

Weichenstellung für mehr Moorbodenschutz ab 2023? Anmerkungen zum Nationalen Strategieplan¹ (NSP) und den damit verknüpften Regularien in Deutschland

Greifswald Moor Centrum, April 2022

GLÖZ 2 (NSP S. 209 und §§11-13 GAPKondVO)

Für den Förderzeitraum von 2023 bis 2027 treten neue Regelungen für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) in Kraft. Dazu zählen die „Standards für die Erhaltung von Flächen in gutem landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ (GLÖZ). Der GLÖZ 2 „Mindestschutz von Feuchtgebieten und Mooren“ reflektiert erstmals die Bedeutung von Moorbodenschutz als eine der Schlüsselmaßnahmen für den Klimaschutz in der Landwirtschaft. Die Ausgestaltung in Deutschland sichert jedoch bisher **keineswegs einen Mindestschutz organischer Böden** und zeichnet keine Weichenstellung zum Ausstieg aus der Bereitstellung von Direktzahlungen für eine entwässerungsbasierte Moornutzung vor.

Der Ausschluss von tiefgreifenden Bodenveränderungen (Eingriffe ins Bodenprofil) ist zwar zu begrüßen. **Vorgaben zu Wasserständen in Mooren**, die der entscheidende Faktor für Emissionen von den Flächen darstellen, sind jedoch nicht enthalten. Auch eine Neuanlage oder die Vertiefung von Drainsystemen bleiben weiterhin möglich, sodass die in Deutschland vorherrschende klimaschädliche **entwässerungsbasierte Nutzung zunächst unangetastet** bleibt (inkl. Bestandsschutz Ackerbau, da auch Bodenbearbeitung bis 30 cm weiter erlaubt sein wird). Somit werden die klimaschädliche Entwässerung von Mooren für die Landwirtschaft weiterhin mit öffentliche Geldern subventioniert und hohe gesellschaftliche Schadenskosten in Kauf genommen.

Der Mindestschutz der Moore sollte ein umfassenderes „**Verschlechterungsverbot**“ enthalten. Zusätzlich zum Verbot von Veränderungen im Bodenprofil sollte dazu das Anlegen neuer Dränungen, die Erneuerung oder Vertiefung von Dränungen sowie die Erweiterung der Pumpkapazität in der Polderbewirtschaftung ausgeschlossen werden. Der Mindestschutz sollte sukzessive zu einem „**effektiven Schutz**“ ausgebaut werden, der auch „Anforderungen zur Verbesserung“ enthält und die Anhebung von Wasserständen vorschreibt (z.B. Umwandlung von Ackerland in Feuchtgrünland oder Paludikultur, Schaffung von Infrastruktur zur Wasserrückhaltung usw. bis hin zur Vorgabe von Mindestwasserständen oder Stauzielen). Weitere Informationen zu den Empfehlungen finden sich im Informationspapier zum GLÖZ 2 des GMC: [2020 Vorschlag zur Ausgestaltung GLÖZ 2 GAP GMC DVL .pdf \(greifswaldmoor.de\)](https://www.greifswaldmoor.de/2020-Vorschlag-zur-Ausgestaltung-GLoZ-2-GAP-GMC-DVL.pdf).

Im §12 der GAPKondVO wird der **Anbau von Paludikulturen** in der GLÖZ 2-Kulisse als zulässig bestimmt. Ausgenommen sind hiervon „Gebiete mit besonders schützenswertem Dauergrünland (FFH-/Vogelschutzgebiete oder gesetzlich geschützte Biotope)“ (NSP, S.209). Da die Ausweisung von Europäischen Vogelschutzgebieten (SPA) nicht anhand einer schützenswerten Vegetation erfolgt, ist ein genereller Ausschluss von Anbau-Paludikulturen für SPA-Gebiete über die GAPKondVO in Frage zu stellen. In Mecklenburg-Vorpommern liegen über 40.000 ha landwirtschaftlich genutzter Moorböden in Vogelschutzgebieten ([LM MV 2017](#)), - eine Prüfung der Vereinbarkeit von Anbau-Paludikulturen mit den Schutzziele des SPA (Konflikte oder auch Synergien) kann nur flächenspezifisch vor Ort erfolgen.

