

## Informationspapier

# Vorgaben zum Grünlanderhalt bei der Umstellung auf Paludikultur

### Zusammenfassung

Die Umwandlung von Grünland in Ackerland oder Dauerkultur unterliegt grundsätzlich der **Genehmigungspflicht**, um sicherzustellen, dass klimapolitisch und naturschutzfachlich hochwertiges Grünland erhalten bleibt. Wird eine Umwandlung von Dauergrünland genehmigt, besteht die Pflicht zur Anlage von neuem Grünland (auf Ackerland) als **Ersatzfläche**.

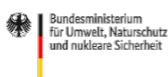
Während der Erhalt von Grünland auf **Mineralböden** grundsätzlich richtig ist, hat der Erhalt von Grünland auf **Moorböden** bei Fortführung der herkömmlichen Entwässerung negative Umwelteffekte. In allen moorreichen Bundesländern gibt es daher derzeit Bestrebungen, Wasserstände auf Moorböden u.a. im Sinne des Klimaschutzes anzuheben und die Flächen durch Etablierung von **Paludi-Dauerkulturen** in produktiver Nutzung zu halten. Hierbei stellt die Pflicht zur Schaffung einer Ersatzfläche ein Hemmnis dar.

Für die Umwandlung von Dauergrünland in Paludi-Dauerkulturen können bestehende allgemeine **Ausnahmeregelungen** (z.B. öffentliches Interesse) genutzt oder **neue explizite Sonderregelungen** geschaffen werden, die zwischen Mineral- und Moorböden differenzieren. Dieses Informationspapier stellt rechtliche Rahmenbedingungen und die wesentlichen Diskussionspunkte eines Fachgesprächs mit Behördenvertreter\*innen der moorreichen Bundesländer zusammen.

### Inhalt

1. Hintergrund: Grünlandrückgang & Paludikultur ..... 2
2. Rechtliche Regelungen zum Grünlanderhalt..... 2
3. Fallbeispiele: Quantitativer Grünlanderhalt als Hemmnis für Moor-Klimaschutz ..... 5
4. Diskussion zu möglichen Ausnahmen nach geltendem Recht ..... 6
5. Diskussion zu Sonderregelungen für die neue Förderperiode (ab 2023)..... 7
6. Herausforderung: Paludikultur und quantitativer Grünlanderhalt ..... 8
7. Fazit ..... 8

Gefördert durch:



aufgrund eines Beschlusses  
des Deutschen Bundestages



Zum Thema Grünlanderhalt und Paludikultur fand am 21.01.2021 ein Fachgespräch im Rahmen des Projektes „MoKli (Moor- und Klimaschutz): Praxistaugliche Lösungen mit Landnutzern realisieren“ statt.

Das Projekt wird durch die Nationale Klimaschutzinitiative (NKI) des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit gefördert und gemeinsam vom Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V. und Greifswald Moor Centrum (GMC) durchgeführt.

## 1. Hintergrund: Grünlandrückgang & Paludikultur

In Deutschland, aber auch EU-weit, war über viele Jahre ein kontinuierlicher **Grünlandrückgang** beobachtet worden. Neben dem Verlust von landwirtschaftlich genutzter Fläche für Straßenbau, Siedlungs- und Gewerbeflächen spielte v.a. die Umwandlung von Grünland in Ackerland und Dauerkulturen eine Rolle<sup>1</sup>. Zusätzlich zum quantitativen Grünlandrückgang wurde auch eine qualitative Verschlechterung aus Sicht des Arten- und Biotopschutzes festgestellt (BfN 2014)<sup>2</sup>. Der quantitative Grünlandverlust konnte durch die Einführung von Vorgaben zum Grünlanderhalt gestoppt werden. Seit dem Jahr 2014 steigt sowohl die Grünlandfläche als auch der Anteil des Grünlands an der landwirtschaftlich genutzten Fläche in Deutschland wieder leicht an (Anhang Abb. 1)<sup>3</sup>.

**Paludikultur** ist die produktive Nutzung nasser und wiedervernässter Moore (Wichtmann et al. 2016)<sup>4</sup>. Im Gegensatz zur herkömmlichen, entwässerungsbasierten Moornutzung, gewährleisten flurnahe Wasserstände den Erhalt des Torfkörpers und minimieren hierdurch Höhenverluste, Bodendegradierung und CO<sub>2</sub>-Emissionen. Bei Wasserstandsanhebungen kann eine schrittweise Umwandlung des Vegetationsbestandes durch natürliche Sukzession (Nasswiesen-Paludikulturen) erfolgen. Alternativ ist die gezielte Etablierung von Feuchtgebietsarten möglich (Anbau-Paludikulturen) (LM M-V 2017)<sup>5</sup>. Neben nassem Dauergrünland sind somit nasse Dauerkulturen von z.B. Schilf, Rohrkolben und Torfmoosen (Paludi-Dauerkulturen) relevant. Bei der Etablierung von Paludikulturen auf intensivem Grünland ohne spezifischen Naturschutzwert findet eine Aufwertung (Ökosystemleistungen wie Klimaschutz, Biodiversität) statt (AK Moorschutz & BfN 2017)<sup>6</sup>. Hinsichtlich des Klimaschutzes ist bei Moorböden – im Gegensatz zu Mineralböden – die Nutzungsart (Acker vs. Dauergrünland) nicht ausschlaggebend für die Höhe der Kohlenstoff-Bilanz ist (Anhang Abb. 2)<sup>7</sup>, sondern der Wasserstand. Die Etablierung von Anbau-Paludikulturen auf entwässertem Moor-Grünland stellt eine Umwandlung von Dauergrünland in eine Dauerkultur dar und unterliegt den Vorgaben zum Grünlanderhalt.

