebd.

¹⁵⁵ Ebd., vgl. auch BT-Drs. 16/12274, S. 68.

¹⁵⁶ Gellermann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BNatSchG, § 39, Rn. 22.

¹⁵⁷ Bekanntmachung des Umweltministeriums vom 21. August 2000 - X 210-1 5326.61 – AmtsBl. M-V 2000 S. 1175.

¹⁵⁸ Vgl. Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V, Fachstrategie zur Umsetzung der nutzungsbezogenen Vorschläge des Moorschutzkonzepts – Umsetzung von Paludikultur auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in Mecklenburg-Vorpommern, S. 37, 82.

Hinsichtlich des besonderen Artenschutzes kann ebenso zunächst auf die Erwägungen oben verwiesen werden. Darüber hinaus ist bei der Flächenbewirtschaftung auf die in § 44 Abs. 4 BNatSchG genannte Privilegierung hinzuweisen: Entspricht die landwirtschaftliche Bodennutzung und die Verwertung der dabei gewonnenen Erzeugnisse den in § 5 Abs. 2 bis 4 BNatSchG genannten Anforderungen sowie den sich aus § 17 Abs. 2 BBodSchG¹⁵⁹ und dem Recht der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ergebenden Anforderungen an die gute fachliche Praxis, verstößt sie nach § 44 Abs. 4 S. 1 BNatSchG nicht gegen die Zugriffsverbote in § 44 Abs. 1 BNatSchG. Die Paludikultur müsste hierfür eine „landwirtschaftliche Bodennutzung“ darstellen, was mit guter Begründung angenommen werden kann, vgl. oben. Für bestimmte Arten wird die Privilegierung in den Sätzen 2 und 3 des § 44 Abs. 4 BNatSchG eingeschränkt. Als Ausnahmegrund kommt bei der Flächenbewirtschaftung ergänzend zu den oben genannten Gründen § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG in Betracht. Demnach kann eine Ausnahme zur Abwendung erheblicher landwirtschaftlicher Schäden zugelassen werden. Die wohl herrschende Ansicht legt diese Vorschrift restriktiv und im Hinblick auf Art. 16 Abs. 1 lit. b) FFH-Richtlinie (Verhütung ernster Schäden insbesondere an Kulturen und in der Tierhaltung sowie an Wäldern, Fischgründen und Gewässern sowie an sonstigen Formen von Eigentum) unionskonform aus.¹⁶⁰ Ob ein erheblicher Schaden eines einzelnen Betriebs ausreicht, ist aber weiterhin unklar.¹⁶¹ In bestimmten Einzelfällen kann auch hier die Befreiungsvorschrift in § 67 Abs. 2 S. 1 BNatSchG einschlägig sein.

Ergebnis:

Es kommt immer auf den konkreten Einzelfall an, ob die Paludikultur einen Eingriff in Natur und Landschaft darstellt. Bei Beachtung der Grundsätze der guten fachlichen Praxis dürfte jedoch aufgrund des landwirtschaftlichen Charakters der Bewirtschaftungsform kein Eingriff vorliegen.

Durch die Wiedervernässung von Moorflächen und die Anpflanzung von Pflanzenarten für die Paludikultur können gesetzlich geschützte Biotope entstehen, die durch die Flächenbewirtschaftung beeinträchtigt werden können. Eine Ausnahme von den Beeinträchtigungsverböten in § 30 Abs. 2 BNatSchG i.V.m. § 20 Abs. 1 NatSchAG M-V kann nur bei gleichwertiger Wiederherstellung der beeinträchtigten Funktionen von der unteren Naturschutzbehörde erteilt werden, § 20 Abs. 3 NatSchAG M-V. Die weitere Möglichkeit einer Befreiung nach § 67 Abs. 1 S. 1 BNatSchG erfordert das Vorliegen eines atypischen Sonderfalls, welcher aufgrund der insgesamt positiven Effekte der Paludikultur auf das Klima durchaus angenommen werden kann.

Ebenso können durch die Flächenbewirtschaftung wiedervernässter Moorflächen Gebiete des Natura 2000-Netzes beeinträchtigt werden. Insofern ergeben sich juristisch keine Besonderheiten im Verhältnis zu der Prüfung bei der Wiedervernässung.

¹⁵⁹ Bundes-Bodenschutzgesetz vom 17. März 1998 (BGBl. I S. 502), das zuletzt durch Artikel 3 Absatz 3 der Verordnung vom 27. September 2017 (BGBl. I S. 3465) geändert worden ist.

¹⁶⁰ Gläß in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 45, Rn. 39.

¹⁶¹ Ebd.

Hinsichtlich des allgemeinen Artenschutzes ist in § 39 Abs. 5 S. 1 Nr. 3 BNatSchG ein Rückschnittverbot für Röhrichte normiert, das bei einer Flächenbewirtschaftung zu beachten wäre.

Beim besonderen Artenschutz ist die Flächenbewirtschaftung bei Einhalten der Anforderungen an die gute fachliche Praxis gemäß § 44 Abs. 4 S. 1 BNatSchG privilegiert und verstößt damit nicht gegen die Zugriffsverbote in § 44 Abs. 1 BNatSchG. Die Abwendung erheblicher landwirtschaftlicher Schäden kann zudem eine Ausnahme nach § 45 Abs. 7 S. 1 Nr. 1 BNatSchG begründen.

3.3.3 Bauplanungsrecht

Das Bauplanungsrecht kann auch bei der Wiedervernässung der Moorflächen eine Rolle spielen. Dabei kann es insbesondere von Bedeutung sein, inwieweit die Flächen von der Gemeinde überplant sind und ob zukünftig Potenziale für die Überplanung bestehen, die sich positiv auf die Verbreitung der Flächenbewirtschaftung mit Paludikultur auswirken.

3.3.3.1 Bauleitplanung

Das Bauplanungsrecht schafft die planerischen Voraussetzungen für die Bebauung und die Nutzung einzelner Grundstücke. Zentrales Instrument ist dabei die kommunale Bauleitplanung, mit deren Hilfe die Gemeinde die geordnete städtebauliche Entwicklung auf ihrem Gemeindegebiet im Einklang mit den sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen der Bodennutzung regeln kann, vgl. § 1 Abs. 5 BauGB. Die beiden wichtigsten kommunalen Planungsinstrumente sind der Flächennutzungs- und der Bebauungsplan (vgl. §§ 5 ff. und 8 ff. BauGB). Der Flächennutzungsplan ist ein vorbereitender Bauleitplan, der in Grundzügen für das gesamte Gemeindegebiet die Art der Bodennutzung nach den voraussichtlichen Bedürfnissen der Gemeinde darstellt, § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB. Demgegenüber enthält der Bebauungsplan rechtsverbindliche Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung, die sich auf Teilbereiche des Gemeindegebiets beschränken¹⁶², vgl. § 8 Abs. 1 S. 1 BauGB. Der Bebauungsplan ist dabei in der Regel gemäß § 8 Abs. 2 BauGB aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, sog. Entwicklungsgebot.

Planaufstellung

Naturschutzrechtliche Vorgaben haben an verschiedenen Stellen Eingang in die kommunale Bauleitplanung gefunden. Gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen. In dem Katalog des § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB wird neben den Auswirkungen u.a. auf Tiere, Pflanzen und allgemein auf Luft und Klima (Nr. 7 a)) sowie den Erhaltungszielen der Natura 2000-Gebiete (Nr. 7 b)) auch die Vermeidung von Emissionen (Nr. 7 e)) genannt. Ergänzt wird

¹⁶² Stürer in: Stürer, Bau- und Fachplanungsrecht, 3.Teil Inhalt und Rechtsnatur der Bauleitpläne, Rn. 373.

