



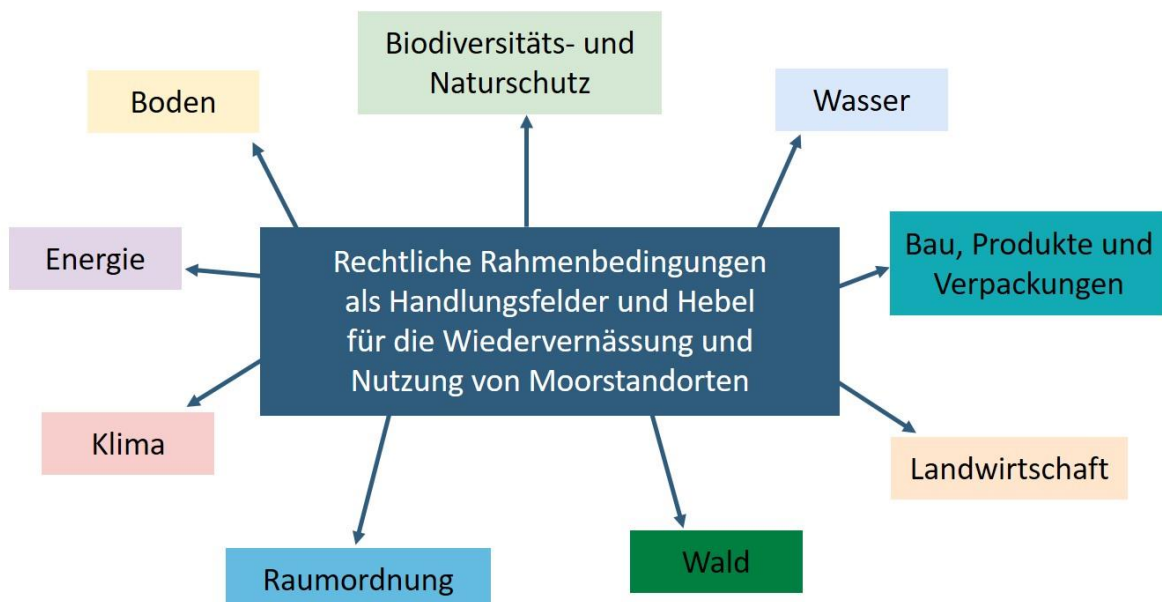
GREIFSWALD  
MOOR  
CENTRUM

# RECHTLICHE RAHMENBEDINGUNGEN FÜR DIE WIEDERVERNÄSSUNG UND NUTZUNG VON MOOREN

Ein Mapping von Handlungsfeldern und Hebeln

Lemke, N. & Hirschelmann, S.

Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe  
01/ 2024



Zitiervorschlag | suggestion for citation:

Lemke, N. & Hirschelmann, S. (2024) Rechtliche Rahmenbedingungen für die Wiedervernässung und Nutzung von Mooren - Ein Mapping von Handlungsfeldern und Hebeln. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 01/2024 (Selbstverlag, ISSN 2627-910X), 10 S.

Für den Inhalt der Arbeiten sind die Verfasserinnen 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

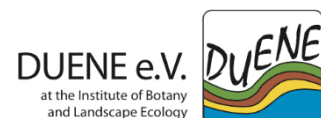
Mail: [info@greifswaldmoor.de](mailto:info@greifswaldmoor.de)

Internet: [www.greifswaldmoor.de](http://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.



**Succow  
Stiftung**



Diese Publikation wurde in Kooperation von Agora Agrar und der Michael Succow Stiftung erarbeitet, bei Agora Agrar im Rahmen des Projekts „Stakeholderdialog zur Wiedervernässung landwirtschaftlich genutzter Moore“, finanziert durch die Deutsche Bundesstiftung Umwelt (DBU), bei der Michael Succow Stiftung, Partner im Greifswald Moor Centrum, im Rahmen des Projekts „MoKka – Moorklimaschutz durch Kapazitätsaufbau“, finanziert durch die Nationale Klimaschutzinitiative (NKI) des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK).



Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages

Die Autorinnen:

Nahleen Lemke – Agora Agrar

Sophie Hirschelmann – Michael Succow Stiftung

Danksagung:

Wir bedanken uns für die inhaltliche Zuarbeit in Form von Ergänzungen und Korrekturen bei Christine Chemnitz, Harald Grethe, Jan Peters und Franziska Tanneberger.



