

Röder, Norbert; Osterburg, Bernhard; Liebersbach, Horst; Bormann, Kristin

Working Paper

Faktencheck Agrarpolitik: Beitrag der EU-Agrarreform zur Bewirtschaftung organischer Böden im Einklang mit Natur- und Klimaschutz - Möglichkeiten und Grenzen

Thünen Working Paper, No. 24

Provided in Cooperation with:

Johann Heinrich von Thünen Institute, Federal Research Institute for Rural Areas, Forestry and Fisheries

Suggested Citation: Röder, Norbert; Osterburg, Bernhard; Liebersbach, Horst; Bormann, Kristin (2014) : Faktencheck Agrarpolitik: Beitrag der EU-Agrarreform zur Bewirtschaftung organischer Böden im Einklang mit Natur- und Klimaschutz - Möglichkeiten und Grenzen, Thünen Working Paper, No. 24, Johann Heinrich von Thünen-Institut, Braunschweig, <https://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:gbv:253-201406-dn053537-2>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/98162>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

**Faktencheck Agrarreform: Beitrag der EU-
Agrarreform zur Bewirtschaftung organischer
Böden im Einklang mit Natur- und Klimaschutz
– Möglichkeiten und Grenzen –**

Norbert Röder, Bernhard Osterburg, Horst Liebersbach, Kristin Bormann

Thünen Working Paper 24

Studie im Rahmen des Forschungs- und Entwicklungsvorhabens
„Moorschutz in Deutschland – Optimierung des Moormanagements in
Hinblick auf den Schutz der Biodiversität und der Ökosystemleistungen“
(FKZ: 3511820500) gefördert vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) mit
Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und
Reaktorsicherheit.



Die in der Veröffentlichung geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen
des Fördermittelgebers übereinstimmen. Die Studie unterlag einem Veröffentlichungsvor-
behalt seitens des Fördermittelgebers.

Dr. Norbert Röder
Dipl.-Ing. agr. Bernhard Osterburg
Dr. Horst Liebersbach
Thünen-Institut für Ländliche Räume
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 50
38116 Braunschweig

Kristin Bormann
Thünen-Institut für internationale Waldwirtschaft
und Forstökonomie
Leuschnerstr. 91
21031 Hamburg

Kontakt: Dr. Norbert Röder
Fon: +49 531 596-5215
Fax: +49 531 596-5599
E-Mail: Norbert.Roeder@ti.bund.de

Thünen Working Paper 24

Braunschweig/Germany, im Juni 2014

Zusammenfassung

Die vorliegende Studie baut auf den im Dezember 2013 veröffentlichten Basisrechtsakten zur künftigen Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der EU auf und nimmt die möglichen Auswirkungen dieses Politikpaketes auf den Moorschutz in den Blick. Einführend werden dazu die Ziele des Natur- und Klimaschutzes auf Moorböden kurz dargestellt. In Kapitel 3 werden die relevanten Elemente der künftigen GAP beschrieben. Kapitel 4 geht auf drei andere Finanzquellen für Moorschutzmaßnahmen ein, das Programm für Umwelt- und Klimapolitik (LIFE), den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Waldklimafonds. In Kapitel 5 werden Maßnahmenoptionen für den Schutz und einer standortangepassteren Nutzung organischer Böden vorgestellt. Kapitel 6 beschreibt Konflikte zwischen den verschiedenen Förderzielen der GAP bzw. von Schutzzielen des Naturschutzes, die bei der Umsetzung von Moorschutzmaßnahmen zu berücksichtigen sind. Kapitel 7 beleuchtet den Einfluss anderer Politikfelder auf die Chancen zur Umsetzung von Moorschutzprogrammen. Daran schließen Empfehlungen zur besseren Berücksichtigung von Aspekten des Moorschutzes bei der Ausgestaltung und Umsetzung der GAP in Deutschland an. Dem „schnellen Leser“ wird die Lektüre der Kapitel 5 und 8 empfohlen. Im Zusammenhang mit der GAP-Reformdebatte hat das Thünen-Institut verschiedene Publikationen und Stellungnahmen vorgelegt, auf die in dieser Stellungnahme aufgebaut wird und auf die daher verwiesen wird (vgl. die in der Einleitung, Kapitel 1, genannten Quellen).

JEL: Q18, Q24, Q54, Q57, Q58

Schlüsselwörter: Gemeinsame Agrarpolitik, EU, Klimaschutz, Naturschutz, Moore

Summary

This working paper is based on the reform debate on the future Common Agricultural Policy (CAP) of the EU and the legal acts published in December 2013. The focus is on the impact of this policy package on the protection of peatland. First, we briefly present the climate policy and nature conservation targets with relevance for the protection of peatlands. In Chapter 3, we briefly describe the relevant elements of the future CAP. In Chapter 4, we analyse the potential of three other funding sources for the implementation of peatland conservation projects. These are the European LIFE program, the European Regional Development Fund (ERDF) and the national forest climate fund. In Chapter 5 we present different measures for a sustainable use of organic soils. In Chapter 6 we briefly highlight the potential conflicts between different objectives within CAP and nature conservation and those which should be kept in mind when implementing a peatland conservation project. Chapter 7 highlights the importance of some other policy issues (non-CAP, non-funding related) for the chances to successfully implement peatland protection programs. Finally, we give recommendations for a better integration of peatland protection in the design and implementation of the CAP in Germany. For “quick readers”, the reading of Chapters 5 and 8 is recommended. In the context of the CAP reform, the Thünen-Institute has published different position and working papers, upon which this paper builds (see the references listed in Chapter 1).

JEL: Q18, Q24, Q54, Q57, Q58

Keywords: Common Agricultural Policy, EU, climate protection, nature conservation, peatland

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	i
Summary	i
Abbildungsverzeichnis	III
Tabellenverzeichnis	III
1 Einleitung	1
2 Natur- und umweltpolitische Ziele bei der Bewirtschaftung organischer Böden	3
3 Relevante Elemente der künftigen GAP	9
3.1 Die GAP im Kontext der EU-Fondsarchitektur	9
3.2 GAP und Moorschutz	10
3.2.1 Übergreifende Elemente	11
3.2.2 Elemente der 1. Säule der GAP	15
3.2.3 Elemente in der 2. Säule	22
4 Sonstige öffentliche Finanzquellen	35
4.1 Programm für Umwelt- und Klimapolitik (LIFE)	35
4.2 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung	37
4.3 Waldklimafonds	38
5 Handlungsoptionen zum Schutz organischer Böden und Förderung einer standortangepassten Bewirtschaftung	41
5.1 Standortangepasstes Management	41
5.2 Grünland	42
5.2.1 Allgemeiner Grünlandschutz	44
5.2.2 Standortspezifischer Grünlandschutz	44
5.2.3 Anreiz zur Umwandlung von Dauergrünland durch die anderen Greening-Komponenten	45
5.3 Wald	46
6 Moorschutz: Konflikte zwischen Förderzielen der GAP	47
7 Durch andere Politikfelder gesetzte Rahmenbedingungen	49
8 Empfehlungen	51
9 Danksagung	54
10 Literatur	55
11 Verordnungen	58

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Gesamtkonstruktion der GAP und der Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2014 bis 2020	10
--------------	--	----

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Übersicht über die Vorschläge zum finanziellen Rahmen für die 1. Säule der GAP nach 2013	16
Tabelle 2:	Übersicht über die Vorschläge zum Greening	20
Tabelle 3:	Übersicht über die Vorschläge zum finanziellen Rahmen für die 2. Säule der GAP nach 2013	24
Tabelle 4:	Übersicht über die ELER Maßnahmen mit möglichem Bezug zum Moorschutz (relevante Inhalte und potentielle Empfänger)	26
Tabelle 5:	Überblick über die Artikel der ELER-VO unter denen einzelne Maßnahmen mit Bezug zum Moorschutz programmiert werden können.	27

1 Einleitung

Ende Dezember 2013 erfolgte die Veröffentlichung der Basisrechtsakte der EU-Agrarreform geführt. Die beschlossene Reform enthält Elemente zur Integration von umwelt- und klimapolitischen Zielen in die GAP, die auch für den Moorschutz relevant sind. Die vorliegende Studie wurde im Rahmen des vom Bundesamt für Naturschutz (BfN) geförderten Forschungs- und Entwicklungsvorhabens „Moorschutz in Deutschland – Optimierung des Moormanagements in Hinblick auf den Schutz der Biodiversität und der Ökosystemleistungen“ (FKZ: 3511820500) erstellt. Gegenstand der Studie sind die möglichen Auswirkungen des Reformpakets und der einzelnen Maßnahmen auf den Moorschutz. Die Studie basiert auf den im Dezember 2013 veröffentlichten Rechtstexten. Spätere Änderungen und die Entwürfe zur nationalen Ausgestaltung konnten in dieser Studie nicht berücksichtigt werden.

Die Studie stellt in Kapitel 2 die zum Teil miteinander konkurrierenden Ziele des Natur- und Klimaschutzes für die Bewirtschaftung organischer Böden dar. Kapitel 3 beschreibt die Reformelemente und hebt die für den Moorschutz relevanten Ansatzstellen und Aspekte besonders hervor. Kapitel 4 geht kurz auf drei andere Finanzquellen für Moorschutzmaßnahmen ein, das Programm für Umwelt- und Klimapolitik (LIFE), den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und den Waldklimafonds. In Kapitel 5 werden Optionen zur Umsetzung von Klima- und Naturschutzziele vorgestellt. Kapitel 6 reißt das Themenfeld der Konflikte zwischen den verschiedenen Förderzielen der GAP bzw. von Schutzziele des Naturschutzes, die bei der Umsetzung von Moorschutzmaßnahmen zu berücksichtigen sind, kurz an. Kapitel 7 beleuchtet den Einfluss anderer Politikfelder auf die Chancen zur Umsetzung von Moorschutzprogrammen. Daran schließen sich Empfehlungen zur besseren Berücksichtigung von Aspekten des Moorschutzes bei der Ausgestaltung und Umsetzung der GAP in Deutschland an.

Im Zusammenhang mit der GAP-Reformdebatte hat das Thünen-Institut verschiedene Publikationen und Stellungnahmen vorgelegt, auf die in dieser Stellungnahme aufgebaut wird und auf die hier verwiesen wird:

GRAJEWSKI et al. (2011) Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014: eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011.

FORSTNER et al. (2012) Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013.

FREIBAUER et al (2012a) The CAP post 2013: Ineffective for mitigating climate change. EuroChoices,, Band 11, Heft 3, S. 4-8.

FREIBAUER et al. (2012b) Ansätze für die Definition für Gebietskulissen für den GLÖZ-Standard 7: „Schutz von Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden einschließlich eines Erstumbruchverbots“.

ISERMEYER und WEINGARTEN (2012) GAP-Reform: Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 22. Oktober 2012.

RÖDER et al. (2013) Faktencheck Agrarpolitik: Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2013. Thünen Working Paper 11.

OSTERBURG et al. (2013): Handlungsoptionen für den Klimaschutz in der deutschen Agrar- und Forstwirtschaft, Thünen Report 11.

Schmidt et al. (2014): Biodiversitätsrelevante Regelungen zur nationalen Umsetzung des Greenings der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2013, Thünen Working Paper 20.

Da der Großteil der kohlenstoffreichen Böden in Deutschland Moore sind, wird im Folgenden der Begriff „Moorschutz“ für alle Maßnahmen verwendet, die zur nachhaltigen Nutzung und Erhaltung kohlenstoffreicher Böden beitragen, und deren Ziele im Bereich des Arten- und Biotop- sowie des Klimaschutzes liegen.