§ 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB durch § 1a Abs. 1 BauGB, der weitere umweltschutzrechtliche Belange enthält. Für die Belange aus den beiden Normen ist eine Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB durchzuführen, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt und anschließend in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet werden.

Den Umweltbelangen kommt damit innerhalb der Bauleitplanung insofern besondere Bedeutung zu, dass die verfahrensrechtlich aufgrund des Erfordernisses eines Umweltberichts gegenüber anderen Belangen privilegiert sind. Materiell rechtlich kommt ihnen innerhalb der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB kein höheres Gewicht zu.¹⁶³ Es handelt sich sowohl bei § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB als auch bei § 1a BauGB um Planungsleitlinien, die bei der Aufstellung der Bauleitpläne zwar berücksichtigt werden müssen, aber genauso wie andere Belange des § 1 Abs. 6 BauGB im Wege der Abwägung weggewogen werden können.¹⁶⁴

Flächenfestsetzung

In den Bauleitplänen kann die Gemeinde spezielle Flächen, beispielsweise für den Naturschutz, festsetzen, wenn eine solche Festsetzung aus städtebaulichen Gründen erforderlich ist. Für den Flächennutzungsplan normiert § 5 Abs. 2 BauGB in einem nicht abschließenden Katalog¹⁶⁵ die möglichen Festsetzungen. Der exemplarische Charakter des Kataloges ermöglicht es der Gemeinde, auch abweichende Festsetzungen zu treffen. Für den Bebauungsplan regelt § 9 BauGB in einem umfangreichen Katalog die möglichen Festsetzungen. Die Vorschrift hat im Gegensatz zu § 5 Abs. 2 BauGB abschließenden Charakter, sodass die Gemeinde in diesem Fall keine abweichenden Festsetzungen treffen kann.

Die Flächenfestsetzung in den Bauleitplänen hat für die festgesetzten Nutzungen den Vorteil, dass Bauvorhaben, Aufschüttungen und Abgrabungen größeren Umfangs sowie Ausschachtungen und Ablagerungen einschließlich Lagerstätten, abgesehen von möglichen Ausnahmen, nur bei einer Vereinbarkeit mit der Festsetzung zulässig sind, vgl. §§ 29 ff. BauGB. Zu beachten ist, dass die Festsetzungen im Flächennutzungsplan nur im (unbeplanten) Außenbereich eine direkte Bedeutung haben, vgl. § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB. Liegen die Flächen in einem mit einem Bebauungsplan beplanten Bereich der Gemeinde, dann sind in erster Linie dessen Festsetzungen und nicht die des Flächennutzungsplans maßgeblich.¹⁶⁶

¹⁶³ Söfker/Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberger/Krautzberger, BauGB, § 2, Rn. 291.

¹⁶⁴ Söfker/Runkel in: Ernst/Zinkahn/Bielenberger/Krautzberger, BauGB, § 1, Rn. 108.

¹⁶⁵ Vgl. § 5 Abs. 2 BauGB „insbesondere“.

¹⁶⁶ Sollten die Festsetzungen des Bebauungsplans von denen des Flächennutzungsplans abweichen, liegt unter Umständen ein Verstoß gegen das Entwicklungsgebot aus § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB vor. Die Festsetzung im Bebauungsplan ist jedoch solange rechtverbindlich bis sie im Rahmen einer Normenkontrolle gemäß § 47 VwGO vom Oberverwaltungsgericht für unwirksam erklärt wurde.

Für die Paludikulturflächen kommen grundsätzlich folgende Festsetzungen in den Bauleitplänen in Betracht:

1. Flächen für die Landwirtschaft (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 9 b) für den Flächennutzungsplan und § 9 Abs. 1 Nr. 18 b) für den Bebauungsplan)
2. Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (vgl. § 5 Abs. 1 Nr. 10 für den Flächennutzungsplan und § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB für den Bebauungsplan)
3. Für einzelne Flächen oder für ein Bebauungsplangebiet [...] mit Ausnahme der für landwirtschaftliche Nutzungen [...] festgesetzten Flächen [...] sonstige Anpflanzungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 25 a) für den Bebauungsplan)
4. Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB für den Bebauungsplan)

Die größte Relevanz für die Paludikulturflächen hat dabei Nr. 1, da sich Paludikultur mit guten Argumenten als Landwirtschaft einstufen lässt.¹⁶⁷ Die Flächen können sowohl in einem einfachen Bebauungsplan gemäß § 30 Abs. 3 BauGB als auch in einem qualifizierten Bebauungsplan gemäß § 30 Abs. 1 BauGB festgesetzt werden.¹⁶⁸ Bei einer Flächenfestsetzung im Außenbereich bietet sich ein einfacher Bebauungsplan an, da dieser nichts an der Zuordnung der Flächen zum Außenbereich ändert, vgl. § 30 Abs. 3 BauGB. Durch die Festsetzung sind in dem Plangebiet nur solche Vorhaben zulässig, die unmittelbar der Landwirtschaft dienen. Soll auf den Flächen auch die landwirtschaftliche Bebauung ausgeschlossen werden, dann wäre eine zusätzliche Festsetzung nach Nr. 3 erforderlich.¹⁶⁹

Die Nr. 2 bis 4 benötigen im Gegensatz zu Nr. 1 einen deutlich höheren Begründungsaufwand oder die Prüfung weiterer Voraussetzungen. Die Festsetzung nach Nr. 2 kommt grundsätzlich unter zwei Aspekten in Betracht. Zum einen, wenn mit dem Bebauungsplan städtebauliche Ziele zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur- und Landschaft verfolgt werden und zum anderen als Ausgleichsflächen für Auswirkungen des Bebauungsplans.¹⁷⁰ Die Festsetzung hat insbesondere bei der Freihaltung des Außenbereichs vor weiteren Tierhaltungsanlagen Bedeutung erlangt.¹⁷¹ Eine Flächenfestsetzung nach Nr. 3 ist nur möglich, wenn die Flächen nicht bereits als landwirtschaftliche Flächen festgesetzt wurden. Sinn und Zweck dieser Einschränkung ist, dass die Festsetzung nur aus städtebaulichen Gründen erfolgen darf und den Landwirten keine Vorgaben hinsichtlich der Art der

¹⁶⁷ Siehe Kapitel 3.3.2.5 zur Privilegierung der Landwirtschaft.

¹⁶⁸ Schrödter/Möller in: Schrödter, BauGB, § 9, Rn.112.

¹⁶⁹ Schrödter/Möller in: Schrödter, BauGB, § 9, Rn.112.

¹⁷⁰ Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberger/Krautzberger, BauGB, § 9, Rn. 156.

¹⁷¹ Schrödter/Möller in: Schrödter, BauGB, § 9, Rn.123.