## 2. Rechtliche Regelungen zum Grünlanderhalt

Maßgeblich für den Grünlanderhalt sind die Vorgaben nach dem Agrarbeihilferecht sowie wasserrechtliche und naturschutzrechtliche Vorgaben. Zusätzlich zum Agrarbeihilferecht bestehen in einigen Bundesländern gesonderte, landesrechtliche Vorgaben zum Grünlanderhalt.

Der Erhalt von Dauergrünland über das **Agrarbeihilferecht** erfolgt über Cross Compliance (seit 2003), über Greening-Vorgaben (ab 2015) und zukünftig über die erweiterte Konditionalität (ab 2023). Die aktuell gültige Verordnung (EU) Nr. 1307/2013<sup>8</sup> mit Vorschriften über Direktzahlungen nennt

---

<sup>1</sup> <http://www.eea.europa.eu/data-and-maps/figures/cause-of-loss-of-grasslands>

<sup>2</sup> BfN (2014) Grünland-Report. Alles im Grünen Bereich? (Online: [https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/positionspapiere/PK\\_Gruenlandpapier\\_30.06.2014\\_final\\_layout\\_barrierefrei.pdf](https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/positionspapiere/PK_Gruenlandpapier_30.06.2014_final_layout_barrierefrei.pdf))

<sup>3</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/bild/gesamtflaeche-von-dauergruenland-anteil-an-der-0>

<sup>4</sup> Wichtmann, W., Schröder, C. & Joosten, H. (Hrsg.) (2016) Paludikultur - Bewirtschaftung nasser Moore. Klimaschutz - Biodiversität - regionale Wertschöpfung. Schweizerbart Wissenschaftsverlag, Stuttgart, 272 S.

<sup>5</sup> LM M-V (2017) Umsetzung von Paludikultur auf landwirtschaftlich genutzten Flächen in M-V. Fachstrategie zur Umsetzung der nutzungsbezogenen Vorschläge des Moorschutzkonzeptes. Ministerium für Landwirtschaft und Umwelt M-V, Schwerin.

<sup>6</sup> AK Moorschutz & BfN (2017) Paludikultur – nasse torferhaltende und klimaschonende Bewirtschaftung von organischen Böden. Positionspapier des Länder-AK Moorschutz der Landesfachbehörden für Naturschutz der moorreichen Bundesländer und des Bundesamtes für Naturschutz. (Online: [https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/N/naturschutz/Downloads/paludikultur.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/N/naturschutz/Downloads/paludikultur.pdf?__blob=publicationFile&v=2))

<sup>7</sup> Jacobs et al. (2018) Landwirtschaftlich genutzte Böden in Deutschland – Ergebnisse der Bodenzustandserhebung. Braunschweig: Thünen-Institut, 316 p, Thünen Rep 64, DOI:10.3220/REP1542818391000

<sup>8</sup> EU: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1307&from=DE>

qualitative Gründe für den Grünlanderhalt: (42) „Im Interesse des Umweltnutzens von Dauergrünland und insbesondere der Bindung von Kohlenstoff sollten Vorkehrungen zum Erhalt von Dauergrünland getroffen werden.“ Die Umsetzung erfolgt jedoch in Form einer quantitativen Sicherung: (43) „sicherzustellen, dass der Anteil von Dauergrünland an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche [...] erhalten wird“. Diese EU-Vorgaben werden in Deutschland durch das **Direktzahlungen-Durchführungsgesetz**<sup>9</sup> wie folgt in nationales Recht übersetzt: „Dauergrünland darf nur mit Genehmigung umgewandelt werden. Eine Genehmigung wird erteilt [...] 3. [...] wenn in derselben Region [...] eine andere Fläche mit der entsprechenden Hektarzahl als Dauergrünland angelegt wird.“ (§ 16 DirektZahlDurchfG). Der Schutz von Grünland wird somit mit qualitativen Zielen begründet (Umweltnutzen, insbesondere Kohlenstoffbindung), jedoch über den Erhalt des Anteils von Dauergrünland an der gesamten landwirtschaftlichen Fläche kontrolliert. Neben der Genehmigungspflicht wird dies insbesondere durch die Pflicht zur Anlage einer Ersatzfläche für umgewandeltes Grünland sichergestellt.

Darüber hinaus sind **Ausnahmen im DirektZahlDurchfG** § 16 Abs. 3 Satz 4 Nr. 1a bzw. 1b geregelt: „Abweichend [...] wird die Genehmigung ohne Pflicht zur Neuanlage von Dauergrünland erteilt, wenn dies a) aus Gründen des öffentlichen Interesses oder b) zur Vermeidung einer unzumutbaren Härte unter Abwägung der berechtigten Einzelinteressen und der Interessen des Natur- und Umweltschutzes erforderlich ist [...]“.