## Inhaltsverzeichnis

1. HINTERGRUND.....	1
2. MAPPING VON RECHTLICHEN HANDLUNGSFELDERN UND HEBELN.....	2
3. HANDLUNGSBEDARFE FÜR DIE ANPASSUNG DES RECHTSRAHMENS FÜR MOORKLIMASCHUTZ .....	2
REFERENZEN .....	6

## 1. Hintergrund

Organische Böden machen mit jährlich 53 Mio. t CO<sub>2</sub>- Äquivalenten (Äq.) rund 7 % der gesamten Treibhausgas (THG)-Emissionen in Deutschland aus (UBA 2022). Der größte Teil der organischen Böden in Deutschland ist entwässert und wird land- und forstwirtschaftlich genutzt, was zu hohen Emissionen von Kohlenstoffdioxid (CO<sub>2</sub>) und Lachgas (N<sub>2</sub>O) führt. Betrachtet man die Emissionen aus dem Quellsektor Landwirtschaft und nimmt die landwirtschaftliche Bodennutzung dazu, so stammen über 40 % der Emissionen aus der Bewirtschaftung organischer Böden, obgleich sie nur einen Anteil von 7 % an der landwirtschaftlichen Fläche haben (Isermeyer et al. 2019; Grethe et al. 2021). Die Wiedervernässung ist die effektivste Maßnahme, um diese Emissionen zu reduzieren und daher eine der wichtigsten Maßnahmen des natürlichen Klimaschutzes in Deutschland. Mit einer Umstellung der entwässerungsbasierten Nutzung auf eine an hohe Wasserstände angepasste land- oder forstwirtschaftliche Bewirtschaftungsform (Paludikultur) kann außerdem die Wertschöpfung und damit die landwirtschaftliche Produktionsfunktion der wiedervernässten Flächen erhalten bleiben (Nordt et al. 2022, Schäfer et al. 2022).

Dennoch ist die Wiedervernässung der Flächen für viele landwirtschaftliche Betriebe eine große Herausforderung und mit Unsicherheit verbunden. Eine der Grundvoraussetzungen, um die Wiedervernässung und an hohe Wasserstände angepasste Nutzung für die Betriebe zu ermöglichen, ist ein politischer Rahmen, der die richtigen Anreize setzt und die Entstehung neuer Wertschöpfung auf den Flächen ermöglicht.

Das Feld der für Moorklimaschutz relevanten Rechtsbereiche ist vielfältig. Die rechtlichen Regelungen ermöglichen bereits heute einen effizienten Klimaschutz durch Moorkwiedervernässung, jedoch besteht kaum rechtlicher Schutz vor einer Verschlechterung des landwirtschaftlichen und ökologischen Zustandes (Martinez et al. 2022). Auch bei der Planung und Umsetzung von Moorklimaschutz treten häufig rechtliche Hürden auf (Hirschelmann et al. 2023). Daher sind in der Nationalen Moorschutzstrategie sowie im Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz der Bundesregierung Maßnahmen zur Verbesserung der rechtlichen Instrumente für den natürlichen Klimaschutz vorgesehen (BMUV 2022, BMUV 2023). Zahlreiche wissenschaftliche Publikationen zeigen Handlungsmöglichkeiten und Anpassungsbedarf im Rechtsrahmen für Moorklimaschutz auf, dies betrifft zum Beispiel das nationale und europäische Arten- und Naturschutzrecht, das Wasserrecht, die Raumordnung, das Bauplanungsrecht oder das Agrarförderrecht (Czybulka & Kölsch 2016, Schäfer & Yilmaz 2019, Martinez et al. 2022, Wichmann et al. 2022). Das vorliegende Mapping möchte einen Überblick über die relevanten rechtlichen Handlungsfelder inklusive der geltenden Rechtsgrundlagen und politischen Strategien für die Wiedervernässung und angepasste Nutzung von Mooren bieten sowie eine Auswahl von Handlungsmöglichkeiten und möglichen Hebeln in beiden Bereichen aufzeigen.