Flächenbewirtschaftung gemacht werden dürfen.¹⁷² Aus diesem Grund muss die Festsetzung im Zusammenhang mit der städtebaulichen Ordnung stehen.¹⁷³ Ob das der Fall ist, ist im Einzelfall nach den örtlichen Gegebenheiten zu ermitteln. Bei der Flächenfestsetzung nach Nr. 4 ist zu beachten, dass diese nur zulässig ist, wenn eine Bebauung nicht ohnehin aufgrund der Festsetzungen des betreffenden Bebauungsplans oder nach den § 34 und § 35 BauGB ausgeschlossen wäre.¹⁷⁴ Auch diese Voraussetzung richtet sich nach den Gegebenheiten des Einzelfalls und bedarf einer eingehenden Prüfung der Bebaubarkeit der Fläche.

Ziele der Raumordnung

Darüber hinaus sind die Bauleitpläne gemäß § 1 Abs. 4 BauGB den Zielen der Raumordnung anzupassen.¹⁷⁵ Die örtliche Bauleitplanung ist Teil eines Gesamtplanungssystems, wonach der Gesamttraum der Bundesrepublik und seine Teilräume durch Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern, vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 ROG¹⁷⁶. Auf Landesebene sind das die Landesentwicklungspläne, die durch sog. Raumentwicklungsprogramme aufgestellt werden, vgl. § 4 Abs. 1 LPIG M-V¹⁷⁷. Aus diesen Plänen werden wiederum die Regionalpläne entwickelt, die die Verbindung zwischen den Landesentwicklungsplänen und der kommunalen Bauleitplanung herstellen, konkretisiert, vgl. § 13 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 ROG. In den Plänen werden Raumstrukturen, einschließlich verschiedener Gebietstypen als Ziele oder Grundsätze der Raumordnung festgelegt, vgl. § 7 Abs. 3 S. 1, 2 Nr. 1 und 2 ROG. Für die Moorflächen ist dabei insbesondere die Gebietsfestsetzung als sog. Vorrang- oder Vorbehaltsgebiete relevant. Vorranggebiete haben die Wirkung, dass sie für bestimmte, raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen, Nutzungen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind, § 7 Abs. 3 S. 2 Nr. 1 ROG. Bei den Vorranggebieten handelt es sich um Ziele der Raumordnung¹⁷⁸, auf die die kommunalen Bauleitpläne anzupassen sind. Vorbehaltsgebiete haben die Wirkung, dass innerhalb des Gebiets bestimmte raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden soll, § 13 Abs. 3 S. 1 Nr. 2 ROG. Bei diesem Gebietstyp handelt es sich nach überwiegender Ansicht in Rechtsprechung und Literatur um keine verbindlichen Ziele der Raumordnung, sondern um

¹⁷² Söfker/Runkel in: Ernst/Zinkahn/Bielenberger/Krautzberger, BauGB, § 9, Rn. 217.

¹⁷³ Ebd.

¹⁷⁴ Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberger/Krautzberger, BauGB, § 9, Rn. 96.

¹⁷⁵ Vgl. § 17 LPIG M-V zum Verhältnis Landes- und Bauleitplanung.

¹⁷⁶ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

¹⁷⁷ Gesetz über die Raumordnung und Landesplanung des Landes Mecklenburg-Vorpommern (LPIG M-V) in der Fassung der Bekanntmachung vom 5. Mai 1998, GVBl. M-V 1998, S. 503, 613.

¹⁷⁸ Goppel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 7, Rn. 75.

bloße Abwägungsdirektiven,¹⁷⁹ die beispielsweise in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu beachten sind.

Vorrang- und Vorbehaltsgebiete können vor allem für den Schutz einzelner Freiraumfunktionen wie beispielsweise der Schutz von Natur und Landschaft oder für spezielle Nutzungen im Freiraum, wie die Land und Forstwirtschaft festgelegt werden¹⁸⁰ Für die wiedervernässten Moorflächen kommt insbesondere die Festsetzung eines Vorranggebiets zum Zwecke des Naturschutzes und der Landschaftspflege in Betracht.¹⁸¹ Alternativ könnten die Flächen für Paludikultur nach der hier vertretenen Auffassung auch als landwirtschaftliche Flächen festgelegt werden.

Landschaftsplanung

Bei der Aufstellung der Bauleitpläne können auch die Vorgaben der Landschaftsplanung als abwägungsrelevante Belange i.S.d. § 1 Abs. 7 BauGB (vgl. §§ 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. g), 2 Abs. 4 S. 6 BauGB)¹⁸² zu berücksichtigen sein und als Darstellungen oder Festsetzungen in die Pläne aufgenommen werden, § 11 Abs. 3 BNatschG. Daneben sind die Vorgaben, soweit sie raumbedeutsam sind, auch bei der Aufstellung der Raumordnungspläne in der Abwägung nach § 7 Abs. 2 ROG zu berücksichtigen,¹⁸³ vgl. § 10 Abs. 3 BNatSchG.

Aufgabe der Landschaftspläne ist es die Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf überörtlicher und örtlicher Ebene für den jeweiligen Planungsraum zu konkretisieren und die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele für die Planungen und Verwaltungsverfahren aufzuzeigen, vgl. § 9 Abs. 1 BNatSchG. Die Darstellung und Begründung erfolgen auf Landesebene in Landschaftsprogrammen und Landschaftsrahmenplänen (§ 10 BNatSchG) und auf örtlicher Ebene in Landschaftsplänen und Grünordnungsplänen (§ 11 BNatSchG), vgl. § 9 Abs. 2 S. 2 BNatSchG. Den Inhalt der Pläne regelt § 9 BNatSchG. Nach § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 BNatSchG sollen diese beispielsweise Angaben zu den Erfordernissen und Maßnahmen zur Umsetzung der konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege enthalten. So könnten die wiedervernässten Moorflächen beispielsweise als Flächen, die wegen ihres Zustandes oder ihrer natürlichen Entwicklungsmöglichkeiten für künftige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege besonders geeignet sind, ausgewiesen werden, § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 c) Var. 3 BNatSchG. Daneben

¹⁷⁹ Goppel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 7, Rn. 78.

¹⁸⁰ Runkel in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, § 22, Rn. 30.

¹⁸¹ Vgl. Landesraumentwicklungsprogramm Mecklenburg-Vorpommern 2016, <https://www.regierung-mv.de/Landesregierung/em/Raumordnung/Landesraumentwicklungsprogramm/aktuelles-Programm/> (zuletzt abgerufen am 16.04.2019).

¹⁸² Kleve in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 9, Rn. 32.

¹⁸³ Raumordnungsgesetz vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist.

könnte Paludikultur als Maßnahme zur Bodenregeneration gemäß § 9 Abs. 3 S. 1 Nr. 4 e) Var. 3 BNatSchG in den Plänen festgesetzt werden.

3.3.3.2. Baugenehmigung

Für die Wiedervernässung der Moorflächen kann es unter Umständen erforderlich sein, dass die Verwaltung oder Einpolderung der Flächen einer Baugenehmigung bedarf. Die Frage des Genehmigungserfordernisses ist in den Landesbauordnungen geregelt, wie beispielsweise in § 62 ff. LBauO M-V. Ein Genehmigungserfordernis für das Bauvorhaben besteht regelmäßig nicht, wenn dieses verfahrensfrei ist. Für das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern normiert § 61 LBauO M-V einen abschließenden Katalog der verfahrensfreien Vorhaben. Für die Wiedervernässung der Moorflächen ist insbesondere § 61 Abs. 1 Nr. 9 LBauO M-V von Bedeutung, wonach Aufschüttungen und Abgrabungen mit einer Höhe oder Tiefe bis zu 2 m und einer Grundfläche bis zu 30m², im Außenbereich bis zu 300m² verfahrensfrei sind. Ob diese Voraussetzungen gegeben sind, muss individuell anhand der Art des Bauvorhabens geprüft werden.