2 Natur- und umweltpolitische Ziele bei der Bewirtschaftung organischer Böden

Der Schutz organischer Böden ist aus verschiedenen Gründen für den Natur- und Umweltschutz relevant. Hinsichtlich des Umweltschutzes sind hier insbesondere Aspekte des Klimaschutzes und des Gewässerschutzes von Interesse. Aus Sicht des Klimaschutzes ist die Anhebung des Grundwasserstandes die entscheidende Maßnahme, um die Treibhausgasemissionen (THGE) entwässerter Moore zu reduzieren (DRÖSLER et al., 2013). Auch organische Böden mit geringeren Gehalten an organischer Substanz bzw. geringeren Torfmächtigkeiten emittieren in einer ähnlichen Größenordnung wie Moorböden (FREIBAUER et al., 2012b, LEIBER-SAUHEITL et al., 2014). Auch auf diesen Standorten ist eine Anhebung des Wasserstandes essentiell zur Reduzierung der Emissionen.

Nasse Moore wirken als Filter- und Reaktionsraum für anströmendes Grundwasser, daneben werden Nährstoffe durch Torfbildung festgelegt. Insbesondere Niedermoore beeinflussen den Nitrateintrag in Oberflächengewässer (TREPPEL, 2007). Kommt nitratreiches Grundwasser in Kontakt mit anaeroben kohlenstoffreichen Bodenschichten (Torf), so wird durch Denitrifikation Nitrat zu elementarem Stickstoff abgebaut (BLICHER-MATHIESEN & HOFFMANN, 1999). In entwässerten Mooren dagegen wird im Zuge der Mineralisierung des Torfes Stickstoff freigesetzt. Aufgrund des engeren C:N-Verhältnisses des Torfes ist dieser Effekt in Niedermooren größer als in Hochmooren. Des Weiteren wird in entwässerten Mooren der Abbau von Nitrat aus anströmendem Grundwasser verringert. Diese Effekte sind besonders intensiv, wenn nitrathaltiges Wasser durch Rohrdränung direkt in Vorfluter abgeführt wird und somit der Kontakt mit der wassergesättigten Zone umgangen wird (TIEMEYER und KAHLE, 2014). Um Moore als Nährstoffsенke zu nutzen oder auch Stoffausträge zu reduzieren, sollten daher möglichst naturnahe Wasserstände angestrebt werden, die sowohl optimale Bedingungen für die Denitrifikation bieten als auch ein Torfwachstum ermöglichen. Ein Überstau ist insbesondere auf stark degradierten Niedermoorstandorten zu vermeiden, da dieser sowohl mit erhöhten Methanemissionen (DRÖSLER et al., 2013) als auch mit einer verstärkten Phosphat-Freisetzung verbunden sein kann (ZAK et al, 2010).

Natürliche Moore sind Kohlenstoffsенken und weitgehend klimaneutral, während entwässerte Moore sowohl Kohlenstoff- als auch Treibhausgasquellen darstellen. Durch die Erhöhung des Wasserstandes können THGE aus drainierten Moorflächen deutlich verringert werden. Die C-Speicherfunktion von Mooren kann bei nahezu vollständiger Vernässung und Etablierung einer naturnahen Moorvegetation aber erst langfristig wieder hergestellt werden. Die Höhe der Treibhausgaseinsparung ist von der Höhe des Wasserstandes, den Bodeneigenschaften sowie von der sich einstellenden Vegetation abhängig. Die größte Vermeidung von Treibhausgasen je Flächeneinheit kann dann erreicht werden, wenn im Zuge einer Wiedervernässung naturnahe Wasserregimes mit Grundwasserständen an bzw. knapp unter der Geländeoberkante wiederhergestellt werden (DRÖSLER et al., 2013). Bei ganzjährigem Überstau mit Bildung eutropher Flachseen können Methanemissionen die Treibhausgasminderung durch Vernässung wesentlich beeinträchtigen. Aufgrund der vielfältigen Einflussfaktoren können zwar Risikofaktoren für erhöhte Metha-

nemissionen genannt, aber keine generalisierten Aussagen getroffen werden (TIEMEYER et al., 2013). Bei diesen Wasserständen ist mit der jetzigen Technik und den verfügbaren Kulturen eine herkömmliche landwirtschaftliche Nutzung der Standorte nahezu ausgeschlossen. Grob vereinfacht kann man davon ausgehen, dass eine Umwandlung von Acker zu extensiv genutztem Grünland, ohne Veränderung des Wasserstandes, die Emissionen um ungefähr 5 t CO_{2äq} /ha/a reduzieren kann (FLESSA et al., 2012, S. 228).

Für den Naturschutz sind der Wasserstand und die Nutzungsintensität zwei wichtige Stellgrößen. Die Nutzungsextensivierung bzw. die Beibehaltung extensiver Nutzungsformen hat meist eine deutlich höhere Bedeutung für die Ziele des Naturschutzes. So strebt die ‚Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt‘ eine Extensivierung der Nutzung auf 20 % der Niedermoore bis 2020 an (BMU, 2007). Mit einer reinen Nutzungsextensivierung ohne Anhebung des Wasserstandes sind allerdings nur vergleichsweise geringe Einsparungen der THGE zu erreichen (DRÖSLER et al., 2013).

Für viele geschützte Arten und sekundäre Ökosysteme, die heute auf entwässerten Torfen und anderen kohlenstoffreichen Böden zu finden sind, sind Wasserstände, die aus Sicht des Klimaschutzes optimal wären, zu hoch (z. B. Pfeifengraswiesen, artenreiche Feuchtwiesen). Hier besteht ein Zielkonflikt zwischen Arten- und Klimaschutz, da an diesen Standorten weiterhin eine Torfmineralisierung stattfindet, wenn diese Biotop erhalten werden sollen. Des Weiteren gibt es unterschiedliche Präferenzen bei der Flächenauswahl. Betrachtet man die einzelne Fläche, so ist es für den Klimaschutz oft in der ökonomischen Betrachtung am effizientesten, sich vorrangig auf die intensiv genutzten Standorte zu konzentrieren und den Wasserstand deutlich anzuheben (vgl. SCHALLER et al., 2013). Demgegenüber stehen beim biotisch motivierten Moorschutz oft Flächen im Fokus, deren Nutzung schon vergleichsweise extensiv ist, da hier die Kosten pro Fläche geringer sind und das Potential für die Entwicklung artenreicher bzw. naturnaher Lebensgemeinschaften eher gegeben ist. Während Maßnahmen zur Anhebung des Wasserstandes meist nur realisiert werden können, wenn ein Zugriff auf eine größere zusammenhängende Fläche besteht, können Extensivierungsmaßnahmen schlagspezifisch umgesetzt werden. Dieser theoretische Gegensatz in der Abgrenzung prioritärer Handlungskulissen relativiert sich allerdings in der Praxis. So ist es in intensiv genutzten Gebieten tendenziell schwieriger, zeitnah einen Zugriff auf eine entsprechende Fläche zu realisieren. Die Extensivierung der Landnutzung erfolgt im Normalfall auch über eine größere zusammenhängende Fläche. Dies ermöglicht es, Randeffekte zu minimieren und anspruchsvolleren Arten einen Lebensraum zu bieten.

Während viele gefährdete Arten auf eine extensive Nutzung¹ angewiesen sind (z. B. Arten der Feuchtwiesen und Wiesenbrüter), ist die Wirkung der Intensität der Nutzung auf die THGE sehr komplex. Entscheidend für die Höhe der THGE sind die Wasserstände, die häufig mit der Nutzungsintensität korrelieren. Geht der Kohlenstoffexport durch Ernte bei Extensivierungsmaßnahmen zurück, verringert sich damit dieser Teil der Kohlenstoffbilanz. Wie sich jedoch die Ver-

¹ Im Sinne von einer geringen Zahl an Bewirtschaftungseingriffen insbesondere im Frühjahr und Frühsommer sowie einem geringen Einsatz an Betriebsmitteln (Düngung und Pflanzenschutzmitteln).

änderung des Verhältnisses zwischen verringerter Primärproduktion und verringerter Ökosystematmung auf die Gesamtemissionen auswirkt, ist stark standortabhängig. Dazu kommt, dass auf der Fläche verbleibende Biomasse, z. B. nach Mulchen oder Beweidung, standort- und vegetationspezifische Auswirkungen auf die THGE hat. Eine verringerte Stickstoffdüngung kann eine Verringerung der – allerdings sehr schwer standortspezifisch prognostizierbaren – Lachgasemissionen bewirken. Inwieweit dieser Effekt auf organischen Böden größer als auf Mineralböden ist, kann im Augenblick nicht beantwortet werden.

Auf Grundlage der beschriebenen Zusammenhänge können die Instrumente der GAP auf ihre Eignung zur Umsetzung von Naturschutz- und Klimaschutzzielen beurteilt werden. Dabei sind zwei Arten von Instrumenten zu unterscheiden, nämlich Instrumente, die

- a) entweder unmittelbar zur Erreichung der Ziele des Moorschutzes beitragen, oder
- b) die Voraussetzung für die Umsetzung der vorher genannten Instrumente schaffen und deren Akzeptanz steigern.

Unter a) sind folgende Maßnahmen zu nennen:

1. Wasserstand
 - i. Anhebung des Gebietswasserstandes (Wiedervernässung) bzw. bessere jahreszeitliche Steuerung (jahreszeitliche Regulierung der Entwässerungsgräben),
 - ii. Anhebung und Regulierung des Wasserstandes auf der Einzelfläche (Drainmanagement),
2. extensive (Grünland-)Nutzung (Beweidung, Mahd, partieller Nutzungsverzicht)
 - i. Aufrechterhaltung extensiver Nutzungen
 - ii. Einführung extensiver Nutzungen
3. Sonstige nasse extensive Bewirtschaftung (Paludikulturen)

Soll mit der Förderung einer extensiven Nutzung die Aufgabe der Flächennutzung verhindert werden, so ist zu bedenken, dass ohne Nutzung meist höhere Wasserstände realisiert werden. Somit schränkt die Beibehaltung einer extensiven Nutzung die Möglichkeit den maximalen Klimaschutzeffekt auf einer Fläche zu realisieren eventuell ein. Paludikulturen sind ein Ansatz Wertschöpfungsketten für die Nutzung organischer Böden bei hohen Grundwasserständen zu entwickeln, die nicht vollständig auf öffentliche Transferzahlungen angewiesen sind. Unter dem Begriff Paludikulturen werden verschiedenste Landnutzungen zusammengefasst (u. A. Anbau von Torfmoosen, Anbau von Röhricht- und Riedpflanzen, Anbau von Arzneipflanzen, Beweidung mit Wasserbüffeln, Erlenanbau). Die wesentliche Gemeinsamkeit dieser Nutzungen besteht darin, dass sie bei bodennahen Wasserständen durchgeführt werden, die zumindest einen weitgehenden Erhalt des Torfkörpers erlauben. Die Etablierung von Paludikulturen kann in Einzelfällen zu Konflikten zwischen Zielen des Naturschutzes, des Klimaschutzes bzw. der Erhaltung der regionalen Wertschöpfung führen. Wenn die Erzeugung von Massenprodukten angestrebt wird, die wie Rohrglanzgras oder Schilf positiv auf Düngung reagieren, besteht ein systemimmanenter ökonomischer Anreiz zur Steigerung des Betriebsmitteleinsatzes. Diese Steigerung kann zu Lasten von

Biodiversitäts- und anderen Umweltzielen gehen. Des Weiteren sollte die Einführung gebietsfremder Arten vermieden werden (BfN, 2012).

Um die Akzeptanz der unter a) genannten Maßnahmen zu steigern, gibt es verschiedene Ansatzpunkte (b). Hier sind insbesondere drei Aspekte zu nennen: Investitionen in eine angepasste Technik, räumliche Entzerrung unterschiedlicher Nutzungsansprüche und Beratung über eine standortangepasste Landnutzung. Die nachfolgenden Investitionen könnten zu einer standortangepassten Bewirtschaftung beitragen:

- Anlagen zur Steuerung des Abflusses (regulierbare Wehre) in vorhandenen Grabensystemen,
- Anlagen zum Drainmanagement in vorhandenen Drainsystemen,
- standortangepasste Landtechnik (z. B. Terra-Bereifung),
- Weideinfrastruktur,
- Einrichtungskosten für Paludikulturen² bzw. bei Waldumbaumaßnahmen.