Das vorliegende Mapping stellt erstmals einen umfassenden Überblick über die relevanten rechtlichen Handlungsfelder inklusive der geltenden Rechtsgrundlagen und politischen Strategien 1) für die Wiedervernässung und 2) für die angepasste Nutzung von Mooren in der Bundesrepublik Deutschland graphisch dar. Der Fokus liegt dabei auf der Bundesebene. Es wird auch eine Auswahl von Handlungsmöglichkeiten als potenzielle Hebel in Bezug auf Wiedervernässung und angepasste Nutzung von Mooren aufgezeigt. Die Arbeit soll als Grundlage für tieferegehende Analysen und die Weiterentwicklung von Handlungsoptionen dienen und ermöglichen, dass bei der Bearbeitung einzelner rechtlicher Handlungsfelder und Hebel auch andere relevante Handlungsfelder berücksichtigt werden.

## 2. Mapping von rechtlichen Handlungsfeldern und Hebeln

Das Mapping soll dazu beitragen, ein erstes Verständnis über die diversen Bereiche, die sich mit der Thematik Moorwiedervernässung und der Nutzung dieser Standorte befassen, zu erlangen. Tiefergehende Informationen lassen sich v.a. aus den hier zitierten Publikationen ableiten, die sich u.a. in umfassenden Forschungsvorhaben mit den Einzelthematiken befasst haben, wie Grethe et al. (2021), Schäfer et al. (2022), Wichmann et al. (2022).

Die relevanten rechtlichen Handlungsfelder wurden zunächst auf Basis einer Literaturrecherche zusammengestellt. Die hieraus erstellten Übersichten zu den rechtlichen Rahmenbedingungen als Handlungsfelder und Hebel für A) die Wiedervernässung von Moorstandorten (Abbildung 1 und Zusatzmaterial 1) und B) für die Nutzung von nassen Moorstandorten (Abbildung 2 und Zusatzmaterial 2) wurden in einem iterativen Prozess weiterentwickelt. Im Rahmen von Konsultationen und Interviews mit Expert\*innen aus Politik und Verbänden wurden die Übersichten vorgestellt und hinsichtlich ihrer Vollständigkeit und der Verknüpfung der einzelnen Handlungsfelder diskutiert. Die Auswahl der Expert\*innen erfolgte auf der Basis der jeweiligen Zuständigkeit und Expertise für die Themen Moor(klima)schutz, Paludikultur oder die nachhaltige Nutzung von Biomasse. Die Gespräche fanden bilateral oder in Kleingruppen statt (in Präsenz und telefonisch), wurden stichpunktartig protokolliert und nicht wissenschaftlich ausgewertet. Auf Basis der Diskussionsergebnisse wurden die Übersichten ergänzt und weiterentwickelt. Die Übersichten fokussieren v.a. auf die rechtlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene.

Die in den Abbildungen enthaltenen Textboxen umfassen auch Vorschläge, die politische Hebel für eine Beschleunigung oder verbesserte Umsetzung des Moorklimaschutzes sein könnten. Um die entsprechenden Zuständigkeiten zu zeigen, erfolgte eine Zuordnung der Handlungsfelder zu den jeweils verantwortlichen Bundesministerien. Die Abbildungen stellen somit Arbeitsdokumente dar.

## 3. Handlungsbedarfe für die Anpassung des Rechtsrahmens für Moorklimaschutz

Das Mapping zeigt, dass viele verschiedene Rechtsbereiche relevant sind und ineinandergreifen müssen, um die notwendigen Weichen für eine großflächige Umsetzung von Moorklimaschutz zu stellen.

Die Abbildungen 1 und 2 zeigen, dass die Handlungsfelder Biodiversitäts- und Naturschutz, Boden, Landwirtschaft, Klima, Wald und Raumordnung Ansatzpunkte sowohl für die Moorwiedervernässung als auch für die Nutzung nasser Moorstandorte bieten (v.a. durch Paludikultur und Moor-Photovoltaik (PV)). Für die Wiedervernässung sind Anpassungen im Handlungsfeld Wasser besonders wichtig. Für die Ermöglichung der nassen Nutzung sind die Handlungsfelder Landwirtschaft, Energie sowie Bau, Produkte und Verpackungen besonders relevant. Diese bieten durch die zukünftig steigende Industrieanfrage nach emissionsarmen Materialien, z.B. aus Paludikulturbiomasse, Anreize für die Erschließung neuer Märkte und Wertschöpfungsketten. Auch die Ausbauziele der Bundesregierung für Strom aus erneuerbaren Energien können dazu beitragen, eine ökonomisch rentable Produktion auf wiedervernässten Moorstandorten zu ermöglichen.