Dient eine Nutzungsänderung der Umsetzung der Wasserrahmenrichtlinie, der FFH-Richtlinie und der Europäischen Vogelschutzrichtlinie, sieht die EU-Verordnung 1307/2013 neben dem Erhalt der Beihilfefähigkeit (Art. 32 (2) b) i) auch **Ausnahmen von den Greening-Auflagen** vor, Art 43 (10): „Betriebsinhaber, deren Betriebe ganz oder teilweise in Gebieten liegen, die unter die Richtlinien 92/43/EWG, 2000/60/EG oder 2009/147/EG fallen, haben Anrecht auf die Zahlung nach diesem Kapitel, sofern sie die in diesem Kapitel genannten Landbewirtschaftungsmethoden in dem Umfang einhalten, wie diese in dem betreffenden Betrieb mit den Zielen der genannten Richtlinien vereinbar sind.“ Osterburg et al. (2018)<sup>10</sup> sehen hier die Möglichkeit, dass förderrechtliche Ausnahmen auf Grundlage der Gewässer- und Naturschutzziele der EU ggf. auch für die Umsetzung von Paludikultur nutzbar sind, betonen jedoch, dass in den bestehenden Regelungen das Klimaschutzziel fehlt.

Die genannten Regelungen zum Grünlanderhalt gelten allerdings nur für landwirtschaftliche Betriebe, die Agrarbeihilfen beantragen bzw. gemäß aktuell gültiger Regelung zum Greening verpflichtet sind. Kleinerzeuger und ökologisch wirtschaftende Betriebe sind vom Greening befreit. Die in Bundesgesetzen und den konkretisierenden oder eigenständigen Landesgesetzen erlassenen Vorgaben gelten im Gegensatz zum Agrarbeihilferecht für alle Grünlandflächen und sind zusätzlich zu beachten.

Auf Bundesebene definierte Vorgaben zum Grünlanderhalt dienen „dem Schutz der Böden vor Erosion, der Gewässer vor Stoffeinträgen (z. B. Nährstoffe, Pestizide) sowie des Klimas und [...] nicht vorrangig dem Artenschutz“ (Möckel 2016a)<sup>11</sup>. So sieht das **Wasserhaushaltsgesetz** (WHG)<sup>12</sup> ein Verbot der Umwandlung von Grünland in Ackerland in Gewässerrandstreifen (§ 38) und in festgesetzten Über-

---

<sup>9</sup> Bund: <http://www.gesetze-im-internet.de/direktzahldurchfg/>

<sup>10</sup> Osterburg et al. (2018) Hintergrundpapier zum Moorbodenschutz und zur torfschonenden und -erhaltenden Moorbodennutzung als Beitrag zum Klimaschutz. Thünen Working Paper 105.

<sup>11</sup> Möckel, S. (2016a) Schutz von Dauergrünland vor Umwandlung, Umbruch oder Intensivierung – Teil 1: Förderrecht. NuR, 38: 741–748. DOI: 10.1007/s10357-016-3090-z

<sup>12</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/whg\\_2009/WHG.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/whg_2009/WHG.pdf)

schwemmungsgebieten vor (§ 78a) sowie ein Genehmigungsvorbehalt für festgesetzte Hochwasserentstehungsgebiete (§ 78d). Konkretisierungen erfolgen in den Wassergesetzen der Länder (vgl. Möckel 2016b)<sup>13</sup>.

Im **Bundesnaturschutzgesetz** (BNatSchG)<sup>14</sup> sind Vorgaben zur Guten fachlichen Praxis der Landwirtschaft und hier auch zum Grünlanderhalt enthalten: § 5 Abs. 2 Nr. 5 „[...] *auf Moorstandorten ist ein Grünlandumbruch zu unterlassen.*“. Hierbei ist nicht nur die Umwandlung (Nutzungsänderung: Grünland in Acker oder Dauerkultur), sondern auch der Vorgang des Grünlandumbruchs, wie im Fall der Grünlanderneuerung (keine Nutzungsänderung) inbegriffen (siehe Möckel 2016b)<sup>13</sup>. Allerdings stellt diese Formulierung nach Einschätzung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urt. v. 1.9.2016 - 4 C 4.15) lediglich eine Handlungsdirektive dar, nicht jedoch ein Ge- oder Verbot (Schoof et al. 2019)<sup>15</sup>. Zudem räumt das BNatSchG, § 67 (1) Befreiungen von Geboten und Verboten vom Naturschutzrecht des Bundes oder der Länder ein, „*wenn 1. dies aus Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses, einschließlich solcher sozialer und wirtschaftlicher Art, notwendig ist oder 2. die Durchführung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unzumutbaren Belastung führen würde und die Abweichung mit den Belangen von Naturschutz und Landschaftspflege vereinbar ist.*“

Konkrete Vorschriften auf Landesebene sind in den **Dauergrünlanderhaltungsgesetzen** in Mecklenburg-Vorpommern (DGERHG M-V, seit 2012)<sup>16</sup> und Schleswig-Holstein (DGLG, seit 2013)<sup>17</sup> sowie in Baden-Württemberg im Landwirtschafts- und Landeskulturgesetz (LLG, § 27a Schutz von Dauergrünland, seit 2011)<sup>18</sup> und im Niedersächsischen Ausführungsgesetz zum Bundesnaturschutzgesetz (NAGB-NatSchG, § 2a Grünlandumbruchverbot, seit 2021)<sup>19</sup> vorgesehen. Verbote und die ebenfalls vorgesehenen Ausnahmen unterscheiden sich im Detail (Möckel 2016b<sup>13</sup>), zudem wird z.T. explizit auf Moorböden eingegangen.