Zu beachten ist, dass nach § 60 Nr. 1 LBauO MV auch dann keine Baugenehmigung für das Vorhaben erforderlich ist, wenn es sich um nach wasserrechtlichen Rechtsvorschriften zulassungsbedürftige Anlagen handelt, die dem Ausbau oder der Unterhaltung eines Gewässers dienen.¹⁸⁴

Für die Frage der Genehmigungsfähigkeit ist es entscheidend, wo sich die Fläche befindet. Das Baugesetzbuch sieht dabei drei verschiedene Flächenkategorien vor: den Bereich im Geltungsbereich eines Bebauungsplans (§ 30 BauGB), den unbeplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) und den Außenbereich (§ 35 BauGB). Im Regelfall werden sich die Moorflächen entweder im Geltungsbereich eines Bebauungsplans befinden oder im Außenbereich. Liegt das Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans, richtet sich die Zulässigkeit nach dessen Festsetzungen. Dabei ist zwischen einem qualifizierten Bebauungsplan gemäß § 30 Abs. 1 BauGB und einem einfachen Bebauungsplan gemäß § 30 Abs. 3 BauGB zu unterscheiden. Ein qualifizierter Bebauungsplan enthält im Gegensatz zu einem einfachen auch Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, der überbaubaren Grundstücksflächen und den örtlichen Verkehrsflächen.¹⁸⁵ Dabei sind ausschließlich die Festsetzungen des qualifizierten Bebauungsplans für die Zulässigkeit des Vorhabens maßgeblich. Bei einem einfachen Bebauungsplan sind ergänzend zu dessen eigenen Vorgaben auch die Regelungen in § 34 oder § 35 BauGB beachtlich.

Die Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich regelt § 35 BauGB. Vorhaben i.S.d. § 29 Abs. 1 BauGB sind die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen. Für Aufschüttungen und Abgrabungen größeren Umfangs sowie für Ausschachtungen und Ablagerungen einschließlich

¹⁸⁴ Vgl. dazu Kapitel 3.3.1 zum Wasserrecht.

¹⁸⁵ Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberger/Krautzberger, BauGB, § 30, Rn. 2.

Lagerstätten gelten ebenso gemäß § 29 Abs. 1 HS. 2 BauGB die Vorschriften der §§ 30 bis 37 BauGB. Ab welcher räumlichen Ausdehnung von einer Aufschüttung oder Abgrabung „größeren Umfangs“ gesprochen werden kann, ist, wie auch im Fall der Qualifizierung einer baulichen Anlage als Vorhaben, entscheidend von deren bodenrechtlicher Relevanz abhängig.¹⁸⁶ Die Anwendbarkeit des § 35 BauGB hängt bei einer Wiedervernässung der Moorflächen demnach von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab. Nimmt man die Anwendbarkeit von § 35 BauGB an, dann ist ein Vorhaben im Außenbereich zulässig, wenn es sich entweder um ein privilegiertes Vorhaben gemäß § 35 Abs. 1 BauGB oder ein sonstiges Vorhaben gemäß § 35 Abs. 2 BauGB handelt, keine öffentlichen Belange entgegenstehen bzw. beeinträchtigt werden und die ausreichende Erschließung gesichert ist. Bei der Verwallung oder Einpolderung der Flächen zum Zwecke der Wiedervernässung und der anschließenden Flächenbewirtschaftung mit Paludikultur wird es sich in der Regel um ein privilegiertes Vorhaben i.S.v. § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB handeln, da es üblicherweise einem landwirtschaftlichen Betrieb dient und aufgrund der begrenzten Verfügbarkeit geeigneter Moorflächen nur einen untergeordneten Teil der Betriebsfläche einnehmen wird. Öffentliche Belange, die dem Vorhaben entgegenstehen können, sind in § 35 Abs. 3 BauGB normiert. Es dürfte dann insbesondere kein Widerspruch zu den Darstellungen des Flächennutzungsplans (§ 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 1 BauGB) und des Landschaftsplans (Nr. 2) gegeben und keine Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege beeinträchtigt (Nr. 5) sein. Die Belange können dabei je nach Gestaltung des Einzelfalls für oder gegen eine Zulässigkeit des Vorhabens sprechen.

Zum Schutz der wiedervernässten Moorflächen vor Bebauung erscheint es sinnvoll, auf eine entsprechende Flächenfestsetzung in den Raumordnungsplänen als Vorrang- oder Vorbehaltsgebiet hinzuwirken. Daneben sollten die Flächen auch in den Landschaftsplänen und/ oder in den kommunalen Bauleitplänen als landwirtschaftliche Flächen festgesetzt werden, wobei eine solche Festsetzung nur aus städtebaulichen Gründen erfolgen kann.

Bei der Frage, ob die Verwallung oder Einpolderung der Moorflächen zur Wiedervernässung einer Baugenehmigung bedarf, ist vor allem die Höhe und Tiefe des Vorhabens entscheidend. Ab 2 m ist regelmäßig eine Baugenehmigung erforderlich. Für die Frage der Genehmigungsfähigkeit spielt in der Regel § 35 BauGB, der die Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich regelt, die entscheidende Rolle. Bei der Verwallung oder Einpolderung wird es sich in den meisten Fällen um ein im Außenbereich privilegiertes Vorhaben gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB handeln. Zulässig ist dieses Vorhaben, wenn keine öffentlichen Belange entgegenstehen und die Erschließung gesichert ist. Öffentliche Belange, die dem Vorhaben entgegenstehen können, sind in § 35 Abs. 3 BauGB enumerativ aufgezählt.

¹⁸⁶ Krämer in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, § 29, Rn. 15.

3.4 Wechselwirkungen

In diesem Abschnitt werden die Wechselwirkungen zwischen den pachtvertraglichen Bestimmungen und den Vorgaben des Öffentlichen Rechts aus Abschnitt 3.3. untersucht. Im Fokus steht dabei vor allem die Frage, inwieweit die Raum- und Bauleitplanung die vertragliche Ausgestaltung der Pachtverträge beeinflusst.

Im deutschen Privatrecht, wozu auch die zivilrechtlichen Pachtverträge gehören, gilt das in Art. 2 Abs. 1 GG niedergelegte Prinzip der Privatautonomie.¹⁸⁷ Teil dieser Privatautonomie ist die Vertragsfreiheit,¹⁸⁸ welche das Recht des Einzelnen beinhaltet Verträge sowohl frei zu schließen und aufzulösen als auch ihren Inhalt zu bestimmen (Abschluss- und Gestaltungsfreiheit).¹⁸⁹ Diesen grundrechtlichen Schutz muss auch der Gesetzgeber bei der normativen Ausgestaltung der Privatrechtsordnung beachten, sodass sämtliche Beschränkungen der Vertragsfreiheit an Art. 2 Abs. 1 GG zu messen sind.¹⁹⁰ Dasselbe gilt für Vorschriften des Öffentlichen Rechts, die in die Vertragsfreiheit eingreifen.¹⁹¹