Bei den genannten Maßnahmen ist zu berücksichtigen, dass sie hinsichtlich der Ziele des Klima- und Naturschutzes auf Mooren als ambivalent anzusehen sind. Wenn die genannten Maßnahmen nicht in ein langfristiges Moorschutzkonzept eingebunden sind, können sie kontraproduktiv für die Ziele des Klima- und Naturschutzes sein, da sie evtl. erst eine intensive Landnutzung ermöglichen bzw. diese Form der Landnutzung wirtschaftlich stabilisieren. Ziel der genannten Investitionen sollte es sein, eine Wasserstandsanehebung in entwässerten Moorböden zu ermöglichen.

Zusätzlich zu einer Arrondierung von Flächen kann über eine Entflechtung von Nutzungsansprüchen versucht werden, die Flächennutzungen so im Raum zu verteilen, dass der mittlere Wasserstand im Gebiet angehoben werden kann. Gegenwärtig ist die Tiefe der Entwässerung oft so eingestellt, dass zu jedem Zeitpunkt die Ansprüche der Kultur mit der geringsten Nässetoleranz erfüllt werden. Diese auch jahreszeitlich unterschiedliche Toleranz ist ein Ansatzpunkt für eine Optimierung des Gebietswasserstandes. Selbst in Gewannen, in denen ausschließlich Ackerbau erfolgt, besteht hier aus Sicht des Klimaschutzes ein gewisser Handlungsspielraum. Dieser Wirkmechanismus soll mit folgendem Beispiel verdeutlicht werden. Winterungen und Mais sind unterschiedlich empfindlich bezüglich eines Überstaus im Winter. Für den Maisanbau ist z. B. die Höhe des Grundwasserstandes im Winter von nachrangiger Bedeutung, solange die Fläche ab spätestens Mitte April und im Herbst befahrbar ist. D. h. in Gewannen, in denen nur Mais angebaut wird, kann aus landwirtschaftlicher Sicht im Winter und Vorfrühling ein deutlich höherer Grundwasserstand toleriert werden, als wenn auf der Fläche (vereinzelt) Winterungen angebaut würden. Dies kann höhere Grundwasserstände im Sommer nach sich ziehen, da das Ausgangsniveau zu Beginn der Vegetationsperiode höher ist, als wenn im Winter die Drainage auf die Ansprüche

der empfindlichsten Kultur eingestellt wird. Die direkte Wirkung pro Flächeneinheit für den Klimaschutz ist in diesem Beispiel wohl vergleichsweise gering, da die Wasserstände im Sommer für den Moorschwund entscheidend sind. Größere Effekte dürften sich in Gewannen realisieren lassen, in denen sowohl Grünland- als auch Ackerschläge zu finden sind. Instrumente, die sich bei der Entflechtung von Nutzungsansprüchen bewährt haben, sind die Gewannebewirtschaftung, der freiwillige Nutzungstausch und die Flurbereinigung.

Durch Beratung und Information (insbesondere über Demonstrationsbetriebe) kann die flächige Umsetzung alternativer bzw. neuer Bewirtschaftungsvarianten flankiert und die Etablierung beschleunigt werden. Eine Beratung wird insbesondere dann erfolgreich sein, wenn mit der Umstellung der Nutzen für den Bewirtschafter nennenswert steigt (höheres Einkommen, weniger Arbeitszeit, höheres Ansehen, ...) und das Risiko sowie die Anpassungskosten (Investitions- und Lernkosten) überschaubar sind.

Ist eine Nutzungsaufgabe angestrebt, wird man meist am Kauf der Fläche nicht vorbeikommen. Vor diesem Hintergrund ist zu bedenken, dass eine Förderung von einzelbetrieblichen Investitionen die Landwirtschaft in einer Region langfristig stabilisiert und somit die Kosten für den Flächenerwerb erhöht. Aus diesem Grunde ist eine gezielte räumliche Steuerung (regionales Targeting) von Investitionsförderung und Baugenehmigungen erforderlich, um die Gefahr erhöhter Flächenkonkurrenzen zu verringern. Ein Ansatz wäre hier der Ausschluss von Moorböden vom Flächennachweis für den Neubau von Ställen oder Biogasanlagen. Zu ihrer effizienten Anwendung müssen allerdings die Zielvorstellungen zur Entwicklung der Moorflächen räumlich explizit in einer ausreichenden Konkretisierung vorliegen.

Schließlich ist es für die Umsetzung eines ambitionierten Moorschutzprogrammes entscheidend, dass ausreichend Mittel bereitgestellt werden. Somit stellt sich die Frage, welche Mittel für Moorschutzprogramme bereitstehen und wie diese erhöht werden können.

Mit dieser Studie sollen insbesondere die folgenden Fragen beantwortet werden:

- Was sind die zielführendsten Instrumente zur Umsetzung von Klima- und Naturschutzmaßnahmen auf Moorböden in der neuen GAP?
- Wie können diese Instrumente flankiert werden, um die Akzeptanz von Moorschutzprojekten zu steigern?
- Welche Optionen bieten sich an, um die für Moorschutzprojekte verfügbaren Mittel zu erhöhen?

3 Relevante Elemente der künftigen GAP

3.1 Die GAP im Kontext der EU-Fondsarchitektur

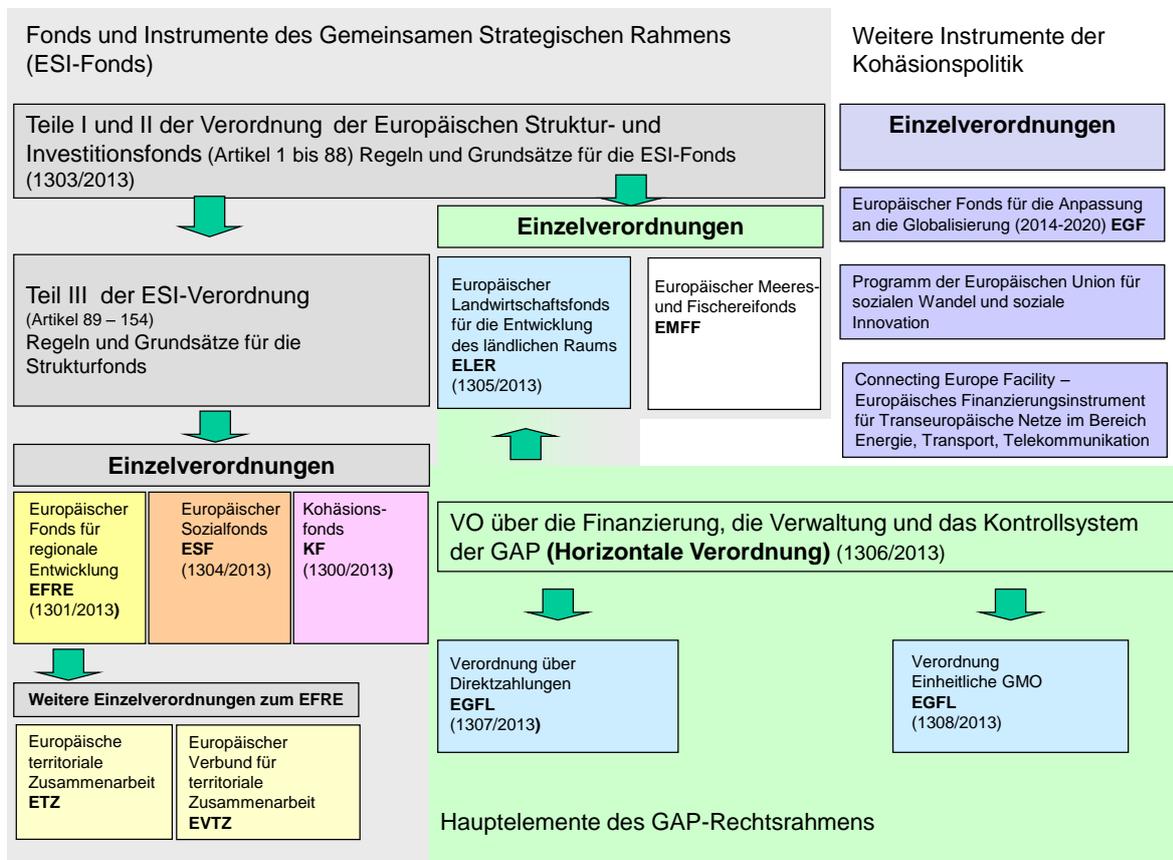
Die GAP soll einen wesentlichen Beitrag zur Europa-2020-Strategie leisten. Die Europa-2020-Strategie löst die bisherige Lissabon-Orientierung ab. Dafür wurden neue strategische Steuerungsinstrumente eingeführt.

Neu in der Verordnungsarchitektur sind eine Verordnung für die Europäischen Struktur- und Investitionsfonds (ESI) (EU/1303/2013), die übergeordnete Regelungen für den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) (EU/1305/2013), die Strukturfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF) trifft, und die Horizontale Verordnung (HZ-VO) (EU/1306/2013), die bislang getrennte Regelungen für die 1. und 2. Säule der GAP in einer Finanzierungs- und Kontrollverordnung zusammenfasst.

Das Ziel der Europäischen Kommission ist, eine größere Kohärenz sowohl zwischen dem ELER und den Strukturfonds als auch zwischen dem ELER und dem Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) herzustellen. Die ESI-VO führt wesentliche strategische Steuerungsinstrumente ein und schafft auch einen gemeinsamen Umsetzungsrahmen v. a. für die investiven Maßnahmenbereiche des ELER und der Strukturfonds. Die HZ-VO fokussiert demgegenüber v. a. auf eine Vereinheitlichung des Verwaltungs- und Kontrollsystems der in das Integrierte Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) einbezogenen Maßnahmen der 1. und 2. Säule der GAP. Die EU-Förderpolitik für den ländlichen Raum ist somit in ein komplexes Geflecht von Rechtsverordnungen eingebunden (siehe Abbildung 1).

Ein zentrales Element einer stärkeren Orientierung an der Europa-2020-Strategie ist der Gemeinsame Strategische Rahmen (GSR) auf EU-Ebene, der die Ziele der Europa-2020-Strategie für alle GSR-Fonds in thematische Ziele übersetzt. Diese thematischen Ziele werden in den Einzelverordnungen aufgegriffen und konkretisiert. In der ELER-VO sind dies sechs EU-Prioritäten und die übergreifenden Zielsetzungen Innovation, **Umweltschutz, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an dessen Auswirkungen**. Auf nationaler Ebene ist analog zum GSR eine Partnerschaftsvereinbarung zu treffen, in der die wesentlichen Handlungsfelder für die Ländlichen Entwicklungsprogramme und Operationellen Programme festgelegt werden. Am Endpunkt dieses hierarchischen Strategieaufbaus stehen die Programme selbst. In der Gestaltung der Ländlichen Entwicklungsprogramme bestehen größere Freiheitsgrade als in der Förderperiode 2007 bis 2013. Es besteht allerdings die Notwendigkeit, die Orientierung an den EU-Prioritäten und damit an den thematischen Zielen herauszuarbeiten.

Abbildung 1: Gesamtkonstruktion der GAP und der Kohäsionspolitik in der Förderperiode 2014 bis 2020



GMO-Gemeinsame Marktorganisation

Quelle: Grajewski et al. (2011), angepasst.

Parallel zur angestrebten stärkeren Abstimmung des ELER mit den Strukturfonds findet eine stärkere Verbindung der 1. Säule und der 2. Säule der GAP statt. Maßgeblich sind hier das sogenannte Greening der Direktzahlungen, und die Optionen, freiwillig gekoppelte Zahlungen einzuführen, die Landwirtschaft in benachteiligten Gebieten innerhalb der 1. Säule zu fördern sowie Mittel von der 1. in die 2. Säule umzuschichten.