Zwei Beispiele für **Ausnahmen** zum Grünlanderhalt **im Landesrecht** sind aus Mecklenburg-Vorpommern bekannt. Im DGERHG M-V regelt § 2 das Umwandlungsverbot für Dauergrünland: „*Dauergrünlandflächen dürfen nicht in Ackerland umgewandelt werden.*“, wobei das LM M-V bezüglich der Anlage einer Pilotfläche mit Rohrkolbenanbau entschieden hat, dass diese Fläche als Dauerkultur und nicht als Ackerfläche anzusprechen sei: „*Die Umwandlung einer Dauergrünlandfläche in eine Paludifläche ist nach dem DGLERHG M-V zulässig.*“ (Aktenvermerk vom 17.01.2019). Darüber hinaus bietet das DGERHG M-V, § 3 (2) ein Beispiel für eine Öffnungsklausel mit Entbindung von der Pflicht zur Anlage einer Ersatzfläche, wie sie analog zu Kurzumtriebsplantagen auch für Paludikultur-Dauerkulturen denkbar wäre: „*Die Anlage von Energieholzplantagen auf Dauergrünland [...] kann auf Antrag genehmigt werden, ohne dass Dauergrünland neu angelegt werden muss, solange landesweit Energieholzplantagen nicht auf mehr als 3 000 Hektar Grünland angelegt werden.*“

---

<sup>13</sup> Möckel, S. (2016b) Schutz von Dauergrünland vor Umwandlung, Umbruch oder Intensivierung – Teil 2: Ordnungsrecht. NuR, 38: 814–823. DOI: 10.1007/s10357-016-3103-y

<sup>14</sup> [https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg\\_2009/BNatSchG.pdf](https://www.gesetze-im-internet.de/bnatschg_2009/BNatSchG.pdf)

<sup>15</sup> Schoof et al. (2019) Grünlandschutz in Deutschland – Treiber der Biodiversität, Einfluss von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Ordnungsrecht, Molkereiwirtschaft und Auswirkungen der Klima- und Energiepolitik. BfN-Skript 539.

<sup>16</sup> <http://www.landesrecht-mv.de/jportal/portal/page/bsmvprod.psm1;jsessionid=78C660FB3B67B7891B275028DFBAC150.jp23?nid=0&showdoccase=1&doc.id=jlr-DGr%C3%BCnErhGMVrahmen&st=lr>

<sup>17</sup> <http://www.gesetze-rechtsprechung.sh.juris.de/jportal/?quelle=jlink&query=DGr%C3%BCnErhG+SH&psml=bssho-prod.psm1&max=true>

<sup>18</sup> <http://www.landesrecht-bw.de/jportal/?quelle=jlink&query=Lw%2FKultG+BW&psml=bsbawue-prod.psm1&max=true&aiz=true>

<sup>19</sup> [http://www.voris.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsvorisprod.psm1?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js\\_peid=Trefferliste&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-BNatSchGAGNDVOP2a](http://www.voris.niedersachsen.de/jportal/portal/page/bsvorisprod.psm1?pid=Dokumentanzeige&showdoccase=1&js_peid=Trefferliste&fromdoctodoc=yes&doc.id=jlr-BNatSchGAGNDVOP2a)

### 3. Fallbeispiele: Quantitativer Grünlanderhalt als Hemmnis für Moor-Klimaschutz

Im Hankhauser Moor (Niedersachsen) bestehen seit 2011 Erfahrungen mit der **Kultivierung von Torfmoosen** auf ehemaligem Hochmoorgrünland. Es konnte gezeigt werden, dass Torfmoose als neue landwirtschaftliche Dauerkulturen auf nassen Hochmooren etabliert und beerntet werden können. Als qualitativ hochwertiger, nachwachsender Ausgangsstoff für gartenbauliche Kultursubstrate können sie zum Ausstieg aus der Torfverwendung im Gartenbau beitragen. Zudem wurde durch langjährige wissenschaftliche Begleitforschung nachgewiesen, dass die Torfmooskulturen einen hohen Klimanutzen erbringen, dem Nährstoffrückhalt dienen und als Ersatzhabitat für moortypische Tier- und Pflanzenarten fungieren. Torfmooskulturen sind beihilfefähig und können mit dem Nutzungscode 855 „Dauerkultur einer Gattung/Art, die in der aktuellen Liste nicht aufgeführt ist“ in den Agrarantrag aufgenommen werden. Ein Antrag zur Umwandlung von Dauergrünland in Torfmoos-Dauerkultur (Flächenerweiterung 2020) wurde vom Landkreis Ammerland nach Naturschutzrecht und Wasserrecht genehmigt. Die mit Verweis auf das öffentliche Interesse beantragte Entbindung von der Pflicht zur Anlage einer Ersatzfläche (Agrarbeihilferecht) wurde jedoch vom Niedersächsischen Landwirtschaftsministerium abgelehnt.

