

Rechtliche Implikationen von Wasserrückhalt in Landschaften und ökologischer Flurbereinigung

Wasserrückhalt in der Landschaft,
Universität Bayreuth, 8. November 2024



Prof. Dr. Wolfgang Köck

Department Umwelt- und Planungsrecht

Gliederung

- I. Gründe für Neuansätze beim Management des Landschaftswasserhaushalts
- II. Eigentumsrechtliche Aspekte
- III. Wasserrechtliche Aspekte
- IV. Die Rolle des Flurbereinigungsrechts beim Wasserrückhalt in der Landschaft
- V. Fazit

I. Gründe für Neuansätze beim Management des Landschaftswasserhaushalts



Fehlender Retentionsraum in urbanen Gebieten



Trockengefallener Bachlauf

I. Gründe für Neuansätze beim Management des Landschaftswasserhaushalts

- **Klimawandel als wichtigster Treiber**
 - gestiegene **Hochwasserrisiken**: Forderungen nach verbessertem Wasserrückhalt in der Landschaft
 - gestiegene **Dürrerisiken**: Abkehr von der entwässerungsbasierten Landwirtschaft
 - Notwendigkeit der **Stärkung des natürlichen Klimaschutzes**, z.B. durch Wiedervernässung landwirtschaftlich genutzter Moorböden
- **Neue Rechtspflichten zur Wiederherstellung der Natur**
 - EU-Restoration Law (2024)
- **Zunehmender Bedarf von Bewässerungswasser der Landwirtschaft**
 - in hohem Maße ausgelöst durch Klimawandel
 - Sorge um ausreichendes Wasserdargebot und Wasserverfügbarkeit für unterschiedl. Nutzungszwecke → Forderung nach neuem Wassermanagement
 - Näher: Drewes, Wasserverfügbarkeit – tatsächliche Herausforderungen, GfU-Vortrag, Nov. 2024

Extrem-
ereignisse

I. Gründe für Neuansätze beim Management des Landschaftswasserhaushalts

Abbildung 1: Die zehn strategischen Themen der Nationalen Wasserstrategie

Die Nationale Wasserstrategie (2023)

- Von der Bundesregierung nach einem umfangreichen Dialogprozess beschlossen
- 10 prioritäre Handlungsfelder
- **Schutz bzw. Wiederherstellung des naturnahen Wasserhaushalts** als Handlungsfeld Nr. 1

Einzelaspekte:

- entwässerungsbasierte Landwirtschaft als wichtiger Faktor für naturfernen Wasserhaushalt im ländlichen Raum
- Maßnahmen zur Stärkung des Wasserrückhalts als wichtige Aufgabe auf dem Weg zu einem naturnahen Wasserhaushalt



I. Gründe für Neuansätze beim Management des Landschaftswasserhaushalts

Nationale Wasserstrategie: Die Bedeutung eines naturnahen Wasserhaushalts

„Ein naturnaher Landschaftswasserhaushalt ist essenziell für alle Gewässer, Feuchtgebiete und Moore. Mehr als 90% der Moorflächen Deutschlands sind durch Drainage und Nutzung stark degradiert. Hier bestehen direkte Verbindungen zur Klimakrise (z. B. Kohlendioxidemissionen bei Mineralisation durch Austrocknen), Verlust des Wasserrückhalts, beeinträchtigte Gewässerqualität (z. B. erhöhte Phosphorausträge) sowie zum Biodiversitätsverlust. Ein naturnaher Landschaftswasserhaushalt bewirkt eine verbesserte Grundwasserneubildung und eine Erhöhung des pflanzenverfügbaren Wassers. Dies hat auch direkte Auswirkungen auf Land –und Forstwirtschaft, insbesondere im Hinblick auf den Bewässerungsbedarf.“ (S. 18)

Wasserstrategie zielt auf naturnahem Wasserhaushalt; Forderung nach mehr Wasserrückhalt in der Landschaft beinhaltet aber nicht zwingend einen naturnahen Wasserhaushalt, sondern kann auch Nachfrage nach technische Optionen befördern
→ z.B. künstliche Wasserspeicher (statt nature based solutions?)