3.2 GAP und Moorschutz

Die Europäische Kommission hat für die künftige Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) mehrere Ziele definiert. Diese sind eine rentable Nahrungsmittelerzeugung, die **nachhaltige Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen** und **Klimamaßnahmen** sowie eine ausgewogene räumliche Entwicklung (Europäische Kommission, 2011a). Insbesondere soll die Ressourceneffizienz im Hinblick auf ein intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum der Landwirtschaft und ländlichen Gebiete im Einklang mit der Strategie „Europa 2020“ gesteigert werden. Ferner beabsichtigt die Kommission, einen Budgetanteil von mindestens 20 % für Maßnahmen mit einem klimapoliti-

schen Bezug vorzusehen (Europäische Kommission, 2011). Auffällig ist, dass die Kommission in den Legislativvorschlägen im Zusammenhang mit „Klimamaßnahmen“ und „Klimapolitik“ oftmals nicht zwischen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel unterscheidet. Dadurch verbleibt den Mitgliedstaaten diesbezüglich ein größerer Gestaltungsspielraum, verbunden mit einer größeren Eigenverantwortung³. In Deutschland ist der Erhalt des organischen Bodenkohlenstoffs auf kohlenstoffreichen Standorten (meist Moore und Anmoore) eines der wichtigsten Handlungsfelder zur Senkung der THGE im Bereich der Landnutzung (vgl. UBA, 2012).

Im Folgenden werden die wichtigsten Punkte der Verordnungen mit ihrer Relevanz für den Moorschutz im Agrarbereich und ländlichen Raum herausgearbeitet. Die Wirkung auf die Ziele des Moorschutzes hängt stark von der Ausgestaltung und Implementierung der Reform auf Ebene der Mitgliedstaaten und Regionen ab. Überlegungen zur Ausgestaltung der Reform in Deutschland finden sich im nachfolgenden Kapitel.

Als Reformelemente mit potentieller Relevanz für Klimapolitiken sind zu nennen:

- geänderte Definitionen zur Flächenabgrenzung,
- entkoppelte Einheitszahlungen je Mitgliedstaat,
- „gebundene“ Zahlungen in der 1. Säule (insbesondere Greening),
- Auflagen und Sanktionsmechanismen (Cross Compliance und Greening),
- Flexibilität zwischen den Säulen,
- Budgetziele in der 2. Säule,
- Kofinanzierungssätze in der 2. Säule,
- Einrichtung von Beratungssystemen,
- Neue Förderinstrumente in der 2. Säule.

3.2.1 Übergreifende Elemente

3.2.1.1 Flächendefinitionen

Wesentliche Änderungen und Erweiterungen bei den Flächendefinitionen erfolgen an drei Textstellen. Diese sind die bestehende Definition von Dauerkultur sowie von Grünland und das neue Element der ökologischen Vorrangfläche (ÖVF).

³ So könnten die Küsten- und Hochwasserschutzmaßnahmen als Anpassungsmaßnahme an den Klimawandel betrachtet werden, die zumindest in den Bundesländern des Nordens einen finanziell bedeutsamen Umfang einnehmen.

Im Gegensatz zur jetzigen Regelung wird der Begriff „**Dauerkultur**“ nicht mehr an die Erzeugung bestimmter Produkte gebunden. Als Dauerkulturen werden Flächennutzungen definiert, die nicht in die Fruchtfolge einbezogen sind, für die Dauer von mindestens fünf Jahren auf den Flächen verbleiben und wiederkehrende Erträge liefern (EU/1307/2013 (DZ-VO) Art. 4 (g)). Ausgenommen hiervon ist lediglich Dauergrünland. Diese Änderung könnte es ermöglichen, z. B. Röhrichte, die regelmäßig gemäht werden (z. B. als Substrat für die Verbrennung), in die förderfähige Fläche einzubeziehen. Diese Einbeziehung würde den Abstand in der Wirtschaftlichkeit zwischen Paludikulturen einerseits und einer Acker- oder Grünlandnutzung (mit Entwässerung der Standorte) andererseits deutlich verringern.

Die Beihilfefähigkeit von landwirtschaftlichen Kulturen wird über Zollcodegruppen definiert. Ob mit Schilf und Binsen bestandene Flächen als beihilfefähig anerkannt werden können, ist unklar, da beide in den Zollcodegruppen 14 und 46 explizit erwähnt werden (EU/927/2012). Schilf und Binsen gelten aufgrund ihrer Einordnung in die Zollcodes 16 und 46 als Flechtwaren. Diese fallen nicht unter die Erzeugnisse des Anhang I des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und sind damit im Rahmen der GAP nicht beihilfefähig. Dieser Ausschluss kann nur durch Änderung des Anhangs I des AEUV oder ggf. durch Änderung der Zollcode-Zuordnungen aufgehoben werden.⁴ Dass eine solche Änderung vorgenommen wird, ist unwahrscheinlich. Folglich bleiben bestehende, mit Schilf bewachsene Flächen vermutlich auch künftig von GAP-Beihilfen ausgeschlossen.

Nach DZ-VO Art. 32 behalten Flächen ihre Beihilfefähigkeit unabhängig von ihrer gegenwärtigen Bewirtschaftung und Bodenbedeckung, soweit sie im Jahr 2008 beihilfefähig waren und im Rahmen der Umsetzung der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (RL 92/43/EWG), der Vogelschutzrichtlinie (RL 2009/147/EG) oder Wasserrahmenrichtlinie (RL 2000/60/EG) die Kriterien für die Beihilfefähigkeit nicht mehr erfüllen. Bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen verlieren somit **nicht** ihre Beihilfefähigkeit, auch wenn sie nicht mehr landwirtschaftlich genutzt werden und z. B. von Schilf bestanden sind, soweit die Wiedervernässung im Rahmen der Umsetzung der genannten Richtlinien erfolgt. Damit entfällt für Moorschutzprojekte die Kompensationszahlung für entgangene Direktzahlungen aufgrund von Nutzungsaufgabe oder -änderung.

Beim „**Dauergrünland**“ wurde die bisherige Definition erweitert (DZ-VO Art. 4 (h)). So können auf Dauergrünland „auch andere für die Beweidung geeignete Pflanzenarten wachsen [...], sofern Gras und andere Grünfütterpflanzen weiterhin vorherrschen“. Des Weiteren besteht für die Mit-

⁴ Ein Alternative ist eine möglichst wenig restriktive Auslegung der Zollcodegruppen. So werden Erzeugnisse von Kurzumtriebsplantagen der Zollcodegruppe 06 02 90 41 (Lebende Pflanzen und Waren des Blumenhandels; andere lebende Pflanzen, Forstgehölze) eingeordnet. Diese Einordnung dürfte auch Kurzumtriebsplantagen mit Weiden (*Salix* sp.) beinhalten, obwohl Weiden in den Zollcodegruppen 14 und 46 explizit genannt sind. Ansatzpunkte bieten hier die Zollcodegruppen 06 02 90 99, 06 04 90 99 und 12 14 90 99.

Ein weiterer relevanter Aspekt des Anhang I ist, dass Beihilfen, die im Rahmen des ELER für 'Anhang I Produkte gewährt werden, mit der Notifizierung des ELER-Programmes automatisch beihilferechtlich notifiziert sind. Diese Notifizierung betrifft sowohl den EU-Anteil als auch die nationale Kofinanzierung (ELER-VO Art. 81 und Art 82). Sowohl für Forstmaßnahmen als auch rein national finanzierte Beihilfen muss eine gesonderte beihilferechtliche Genehmigung durch die Kommission eingeholt werden.

gliedstaaten die Möglichkeit, die Kulisse um solche Weideflächen zu erweitern, auf denen Gras und andere Grünfütterpflanzen nicht vorherrschend sind, wenn diese Fläche Bestandteil etablierter Beweidungssysteme ist. Bei entsprechender nationaler Ausgestaltung erlaubt diese Regelung die Integration von Beständen mit hohen Anteilen an Zwergsträuchern, Binsen und Sauergräsern in die Förderkulisse der 1. Säule.

Die Einbeziehung weiterer Flächen in die Beihilfefähigkeit stärkt die Wirtschaftlichkeit extensiver Landnutzungsverfahren und erleichtert somit ihre Etablierung bzw. Beibehaltung. Wenn ein vollständiger Nutzungsverzicht oder eine weitgehende Nutzungsumwidmung (z. B. Paludikulturen) vom Naturschutz angestrebt wird, ist diese Erweiterung beihilferechtlich weitestgehend unkritisch. Im Falle der Nutzungsaufgabe bzw. -umwidmung beihilfefähiger Flächen kann der Flächennutzer aufgrund der Ausnahmeregelung nach DZ-VO Art. 32 weiterhin in den Genuss der Direktzahlungen kommen. Voraussetzung ist, dass diese Nutzungsänderung der Umsetzung der FFH-, WRRL oder Vogelschutzrichtlinie dient. Diese Verbindung wird sich sowohl für die Etablierung von Paludikulturen als auch für die Aufgabe der landwirtschaftlichen Nutzung auf organischen Böden meist herstellen lassen, wenn diese Änderung der Landnutzung aus Sicht der jeweiligen Schutzziele gewünscht ist. Nachteilig wirkt sich die Erweiterung dahingehend aus, dass eine Etablierung von Paludikulturen auf Grünland eine Grünlandumwandlung im Sinne des Greenings sein kann (DZ-VO Art. 45). Eine Grünlandumwandlung liegt vor, wenn die Paludikultur die Kriterien nach DZ-VO Art. 4(h) nicht erfüllt (z. B. Sphagnum-Farming). In wieweit hier die Ausnahmeregelung nach DZ-VO Art. 43 (10)⁵ gilt und falls ja, wie diese anzuwenden ist, ist gegenwärtig offen.

Basierend auf den Vorschlägen für die Abgrenzung der "Flächennutzungen im Umweltinteresse" („**ökologischen Vorrangfläche**“) (DZ-VO Art. 45) könnte sich die beihilfefähige Fläche in Deutschland geringfügig vergrößern. Prinzipiell kritisch zu sehen ist die Anerkennung von Gräben an Ackerflächen als ÖVF, da diese Anerkennung indirekt die Landwirtschaft auf Feuchtstandorten und ihre Entwässerung fördert.

3.2.1.2 Einrichtung von Beratungssystemen

Der landwirtschaftlichen Betriebsberatung wird in der GAP-Reform eine besondere Bedeutung beigemessen. Die Etablierung von landwirtschaftlichen Beratungssystemen ist an zwei Stellen in der GAP-Reform verankert (EU/1306/2013 (HZ-VO) Art. 13 und EU/1305/2013 (ELER-VO) Art. 15 bzw. Art. 28 (4)).

In der HZ-VO werden die Mitgliedstaaten unter dem Titel III verpflichtet, ein System zur Beratung der Begünstigten in Fragen der Bodenbewirtschaftung und Betriebsführung einzurichten, das

⁵ Dieser Absatz räumt innerhalb von Gebieten, die nach Wasserrahmen, Vogelschutz- oder Habitatrichtlinie ausgewiesen sind, den jeweiligen Schutzzielen Vorrang vor den Greening-Auflagen ein.

durch öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Einrichtungen getragen werden kann. Das Betriebsberatungsangebot muss mindestens folgende Punkte abdecken (HZ-VO Art. 12 (2)):

- die Beratung der Landwirte zu Cross Compliance, Greening, zu Umweltwirkungen der Landbewirtschaftung (insbesondere im Zusammenhang mit den Anforderungen der Wasserrahmenrichtlinie und dem Einsatz von Pestiziden),
- zur nachhaltigen Entwicklung der wirtschaftlichen Tätigkeit und zu
- Innovationen.