Abbildungen 1 und 2 zeigen außerdem, dass sich aus den vielfältigen Handlungsfeldern Handlungsmöglichkeiten und -bedarfe insbesondere für vier Bundesministerien ergeben: Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK), Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) sowie das Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB). Während das Thema Moorwiedervernässung für das BMUV und das BMEL zu den hauseigenen Themen gehören (es gibt klare Zuständigkeiten mit Bezug zu Klimaschutz und Wasser, Moorschutz und Paludikultur),

müssen im BMWK und BMWSB die notwendigen Schnittstellen etabliert werden.

Gerade für die nasse Nutzung mit Paludikulturen im Bereich der Gebäudedämmung oder auch durch Moor-PV liegen Kompetenzen im BMWK und im BMWSB. Weitere Ministerien und Entscheidungsträger\*innen auf Bundes- sowie Landesebene können mitwirken.

Neben Nennung von Gesetzen und Strategien auf Bundesebene, sind auch Verweise auf solche Gesetze und Strategien dargestellt, die zunächst auf EU-Ebene, später aber auch auf Bundesebene rahmengebend sein können. Der Fokus der Übersichten liegt auf den potenziellen Hebelwirkungen durch die Gesetze und Strategien. Handlungsspielräume für die bessere Berücksichtigung der Themenbereiche in politischen Prozessen ergeben sich v.a. aus dem aktuellen politischen Diskurs und legislativen Prozessen. Die Übersichten sollen daher einen Beitrag dazu leisten, das weite Feld interessierter Akteure aus den beteiligten Berufsständen, Vertreter\*innen aus der Biomasse verwendenden Wirtschaft, Entscheidungsträger\*innen aus Verwaltung und Politik des Bundes und der Länder, Vertretungen von Wasser- und Bodenverbänden, dem Naturschutz u.v.m. zu informieren und sie zu befähigen, entsprechende Handlungsspielräume für ihre Anliegen und Interessen zu nutzen. So haben sich im Jahr 2023 insbesondere durch das Nature Restoration Law (NRL) auf EU-Ebene oder das Raumordnungsänderungsgesetz (ROGÄndG) auf Bundesebene Handlungsspielräume für die bessere Berücksichtigung von Moorklimaschutzbelangen für die Handlungsfelder Biodiversitäts- und Naturschutz sowie Raumplanung ergeben. Für das Jahr 2024 lassen sich Handlungsspielräume für die Handlungsfelder Energie sowie Bau, Produkte und Verpackungen durch das in Kraft getretene Wärmeplanungsgesetz, die erwartete Biomassestrategie und die erwartete Nationale Kreislaufstrategie ableiten.

Weitere Gesetze und Gesetzesnovellierungen mit Handlungsspielräumen sind die geplante Novelle des Bundesbodenschutzgesetzes (BBodSchG) innerhalb des Handlungsfeldes Boden, des geplanten Flächenbedarfsgesetzes / Naturschutzflächengesetz in den Handlungsfeldern Biodiversität- und Naturschutz aber auch Raumordnung und der geplanten Novelle des Bundeswaldgesetzes (BWaldG) im Handlungsfeld Wald.

Innerhalb des Handlungsfeldes Raumordnung sind außerdem die Raumordnungspläne und –programme der Länder zu nennen, deren Neuschreibung alle zehn Jahre stattfindet. Handlungsspielräume ergeben sich dabei für die regionalen Raumordnungsbehörden und Planungsverbände bei der Entwicklung von Ansätzen zur Berücksichtigung von Moorklimaschutz in regionalen Raumordnungsplänen.

Zielkonflikte und Synergien zwischen den einzelnen Handlungsfeldern werden in den Abbildungen nicht dargestellt, sind aber für ausgewählte Anwendungsbeispiele in Hirschelmann et al. (2023) beschrieben. Durch die Dynamik der legislativen Prozesse können neue Zielkonflikte entstehen oder alte Zielkonflikte in Synergien umgewandelt werden.