II. Eigentumsrechtliche Aspekte der Durchsetzung eines verstärkten Wasserrückhalts in der Landschaft

II. Eigentumsrechtliche Aspekte

- **Wiederherstellung eines naturnahen Wasserhaushalts kann zu Beeinträchtigungen des Grundeigentums führen, wenn Jahrzehnte lange ausgeübte Landnutzungen, die sich aufdrängen, künftig nicht mehr oder nur noch unter eingeschränkten Bedingungen möglich sind**
 - Entwässerungsbasierte Landwirtschaft war (und ist) eine Landnutzung, die politisch gefördert und teilweise durch Flurbereinigung herbeigeführt und auch durch Maßnahmen der Wasserwirtschaft umgesetzt worden ist: daraus ergeben sich Konsequenzen für die Umsteuerung
 - Rückkehr zum naturnahen Wasserhaushalt bedarf daher idR nicht nur einer Neukonzeption der Gewässerunterhaltung durch die zuständigen Institutionen, sondern auch einer Neujustierung der Bewirtschaftungskonzeption in Bewirtschaftungsplänen und in der Änderung bestehender Entscheidungen über Wassernutzung bzw. Gewässerherstellung
 - Im Rahmen des wasserrechtlichen Bewirtschaftungsermessens sind auch Auswirkungen auf die Nutzung des Grundeigentums (z.B. ausgeübte Landwirtschaft) zu berücksichtigen, z.B. in Form von Anpassungszeiten oder Ausgleichspflichten analog § 52 V WHG

II. Eigentumsrechtliche Aspekte

- Wasserrechtliche Bewirtschaftungsentscheidungen, die die Nutzung des Grundeigentums berühren, sind grundsätzlich als Inhaltsbestimmungen des Eigentums anzusehen, die entschädigungslos hinzunehmen sind.
- Das Verhältnismäßigkeitsprinzip gebietet aber einen angemessenen Interessenausgleich im Rahmen administrativer Entscheidungen; für einen entsprechenden Interessenausgleich kommen unterschiedliche Arrangements in Betracht (z.B. räumlicher Zuschnitt der Wasserrückhaltung, Koppelung mit Landtausch; finanzieller Ausgleich analog des Rechtsgedankens in § 52 V WHG)

II. Eigentumsrechtliche Aspekte

- **Ist die wasserwirtschaftliche Entscheidung explizit auf die Vernässung bislang landwirtschaftlich genutzter Flächen gerichtet, stellen sich weitere Fragen** nach der Flächenverfügbarkeit für diesen Zweck
 - muss der Grundeigentümer die Vernässung **dulden**? Gesetzliche Duldungspflichten bzw. administrative Duldungsanordnungen sind im WassR. eng begrenzt (zB § 4 IV WHG)
 - soweit keine Duldung gegeben: sind die **Grundstücke** für den Vernässungszweck **erworben** worden?
 - soweit ein freihändiger Erwerb nicht möglich ist: gibt es Möglichkeiten eines freiwilligen Landtauschs (§§ 103 ff. FlurBG)? Können Eigentumsverhältnisse im Rahmen eines **Flurbereinigungsverfahrens** neu geordnet werden?
 - Dazu näher Schlacke/Sauthoff, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Wiedervernässung von Moorflächen. Rechtsgutachten im Auftrag des Greifswald Moor Centrum 2024, S. 63 ff.
 - soweit freiw. Landtausch oder Flurbereinigung nicht in Betracht kommen: liegen Enteignungsvoraussetzungen vor? → Enteignungstatbestände sind vielfach landesrechtlich geregelt, z.B. NatSchR und WasserR

III. Wasserrechtliche Aspekte



III. Wasserrechtliche Aspekte

Grundlagen

- **Bewirtschaftung des Wassers in Flusseinzugsgebieten** (WRRL, § 7 WHG)
- Zuordnung der Grundwasserkörper zu Flusseinzugsgebieten (§ 7 V WHG)
- **Zielorientierung der Wasserbewirtschaftung: „guter Zustand“** (WRRL)
 - guter chemischer und ökologischer Zustand für Oberflächengewässer (§ 27 I WHG)
 - guter chemischer und mengenmäßiger Zustand für Grundwasser (§ 47 WHG)
 - guter chemischer Zustand und gutes ökologisches Potenzial für künstl. Gewässer (§ 27 II)
 - Verschlechterungsverbot (§ 27 I Nr. 1 und § 47 I Nr. 1 WHG)
- **Rechtsinstrumente der Bewirtschaftung**
 - Bewirtschaftungspläne und Maßnahmenprogramme (WRRL)
 - Gewässerentwicklungspläne (landesrechtliche Grundlage)
 - wasserrechtliche Bewirtschaftungsordnung gem. WHG (**Gestattungsvorbehalt für Benutzungen des Wassers und für den Ausbau von Gewässern**; Herauslösung des Wassers aus der herkömmlichen Eigentumsordnung (Fließgewässer und Grundwasser als öffentliche Sache); Anerkennung eines Bewirtschaftungsermessens)
 - Gewässerunterhaltung (§ 39 WHG): hier Akzentuierung ökolog. Pflege