Dieses Pflichtprogramm kann durch die Mitgliedstaaten um Beratungsangebote hinsichtlich Betriebsumstellung und Einkommensdiversifizierung, Risikomanagement und Information zu den in der nationalen Gesetzgebung festgelegten Auflagen an die Betriebsführung, dem Schutz der Biodiversität und des Wassers sowie zum Thema „Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen“ ergänzt werden (HZ-VO Art. 13 (3)).

Anhang I der HZ-VO macht nähere Angaben zum Inhalt der landwirtschaftlichen Betriebsberatung im Bereich Klimaschutz, -anpassung, sowie dem Biodiversitäts- und Wasserschutz. Unter dem Thema „Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Folgen“ soll die Beratung über folgende Punkte informieren, die im Kontext mit dem Moorschutz von Relevanz sind:

- voraussichtliche Auswirkungen des Klimawandels,
- Treibhausgasemissionen infolge bestimmter Landbewirtschaftungsmethoden,
- potentieller Beitrag des Agrarsektors zur Eindämmung des Klimawandels durch verbesserte Bewirtschaftungsmethoden in der Landwirtschaft, Agroforstwirtschaft und durch hofeigene Projekte von erneuerbaren Energien.

Im Bereich der Biodiversität und des Wasserschutzes sind Beratungsangebote nur insoweit verpflichtend, wenn sie GLÖZ⁶- oder GAB⁷-Auflagen aufgrund der einschlägigen Richtlinien (FFH-, Vogelschutz- und Wasserrahmenrichtlinie) betreffen.

Beratungsdienste spielen in der neuen ELER-Verordnung eine wichtige Rolle. Die wesentlichen Handlungsfelder zur klimafreundlichen Bewirtschaftung unterscheiden sich auf kohlenstoffreichen Böden wesentlich von denen auf „normalen“ landwirtschaftlichen Nutzflächen. Aus diesem Grund sollten hier gezielte Beratungsangebote gemacht werden und best-practice Betriebe als Multiplikatoren gefördert werden. Die Verpflichtung zur Einrichtung von Beratungssystemen ist, verbunden mit den Finanzierungsmöglichkeiten über die ELER-Programme, als Chance zu sehen, einen Förderschwerpunkt im Bereich Wissensvermittlung und Innovationen für mehr Ressourceneffizienz aufzubauen und Anbaumethoden stärker zu etablieren, die den Bodenkohlenstoff

⁶ Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand.

⁷ Grundanforderungen an die Betriebsführung.

erhalten. Auch könnte in diesem Zusammenhang eine Naturschutzberatung für land- und forstwirtschaftliche Betriebe etabliert werden.

In der Förderung von Beratungsdiensten nach ELER-VO Art. 15 sind künftig die Beratungsanbieter und nicht mehr die beratenen Unternehmen Zuwendungsempfänger. Dadurch wird die Programmabwicklung deutlich vereinfacht. Für die Förderung nach Art. 28 sind weiterhin die landwirtschaftlichen Betriebe die Zuwendungsempfänger. Künftig sollen auch Gruppenberatungen und Beraterschulungen förderfähig sein. Die Einrichtung von Beratungsdiensten wird, wie oben dargelegt, über die HZ-VO verbindlich festgeschrieben.

3.2.2 Elemente der 1. Säule der GAP

Im Zuge der GAP-Reform sollen in der 1. Säule drei Hauptziele erreicht werden:

1. Verringerung der Unterschiede im mittleren Niveau der Zahlungen je ha zwischen den Mitgliedstaaten,
2. Angleichung der Zahlungen innerhalb einer Region eines Mitgliedstaates (Ablösung des historischen Modells durch ein Regionalmodell),
3. Stärkung des Elements der „gebundenen“ Zahlungen (darunter eine obligate Ökologisierungskomponente (Greening)).

Aus Punkt 1 ergibt sich für die nächste Finanzperiode für Deutschland eine nationale Obergrenze von durchschnittlich 5,06 Mrd. Euro pro Jahr für Zahlungen im Rahmen der 1. Säule (siehe Tabelle 1). Punkt 2 ist für Deutschland ohne praktische Relevanz, da Deutschland mit dem Jahr 2013 den Umstieg in ein Regionalmodell mit einheitlichen Flächenprämien je Bundesland vollendet hat. Bis zum Jahr 2019 sollen die Prämien auf ein bundesweit einheitliches Niveau angeglichen werden (Agra Europe, 2014). Punkt 3 führt zu einer deutlich größeren nationalen Entscheidungshoheit bei den Mitgliedstaaten. Während bisher nur die Umschichtung in die 2. Säule und gekoppelte Zahlungen in bestimmten Sektoren zulässig waren, erhöht sich sowohl der Verteilungsspielraum als auch die Zahl der möglichen Instrumente deutlich (vgl. Tabelle 1).

Im Gegensatz zu den Maßnahmen der 2. Säule gilt für alle an Eigenschaften des Betriebes (Art. 41, Art. 48 und Art. 61), des Betriebsleiter (Art. 50) oder der Bewirtschaftung (Art. 52) **gebundene Zahlungen** der 1. Säule nur eine einjährige Verpflichtung. Aus diesem Grunde sollte die Abwicklung einfacher und die Fehleranfälligkeit geringer sein als für vergleichbare Zahlungen in der 2. Säule, die häufig mehrjährige Verpflichtungszeiträume umfassen. Bei einer entsprechenden Ausgestaltung könnten ähnliche Ressourcenschutzwirkungen wie bei einigen Agrarumweltmaßnahmen erzielt werden, ohne das Budget der 2. Säule zu belasten. Tabelle 1 gibt einen Überblick über die „gebundenen“ Zahlungen und ihren maximalen Budgetanteil.

Für eine Umsetzung im Rahmen der 1. Säule bieten sich z. B. die Zahlung für benachteiligte Gebiete und die Förderung von Beweidungsverfahren an. Im Gegensatz zum jetzigen Art. 68 (EU/73/2009) ist eine explizite Förderung für (spezifische) landwirtschaftliche Tätigkeiten, die dem Schutz und der Verbesserung der Umwelt dienen, nicht mehr möglich, sondern es muss im Rahmen der genannten Sektoren eine Zahlung pro Fläche oder Kopf erfolgen. Über die gebundenen Zahlungen besteht tendenziell die Möglichkeit, Bewirtschaftungen zu fördern, die in ihrer Wirkung der von Agrarumweltmaßnahmen mit geringen Auflagen ähneln. Hier ist z. B. eine Grundförderung für Grünland oder extensive Weidesysteme möglich.

Eine positive Netto-Wirkung für den Moorschutz wird mit entsprechenden Maßnahmen nicht zwangsläufig erreicht. Für die Bewertung ist eine falldifferenzierte Betrachtung erforderlich. Eine positive Wirkung im Sinne des Arten- und Biotopschutzes ist bei entsprechender Ausgestaltung insbesondere durch die Förderung einer extensiven Grünlandnutzung oder die Entlastung des Budgets in der 2. Säule möglich, wenn die eröffneten Spielräume in der 2. Säule für gezielte Moorschutzmaßnahmen genutzt werden. Daneben ist zu erwarten, dass sich im Vergleich zu entkoppelten Zahlungen die gebundenen Zahlungen weniger im Produktionsfaktor Boden kapitalisieren. Dies kann zur Folge haben, dass Moorschutzmaßnahmen, die mit dem Erwerb von Flächen verbunden sind, kostengünstiger realisiert werden können.

Tabelle 1: Übersicht über die Vorschläge zum finanziellen Rahmen für die 1. Säule der GAP nach 2013

Instrument	Festlegung
Nationale Obergrenze (D) (1. Säule) (in Mrd. € p. a.)	5,06
Flexibilität zwischen den Säulen (Art.14) (max. Sätze in % des Ausgangsbudgets)	(<15%)
Gebundene Zahlungen	
Greening (Art. 43 ff.)	30%
Umverteilungsprämie (Art. 41 ff.)	(<30%)
Zahlung für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen (Art. 48 ff.)	(< 5%)
Zahlung für Junglandwirte (Art. 50 ff.)	< 2%
Fakultative gekoppelte Stützung (Art. 52 ff.)	(< 8%)
	(+< 2% für Eiweißpflanzen)
Kleinerzeugerregelung (Art. 61 ff.)	< 10%

in Klammern: Implementierung für den Mitgliedstaat fakultativ

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Art. 14 DZ-VO eröffnet die Möglichkeit, bis zu 15 % des nationalen Budgets zwischen der 1. Säule und 2. Säule umzuschichten. Aus Sicht des Moorschutzes ist eine möglichst weitreichende Umschichtung von Mitteln in die 2. Säule anzustreben, da von Zahlungen im Rahmen der 1. Säule keine nennenswerten positiven Effekte auf dieses Ziel ausgehen.

3.2.2.1 Greening

Mit dem Greening („Zahlung für dem Klima- und Umweltschutz förderliche Landbewirtschaftungsmethoden“, DZ-VO Kap. 2) sollen die Direktzahlungen mit einer Bereitstellung von ökologischen Leistungen verbunden werden. Offenbar soll dies nicht zuletzt der Legitimation dieser Zahlungen dienen. Das Greening besteht aus drei Elementen:

- einem Mindestmaß an Anbaudiversifizierung,
- Grünlanderhalt auf einzelbetrieblicher Ebene,
- und der Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen.

Ökologisch wirtschaftende Betriebe (gem. VO 834/2007) und Kleinerzeuger sind als green-by-definition Betriebe de facto vom Greening ausgenommen. Ferner sind für Dauerkulturflächen keine besonderen Greening-Auflagen zu erfüllen. Innerhalb von Natura-2000-Gebieten und Gebietskulissen der Wasserrahmenrichtlinie sind die Greening-Auflagen nur insoweit einzuhalten, wie sie mit den Zielen der genannten Richtlinien vereinbar sind (DZ-VO Art. 43).

Tabelle 2 gibt einen Überblick über die wesentlichen Auflagen im Greening. Betriebe, die an einem Umweltzertifizierungssystem teilnehmen, können sich von den Greening-Auflagen befreien lassen, wenn die Teilnahme an der Zertifizierung im Vergleich zum Greening einen äquivalenten oder höheren Betrag für Klima und Umwelt erbringt (**Äquivalenzprinzip**). Allerdings müssen die Auflagen des Zertifizierungssystems für jedes der drei Elemente des Greening (Anbaudiversifizierung, Grünlanderhalt, ÖVF) mindestens die Umweltwirkung des Greenings erbringen. Analoges gilt für die Anrechenbarkeit von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) (Art. 28 ELER-VO). Hier müssen die Auflagen der AUKM mindestens der Greening-Auflage entsprechen und durch eine AUKM muss mindestens eine Greening-Auflage **vollständig** abgedeckt werden. Eine Teilerfüllung einer einzelnen Greening-Auflage durch die Teilnahme an AUKM ist somit nicht möglich. Aus diesen Gründen gehen wir davon aus, dass das Äquivalenzprinzip keine praktische Relevanz haben wird.