Während der Anbau von Paludikulturen auf Dauergrünland außerhalb der in §12 (2) GAPKondVO genannten Gebiete zulässig ist, gibt es keine explizite Sonderregelung zum Verzicht auf die im Normalfall übliche **Anlage einer Ersatzfläche bei Grünlandumbruch**. Dies stellt ein Hemmnis für die

¹ DE - GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland, Version 1.0, Februar 2022, online verfügbar unter: [https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan.pdf;jsessionid=2DF3E8994474742AEF13967F0276BBFD.live852? blob=publicationFile&v=2](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan.pdf;jsessionid=2DF3E8994474742AEF13967F0276BBFD.live852?blob=publicationFile&v=2)

Umsetzung von Anbau-Paludikulturen dar (und somit auch für die Umsetzung der Intervention EL-0101-03 b), da Ersatzflächen kaum bzw. nicht verfügbar sind, hohe Kosten und bürokratischen Aufwand bedeuten. Landwirt*innen könnten unter diesen Bedingungen aufgrund von erhöhtem Antragsaufwand und damit verbundenen **Rechtsunsicherheiten** auf Anbau-Paludikulturen verzichten (siehe auch [2021_GMC_DVL_Vorgaben zum Grünlanderhalt bei der Umstellung auf Paludikultur.pdf](https://www.greifswaldmoor.de/2021_GMC_DVL_Vorgaben_zum_Grünlanderhalt_bei_der_Umstellung_auf_Paludikultur.pdf) ([greifswaldmoor.de](https://www.greifswaldmoor.de))). Sollte hingegen eine **Ausnahmeregelung für die Etablierung von Paludi-Dauerkulturen auf Dauergrünland** impliziert gemeint sein (was sich auf Grund der Diskussionen der Entwürfe von Gesetz und Verordnung zur Konditionalität vermuten lässt), entstehen durch die beschlossene Verordnung bei Landwirt*innen und Verwaltung zumindest Unsicherheiten bei der Interpretation der Verordnung. Hier besteht Klärungsbedarf für die Anwendung der GAPKondV in der Praxis.

Zur Definition der **Gebietskulisse** in der GAPKondVO: Für das Ziel der bundeseinheitlichen Kriterien sollte sichergestellt werden, dass umfassende Bodendaten zu kohlenstoffreichen Böden zur Verfügung stehen und in die Erstellung der Gebietskulisse einfließen. Bei Bedarf sollte für eine solide Kulisse bei der Datenverfügbarkeit nachgebessert werden.

Die umfassende Aufführung relevanter Legendeneinheiten / Klassenzeichen in Anlage 1 und Anlage 2 der GAPKondVO wird ausdrücklich begrüßt (z.B. inklusive Anmoore, Treposole, überdeckte Moore). Eine Verkleinerung der Gebietskulisse durch Reduzierung der zu berücksichtigenden Böden sollte – auf Bundesebene sowie auf Landesebene – ausgeschlossen werden. Die Ausnahme für ältere Treposole (vor dem 1.1.2020 angelegt) gemäß §11 (4) 3 widerspricht den Zielen einer umfassenden Kulisse organischer Böden.

Das Risiko von massiven **Ankündigungseffekten** sollte vermieden werden: Werden z. B. Böden nach Baggerkuhlung aus der Kulisse ausgeschlossen, könnten gewachsene Moorböden kurzfristig zerstört werden, um zu verhindern, dass die Flächen in die zukünftige Gebietskulisse aufgenommen werden.