Im Oberen Rhinluch (Brandenburg) ist ein **Pilotprojekt Paludikultur** auf ca. 310 Hektar stark entwässertem Niedermoorgrünland geplant. Hierbei sollen überwiegend **Nasswiesen** (Rohrglanzgras, Seggen) entstehen und sehr kleinflächig Anbau-Paludikulturen (**Rohrkolben, Schilf**) etabliert werden. Die Untere Naturschutzbehörde steht dem Vorhaben, inklusive der Paludi-Dauerkulturen, grundsätzlich positiv gegenüber, allerdings vorbehaltlich der genauen Prüfung hinsichtlich der Ziele des ausgewiesenen Europäischen Vogelschutzgebiets (SPA) und der Eingriffsregelung. Das Brandenburgische Landwirtschaftsministerium sieht den Antrag auf Umwandlung in Ackerland sowie die Anlage von Ersatzflächen als erforderlich an, - sowohl für Schilf- und Rohrkolben-Dauerkulturen als auch für Rohrglanzgras-Wiesen.

Der **qualitative Schutz** von naturschutzfachlich wertvollem Grünland wird durch den Genehmigungsvorbehalt abgesichert. Für die **Naturschutzgenehmigung** werden Flora, Fauna, geschützte Biotope, Schutzgebiete und ggf. die Eingriffsregelung berücksichtigt. Im Projekt Paludi-PRIMA (2019: Anlage von Rohrkolben-Dauerkultur auf 10 ha Niedermoorgrünland) erfolgten z. B. Brutvogelkartierung, Natura 2000-Vorprüfung (SPA), Antrag auf Ausnahme von LSchG-VO und Eingriffs-Ausgleichsbilanzierung.

Generell gilt, dass die Vorgaben zum **quantitativen Grünlanderhalt**, der durch die Pflicht zur Anlage einer Ersatzfläche abgesichert wird, eine Wiedervernässung für Anbau-Paludikulturen und die Entwicklung wirtschaftlich attraktiver Produktionsalternativen für nasse Moore verhindern. Der Ankauf von Ackerland zur Anlage von neuem Grünland ist nicht finanzierbar. Im Fall der Moorböden, deren Kohlenstoffgehalt nur durch Anhebung der Wasserstände in Flur erhalten werden kann, stellen somit die Vorgaben zum quantitativen Grünlanderhalt ein **Hemmnis für den Klimaschutz** dar. Moor-Grünland wird weiterhin entwässert und bleibt Quelle hoher Treibhausgasemissionen.

Röder et al. (2019)<sup>20</sup> empfehlen „eine Grünlandumwandlung von der Verpflichtung zur Neuanlage von Grünland auszunehmen, wenn diese Umwandlung aus Gründen des Klimaschutzes oder der Umsetzung der FFH-, Vogelschutz- bzw. der Wasserrahmenrichtlinie erfolgt. Ein Beispiel für einen solchen Fall wäre die Umwandlung von Intensivgrünland auf Mooren in Paludikulturen.“

---

<sup>20</sup> Röder et al. (2019) Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes – GAPEval. Thünen Institut & Institut für Ländliche Strukturforchung, im Auftrag des UBA.

#### 4. Diskussion zu möglichen Ausnahmen nach geltendem Recht

Grundsätzlich ist die **Nutzung bestehender Ausnahmeregelungen** für die Etablierung von Anbau-Paludikulturen auf entwässertem Moor-Grünland fachlich sinnvoll und möglich. Eine Begründung kann auf Grund „öffentlichen Interesses“, im Rahmen einer Härtefallregelung oder zur Erreichung der Ziele des Naturschutzes und des Gewässerschutzes (FFH, SPA, WRRL) erfolgen. Entsprechende Ausnahmetatbestände sind in verschiedenen relevanten Verordnungen und Gesetzen vorgesehen. Die Teilnehmenden des Fachgesprächs mit Behördenvertreter\*innen der moorreichen Bundesländer im Januar 2021 sahen Chancen und Handlungsmöglichkeiten, aber auch einige **Herausforderungen und Bedarfe** für die Genehmigungsbehörden, wenn diese Handlungsmöglichkeiten genutzt werden sollen.