Für den Moorschutz sind trotzdem evtl. zwei Elemente des Äquivalenzprinzips von – wenn auch eher theoretischem oder strategischem – Interesse: (6.) „Grünland auf moorigen/ nassen Böden (ohne Einsatz von Dünger und Pflanzenschutzmittel)“ und (8.) „Umwandlung von Acker in extensiv genutztes Grünland“ (DZ-VO Annex VIA). Was genau mit dem ersten Punkt gemeint ist, bzw. auf welche Flächen er sich bezieht (jegliches Grünland oder nur Wechselgrünland), ist im Augenblick noch ungeklärt. Zu bedenken ist, dass für eine Anerkennung die Förderung im Rahmen von AUKM (Art. 28 ELER-VO) obligat ist. Das heißt, dass Flächen, die freiwillig im Rahmen von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen (ohne Förderung im Rahmen des ELER) oder investive Naturschutzmaßnahmen (andere Artikel der ELER-VO) umgewandelt wurden, nicht angerechnet werden können. Ferner stellt die Verknüpfung von Greening und AUKM eine ernstzunehmende verwaltungstechnische Herausforderung dar. Wenn man der Auffassung ist, dass die oben aufgeführten Tatbestände auf die ÖVF-Verpflichtung angerechnet werden sollen, ist ein anderes Vor-

gehen zweckmäßiger. Die Liste der ÖVF kann mittels eines Antrages an die Kommission um Ackerflächen ergänzt werden, die in Grünland umgewandelt wurden und extensiv bewirtschaftet werden.⁸ In diesem Fall entfällt erstens die Einzelfallprüfung, warum der Landwirt die Fläche umgewandelt hat, und zweitens muss ein Landwirt nicht seine gesamte ÖVF Verpflichtung über diese eine Maßnahme erbringen. Unbeschadet davon muss geprüft werden, wann die Fläche umgewandelt wurde. Diese Maßnahme kann nur dann einen nennenswerten Umwelteffekt entfalten, wenn nicht überwiegend bereits erfolgte Umwandlungen angerechnet werden. Um dies sicherzustellen, bietet sich eine entsprechend ausgestaltete Stichtagsregelung an.⁹

Der **Grünlandschutz** ist vorrangig auf regionaler Ebene umzusetzen. Die Referenzgrünlandfläche ergibt sich aus der Fläche, die 2012 gemeldet wurde, zzgl. der im Jahr 2015 im LPIS¹⁰ erfassten Grünlandfläche. Beim regionalen Modell muss jede Grünlandumwandlung genehmigt werden, wenn ein vorher definierter regionaler Grenzwert überschritten wird.¹¹ Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, die regionale Auflage um betriebliche Auflagen zu ergänzen, um die Überschreitung der 5 %-Schwelle zu verhindern. Insbesondere bei einer rein regionalen Umsetzung dieser Greening-Auflage besteht die Gefahr, dass Betriebe, die Grünland umbrechen wollen, diese Flächen vorübergehend in „green by definition“-Betriebe bzw. Betriebe, die keine Direktzahlungen erhalten, verschieben. Für diese Betriebe gelten die Auflagen zur Grünlanderhaltung nicht. Dieser primär regionale Ansatz wird um einen flächenspezifischen Ansatz ergänzt. Demnach müssen die Mitgliedstaaten für „umweltsensibles“ Grünland innerhalb des Natura-2000-Netzwerkes ein Umbruchverbot etablieren. Auf diesen Flächen ist nicht nur die Umwandlung von Grün- in Ackerland, sondern auch die flächige Zerstörung der Narbe im Rahmen der Grünlanderneuerung untersagt. Dieses Umbruchverbot gilt für Grünlandbestände mit einem hohen naturschutzfachlichen Wert, u. a. auf Moorböden und in Feuchtgebieten. Da die Lebensraumtypen und die Habitate der Anhang-Arten weiterhin über Cross-Compliance geschützt sind, stellt sich die Frage, inwieweit es hier zu einer Doppelsanktionierung kommen kann. Die Kulisse, innerhalb der ein flächenspezifisches Umbruchverbot gilt, kann durch Mitgliedsstaaten um Flächen außerhalb des Natura-2000-Netzwerkes ergänzt werden. Art. 45 DZ-VO und der Entwurf zum delegierten Rechtsakt weisen dabei explizit auf Grünland auf kohlenstoffreichen Böden hin.

Die Anbaudiversifizierung wird keine nennenswerten Auswirkungen auf den Moorschutz haben. Wenn Deutschland Zwischenfrüchte und Leguminosen als ÖVF anerkannt, werden die ÖVF keinen nennenswerten zusätzlichen positiven Umwelteffekt haben, da ein Verbesserungseffekt weitgehend ausbleiben würde. Bei Anwendung der im Entwurf des delegierten Rechtsaktes vor-

⁸ Eine Aufnahme von umgewandeltem Ackerland in die Liste der ÖVF ist frühestens im Jahr 2017 im Zuge der Evaluierung der ÖVF durch die Kommission möglich.

⁹ Wie sich in diesem Zusammenhang das Doppelförderungsverbot umsetzen lässt, ist im Augenblick noch offen. (Ein analoges und akutes Problem ist die Anrechnung von im ELER geförderten Erstaufforstungen auf die ÖVF-Verpflichtung).

¹⁰ Land parcel information system (System zur Identifikation der Flächen im InVeKoS).

¹¹ Hinsichtlich des Prozentsatzes ist augenblicklich nur bekannt, dass dieser kleiner oder gleich 5% ist.

geschlagenen Bewertungsfaktoren kann zumindest auf nationaler Ebene der Bedarf an ÖVF rechnerisch über die bestehenden Zwischenfrüchte, Ackerbrachen und Flächen mit Leguminosen fast vollständig gedeckt werden. Prinzipiell kritisch zu sehen ist die Anerkennung von Gräben als ÖVF, da diese Anerkennung indirekt die Landwirtschaft auf Feuchtstandorten und ihre Entwässerung fördert. Eine regionale Umsetzung der ÖVF-Verpflichtung bietet für den Moorschutz gewisse Chancen. Auch bei der regionalen Erbringung muss mindestens die Hälfte der Verpflichtung auf einzelbetrieblicher Ebene nachgewiesen werden. Für die regionale Erbringung können Brachen, Landschaftselemente, Pufferstreifen und Aufforstungen angerechnet werden. Die Option der regionalen Erbringung von ÖVF hat aus unserer Sicht zwei Vorteile. Erstens können ÖVF räumlich gesteuert und so zur Pufferung oder Verbindung von wertvolleren Flächen dienen. Zweitens muss evtl. für Elemente, die ohnehin in der Landschaft liegen, nicht zusätzlich ein Verfügungsnachweis (z. B. Pachtvertrag für eine Hecke im Gemeindebesitz) verwaltet werden. Gegen die Umsetzung dieser Option sprechen mehrere Gründe. Erstens müssen von den Verwaltungen Gebietskulissen definiert werden. Zweitens ist das im delegierten Rechtsakt angedachte Verfahren zur Bestimmung der Art und des Umfangs der Verpflichtungen für den einzelnen Landwirt und zur Sanktionierung evtl. zu ahndender Verstöße sehr aufwändig. Drittens wird bei einer regionalen Umsetzung die Fläche der bereitgestellten ÖVF geringer sein als bei einer rein betrieblichen Umsetzung. Dies hat mehrere Ursachen. Erstens ist es unwahrscheinlich, dass es den Landwirten gelingt alle anrechenbaren Flächen, die sich nicht in ihrer Verfügungsgewalt befinden, „einzusammeln“. Zweitens wird ein Teil der Betriebe aus betrieblichen Gründen auf mehr als 5% seiner Ackerfläche ÖVF bereitstellen. Bei einer regionalen Umsetzung kommt es hier zu einer stärkeren Saldierung der einzelbetrieblichen Verpflichtungen. Drittens werden die Landwirte einen gewissen „Sicherheitsaufschlag“ hinsichtlich des Umfangs der von ihnen bereit gestellten ÖVF einplanen, da die Nicht-Einhaltung der ÖVF-Verpflichtung zu relativ hohen Kürzungen der Direktzahlungen führt. Aus statischen Gründen kann der prozentuale Sicherheitsaufschlag umso kleiner ausfallen, je mehr ÖVF von einer Einheit (Betrieb bzw. Region) absolut bereitgestellt werden müssen.¹² Über die ÖVF erfolgt prinzipiell nur eine Bereitstellung von Flächen, Maßnahmen zur ökologischen Aufwertung sind über AUKM oder andere Maßnahmen (z. B. Vertragsnaturschutzmaßnahmen) abzugelten.

¹² Die Argumente zwei und drei führen dazu, dass auch bei einer kollektiven Erbringung von ÖVF weniger ÖVF bereitgestellt werden als wenn der Umfang der Verpflichtung nur auf der einzelbetrieblichen Ebene geregelt wird.

Tabelle 2: Übersicht über die Vorschläge zum Greening

Greeningelement	Näheres zur Ausgestaltung
Allgemeines	
max. Sanktion in % der Greening-Zahlung	ansteigend von 100% auf 125%
Green-by-Definition	Ökobetriebe, Kleinerzeuger, Dauerkulturen
Anbaudiversifizierung	
max. Anteil der flächenstärksten Kultur	75%
Grünlandumwandlung	
Bezugsebene	Fläche / Betrieb / Region
Referenzjahr	2012 + Neu-Grünland (2015)
max. Umwandlung	5% (ab 7% nur mit Genehmigung)
Flächenspezifisches Umbruchverbot	Obligat: sensibles Grünland innerhalb der NATURA-2000-Kulisse (Lebensraumtypen; Habitats der Anhang Arten, Feucht- und Moorgrünland) Fakultativ: weiteres Grünland außer- und innerhalb der Natura-2000-Gebietskulisse insbesondere Grünland auf kohlenstoffreichen Böden
Ökologische Vorrangfläche	
Anteil in % der Ackerfläche	5% (evtl. ansteigend auf 7%)
Produktion zulässig	Zwischenfrüchte, Leguminosen, Randstreifen, Ackerflächenstilllegung, Landschaftselemente, Kurzumtriebsplantagen
Sonstiges	Kollektive Erbringung möglich
Gewichtung nach ökologischer Wertigkeit	Ja
Sonstiges	(max. 50% kollektive bzw. regionale Erbringung)

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Auf die Auswirkungen der Vorschläge insbesondere auf den Erhalt des Grünland und des Bodenkohlenstoffs wird in Kapitel 6 eingegangen.

Durch die Einführung von Greening wird de facto zusätzlich zu Cross Compliance ein zweiter Satz an Auflagen eingeführt, den die Betriebe einhalten müssen, um die Direktzahlungen in voller Höhe zu erhalten. Allerdings gibt es bei diesen Auflagen z. T. Überschneidungen zwischen den einzelnen Bereichen. Ferner ist für Verstöße gegen die Greening-Auflagen ein von den Sanktionen im Cross-Compliance-System unabhängiger Sanktionsmechanismus vorgesehen. Die Sanktion soll bis zum 1,25fachen der Greening-Komponente betragen. Wenn nicht – wie bei Cross Compliance – die gesamten Zahlungen der 1. Säule als Basis für Sanktionen herangezogen werden, verringert sich die Durchsetzungskraft der Auflagen. Betriebe mit höheren, auflagenbedingten Kosten könnten dann leichter auf eine Einhaltung und damit nur auf einen Teil der 1.-Säule-Zahlungen verzichten. Zudem ist in der Diskussion, dass die Sanktionen bei nur teilweiser Nichteinhaltung von Greening-Auflagen oder bei Verstoß nur gegen eine der drei Anforderungen entsprechend geringer ausfallen sollen. Dies würde einen teilweisen „Ausstieg“ aus dem Greening zusätzlich erleichtern.

3.2.2.2 Cross Compliance-Auflagen

Neben den Greening-Auflagen, die im vorherigen Abschnitt dargestellt worden sind, sieht die HZ-VO nur noch einen GLÖZ-Standard mit Bezug zum Moorschutz vor. Dies ist der GLÖZ 6 „Erhalt des organischen Kohlenstoffs im Boden“. Für dessen Umsetzung ist allerdings die Beibehaltung des Verbots des Abrennens von Stoppelverbrennung ausreichend. Der im ursprünglichen Vorschlag der EU-Kommission enthaltene GLÖZ 7 zum einzelflächenbezogenen Umbruchverbot für Grünland in Feuchtgebieten und auf kohlenstoffreichen Böden findet sich in der verabschiedeten Verordnung nicht wider. Inhalte dieses Standards wurden teilweise in die flächenspezifische Greening-Auflage zur Grünlanderhaltung überführt. Im Greening ist für die Mitgliedsstaaten nur der Schutz von Moorböden und Feuchtflächen innerhalb der Natura-2000-Gebietskulisse obligatorisch vorgeschrieben. Zur fachlichen Bewertung dieser Maßnahmen und Vorschlägen zur Ableitung einer Kulisse mit organischen Böden sei auf die entsprechenden Stellungnahmen verwiesen (Freibauer et al., 2012b).