Die Vertragsfreiheit wird im BGB durch Vorschriften eingeschränkt, die entweder die schwächere Vertragspartei, wie beispielsweise im Verbraucherschutz oder Mietrecht schützen oder öffentlichen Interessen dienen. Relevant ist dabei insbesondere § 134 BGB, der die vertragliche Gestaltungsfreiheit bei Verstößen gegen ein gesetzliches Verbot einschränkt. Danach ist ein Rechtsgeschäft, das gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, nichtig, wenn sich nicht aus dem Gesetz etwas anderes ergibt. Bei dem gesetzlichen Verbot kann es sich auch um eine öffentlich-rechtliche Bestimmung, wie beispielsweise aus dem Raum- oder Bauplanungsrechts handeln.¹⁹² Voraussetzung ist, dass das Verbotsgesetz die Vornahme oder den Inhalt des Rechtsgeschäfts untersagt, ohne dass das Verbot eigene zivilrechtliche Sanktionen vorsieht.¹⁹³ Im Bauplanungsrecht betrifft das üblicherweise Fallkonstellationen, in denen eine Privatperson mit der Gemeinde entweder einen städtebaulichen Vertrag i.S.d. § 11 BauGB unter Verletzung des Kopplungsverbots abschließt oder sich die Gemeinde vertraglich unter Verstoß gegen § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB zur Aufstellung eines Bauleitplans verpflichtet.¹⁹⁴ Der Inhalt der Bauleitpläne selbst, wird davon nicht erfasst. Das bedeutet, dass die Vorgaben aus der Raum- und Bauleitplanung in der Regel keinen direkten Einfluss auf die vertraglichen Ausgestaltungen der Pachtverträge haben. In Betracht kommt allenfalls eine indirekte Beeinflussung, wenn die Parteien in den Pachtverträgen explizit eine Nutzungsart für die Pachtflächen vereinbaren, die den Vorgaben der Raum- und/ oder Bauleitplanung widerspricht. In diesem Fall kann der Verpächter unter Umständen seine vertragliche

¹⁸⁷ Di Fabio in: Maunz/Dürig, GG. § 2, Rn. 101.

¹⁸⁸ Ebd.

¹⁸⁹ Ebd.

¹⁹⁰ Di Fabio in: Maunz/Dürig, GG. § 2, Rn. 106.

¹⁹¹ Di Fabio in: Maunz/Dürig, GG. § 2, Rn. 102.

¹⁹² Vossler in: beck-online.Grosskommentar, § 134, Rn. 12.

¹⁹³ Ebd.

¹⁹⁴ Vossler in: beck-online.Grosskommentar, § 134, Rn. 167 ff.

Verpflichtung nicht erfüllen, da anzunehmen ist, dass dem Pächter die ggfs. notwendigen Genehmigungen oder die vereinbarte Grundstücksnutzung von den zuständigen Behörden versagt werden. Als Folge der Verletzung der vertraglichen Pflichten macht sich der Verpächter nach den §§ 280 ff. BGB schadensersatzpflichtig. Daneben hat der Pächter die Möglichkeit vom Pachtvertrag gemäß §§ 323, 325 BGB zurückzutreten.

Eine Beeinflussung des Öffentlichen Rechts durch das Privatrecht ist aufgrund der unterschiedlichen Rechtsnatur nicht möglich. Beim Öffentlichen Recht handelt es sich um Hoheitsrecht des Staates, das im Regelfall von einem Über- und Unterordnungsverhältnis im Verhältnis Staat-Bürger geprägt ist, sog. Subordinationstheorie.¹⁹⁵ Durch die öffentlich-rechtlichen Normen werden die Träger hoheitlicher Gewalt üblicherweise einseitig berechtigt oder verpflichtet, sog. Sonderrechtstheorie.¹⁹⁶ Im Gegensatz dazu ist das Privatrecht von einem Gleichordnungsverhältnis aller Rechtssubjekte geprägt, sodass die Normen des Privatrechts für jedermann, auch die Öffentliche Hand, wenn sie privatrechtlich handelt, gelten.¹⁹⁷

Jede Beschränkung der Vertragsfreiheit durch das Öffentliche Recht muss sich an den verfassungsrechtlichen Grundsätzen aus Art. 2 Abs. 1 GG messen lassen, sodass jeder Eingriff rechtfertigungsbedürftig ist. Das Öffentliche Bauplanungsrecht beeinflusst die privatrechtlichen Verträge in der Regel nur indirekt über mögliche Sekundäransprüche bei der Nichteinhaltung vertraglicher Pflichten. Eine Beeinflussung des Privatrechts auf das Öffentliche Recht findet aufgrund der unterschiedlichen Rechtsnatur nicht statt.

¹⁹⁵ Schmitz in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 1, Rn. 95.

¹⁹⁶ Vgl. Papier/Shirvani in: MüKo, BGB, § 839, Rn. 146.

¹⁹⁷ Vgl. Papier/Shirvani in: MüKo, BGB, § 839, Rn. 147.

4. Konkrete Gesetzesänderungsvorschläge

In diesem Abschnitt werden Vorschläge für konkrete Gesetzesänderungen zum Abbau der rechtlichen Hemmnisse von Paludikultur dargestellt. Dabei werden nur Hemmnisse berücksichtigt, die sich aus der konkreten Bewirtschaftungsart ergeben. Weitere Hemmnisse für Paludikultur, die sich durch sonstige rechtliche Vorgaben im Einzelfall ergeben (können), sind nicht Bestandteil dieser Darstellung.

4.1. Landwirtschaftsdefinition

Zentrales Vehikel für den Abbau der rechtlichen Hemmnisse bei der Wiedervernässung und der Flächenbewirtschaftung ist die Anerkennung von Paludikultur als Landwirtschaft und die Aufnahme in die gesetzlichen Definitionen des § 201 BauGB und § 1 Abs. 2 GrdstVG.

Nach der heutigen Rechtslage lässt es sich nicht sagen, ob Paludikultur als Grünland oder als Ackerland einzustufen sind. Ackerland zeichnet sich üblicherweise durch eine intensive Bewirtschaftung mit Umbrüchen, dem Anbau von Feldfrüchten und einer Fruchtfolge aus. Bei Paludikultur werden in der Regel spezielle, für Moorstandorte geeignete Pflanzen, wie Schilf, Gräser, Rohkolben oder Torfmoos ohne Fruchtfolge angepflanzt und gemäht. Umbrüche sind außer bei Torfmoos nur bei der Anpflanzung und nicht zur Bewirtschaftung nötig, sodass Paludikultur der Grünlandnutzung gleicht, jedoch ohne die typischen Gras- und Grünfütterpflanzen aufzuweisen. Da Paludikultur zu keiner der genannten Flächenkategorien richtig passt, empfiehlt es sich eine weitere Kategorie im Gesetz zu schaffen.

Aktuelle Fassung

Vorschlag einer Neufassung

§ 201 BauGB

Landwirtschaft im Sinne dieses Gesetzbuchs ist insbesondere der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft einschließlich Tierhaltung, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann, die gartenbauliche Erzeugung, der Erwerbsobstbau, der Weinbau, die berufsmäßige Imkerei und die berufsmäßige Binnenfischerei.

§ 201 BauGB

Landwirtschaft im Sinne dieses Gesetzbuchs ist insbesondere der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft einschließlich Tierhaltung, soweit das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann, die gartenbauliche Erzeugung, der Erwerbsobstbau, der Weinbau, die berufsmäßige Imkerei, die berufsmäßige Binnenfischerei **und die Paludikultur.**

§ 1 Abs. 2 GrdstVG

(2) Landwirtschaft im Sinne dieses Gesetzes ist die Bodenbewirtschaftung und die mit der Bodennutzung verbundene Tierhaltung, um pflanzliche oder tierische Erzeugnisse zu gewinnen, besonders der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft, der Erwerbsgartenbau, der Erwerbssobstbau und der Weinbau sowie die Fischerei in Binnengewässern.