Beihilfefähigkeit Paludikulturen (NSP S. 217ff und §3, §7, § 11 GAPDZV)

Entsprechend des europäischen Regelungsrahmens bleibt die **Anerkennung von Paludikultur als landwirtschaftliche Tätigkeit eingeschränkt** (§3 GAPDZV), da nicht alle Paludikultur-Erzeugnisse im Anhang 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union genannt werden. Besonders erfolgversprechende Anbau-Paludikulturen (Rohrkolben, Schilf etc.) werden somit nur über eine **Ausnahmeregelung** (§11 GAPDZV) beihilfefähig. Ausnahmeregelungen bringen gewöhnlich rechtliche Hürden und zusätzlichen bürokratischen Aufwand mit sich. Hier sollten **eindeutige Kriterien** formuliert werden, um Rechtssicherheit für Landwirt*innen und Prüfer*innen zu schaffen. Es muss sichergestellt werden, dass für die Landwirt*innen eine unbürokratische Beantragung von Beihilfen über entsprechende Codes erfolgen kann. Hierfür könnte u. a. im GIS-basierten Agrarantrag die Kulisse der organischen Böden hinterlegt sein (Gebietskulisse entsprechend §11 (2) GAPKondVO) und die Möglichkeit bestehen, für die jeweiligen Parzellen einen entsprechenden Nutzungscode zu wählen (z.B. "Paludikultur" oder "Maßnahmen für den Klimaschutz").

Gängige Paludi-Pflanzen wie Schilf oder Rohrkolben werden derzeit nach der beihilferechtlichen Definition („Gras oder andere Grünfütterpflanzen“) i.d.R. nicht als Grünland gewertet. Hierdurch entsteht für Landwirt*innen eine Abschreckung durch das Risiko von Sanktionen und somit ein falsches Signal für die zügige Umsetzung von nasser Moorbewirtschaftung. Da sogar Bestände mit Seggen (Carex) laut Strategieplan nicht als Grünland angesehen werden, wenn diese auf der Fläche vorherrschend sind (NSP S. 218, definition of grasses and other herbaceous forage; §7 GAPDZV (2) 2), fallen Nasswiesen-Paludikulturen aus der Beihilfefähigkeit, sofern die Ausnahmeregelung für Paludikultur (beihilfefähige Fläche) nicht greift. Dies stellt eine Verschlechterung zur aktuellen GAP-Förderperiode dar, da bereits Nasswiesen bewirtschaftende Betriebe schlechter gestellt werden und auf Beihilfe verzichten müssen. Diese Schlechterstellung ist kontraproduktiv für eine klimaverträgliche Moornutzung und bestraft Pionier*innen statt sie zu fördern. Die Beihilfefähigkeit für sämtliche Paludikulturen sollte möglichst unbürokratisch und rechtssicher gewährleistet werden.

Intervention „Moorbodenschutzmaßnahmen“ (EL-0101-03) (u.a. NSP S. 429, S. 433ff)

Diese Intervention ist als **Fortschritt** im Vergleich zur letzten GAP-Periode zu bewerten. Die Intervention umfasst verschiedene wichtige Agrar-Umwelt-Klimamaßnahmen (AUKM) zur (Teil-) Wiedervernässung (z.B. ganzjähriger/winterlicher Wasserrückhalt, verschiedene Stauhöhen) und standortangepassten Nutzung von Mooren.

Die **Berücksichtigung von Paludikultur** im Rahmen der Intervention EL-0101-03 könnte eine deutliche Verbesserung zur vorangegangenen Periode der GAP ermöglichen, wenn alle moorreichen Bundesländer die Maßnahmen umsetzen würden. Bisher planen jedoch nur Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg eine Teilnahme an Maßnahme b). Problematisch ist zudem, dass der Begriff Paludikultur nicht definiert wird, dadurch entstehen **Unklarheiten**. Man kann den Eindruck bekommen, dass mit Maßnahme b) hauptsächlich Anbau-Paludikulturen gemeint sind. Aber auch Nasswiesen-Paludikulturen (Nutzung z.B. durch Heuwerbung oder Beweidung) sind als Paludikultur einzuordnen. Paludikultur beschreibt die produktive Nutzung nasser Moore (siehe auch [202102_paludiculture CAP definition final.pdf \(greifswaldmoor.de\)](https://www.greifswaldmoor.de/202102_paludiculture_CAP_definition_final.pdf)).

Es bleibt offen, inwiefern sich die Flächen, welche Paludikulturen nicht im Sinne einer landwirtschaftlichen Tätigkeit aufweisen (Bsp. Rohrkolben, Schilf) und nur beihilfefähige Flächen nach Ausnahmeregelung sind, für die Maßnahmen qualifizieren (s.o.).