Die zwei Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) mit einer Verbindung zum Moorschutz (Einhaltung der Auflagen der FFH- und Vogelschutzrichtlinie) bleiben bestehen. In den nach den obigen Richtlinien ausgewiesenen Gebieten unterliegen Verstöße gegen die nach Landesrecht geltenden Vorschriften neben Bußgeldern zusätzlich einer Sanktion nach Cross Compliance. So fällt beispielsweise die Änderung des Wasserhaushalts (z. B. neue Entwässerung) unter den Projektbegriff und ist somit genehmigungspflichtig. Demgegenüber besteht für die Grünlandumwandlung nur eine Anzeigepflicht mit Genehmigungsvorbehalt (vgl. u.a. BayStMELF & BayStMUG, 2013, S. 24).

Bei der Bewertung eines Sanktions- und Kontrollsystems ist zu berücksichtigen, dass ein **Sanktionsmechanismus** umso wirksamer ist, je geringer der Vorteil des Verstoßes, je höher die Wahrscheinlichkeit entdeckt zu werden und je höher die mögliche Sanktion ist. Insbesondere, wenn Fachrecht maßgeblich über Cross Compliance kontrolliert und sanktioniert wird, ist eine Voraussetzung für die Wirksamkeit, dass alle relevanten Betriebe und Flächen über die GAP-Förderinstrumente erreicht werden und somit den Cross-Compliance -Auflagen unterliegen. Die Absenkung des Niveaus an entkoppelten Zahlungen, sei es durch Umschichtung in die 2. Säule oder durch Einführung von gebundenen Zahlungen, führt dazu, dass die mögliche Sanktionshöhe bei Verstößen gegen die Cross-Compliance-Auflagen zurückgeht, wenn die Bußgelder nach Ordnungsrecht nicht erhöht werden. Ferner erhöhen die Greening-Auflagen für einige Betriebe im Vergleich zur Vorperiode die Kosten, die mit der Gewährung von Direktzahlungen verbundenen Auflagen einzuhalten. Angesichts der begrenzten Reduzierung des Direktzahlungsniveaus und der meist geringen zusätzlichen Kosten zur Erfüllung der Greeningauflagen ist nicht mit einem relevanten Ausstieg von ganzen Betrieben aus dem Direktzahlungssystem zu rechnen. Landwirte werden aber weiterhin die Bewirtschaftung einzelner „Risikoflächen“ vermeiden, auf denen die Einhaltung der GLÖZ-Standards problematisch ist und die daher zu Prämienabzügen auf die gesamten Direktzahlungen des Betriebs führen können (BENNETT et al., 2006). Bei den Greening-Auflagen könnte ein strategischer Verzicht auf Direktzahlungen dagegen ein relevantes Problem

werden, da die Sanktionen hier geringer ausfallen und die Nichteinhaltung von Greeningauflagen den Erhalt des größten Teils der Basisprämie nicht gefährdet.

Im Zusammenhang mit der Sanktionierung von Verstößen gegen das Ordnungsrecht im Förderrecht, sei es über Cross-Compliance oder Greening, ist auf folgenden Sachverhalt hinzuweisen. Wenn die sich aus dem Fachrecht ergebenden Kontrollintensitäten und Sanktionshöhen deutlich geringer sind als diejenigen, die sich aus dem Förderrecht der GAP ableiten, besteht für einige Betriebe von vorneherein ein Anreiz auf die Förderung im Rahmen der GAP zu verzichten, und nur die fachrechtlichen Sanktionen zu riskieren. Der Anreiz aus dem Förder- und Kontrollsystem der GAP auszusteigen steigt, je höher die Auflagen zur Gewährung der Prämie sind und je größer die Differenz hinsichtlich Kontrollintensität und Sanktionshöhe zwischen der förder- und der fachrechtlichen Auflage ist.

3.2.3 Elemente in der 2. Säule

In der neuen ELER-Verordnung (EU/1305/2013) wird der Moorschutz über zwei der insgesamt sechs EU-Prioritäten für die Entwicklung des ländlichen Raums adressiert. In Art. 5 der ELER-VO werden die entsprechenden Prioritäten wie folgt definiert:

„(4) Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung von Ökosysteme die mit der Land- und Forstwirtschaft in Verbindung stehen mit Schwerpunkt auf den folgenden Bereichen:

(a) Wiederherstellung, Erhaltung und Steigerung der biologischen Vielfalt, auch in Natura-2000-Gebieten, und in Gebieten, die aus naturbedingten oder anderen Gründen benachteiligt sind, der Landbewirtschaftung mit hohem Naturschutzwert, sowie des Zustands der europäischen Landschaften;

(b) Verbesserung der Wasserwirtschaft; einschließlich des Umganges mit Düngemitteln und Schädlingsbekämpfungsmitteln

(c) Verhinderung der Bodenerosion und Verbesserung der Bodenbewirtschaftung;

(5) Förderung der Ressourceneffizienz und Unterstützung des Agrar-, Ernährungs- und Forstsektors beim Übergang zu einer kohlenstoffarmen und klimaresistenten Wirtschaft mit Schwerpunkt auf den folgenden Bereichen:

(a) Effizienzsteigerung bei der Wassernutzung in der Landwirtschaft;

(b) Effizienzsteigerung bei der Energienutzung in der Landwirtschaft und der Nahrungsmittelverarbeitung;

(c) Erleichterung der Versorgung mit und stärkere Nutzung von erneuerbaren Energiequellen, Nebenerzeugnissen, Abfällen, Rückständen und anderen Ausgangserzeugnissen außer Lebensmitteln für die Biowirtschaft;

(d) Verringerung der aus der Landwirtschaft stammenden Treibhausgas- und Ammoniakemissionen;

(e) Förderung der Kohlenstoff-Speicherung und -Bindung in der Land- und Forstwirtschaft;

Alle Prioritäten müssen den übergreifenden Zielsetzungen Innovation, Umweltschutz, Eindämmung des Klimawandels und Anpassung an seine Auswirkungen Rechnung tragen.“

Durch die Ex-ante-Konditionalitäten werden die ELER-Programme über die Erwägungsgründe zur GAP-Reform hinaus formal mit der Strategie „Europa 2020“ verknüpft. Nur für Bereiche, in denen im Rahmen der Stärken-Schwächen Analyse und der Partnerschaftsvereinbarung ein Bedarf identifiziert wurde, können auch Fördermaßnahmen programmiert werden. Die Kommission plant, den konkreten, quantifizierbaren Beitrag der ELER-Programme zu den strategischen Zielen der EU zu überprüfen. Allerdings dürften die unmittelbaren Konsequenzen dieser Evaluierung auf die ELER-Programme gering sein. In den diskutierten Vorgaben zum Monitoring und zur Evaluierung der ELER-Programme werden für die Moorschutz relevanten Maßnahmen anspruchsvolle, quantitative „Ergebnisindikatoren“ (result indicators) vorgeschlagen:

- Reduktion von Methan- und Lachgasemissionen durch ELER-geförderte Projekte, in Tonnen CO₂-Äquivalenten,
- Land- und Forstwirtschaftsfläche unter Managementverträgen, die zur Erhöhung der Kohlenstoffvorräte beitragen, in Hektar und Prozent der LF und (getrennt) in Hektar und Prozent der Forstfläche,

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die Bewirtschaftung organischer Böden nennenswerte Auswirkungen auf sechs der 16 „Wirkungsindikatoren“ (Impact indicators) zur Beurteilung der GAP (1. und 2. Säule) haben kann:

- Treibhausgasemissionen der Landwirtschaft,
- Feldvogelindikator,
- HNV-Farmland,
- Wasserqualität,
- organischer Bodenkohlenstoff,
- Bodenerosion.

3.2.3.1 Finanzierung der 2. Säule

In der 2. Säule müssen mindestens 30 % der EU-Mittel für Maßnahmen mit Umwelt- und Klimabezug vorgesehen werden (Art. 59). Diese 30 % können durch folgende Maßnahmen erbracht werden:

- Investitionsmaßnahmen mit Agrarumwelt- und Klimabezug (Art. 17),
- Forstmaßnahmen (Art. 21, 34),

- Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) (Art. 28),
- Ökologischer Landbau (Art. 29),
- Natura-2000 Zahlungen (Art. 30)
- und Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete (Art. 31)

Eine pauschale Anrechnung von Maßnahmen auf das Budgetziel ist kritisch zu sehen, da z. B. der Beitrag von Maßnahmen nach Art. 31 zu Zielen des Umwelt- und Klimaschutzziele fraglich ist.

Tabelle 3 gibt einen Überblick über die Kofinanzierungssätze für Maßnahmen der 2. Säule bzw. der äquivalenten 1.-Säule-Maßnahmen Hinsichtlich des Gesamtbudgets ist davon auszugehen, dass für Deutschland in der nächsten Förderperiode deutlich weniger Mittel bereitstehen. Die nationale Finanzausstattung (D) (2.Säule) ohne Umschichtung 1. in 2. Säule liegt bei 1,2 Mrd. Euro p. a. (in laufenden Preisen). Bei Nutzung der Option (Art. 14 der DZ-VO) der max. möglichen Umschichtung würde sich der Betrag um 0,75 Mrd. Euro p. a. erhöhen.

Tabelle 3: Übersicht über die Vorschläge zum finanziellen Rahmen für die 2. Säule der GAP nach 2013

	EU-Kofinanzierung
<hr/>	
max. „Kofinanzierungssätze“ in der 1. Säule	
Fakultativ gekoppelte Stützung	100%
Zahlung für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen	100%
<hr/>	
max. Kofinanzierungssätze in der 2. Säule (Art. 65 ELER-VO)	
Basis ¹⁾	53%
Übergangsgebiete ²⁾	75%
<hr/>	
abweichende Kofinanzierungssätze für	
LEADER, Kooperationen, Wissenstransfer	80%
Teilmaßnahmen mit Agrarumwelt- und Klimabezug (Art. 17, 21 (1a, b)28, 29, 30, 31, 34)	75%
Transfer von 1. in die 2. Säule	100%
<hr/>	

1) Alte Bundesländer und ehem. Regierungsbezirk Leipzig

2) Neue Bundesländer und ehem. Regierungsbezirk Lüneburg

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Für die „gebundenen“ Zahlungen aus der 1. Säule ist eine vollständige Finanzierung aus dem EU-Haushalt vorgesehen. Im Vergleich dazu sieht die ELER-VO einen Basis-**Kofinanzierungssatz** von 53 % in der 2. Säule für Deutschland vor. In den Übergangsgebieten (den bisherigen Ziel-1-Gebieten mit erhöhter EU-Kofinanzierung) liegt er bei 75 %. Höhere Sätze soll es nur für Maßnahmen im Bereich LEADER, Kooperationen und Wissenstransfer sowie Teilmaßnahmen mit Agrarumwelt- und Klimabezug geben.

Warum Maßnahmen mit Umwelt- und Klimabezug, die unter den Art. 20 „Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten“ programmiert werden, weder auf das Budgetziel angerechnet werden noch den erhöhten Kofinanzierungssatz erhalten, ist nicht inhaltlich nach-

vollziehbar, da im Art. 20 (1) Natura-2000-Gebiete und sonstige Gebiete von besonderem natürlichem Wert explizit genannt werden. Auch Maßnahmen nach Art. 21 (1d) „Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts“ der Waldökosysteme erhalten nur den Basis-Kofinanzierungssatz. Mittel, die von der 1. in die 2. Säule transferiert werden, müssen nicht national kofinanziert werden. Für diese Mittel besteht auch keine Zweckbindung.

Die höheren Kofinanzierungs- und Beihilfesätze für Maßnahmen mit Umwelt- oder Klimabezug sind positiv zu werten, da sie für die Mitgliedstaaten und Regionen einen Anreiz bieten, verstärkt in die Bereitstellung öffentlicher Agrar-Umweltgüter zu investieren.