Die Übersichtstabelle (Zusatzmaterial 3) liegt den Abbildungen 1 und 2 zugrunde und umfasst die in den Abbildungen zusammengefassten Handlungsfelder (in Spalten dargestellt) auf Landes-, Bundes- und EU-Ebene (Zeilenabschnitte). Wie auch in den Abbildungen, wurden den Handlungsfeldern die entsprechenden Ressortzuständigkeiten zugeordnet, wobei diese sich auf die Bundesebene, nicht aber auf die EU-Ebene beziehen. Abkürzungen von Gesetzen werden im unteren Segment erläutert und innerhalb der Handlungsfelder i.d.R. abgekürzt und fett dargestellt. Innerhalb der Handlungsfelder sind neben dem Status Quo eines Gesetzes oder einer Strategie (linke Spalte je Handlungsfeld) bereits ausgearbeitete Änderungsvorschläge zur besseren Berücksichtigung des Themenbereiches, die eine Hebelwirkung für die Moorwiedervernässung oder Nutzung haben können, dargestellt (rechte Spalte je Handlungsfeld).

Nationale Moorschutzstrategie, rahmengebend

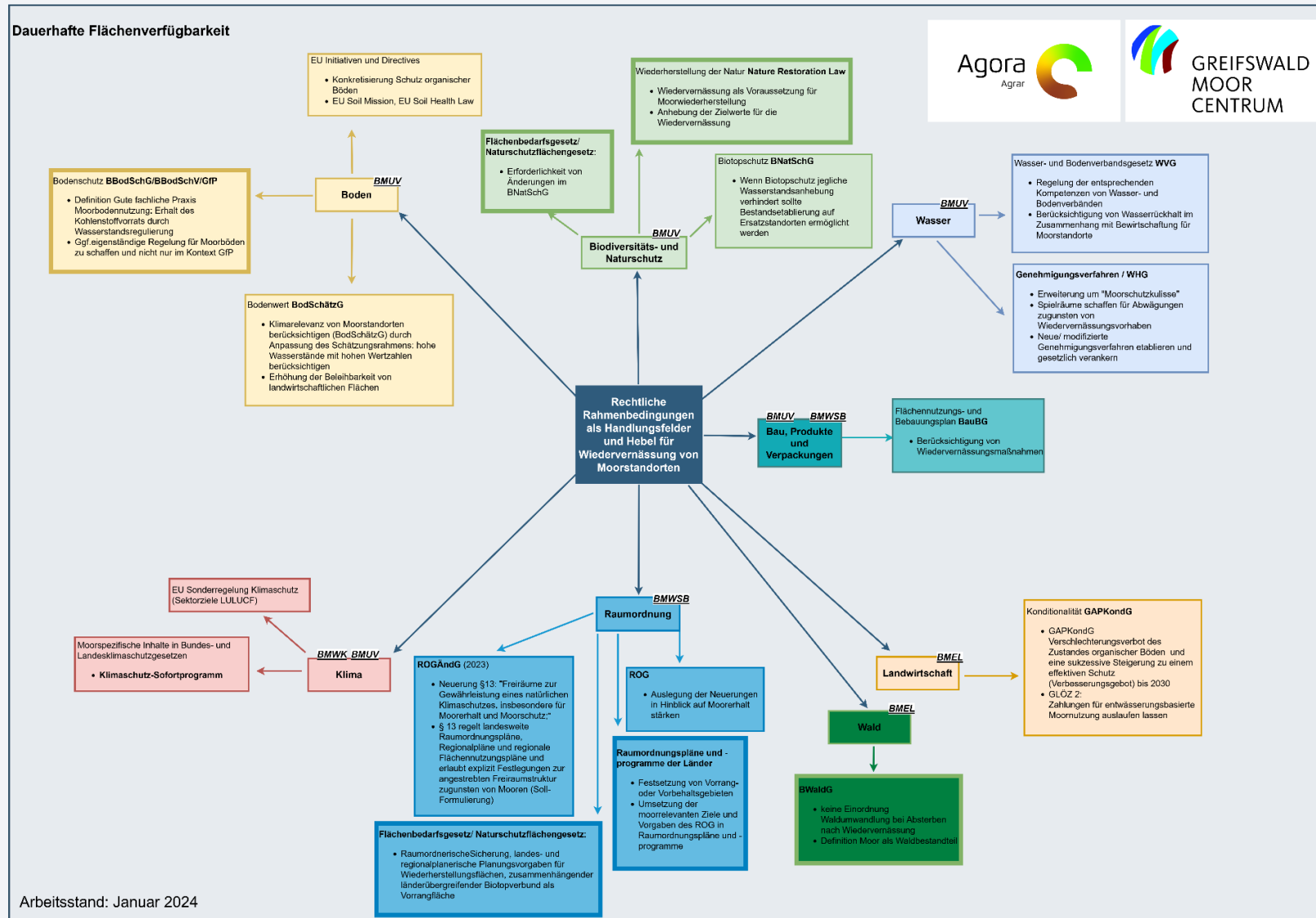


Abbildung 1: Rechtliche Rahmenbedingungen als Handlungsfelder und Hebel für die Wiedervernässung von Moorstandorten (eigene Darstellung), aktuell in Bearbeitung befindliche Themen sind dick umrandet, die Ressortzuständigkeit ist durch Nennung der Ministerien markiert