§ 1 Abs. 2 GrdstVG

(2) Landwirtschaft im Sinne dieses Gesetzes ist die Bodenbewirtschaftung und die mit der Bodennutzung verbundene Tierhaltung, um pflanzliche oder tierische Erzeugnisse zu gewinnen, besonders der Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft, der Erwerbsgartenbau, der Erwerbssobstbau und der Weinbau, die Fischerei in Binnengewässern **und die Paludikultur.**

Daneben sollte im Naturschutzrecht eine eigene Definition von Landwirtschaft in die Begriffsbestimmungen in § 7 BNatSchG aufgenommen werden. Bislang existiert dort keine Definition, sodass auf die Definitionen und Grundsätze aus anderen Fachgesetzen zurückgegriffen werden muss. Inhaltlich könnte sie sich an den Definitionen in § 201 BauGB und § 1 Abs. 2 GrdstVG orientieren. Gleichzeitig könnte in § 7 BNatSchG auch der Begriff der Paludikultur definiert und darin klarstellend insbesondere natürliche Röhrichte ausgenommen werden.

4.2. Gesetzliche Ausnahmen für Paludikultur

4.2.1. Grünlandumbruchverbot

Aktuelle Fassung

§ 3 Abs. 1 DGERhG M-V

(1) ¹Abweichend von § 2 Satz 1 und 2 kann die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland oder das Umpflügen von Dauergrünland zur Erneuerung der Grasnarbe auf Antrag genehmigt werden, wenn

1.a) die umzubrechende Fläche außerhalb von erosionsgefährdeten Hängen, von Überschwemmungsgebieten sowie von Standorten mit hohem Grundwasserstand und Moorböden gelegen ist und

Vorschlag einer Neufassung

§ 3 Abs. 1 DGERhG M-V

(1) ¹Abweichend von § 2 Satz 1 und 2 kann die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland oder das Umpflügen von Dauergrünland zur Erneuerung der Grasnarbe auf Antrag genehmigt werden, wenn

1.a) die umzubrechende Fläche außerhalb von erosionsgefährdeten Hängen, von Überschwemmungsgebieten sowie von Standorten mit hohem Grundwasserstand und Moorböden gelegen ist und

b) die Antrag stellende Person sich verpflichtet, unverzüglich nach Erteilung der Genehmigung die umgebrochene Fläche durch neu angelegtes Dauergrünland an gleicher Stelle oder auf Ackerland (Ersatzfläche) zumindest im gleichen Flächenumfang an geeigneten Standorten vorrangig innerhalb desselben Landkreises, in dem die umgebrochene Fläche liegt, zu ersetzen, oder

2. das Verbot zu einer unzumutbaren Belastung führen würde.

²Die Ersatzfläche kann auch eine Fläche einer anderen Person sein. ³Zur Begrenzung der durch die Grünlandumwandlung verursachten ökologischen Schäden sind Ersatzflächen vorrangig an Gewässern oder an Standorten nach Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a anzulegen. ⁴Ist diese Fläche mit einer Feldfrucht bestellt, hat die Ersetzung durch Dauergrünland unverzüglich nach Abtretung, spätestens jedoch bis zum 1. Mai des Folgejahres zu erfolgen. ⁵Sofern das Dauergrünland auf einer gepachteten Fläche neu angelegt werden soll, ist die Zustimmung des Eigentümers vorzulegen. ⁶Handelt es sich um eine Fläche, die sich im Besitz einer anderen Person befindet, ist auch deren Einwilligung vorzulegen.

b) die Antrag stellende Person sich verpflichtet, unverzüglich nach Erteilung der Genehmigung die umgebrochene Fläche durch neu angelegtes Dauergrünland an gleicher Stelle oder auf Ackerland (Ersatzfläche) zumindest im gleichen Flächenumfang an geeigneten Standorten vorrangig innerhalb desselben Landkreises, in dem die umgebrochene Fläche liegt, zu ersetzen, oder

2. das Verbot zu einer unzumutbaren Belastung führen würde.

²Abweichend von Satz 1 kann die Umwandlung von Dauergrünland auf Antrag auch genehmigt werden, wenn es sich bei der Umwandlung um eine vorbereitende Maßnahme für Paludikultur handelt. ³Die Ersatzfläche kann auch eine Fläche einer anderen Person sein. ⁴Zur Begrenzung der durch die Grünlandumwandlung verursachten ökologischen Schäden sind Ersatzflächen vorrangig an Gewässern oder an Standorten nach Satz 1 Nummer 1 Buchstabe a anzulegen. ⁵Ist diese Fläche mit einer Feldfrucht bestellt, hat die Ersetzung durch Dauergrünland unverzüglich nach Abtretung, spätestens jedoch bis zum 1. Mai des Folgejahres zu erfolgen. ⁶Sofern das Dauergrünland auf einer gepachteten Fläche neu angelegt werden soll, ist die Zustimmung des Eigentümers vorzulegen. ⁷Handelt es sich um eine Fläche, die sich im Besitz einer anderen Person befindet, ist auch deren Einwilligung vorzulegen.

4.2.2. Biotopschutz

Grundsätzlich denkbar ist es hier, statt an die gesetzliche Ausnahme direkt an das Beeinträchtigungsverbot in § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 NatSchAG M-V anzuknüpfen. Unter den Begriff der „naturnahen Moore“ können derzeit auch wiedervernässte Moorflächen für die Paludikultur fallen, vgl. Nr. 1.1 der Anlage 2 zum NatSchAG M-V. Diese gezielt genutzten Flächen könnten von der Begriffsbestimmung ausdrücklich ausgenommen werden. Es entstünde dadurch eine Abweichung vom Bundesrecht, da der gesetzliche Schutz von Mooren gemäß § 30 BNatSchG ausschließlich an die tatsächlichen Gegebenheiten anknüpft und die Ursache der Entstehung eines Biotops unberücksichtigt lässt.¹⁹⁸ Den Ländern steht insoweit eine Abweichungskompetenz zu, vgl. oben. Die Reichweite des Biotopschutzes würde dadurch jedoch eingeschränkt.

¹⁹⁸ Vgl. Albrecht in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BNatSchG, § 30, Rn. 14.

Aktuelle Fassung

§ 20 Abs. 3 S. 1 NatSchAG M-V

Die untere Naturschutzbehörde kann auf Antrag im Einzelfall Ausnahmen zulassen, wenn die Beeinträchtigung der Biotope oder Geotope ausgeglichen werden kann oder die Maßnahme aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls notwendig ist.