Es fällt auf, dass **nicht alle moorreichen Bundesländer** an den Maßnahmen der Intervention teilnehmen. Zwei der moorreichsten Bundesländer (**Schleswig-Holstein, Bayern**) haben laut NSP keine Maßnahmen unter EL-0101-03 vorgesehen. Ebenso fehlen die Bundesländer Baden-Württemberg und Sachsen-Anhalt, welche auch umfangreiche Moorflächen aufweisen. Mindestens die 6 moorreichsten Bundesländer inkl. Schleswig-Holstein, Bayern und Baden-Württemberg sollten an der Maßnahme teilnehmen.

Niedersachsen plant unter Maßnahme a) einen „moorschonenden Einstau“ mit 620 €/ha, allerdings umfasst die geplante Fläche nur 2.666 ha. Maßnahme b) Paludikultur ist nicht gewählt, so dass hier Anreize für eine gezielte Umstellung auf eine standortangepasste Nutzung fehlen. Niedersachsen hat insgesamt 497.463 ha organische Böden, von denen 353.302 ha als Acker oder Grünland genutzt werden (71%). Die Maßnahmenplanung bezieht sich somit auf nur 0,75% der landwirtschaftlich genutzten Moore! Die Kulisse für Moorbodenschutzmaßnahmen muss deutlich erweitert werden.

Brandenburgs Planungen für Maßnahme a) sind recht stark ausdifferenziert, es gibt mehrere Förderstufen und eine umfangreichere Kulisse (z.B. 30.000 ha ganzjähriger Wasserrückhalt von mindestens 40 cm unter Flur) als in anderen BL, dies ist zu begrüßen. Bei Maßnahme b) fällt auf, dass nur 1 Förderhöhe angegeben ist. Maßnahme b) scheint außerdem nur auf Ackerland geplant zu sein (NSP S. 443). Hier bleibt die Frage offen, ob auch Dauergrünland in eine Dauer-Paludikultur umgewandelt werden kann und als AUKM förderfähig ist. Die Zielgröße von nur 340 ha für die gesamte Förderperiode ist als zu gering zu bewerten und sollte erweitert werden.

Mecklenburg-Vorpommern sieht für Maßnahme a) eine Kulisse von 16.500 ha vor. Bei ca. 250.000 ha landwirtschaftlich genutzter Moore im Bundesland M-V sollte eine Erweiterung der Kulisse angestrebt werden. Maßnahme b) ist als „naturschutzverträgliche Paludikulturen - Anbau“ formuliert (siehe NSP S. 444, der gleiche Terminus wird auch auf S. 192 genutzt). Die Bedeutung wird nicht erläutert oder definiert. Offene Fragen diesbezüglich sollten beantwortet werden: Gibt es hier Einschränkungen bei der Förderfähigkeit von Paludikultur (inwiefern?) oder sind grundsätzlich alle Anbau-Paludikulturen für diese AUKM zulässig, solange die Fläche beihilfefähig ist? Diese Punkte sind auch entscheidend für die Attraktivität der Maßnahme und das Ausschöpfen der geplanten Kulisse von 15.000 ha. Beide Maßnahmen sollen mit jährlich 450€/ha gefördert werden.

Eine abschließende Bewertung der geplanten Maßnahmen in der Intervention „Moorbodenschutzmaßnahmen“ (bspw. zu Kombinierbarkeit von Maßnahmen, Attraktivität für Landwirt*innen

/Nachfragepotential, mögliche Klimaschutzwirkung) ist nicht möglich, da Details zu den Planungen fehlen oder nicht konkret angegeben sind (Fördervoraussetzungen).