III. Wasserrechtliche Aspekte

Wasserrechtliche Einordnung von Wasserrückhaltmaßnahmen

- **Gewässerunterhaltung** (soweit die Maßnahmen § 39 WHG entsprechen); Gewässerunterhaltungsmaßnahmen unterliegen keiner Gestattungspflicht; sie sind von den Trägern der Unterhaltungslast durchzuführen (§ 40 WHG und Landesrecht)
- **Gewässerbenutzung**, soweit Rückhaltmaßnahmen Entnahmen, Ableitungen, oder Aufstauungen beinhalten (§ 9 Abs. 1 + 2 WHG); Gewässerbenutzungen sind gestattungspflichtig (§ 8 WHG)
Maßstab: § 12 WHG, darüber hinaus muss bei Oberflächengewässern das Mindestwasserführungsgebot beachtet werden (§ 33 WHG)
- **Gewässerausbau** (Herstellung bzw. wesentliche Umgestaltung eines Gewässers) (67 II WHG)
Gewässerausbau ist planfeststellungspflichtig bzw. plangenehmigungspflichtig (68 WHG)

Soweit Wiedervernässungsmaßnahmen darauf gerichtet sind, dauerhaft ein Gewässer herzustellen, ist von der Planfeststellungspflicht auszugehen

Soweit für die Wiedervernässung Wasser aus Oberflächengewässern oder Grundwasserkörpern abgeleitet bzw. entnommen wird, sind dies erlaubnispflichtige Benutzungsvorgänge

III. Wasserrechtliche Aspekte

Wasserrückhaltung durch Stauanlagen und Errichtung von Wasserspeichern

- Staudämme und andere Formen von Wasserspeichern sind Gewässerausbauvorgänge und unterliegen der Planfeststellungspflicht
- Dies gilt nur dann nicht, wenn ein Wasserspeicher nicht mit dem Wasserkreislauf verbunden ist (also keine „Gewässereigenschaft“ aufweist); auch in diesem Fall aber wird regelmäßig die Wassereinspeisung aus Oberflächen- oder Grundwasser erfolgen, so dass eine erlaubnispflichtige Gewässerbenutzung vorliegt
 - Wasserspeicher, die keine Gewässereigenschaft aufweisen, unterliegen anderen Gestattungsverfahren: Bau(ordnungs)recht oder auch UVP-Recht, soweit der Speicher ein Volumen hat, das zumindest eine UVP-Vorprüfung erfordert (§ 65 UVPG iVm Nr. 19.9 der Anlage 1 zum UVPG)
 - Einordnung von Wasserspeichern, die aus Regenwasserzuleitungen gespeist werden?
- Sicherung von Flächen durch Anordnung von Veränderungssperren für Plangebiete (§ 86 WHG und Landesrecht); Bedarf nach weiterer Sicherung durch Raumplanung?

V. Die Rolle der Flurbereinigung bei Wasserrückhaltung und Wiedervernässung



V. Die Rolle der Flurbereinigung bei Wasserrückhaltung und Wiedervernässung

Zwecke der Flurbereinigung (§ 1 FlurbG)

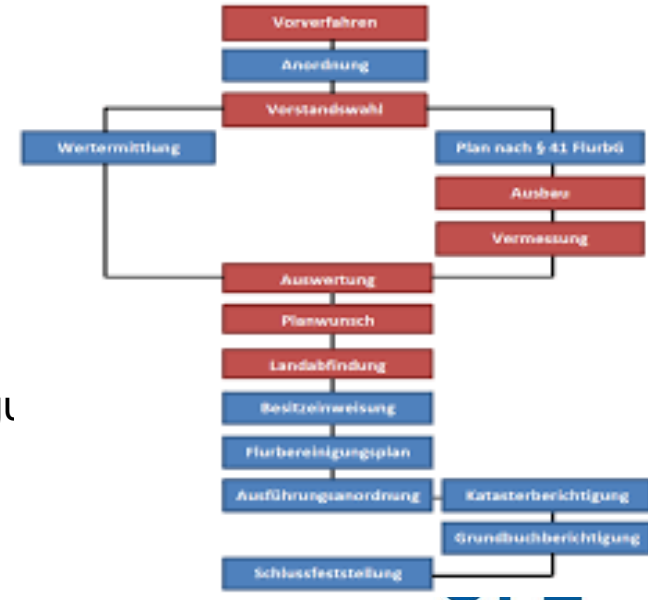
- Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- u. Forstwirtschaft
- Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landentwicklung

Inhalt der Flurbereinigung

- Neuordnung des ländlichen Grundbesitzers in einem bestimmten Gebiet (Flurbereinigungsgebiet)

Beteiligte (§ 10 FlurbG)

- Gesamtheit der beteiligten Grundeigentümer (Flurbereinigte)
- Träger öffentlicher Belange
- Landwirtschaftliche Berufsvertretung
- Flurbereinigungsbehörde



V. Die Rolle der Flurbereinigung bei Wasserrückhaltung und Wiedervernässung

Anforderungen an die Flurbereinigung

Eine Flurbereinigung – wie zwecks Moorwiedervernässung – kann durchgeführt werden, wenn sie in erster Linie privatnützigen Zwecken dient (sonst Unternehmensflurbereinigung), sie erforderlich ist und ein objektives Interesse der Beteiligten i. S. d. § 4 Hs. 1 FlurbG (auf das subjektive, möglicherweise ablehnende Interesse kommt es nicht an) besteht.