Vorschlag einer Neufassung

§ 20 Abs. 3 S. 1 NatSchAG M-V

Die untere Naturschutzbehörde kann auf Antrag im Einzelfall Ausnahmen zulassen, wenn die Beeinträchtigung der Biotope oder Geotope ausgeglichen werden kann, die Maßnahme aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls notwendig ist **oder es sich um eine Mahd oder sonstige Pflegemaßnahme bei einer Paludikultur handelt.**

5. Literaturverzeichnis

- Abel, Susanne/Barthelmes, Alexandra/Gaudig, Greta/Körner, Nina/Peters, Jan. KATAPULT Nr. 11. Moore – die unbekanntesten Klimaschützer, S. 36 ff.
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft. Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland. Ausgabe 2015.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit. Klimaschutzplan 2050 – Klimaschutzpolitische Grundsätze und Ziele der Bundesregierung. November 2016.
- Epping, Volker/ Hillgruber, Christian. BeckOK Grundgesetz. 40. Edition. Stand 15. Februar 2019. Beck-online
- Ernst, Werner/ Zinkahn, Willy/ Bielenberg, Willy/ Krautzberger, Michael. Baugesetzbuch. Kommentar. Band I. 131. Ergänzungslieferung. Stand 1. Oktober 2018. Beck-online.
- Giesberts, Ludger/ Reinhardt, Michael. Umweltrecht. Kommentar. 2. Auflage. München 2018.
- Biota – Institut für ökologische Forschung und Planung. Machbarkeitsstudie für die Errichtung von Constructed Wetlands für 4 Flächen in Mecklenburg-Vorpommern. 2019.
- IKEM – Institut für Klimaschutz, Energie und Mobilität. Studie Hindernisse und Handlungsempfehlungen zur energetischen Nutzung von Paludikulturen. 2016.
- Krüger, Wolfgang/ Henssler, Martin. Münchner Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch. Band 4 Schuldrecht – Besonderer Teil II. 7. Auflage. München 2016.
- Kunze, Klaudia. Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht. Die gewerbliche Weitervermietung Ein Sonderfall der Untermiete, München 2012.
- Landmann, Robert von/ Rohmer, Gustav. Umweltrecht. Kommentar. 88. Ergänzungslieferung. Stand 1. September 2018. Beck-online.
- Lüth, Marc-Alexander. Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht. Untermietvertragsgestaltung Ein entsprechender Leitfaden bei entsprechend anwendbarem Untermietvertrag. München 2004.
- Maunz, Theodor/ Dürig, Günter. Grundgesetz. Kommentar. Band I. 85. Ergänzungslieferung. Stand November 2018. Beck-online.
- Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt Mecklenburg-Vorpommern. Fachstrategie zur Umsetzung der nutzungsbezogenen Vorschläge des Moorschutzkonzepts - Umsetzung von Paludikultur auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in Mecklenburg-Vorpommern. 2017.
- Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern. Konzept zum Schutz und zur Nutzung der Moore – Fortschreibung des Konzepts zum Bestandssicherung und zur Entwicklung der Moore. August 2009.

Palandt, Otto. Bürgerliches Gesetzbuch. Kommentar. 77. Auflage. München 2018.

Schlacke, Sabine. Gemeinschaftskommentar zum Bundesnaturschutzgesetz. 2. Auflage. Köln 2017.

Schrödter, Wolfgang. Baugesetzbuch. NomosKommentar. 9. Auflage, Baden-Baden 2019.

Spannowsky, Willy/ Uechtritz, Michael. Baugesetzbuch. Kommentar. 3. Auflage, München 2018.

Stelkens, Paul/ Bonk, Joachim/ Sachs, Michael. Verwaltungsverfahrensgesetz. Kommentar. 9. Auflage. München 2018.

Stür, Bernhard. Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts. 5. Auflage. München 2015.

6. Anlagen

6.1 Anlage 1 – Definitionen gesetzlich geschützter Biotope gemäß Anlage 2 zu § 20 Abs. 1 NatSchAG M-V

1. Feuchtbiotope

1.1 Naturnahe Moore

Als naturnahe Moore werden die von einem Überschuss an Regen- oder Mineralbodenwasser abhängigen, weitgehend unbewaldeten Biotope bezeichnet, die in ungestörtem Zustand eine torfbildende Vegetation besitzen. Je nach Naturnähe bzw. Entwässerungseinfluss können die Standorte überwässert (ungestörtes Moor) bis feucht (mäßig entwässert) sein. Die Torfmächtigkeit beträgt mindestens 30 cm. In den gesetzlichen Schutz sind auch die Degenerations- und Regenerationsstadien einbezogen, sofern diese noch von typischen Moorpflanzen geprägt werden.

Zu unterscheiden sind die hier beschriebenen „offenen“ Moore von den „bewaldeten“ Mooren (vgl. 4.1).

Nach der Hydrologie und Entwicklungsgeschichte können hydrologische Moortypen unterschieden werden: In den jungeszeitlich überformten Grundmoränenlandschaften Mecklenburg-Vorpommerns treten insbesondere Überflutungs-, Durchströmungs- und Quellmoore, im Küstenbereich auch Regenmoore auf. Die Endmoränenbereiche sind besonders durch Verlandungs- und Kesselmoore charakterisiert, die Altmoränenlandschaft Südwest-Mecklenburgs durch Versumpfungsmoore.

Nach dem Nährstoffgehalt und den hydrochemischen Verhältnissen sind folgende ökologische Moortypen zu unterscheiden: Armmoore (oligotroph-sauer), Sauer-Zwischenmoore (mesotroph-sauer), Basen-Zwischenmoore (mesotroph-subneutral), Kalk-Zwischenmoore (mesotroph-kalkhaltig) und Reichmoore (eutroph).

Mindestgrößen:

Basen- und Kalk-Zwischenmoore: 25 m²

Kessel- und Quellmoore: 100 m²

Übrige Moortypen: 1 000 m²

Regenerierte Flach-Abtorfungsbereiche: 1 000 m² (vgl. 2.4)

Typische Merkmale der Vegetation:

Armmoore (Regenmoore): Der Boden ist weitgehend von Torfmoosen bedeckt. Dazwischen können Wollgräser, Glocken-Heide, Sumpf-Porst, Sonnentau, Moosbeere u. a. Arten eingestreut sein. Im zentralen Moorbereich ist ein baumfreies Bülden (20 - 50 cm erhöhte Moospolster) - Schlenkenmosaik (Wasserlachen) typisch.

Bei Störungen des Wasserhaushalts (frühere Entwässerung, Torfabbau) bilden sich auf den grundwasserbeherrschten Moorböden Zwergstrauchheiden mit Heidekraut, Rausch-, Blau- und Preiselbeere oder Pfeifengrasbestände heraus.

Bei bereits längere Zeit bestehender Austrocknung des Moores und tieferen Grundwasserständen ist der Baumwuchs stark ausgebildet und besteht überwiegend aus Moorbirken und Kiefern (vgl. 4.1).

Großflächige Flachabtorfungen von Armmooren unterliegen dem gesetzlichen Schutz, wenn sie sich regeneriert haben und typische Moorvegetation dominiert (vgl. 2.4).

Sauer-Zwischenmoore (Kesselmoore, Verlandungsmoore): In den Sauer-Zwischenmooren herrschen ebenfalls Torfmoosrasen sowie Kleinseggenriede vor. Die Wollgräser werden weitgehend durch Riedgräser (Faden-Binse, Zwiebel-Binse, Grau-Segge, Faden-Segge, Schnabel-Segge) ersetzt. Typische Pflanzen sind u. a. Blutaug, Fieberklee, Sumpffarn, Schnabelried, Sumpf-Calla.

Häufig auftretende Waldgesellschaften auf schwach entwässerten Moorböden mit moortypischer Krautvegetation sind Schnabelseggen-Kiefern-Birken-Bruchwälder, Torfmoos-Birken-Erlen-Bruchwälder und Weidengebüsche (vgl. 4.1).