→ **Fazit:** Nicht alle moorrelevanten Länder planen eine Teilnahme an der Intervention, diese **Lücken** sollten geschlossen werden. Der angestrebte **Förderumfang (ha) ist im Licht der Zielsetzung insgesamt zu gering** und sollte erweitert werden, der größte Nachbesserungsbedarf ist hier bei **Niedersachsen**, aber auch **Bayern** und **Schleswig-Holstein** zu sehen. Die **Planungen erscheinen insgesamt unzureichend** angesichts der notwendigen Veränderungen der Moornutzung zur Erreichung der internationalen und deutschen Klimaziele, insbesondere, wenn attraktive Anreize für Landwirt*innen notwendig sind, um mit dem Prinzip Freiwilligkeit eine **schnelle und große Flächenwirksamkeit** zu erreichen. Im NSP wird jedoch auch auf Instrumente außerhalb der GAP verwiesen, wie Moorschutzstrategien und -programme von Bund und Ländern sowie die Bereitstellung von Fördermitteln für Pilotvorhaben und eine zukünftige Bundesförderrichtlinie für Moorbodenschutz und Torfminderung (NSP S. 114). Hier sollte eine gute Ergänzung und Verzahnung der Finanzierungsoptionen mit und zusätzlich zum ELER beachtet werden.

[Intervention „Umwandlung von Ackerland in Grünland / Dauergrünland“ \(EL-0101-01, u.a. NSP S. 430ff, 440ff\)](#)

Die Intervention sieht neben einer **befristeten** Umwandlung (Maßnahme a) auch die **dauerhafte** Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland (Maßnahme b) und ggf. eine Festlegung von Gebietskulissen (bspw. Moore, entlang von Gewässern und sonstigen sensiblen Gebieten) vor. Die dauerhafte Umwandlung von Acker in Dauergrünland wird in einigen Bundesländern (Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Sachsen), teils explizit auf Moorstandorten, mit außergewöhnlich hohen Summen zwischen 1.300 und 3.300 €/ha gefördert. **Ohne eine Wasserstandsanhhebung stellt die Umwandlung von Acker in Grünland auf Moorstandorten jedoch keinen Beitrag zum Klimaschutz dar.**

[Weitere Interventionen mit \(potentiellem\) Moorbezug](#)

Die Intervention „**Wasserrückhalt in der Landschaft**“ (EL-0101-04) hat große Relevanz für den großflächigen Moorbodenschutz, da dieser eine Stabilisierung des Landschaftswasserhaushalts im gesamten hydrologischen Einzugsgebiet erfordert. Die Intervention kann somit die erfolgreiche Anhebung von Wasserständen in Mooren unterstützen, wird jedoch lediglich in **Brandenburg** geplant. Andere Bundesländer, vor allem moorreiche Bundesländer, sollten ebenso Maßnahmen im Rahmen dieser Intervention planen und mit anderen moorbezogenen Maßnahmen verzahnen.

Während **Schleswig-Holstein** an den oben genannten Maßnahmen nicht teilnimmt, plant das Bundesland eine Förderung für **Extensivgrünland auf Moor** (EL-0101-02). Für eine positive Klimawirkung sind Vorgaben zum **Wasserrückhalt** notwendig. Inwiefern diese ggf. in der ausführlichen Förderrichtlinie des Landes enthalten sind, geht aus dem NSP (S. 447) nicht hervor.

Weitere wichtige Bausteine bei der Umsetzung der klimaverträglichen Moornutzung sind **Beratung, Wissenstransfer und Kooperationen**. Eine Förderung von kooperativem Klimaschutz (EL-0101-05) wird in Brandenburg mit 300€/ha geplant (NSP S. 443), diese sollte auch für Moorflächen nutzbar sein. Auch Beratung und Wissenstransfer ist weiterhin förderfähig und sollte für Paludikultur genutzt werden. Es ist zu begrüßen, dass im NSP der Bedarf "einer qualifizierten Fachberatung, insbesondere bei der Erschließung innovativer Nutzungen (z. B. Paludikultur)" (S. 42) anerkannt wird.

Zum [Instrumentenkasten](#) gehören zudem **Investitionsförderungen**, die z. B. mit der (Ko-)Finanzierung von Vorstudien, wasserbaulichen Maßnahmen, Etablierung von Anbau-Paludikulturen sowie Ernte- und Verwertungstechnik die Umsetzung von Moorbodenschutz maßgeblich unterstützen könnten.

Kontakt: Sophie Hirschelmann & Sabine Wichmann, Succow Stiftung, Partner im Greifswald Moor Centrum (sophie.hirschelmann@succow-stiftung.de; sabine.wichmann@greifswaldmoor.de)