- Ausnahmeregelungen mit Verweis auf das **öffentliche Interesse** wären für Anbau-Paludikulturen auf Moor-Grünland sicher begründbar. Da „Öffentliches Interesse“ ein unbestimmter Rechtsbegriff ist, besteht die Herausforderung, zu klären, wo öffentliches Interesse anfängt und wo es aufhört. Müssen dann die Genehmigungsbehörden absichern, dass die Gründe für das öffentliche Interesse (reduzierte CO<sub>2</sub>-Emissionen durch hohe Wasserstände) dauerhaft Bestand haben?
- **Leitlinien oder Empfehlungen für die Formulierung** von Ausnahmeregelungen oder -genehmigungen wären hilfreich.
- Naturschutzbelange sind umfassend berücksichtigt. Es geht daher nur um Flächen, bei denen es aus naturschutz- und wasserrechtlicher Sicht keine Bedenken für einen Umbruch gibt. Da Intensivgrünland mit sehr geringer **ökologischer Wertigkeit** bei der Umwandlung zu Paludikulturen eine Aufwertung erfährt, sollte eine klare Unterscheidung zu ökologisch wertvollem Grünland erfolgen.
- Einige Länder bleiben nur knapp unter der **5%-Grenze** des erlaubten Verlusts des Grünlandanteils an der beihilfefähigen landwirtschaftlichen Fläche (z.B. Niedersachsen), sodass zusätzliche Bestrebungen des Grünland-Umbruchs besonders kritisch gesehen werden.
- Für Dauergrünland bestehen in einigen Bundesländern zudem eigene **Landesgesetze**. Auch hier sind unterschiedliche Ausnahmeregelungen festgelegt bzw. möglich und damit für die Anlage von Paludi-Dauerkulturen nutzbar.
- Das Beispiel Mecklenburg-Vorpommern, wo mit der **Öffnungsklausel** für KUP auf Grünland auf bis zu 3.000 Hektar die Verkleinerung der Grünlandkulisse in begrenztem Rahmen akzeptiert wird, wird auch von anderen Ländern für Paludikulturen als interessant angesehen.
- In Schleswig-Holstein ist die **Befreiung von der Schaffung von Ersatzflächen** im Naturschutzrecht sowie im Dauergrünlanderhaltungsrecht ebenfalls festgehalten und auf Grund öffentlichen Interesses und Härtefallregelungen möglich. Die Anzahl der Fälle ist aber überschaubar.
- Bezüglich der Erreichung der Ziele des Naturschutzes und des Gewässerschutzes (**FFH, SPA, WRRL**) ist für Paludikulturen ggf. eine Ausnahme vom Grünlanderhalt nach WRRL begründbar, da für grundwassernahe Standorte naturnahe Wasserstände wiederhergestellt werden.
- Der **aktuelle Pilotmaßstab** der Umsetzung von Paludikulturen sollte dazu genutzt werden, die Probleme zu sichten. Seitens der Verwaltung ist die Verantwortung für solch kleine Flächen noch tragbar. Im nächsten Jahrzehnt sollten der Pilotmaßstab beendet sein und die Erfahrungen in die Fläche gebracht werden, um die Klimaziele zu erreichen.

**Nächste Schritte:** Die aktuellen Ausnahmeregelungen ermöglichen im Rahmen von Einzelfallentscheidungen bereits Abweichungen vom Umbruchsverbot (z.B. Einsaat nassetoleranter Grünlandarten) sowie bei der Umwidmung von Dauergrünland in Paludi-Dauerkulturen den Verzicht auf die Pflicht zur Schaffung von Ersatzflächen. Hier können für Pilotprojekte flächenspezifische Lösungen gesucht und gefunden werden.

## 5. Diskussion zu Sonderregelungen für die neue Förderperiode (ab 2023)

In der Diskussion mit den Behördenvertreter\*innen wurde deutlich, dass mittelfristig **Lösungen auf politischer Ebene** gefunden werden müssen, nicht auf der Verwaltungsebene. Aktuell ist der quantitative Dauergrünlanderhalt höher priorisiert als Anbau-Paludikulturen und Nassgrünland. Der Klimaschutz gewinnt allerdings immer mehr an Bedeutung (vgl. z. B. Novellierung des Klimaschutzgesetz 2021). Bei der **Ausgestaltung des neuen Agrarförderrechts** und den Mindeststandards der neuen Konditionalität (GLÖZ<sup>21</sup>) ist daher den Klimaszutzielen sowie den Unterschieden zwischen Mineralböden und Moorböden beim Grünlanderhalt Rechnung zu tragen. Zudem darf Moorbodenschutz nicht am rein quantitativen Grünlanderhalt (keine Verringerung des Anteils der Grünlandfläche an der landwirtschaftlichen Fläche) scheitern.

- Beim Fachgespräch wurde vorgeschlagen, für den neuen Mindeststandard **GLÖZ 2** (Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen), bei dem Verbot, Dauergrünland umzubrechen, eine Ausnahme für Paludikulturen zu schaffen.
- Es wurde darauf hingewiesen, dass eine Ausnahme für Paludikulturen bei GLÖZ 2 nicht ausreicht, da Dauergrünland auch durch **GLÖZ 1** (Erhaltung des Dauergrünlandes auf Basis des Verhältnisses der Dauergrünlandfläche zur Landwirtschaftsfläche) und **GLÖZ 10** (Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von Dauergrünland in Natura-2000-Gebieten) geschützt ist.
- Die **Ausnahmen von der Konditionalität** werden national in einem Bundesgesetz oder einer zugehörigen Rechtsverordnung geregelt, vgl. aktuell § 2 Abs. 3 Direktzahlungen-Durchführungsverordnung. Dazu zählen auch die Sachverhalte öffentliches Interesse und naturschutzfachliche Gründe. Es wurde vorgeschlagen, die bisherigen Begründungen (Naturschutz und Gewässerschutz nach FFH-RL, SPA-RL, WRRL) in der neuen Förderperiode **um den Sachverhalt Klimaschutz zu erweitern**.
- Für die Ausgestaltung der Konditionalität ist zunächst eine **Einigung von Bund und Ländern** erforderlich (Paludikultur ist nur in den moorreichen Bundesländern ein Thema) und dann muss das Einverständnis der **EU-Kommission** abgewartet werden. Da die EU-Kommission den Mooren im Green Deal eine hohe Klimarelevanz zugewiesen hat, ist das Momentum günstig.
- Von Seiten der EU-Kommission erwartet das MoKli-Team wenig Widerstände für Sonderregelungen zu Paludikultur, da die Relevanz vom Moorbodenschutz für den Klimaschutz und die Chancen von Paludikultur in Brüssel gesehen werden. Nach Auffassung der EU sind allerdings die **Länder verantwortlich**, das Thema Moorbodenschutz in die Nationalen Strategiepläne einzuarbeiten.