Basen-Zwischenmoore (Durchströmungsmoore, Verlandungsmoore): Dieser Moortyp ist in weiten Teilen der vermoorten Flusstäler dominierend. Bei ungestörtem Wasserhaushalt herrschen laubmoosreiche Seggenriede mit einer großen Vielfalt an Blütenpflanzen vor. Bei mäßiger Entwässerung und extensiver landwirtschaftlicher Nutzung ohne Düngung sind artenreiche Feuchtwiesen (Pfeifengraswiesen) entstanden.

Bei Zufuhr von Stickstoffdünger entstehen Honiggraswiesen bzw. Kohldistelwiesen (siehe auch 1.5).

Typische Pflanzenarten sind z. B.: Kuckucks-Lichtnelke, Wiesen-Knöterich, Trauben-Trespe, Kohldistel, Echtes Mädesüß, Pfeifengras, Sumpf-Schafgarbe, Nordisches Labkraut, Färber-Scharte, Teufelsabbiss.

Durch ausbleibende landwirtschaftliche Nutzung verläuft die Entwicklung über Weiden- und Faulbaumgebüsche hin zu Erlenbruchwäldern (vgl. 4.1).

Kalk-Zwischenmoore (Verlandungsmoore, Quellmoore, Durchströmungsmoore): Sie sind meist durch Verlandung an Seeufern bzw. in den Flusstalmooren entstanden. Schwach entwässerte Standorte wurden auch extensiv landwirtschaftlich ohne Düngung genutzt.

Kalk-Zwischenmoore werden z. B. durch Braunmoos-Schneidenriede mit der Dominanz der Binsen-Schneide, durch das Mehlsprimel-Kopfbinsenried (Mehl-Primel, Echtes Fettkraut, Rostrottes Kopfried, Sumpf-Sitter u. a.) und das Braunmoos-Kalkbinsenried (Blauer Tarant, Stumpfblütige Binse) charakterisiert (vgl. 1.4).

Nach Auflassung genutzter, schwach entwässerter Standorte entstehen Bruchwälder (vgl. 4.1).

Reichmoore (Quellmoore, Überflutungsmoore, Versumpfungsmoore, Verlandungsmoore): Diese Moorformen sind aufgrund ihrer Abstufungen im Säure-Basenverhalten sehr vielgestaltig. Die ursprüngliche Vegetation setzt sich aus Großseggenrieden, Weidengebüschen und Erlenbruchwäldern zusammen.

Heute weisen die meisten dieser Moore als Ergebnis ihrer Nutzungsgeschichte Bruchwälder und -gebüsche, Feuchtwiesen, Röhrichte und Hochstaudenfluren auf. Typische Pflanzenarten der Feuchtwiesen sind z. B. Sumpf-Dotterblume, Sumpf-Kratzdistel, Schlank- und Sumpf-Segge, Wiesen-Schaumkraut, Sumpf-Schachtelhalm, Wald-Engelwurz, Sumpf-Hornklee, Echtes Mädesüß, Gemeines Helmkraut, Wasser-Schwaden und Echter Baldrian (vgl. 1.2, 1.4, 1.5, 4.1).

1.4 Röhrichtbestände und Riede

In diesen Pflanzengesellschaften dominieren röhricht- bzw. riedbildende Arten.

Unterschieden werden Wasser- und Landröhrichte. Süßwasserröhrichte treten an Fließ- und Stillgewässerufeln des Binnenlandes auf; Brackwasserröhrichte, die durch andere Begleitarten charakterisiert werden, kommen an den Ufern der Boddengewässer und im Mündungsbereich von Fließgewässern vor (vgl. 5.6). Landröhrichte entstehen oberhalb der Mittelwasserlinie im Überflutungsbereich der Binnen- und Küstengewässer sowie in vernässten Bereichen (Röhrichtbestände auf Acker- und Wiesenbrachen).

Riede werden weitgehend von Sauergräsern gebildet. Unterschieden werden Groß- und Kleinseggenriede. Sie kommen insbesondere im Verlandungsbereich von Stand- und Fließgewässern sowie auf Zwischenmoorstandorten vor (vgl. 1.1, 1.2, 2.1).

Röhrichtbestände und Riede sind häufig Bestandteil anderer geschützter Biotope.

Mindestgröße: 100 m² (bei linearer Ausprägung Mindestbreite: 5 m)

Typische Merkmale der Vegetation:

Neben dem Gemeinen Schilf bilden insbesondere Rohr-Glanzgras, Rohrkolben- und Schwadenarten sowie großwüchsige Simsen hohe Röhrichte. Kleinröhrichte bestehen vor allem aus krautigen Pflanzen unter 70 cm Wuchshöhe (z. B. Froschlöffel, Schwanenblume, Brunnenkresse, Kalmus, Schachtelhalm- und Igelkolbenarten).

Großseggenriede werden durch hochwüchsige Seggenarten, wie z. B. Schlank-Segge, Schwarzschof-Segge, Steif-Segge, Ufer-Segge, Rispen-Segge und Sumpf-Segge sowie weitere Sauergräser (u. a. Gemeine Strandsimse, Binsen-Schneide) dominiert, während Kleinseggenriede durch kleinwüchsige Seggenarten charakterisiert werden.

1.5 Seggen- und binsenreiche Nasswiesen

Der Biotoptyp umfasst durch extensive landwirtschaftliche Nutzungen (vorwiegend Mahd) auf Moor- oder anmoorigen, grundwasserbeherrschten Böden sowie auf wechselfeuchten, oft überfluteten Böden entwickelte meist artenreiche Wiesen, in deren Pflanzengesellschaften Seggen und Binsen stets vertreten sind.

Verfalls- und Brachestadien von Saatgrasland, die insbesondere durch Binsenhorste gekennzeichnet sind, unterliegen nicht dem besonderen Schutz. Dies gilt auch für intensiv beweidete Grünländer, auf denen nur die Flatter-Binse als Verdichtungs- und Weidezeiger vorkommt.

Mindestgröße: 200 m²

Typische Merkmale der Vegetation:

Seggen- und binsenreiche Nasswiesen können je nach der Nutzung und den Standortverhältnissen als Sumpfdotterblumen-, Kohldistel-, Honiggras-, Kalkbinsen-, Sumpfhherzblatt-, Wassergreiskraut-, Wiesenknopf-Silgen-, Rasenschmielen-, Wiesenknöterich-, Trollblumen-, Waldsimen- oder Pfeifengraswiesen ausgebildet sein.

Bei ausbleibender oder unregelmäßiger landwirtschaftlicher Nutzung können sich hochstaudenreiche Ausbildungsformen entwickeln (z. B. mit Sumpf-Kratzdistel, Kohldistel, Mädesüß, Gilbweiderich, Wald-Simse, Engelwurz- und Pestwurzarten, Echter Baldrian, Blutweiderich, Wasserdost, Wolfstrapp usw.).

Ansprechpartner beim IKEM:

Judith Schäfer

Yasin Yilmaz



IKEM – Institut für Klimaschutz,
Energie und Mobilität e.V.
Berlin • Greifswald • Stuttgart

www.ikem.de

Magazinstraße 15 – 16
10179 **Berlin**
T +49 (0)30 408 1870 10
F +49 (0)30 408 1870 29

info@ikem.de

Domstraße 20a
17489 **Greifswald**
T +49 (0)38 34 420 2100
F +49 (0)38 34 420 2002

Isrodi@uni-greifswald.de