Nationale Moorschutzstrategie, rahmengebend

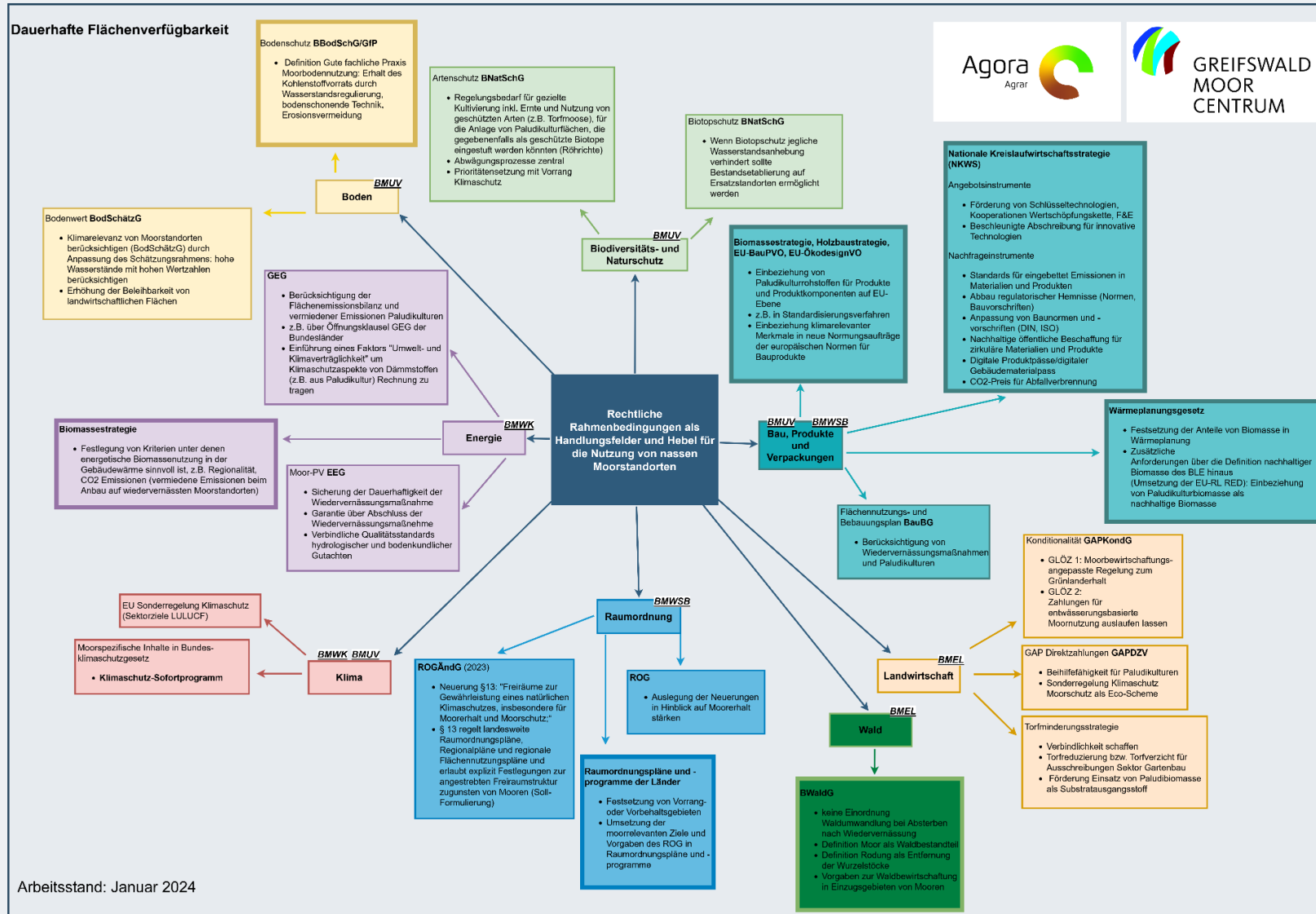


Abbildung 2: Rechtliche Rahmenbedingungen als Handlungsfelder und Hebel für die Nutzung von nassen Moorstandorten (eigene Darstellung), aktuell in Bearbeitung befindliche Themen sind dick umrandet, die Ressortzuständigkeit ist durch Nennung der Ministerien markiert

## Referenzen

- Agora Industrie, Systemiq (2023): Resilienter Klimaschutz durch eine zirkuläre Wirtschaft: Perspektiven und Potenziale für energieintensive Grundstoffindustrien.
- BMUV (2022): Nationale Moorschutzstrategie. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz.
- BMUV (2023): Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz. Kabinettsbeschluss vom 29. März 2023. Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz, Referat N III 2. Berlin.
- Czybulka, D. & Kölsch, L. (2016): Rechtliche und politische Aspekte der Paludikultur. In: Wichtmann, W., Schröder, C. & Joosten, H. (Hrsg.) (2016): Paludikultur - Bewirtschaftung nasser Moore. Klimaschutz - Biodiversität - regionale Wertschöpfung. Schweizerbart'sche Verlagsbuchhandlung, Stuttgart, 272 S.
- Grethe, H., Martinez, J., Osterburg, B., Taube, F., Thom, F. (2021): Klimaschutz im Agrar- und Ernährungssystem Deutschlands: Die drei zentralen Handlungsfelder auf dem Weg zur Klimaneutralität. Gutachten im Auftrag der Stiftung Klimaneutralität, 110 S.