Auch Maßnahmen des Erhalts und der Wiederherstellung von Ökosystemen und ihren Leistungen, wozu auch die Wiedervernässung von Mooren gehört, können als privatnützig i. S. d. FlurbG eingestuft werden.

Nach § 1 FlurbG dient die Flurbereinigung der Förderung der allgemeinen Landeskultur und Landesentwicklung. Zudem benennen §§ 37 Abs. 1 und 86 Abs. 1 Nr. 1 FlurbG Maßnahmen, die den Schutz des Naturhaushalts, der biologischen Vielfalt, des Klimas, der Gewässer und Böden bezwecken, und solche sind, die einem objektiven Interesse dienen. Ein Flurbereinigungsverfahren, das (jedenfalls auch) Maßnahmen der naturnahen Entwicklung von Gewässern, des Naturschutzes und der Landschaftspflege i. S. d. § 86 Abs 1 Nr. 1 FlurbG ermöglichen soll, entspricht dem Privatnützigkeitserfordernis, wenn es insoweit vorrangig darum geht, bestehende Konflikte zwischen sich wechselseitig störenden Nutzungen aufzulösen oder eine konfliktfreie Neuordnung der Grundstücksnutzung i. S. d. § 86 Abs 1 Nr. 3 FlurbG zu schaffen.

(Schlacke/Sauthoff, Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Wiedervernässung von Mooren, Rechtsgutachten für das Greifswald Moor Centrum, 2024, S. 18)

V. Die Rolle der Flurbereinigung bei Wasserrückhaltung und Wiedervernässung

Bei der Wiedervernässung von Mooren kann die Flurbereinigung z.B. dann zur Verbesserung der Bewirtschaftungsverhältnisse und zur Minderung von Landnutzungskonflikten beitragen, wenn durch Flächentausch sowohl für den natürlichen Klimaschutz notwendige Wiedervernässungen möglich gemacht werden, als auch für diejenigen, die ihre Flächen für diesen Zweck nicht bereitstellen wollen, andere Flächen verfügbar gemacht werden. Dies genügt schon für eine Privatnützigkeit der Flurbereinigung und für die Feststellung eines objektiven Interesses der Grundeigentümer an eine Flurbereinigung.

- Das Flurbereinigungsrecht enthält auch Sonderverfahren, wie das beschleunigte Zusammenlegungsverfahren (§ 91 FlurbG), die vereinfachte Flurbereinigung (§ 86 FlurbG), den freiwilligen Landtausch (§ 103a FlurbG) und die Unternehmensflurbereinigung als fremdnütziges Flurbereinigungsverfahren (§ 87 FlurbG); insbesondere die vereinfachte Flurbereinigung ermöglicht es, dass der Maßnahmenträger auch die Durchführungskosten trägt und nicht die Grundstückseigentümergeinschaft (§ 86 III FlurbG)
- Sonderverfahren haben viel Beschleunigungspotenzial und stärken den Einsatzbereich von Flurbereinigungen auch in ökologischer Hinsicht. Reformen des Flurbereinigungsrechts sind seit der Föderalismusreform nur noch auf der Landesebene möglich (Art. 74 I Nr. 17 GG)

VI. Fazit

- Wasserrückhalt in der Fläche und auch Wiedervernässungen einstmals entwässerter Böden wird im Klimawandel immer wichtiger und erfüllt nicht nur Anpassungsfunktionen, sondern auch wichtige Funktionen eines natürlichen Klimaschutzes, auf den die Gesellschaft – aber auch die Landnutzer – nicht verzichten können.
- Veränderungen von Bewirtschaftungskonzeptionen im Wasserrecht müssen auch die Landnutzungsinteressen mitberücksichtigen.
- Neue Stauanlagen zur Wasserrückhaltung und der Ausbau von Gewässern unterliegt wasserrechtlichen Gestattungsverfahren; darüber sind regelmäßig auch Benutzungstatbestände gegeben.
- Flurbereinigungsverfahren können helfen, Lasten der Wiedervernässung gerecht im Raum zu verteilen und damit zu einer nachhaltigen und verbesserten Landbewirtschaftung beitragen.
- Dem Flurbereinigungsrecht kommt für die Wiedervernässung eine wichtige Rolle zu; insbesondere die Sonderverfahren (zB das vereinfachte Verfahren) bieten gute Möglichkeiten, ökologische Belange einzubeziehen.