### Nächste Schritte:

- Lösungen auf politischer Ebene definieren als klare Handreichung für die Verwaltungsebene
- Moorbodenschutz und Paludikultur in der aktuellen Ausarbeitung des Nationalen Strategieplans verstärkt berücksichtigen
- Ergänzung zu GLÖZ 1, GLÖZ 2 und GLÖZ 10, um nach naturschutzfachlicher Genehmigung Ausnahmen für Grünlanderneuerung (z. B. Etablierung nassetolerante Arten) und Umwidmung entwässerten Grünlands in Paludi-Dauerkulturen zu ermöglichen
- Bestehende Ausnahmetatbestände für Naturschutz- und Gewässerschutzziele (FFH-RL, SPA-RL, WRRL) um das Klimaszutzielen zu erweitern

---

<sup>21</sup> GLÖZ: Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen; siehe Anhang III des Vorschlags der Europäischen Kommission (2018), Online: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2018/DE/COM-2018-392-F1-DE-ANNEX-1-PART-1.PDF>

## 6. Herausforderung: Paludikultur und quantitativer Grünlanderhalt

Sonderregelungen für die Umwandlung von entwässertem Moor-Grünland in Anbau-Paludikulturen ohne die Anlage einer Ersatzfläche können fachlich gut begründet werden. Eine Wasserstandsanhhebung dient den **qualitativen Zielen** des Grünlanderhalts (Kohlenstoffbindung, Gewässerschutz). Allerdings geht eine in Paludi-Dauerkultur umgewandelte Grünlandfläche für die Statistik des **quantitativen Grünland-Erhalts** verloren. Dies ist für die Umsetzung von Einzelflächen tolerierbar, kann aber insbesondere in Bundesländern, die in der Vergangenheit bereits einen hohen **Grünlandverlust** verzeichneten, perspektivisch zu Problemen führen. Hierzu wurden im Fachgespräch mit den Behördenvertreter\*innen einige Ansatzmöglichkeiten diskutiert:

- Eine Idee wäre, **Grünland mit Paludikultur weiterhin als Grünland zu werten** (für die Statistik) und auf Ackerflächen etablierte Paludikultur weiterhin als Ackerfläche (Erhalt des Flächenwerts).
- Kann Paludikultur als mindestens „gleichwertig“ mit **Grünland** definiert und somit nicht als Grünlandverlust gewertet werden? (vgl. „gleichwertige Methoden“ zum Greening gemäß Artikel 43 (3) und Anhang IX in Verordnung (EU) Nr. 1307/2013)
- **Umgang mit Umbruchverbot:** In Bayern wurde bereits ein Ansatz verfolgt, in dem Grünland nicht umgebrochen, sondern durch ein Ansaatverfahren lediglich in einen anderen (an höhere Wasserstände angepassten) Grünlandbestand umgewandelt wird.
- **Umwandlung in Dauerkultur:** Gängige Paludi-Anbaupflanzen (Schilf, Rohrkolben) könnten theoretisch als Grünland-Pflanzen gelten, werden derzeit nach der beihilferechtlichen Definition („Gras oder andere Grünfütterpflanzen“) aber i.d.R. nicht als Grünland gewertet. In Mecklenburg-Vorpommern wurden Schilfflächen bei einer EU-Kontrolle nicht als Grünland anerkannt und mussten aus der beihilfefähigen Fläche rausgemessen werden.
- Für Paludikulturen könnte eine neue, **eigene Kategorie neben Acker und Grünland** sinnvoll sein. Damit könnte man Paludikultur-Flächen aus der Grünland-Statistik herausnehmen. Allerdings sind KUP, für die eine eigene Kategorie auch diskutiert worden war, bisher nicht über den Pilotmaßstab hinausgekommen. Auf Grund dieser Erfahrungen wird eine entsprechende Lösung für Paludikulturen in Deutschland vermutlich aktuell wenig Akzeptanz finden. Eigene Regeln für Paludikulturen müssten zukünftig dann auch im EU-Rechtsrahmen verankert werden.

## 7. Fazit

Die aktuellen rechtlichen Rahmenbedingungen bieten den zuständigen Genehmigungsbehörden grundsätzlich Handlungsspielraum, um im Rahmen von Einzelfallentscheidungen und für Pilotflächen die Erprobung von Anbau-Paludikulturen auf entwässertem Moor-Grünland zu ermöglichen und auf die Schaffung von neuem Grünland als Ersatzfläche zu verzichten. Seitens der Verwaltung ist die Verantwortung für solch kleine Flächen noch tragbar. Mittelfristig müssen jedoch Lösungen auf politischer Ebene gefunden werden, die für die Verwaltungsebene einen klaren Handlungsrahmen setzt. Hierfür sind für die ab 2023 geltenden Mindeststandards der neuen Konditionalität Sonderregelungen für Paludikultur zu definieren (GLÖZ 1, GLÖZ 2, GLÖZ 10). Darüber hinaus sind die bestehenden Ausnahmetatbestände für Naturschutz- und Gewässerschutzziele zukünftig um das Klimaschutzziel zu erweitern. Für den qualitativen Grünlanderhalt muss der Schutz naturschutzfachlich wertvoller Grünlandflächen auch zukünftig durch flächenspezifische Prüfungen sichergestellt werden. Darüber hinaus ist bezüglich des quantitativen Grünlanderhalts eine Lösung zu erarbeiten, dass die Umwandlung von Grünland in Paludi-Dauerkulturen nicht als Grünlandverlust gewertet wird.