- Hirschelmann, S., Abel, S. & Krabbe, K. (2023): Hemmnisse und Lösungsansätze für beschleunigte Planung und Genehmigung von Moorklimaschutz – Ergebnisse einer Bestandsaufnahme in den moorreichen Bundesländern. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 01/2023 (Selbstverlag, ISSN 2627-910X), 26 S.
- Isermeyer, F., Heidecke, C., Osterburg, B. (2019): Einbeziehung des Agrarsektors in die CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Thünen Working Paper 136, 89 S.
- Martinez, J., Grethe, H., Osterburg, B., Taube, F. & Thom, F. (2022): Wiedervernässung der Moore als Beitrag zum Klimaschutz – rechtliche Herausforderungen. Agrar- und Umweltrecht 5/2022.
- Nordt, A., Abel, S., Hirschelmann, S., Lechtape, C. & Neubert, J. (2022): Leitfaden für die Umsetzung von Paludikultur. Greifswald Moor Centrum-Schriftenreihe 05/2022 (Selbstverlag, ISSN 2627–910X), 144 S.
- 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.
- Schäfer, A., Nordt, A., Peters, J., Wichmann, S. (2022): Anreize für Paludikultur zur Umsetzung der Klimaschutzziele 2030 und 2050. Climate Change 44/2022. Hrsg. vom Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.
- UBA (2022): Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2022. Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990-2020. Umweltbundesamt.
- Wichmann, S., Nordt, A., Schäfer, A. (2022): Lösungsansätze zum Erreichen der Klimaschutzziele und Kosten für die Umstellung auf Paludikultur. Hintergrundpapier zur Studie „Anreize für Paludikultur zur Umsetzung der Klimaschutzziele 2030 und 2050“. Hrsg. Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (DEHSt). Berlin.