## Anhang

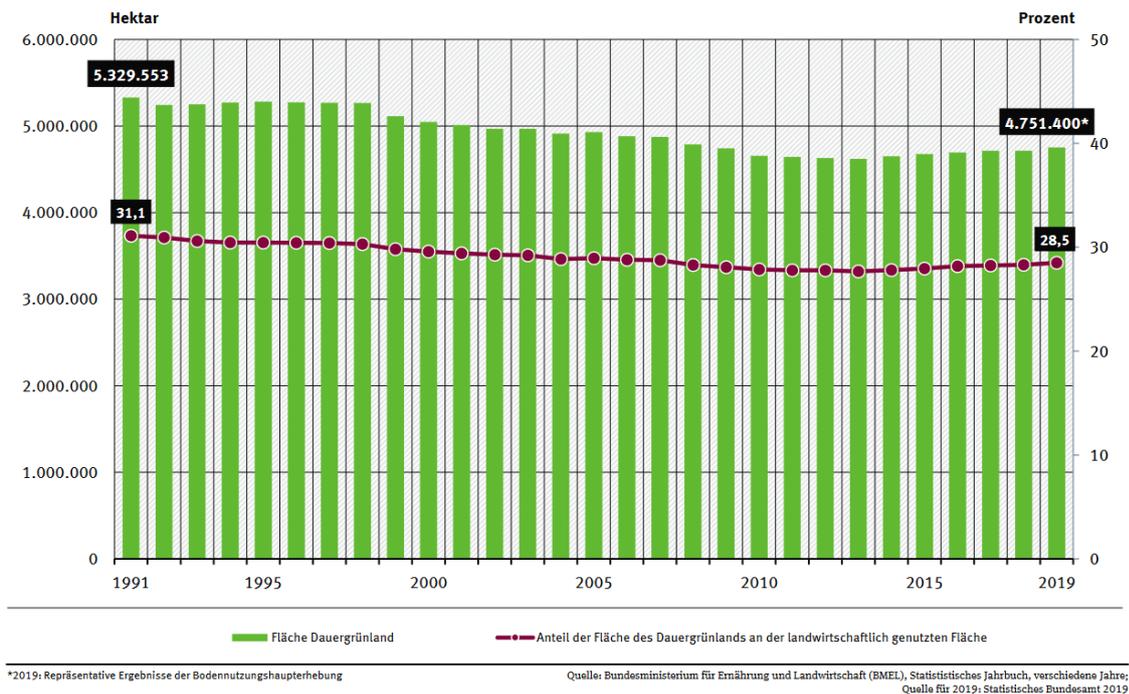


Abb. 1: Gesamtfläche von Dauergrünland und prozentualer Anteil an der landwirtschaftlich genutzten Fläche (Quelle: BMEL, DESTATIS 2019)<sup>22</sup>

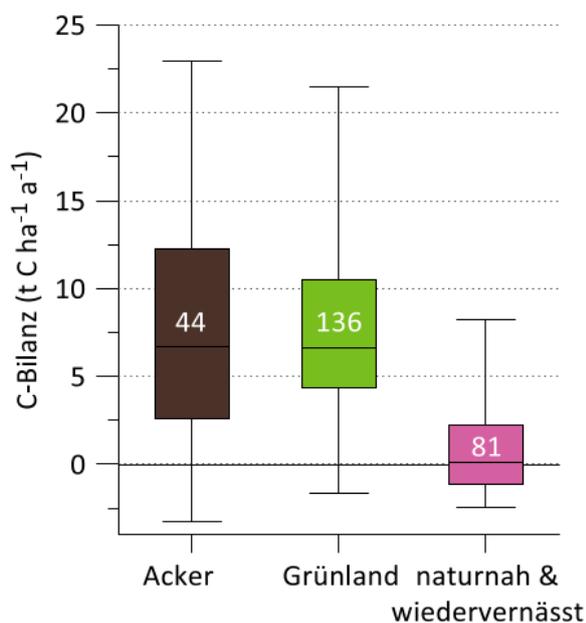


Abb. 2: Acker und Grünland auf organischen Böden weisen gleichermaßen hohe Kohlenstoffverluste auf wohingegen naturnahe und wiedervernässte Standorte eine im Mittel neutrale C-Bilanz haben. (Quelle: Jacobs et al. 2018, S. 230,<sup>23</sup>: Median, Boxen stellen Quartile und Antennen Minima / Maxima dar, weiße Zahlen kennzeichnen den Stichprobenumfang)

<sup>22</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/bild/gesamtflaeche-von-dauergruenland-anteil-an-der-0>

<sup>23</sup> Jacobs et al. (2018) Landwirtschaftlich genutzte Böden in Deutschland – Ergebnisse der Bodenzustandserhebung. Braunschweig: Thünen-Institut, 316 p, Thünen Rep 64, DOI:10.3220/REP1542818391000