3.2.3.2 Maßnahmen der ELER-VO mit Potential für den Moorschutz

Die ELER-Verordnung bietet eine Vielzahl von Fördermöglichkeiten für Moorschutzmaßnahmen. Anhang VI der Verordnung enthält eine indikative, also nicht abschließende und unverbindliche Liste der Maßnahmen mit Bedeutung für eine oder mehrere der EU-Prioritäten. Unter den Maßnahmen mit Bedeutung für mehrere EU-Prioritäten haben die folgenden besondere Potentiale für den Moorschutz:

- Art. 15 Beratungsdienste, Betriebsführungs- und Vertretungsdienste,
- Art. 17 Investitionen in materielle Vermögenswerte,
- Art. 35 Zusammenarbeit.

Aus der indikativen Liste der Maßnahmen von besonderer Bedeutung für Priorität 4 „Wiederherstellung, Erhaltung und Verbesserung der von der Land- und Forstwirtschaft abhängigen Ökosysteme“ sind folgende ELER-Maßnahmen von möglicher Relevanz für den Moorschutz:

- Art. 21 Investitionen für die Entwicklung von Waldgebieten und Verbesserung der Lebensfähigkeit von Wäldern,
- Art. 21 (1d) Investitionen zur Stärkung der Widerstandsfähigkeit und des ökologischen Werts der Waldökosysteme,
- Art. 28 Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen
- Art. 29 Ökologischer/biologischer Landbau,
- Art. 30 Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der Wasserrahmenrichtlinie,

- Art. 32 Zahlungen für aus naturbedingten oder anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete
- Art. 34 Waldumwelt- und -klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder.

Art. 20 (Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten) und fehlt in dieser Aufstellung. Tabelle 4 gibt einen Überblick über die Maßnahmen mit Bezug zum Moorschutz im ELER.

Die Dopplung der Maßnahmen für Offenland und Wald hat primär beihilferechtliche Gründe, da forstliche Maßnahmen als Nicht-Anhang-I-Maßnahme, auch wenn sie im EPLR programmiert werden, eine getrennte beihilferechtliche Notifizierung brauchen.

Tabelle 4: Übersicht über die ELER Maßnahmen mit möglichem Bezug zum Moorschutz (relevante Inhalte und potentielle Empfänger)

Artikel	Förderfähige Maßnahmen mit Bezug zum Moorschutz	Beihilfeberechtigt
15	Beratungskosten Kosten der Initialisierung des Beratungssystems Schulungskosten für Berater	Berater Institutionen die Beratungsdienste aufbauen bzw. Berater schulen
17	Investitionen (inkl. Flächenkauf) (nur Maßnahmen im Offenland) Planungs- und Ingenieurkosten	keine Einschränkung
20	Öffentlichkeitsarbeit Managementpläne Investitionen (keine Spezifizierung, inkl. Besucherlenkung) Planungs- und Ingenieurkosten	keine Einschränkung (Öffentliche Hand sollte im „Empfängerkonsortium“ eingebunden sein)
25	Investitionskosten (auch für Besucherlenkung) (nur Maßnahmen im Wald oder auf Lichtungen)	öffentliche und private Waldeigentümer
28	Aufnahme und Beibehaltung einer umwelt- bzw. klimafreundlichen Bewirtschaftung (zstl. Kosten bzw. Einkommensausfall)	Landwirte und andere Flächenbewirtschafteter (Offenland)
29	Aufnahme und Beibehaltung des ökologischen Landbaus (zstl. Kosten bzw. Einkommensausfall)	Landwirte und andere Flächenbewirtschafteter (Offenland)
30	Ausgleich von Auflagen, die über die allg. Baseline für AUKM hinausgehen	Landwirte und private Waldbewirtschafteter
31	Ausgleich von Bewirtschaftungsungleichheiten aufgrund von natürlichen und sonstigen (inkl. „rechtlichen“) Standortbedingungen	Landwirte
34	Aufnahme und Beibehaltung eines umwelt- bzw. klimafreundlichen Managements von Wäldern (zstl. Kosten bzw. Einkommensausfall)	Waldbewirtschafteter (mit Ausnahme des Staatswaldes)
35	Planung Kosten der Teilnehmerakquise und -vernetzung (Umsetzungskosten) (Öffentlichkeitsarbeit)	keine Einschränkung

Quelle: Eigene Zusammenstellung.

Gegen die Umsetzung ambitionierter Moorschutzmaßnahmen im ELER spricht, dass aufgrund der langen Vorlaufzeiten und vielen Unwägbarkeiten die Realisierung des pro Jahr geplanten Mittelabflusses mit einigen Risiken behaftet ist.

Die künftige ELER-Verordnung wird eine erweiterte Palette von Maßnahmenoptionen anbieten, Maßnahmen zur nachhaltigen Nutzung kohlenstoffreicher Böden zu fördern. Die Kommission drängt darauf, dass diese Gestaltungsmöglichkeiten von den Mitgliedstaaten genutzt werden. Dafür hat sie eine verbindliche Verknüpfung der ELER-Programme mit strategischen Zielen der EU zumindest im Bereich des Natur- und Klimaschutz geschaffen und steigende Anforderungen definiert, Zielbeiträge der Programme zu diesen Zielen zu quantifizieren. Unter den neuen Maßnahmen bieten Beratung, Wissenstransfer und die Europäische Innovationspartnerschaft interessante Anknüpfungspunkte für die Entwicklung und Umsetzung klimaschutzrelevanter Maßnahmen.

Tabelle 5 gibt einen Überblick, wie die Förderung einzelner Maßnahmen zur Umsetzung von klima- und naturschutzpolitischen Zielen im ELER programmiert werden könnte.

Tabelle 5: Überblick über die Artikel der ELER-VO unter denen einzelne Maßnahmen mit Bezug zum Moorschutz programmiert werden können.

Maßnahme	Artikel		
	Offenland	Wald	
Umsetzung	Wassermanagement	17, 20, (28?)	25, (34?)
	Flächenerwerb	17, 20	20, 25
	Planung	17,20	20, 25
	Extensive Bewirtschaftung	28, 29	34
Flankierend	Beratung	15, 28	
	Nutzungsentflechtung	17	
	Investition in angepasste Technik	17	25
	Öffentlichkeitsarbeit	20, 35	20, 35
	Ausgleich für rechtliche Auflagen	30, (31)	30
	Vernetzung	35	35
	Pilotprojekte	35	35

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die Möglichkeit, die Förderung nach verschiedenen Artikeln in einem Maßnahmenpaket zu verbinden, eröffnet die Chance, die Wirksamkeit von Maßnahmen im ELER deutlich zu steigern. Z. B. kann die Förderung von Investitionsmaßnahmen zum Dränmanagement (Art. 17) an die Verpflichtung zur Teilnahme an einer Beratung zur standortangepassten Bewirtschaftung organischer Böden (Art. 15) gebunden werden.

In der neuen ELER-VO ist es möglich, den selben physischen Fördertatbestand unter unterschiedlichen Artikeln in den ländlichen Entwicklungsprogrammen zu programmieren. In Abhängigkeit vom gewählten Artikel unterscheiden sich aber die Förderbedingungen z. T. erheblich. Um diese

Unterschiede besser herausarbeiten zu können, ist der folgende Abschnitt nach technischen Förderatbeständen gegliedert. Auf die Beratung wird nicht noch einmal eingegangen, hier sei auf Kapitel 3.2.1.2 verwiesen.

3.2.3.2.1 Investitionen im Offenland

In der Investitionsförderung gemäß Art. 17 wurden unterschiedliche, produktive und nicht-produktive Investitionen gebündelt, die in der bisherigen ELER-Verordnung auf verschiedene Schwerpunkte verteilt waren. Investitionen können für den Moorschutz eine wichtige Rolle spielen, etwa für die Infrastruktur zum Gebietswassermanagement bzw. Dränmanagement oder eine Anschubfinanzierung für eine standortangepasste Landtechnik bzw. Paludikulturen. Ferner erfolgt nach Art. 17 die Förderung der Flurbereinigung als ein entscheidendes Instrument zur Entflechtung von Nutzungsinteressen. Analog zur Flurbereinigung können auch andere Planungs- und Ingenieurkosten über den Art. 17 abgewickelt werden.

Investive Maßnahmen (z. B. Zaunbau für extensive Beweidungssysteme) sowie Flächenkauf oder Abgeltungen für langfristige Nutzungseinschränkungen sind wichtige Instrumente der Flächennutzungspolitik, z. B. im Rahmen von Moorrestaurierungsprojekten. Künftig wird eine Förderung auch von flächenbezogenen Investitionen in Umweltschutzvorhaben im Rahmen von Art. 17 (1d) möglich sein. Der Moor- und Feuchtgebietsschutz wird in den erläuternden Texten der Kommission explizit genannt (KOM, 2013). Ergänzend ist es auch bei AUKM nach Art. 28 künftig in begründeten Fällen möglich, die Förderung nicht jährlich zu gewähren, sondern über eine Einmalzahlung den Nutzungsverzicht zu kompensieren. Ob eine im Grundbuch festgeschriebene, dauerhafte Duldung einer Flächenvernässung durch eine Einmalzahlung über Art. 28 kompensiert werden kann, ist angesichts der bisher angewendeten Rückholklausel für freiwillige AUKM noch nicht geklärt. Weiterhin ist unklar, wie eine solche langfristig abgegoltene Nutzungseinschränkung kontrolliert werden soll. Hier besteht ein wesentlicher Unterschied zwischen der relativen einfachen Ex-post-Kontrolle für investive Maßnahmen und der deutlich aufwändigeren Kontrolle auf Basis einer Risikostichprobe, wie sie für mehrjährige Agrarumweltmaßnahmen vorgeschrieben ist.

Eine Förderung von Investitionen im Rahmen des Art. 20 ist für die Länder relativ unattraktiv, da Maßnahmen nach diesem Artikel weder auf das Budgetziel angerechnet werden können, noch in den Genuss erhöhter Kofinanzierungsraten kommen. Der einzige Vorteil von Art. 20 besteht darin, dass über diesen Artikel auch Maßnahmen zur Öffentlichkeitsarbeit abgewickelt werden können.

3.2.3.2.2 Nachhaltige Bewirtschaftung im Offenland

Über AUKM (Art. 28) können wie bisher wiederkehrende Bewirtschaftungsmethoden gefördert werden, die einen positiven Effekt für die Umwelt oder das Klima haben. Eine Förderung kann

auch für die Beibehaltung einer Bewirtschaftungsmethode gewährt werden, wenn diese ohne Förderung im Umfang zurückgehen würde. AUKM und der Ökologische Landbau (Art. 29) sind wie in der Vergangenheit nur förderfähig, wenn die Förderauflagen über die Mindestanforderungen (Baseline) hinausgehen. Diese Baseline ist über die Cross-Compliance(CC)-Standards, die Greening-Auflagen und zusätzliche Mindestanforderungen an Pflanzenschutz und Düngung festgelegt. Während konventionell wirtschaftende Betriebe die Greening-Auflagen mit Nachweispflicht einhalten müssen, gelten diese für ökologisch wirtschaftende Betriebe als per se erfüllt. Für Sonderkulturen wurden keine Greening-Anforderungen definiert.

Aufgrund des Greenings besteht ferner die Verpflichtung, eine ökologische Vorrangfläche zur Verfügung zu stellen. Der Flächenumfang soll zunächst 5 % der betrieblichen Ackerflächen (Referenz) betragen. Zu erwarten ist, dass mit der Meldung keine oder nur sehr geringe Qualitätsstandards der Landschaftselemente verbunden sein werden. Ähnlich wie in der Vergangenheit bietet es sich an, diese Lücke mit AUKM zur Entwicklung und Pflege ausgewählter Landschaftselemente zu schließen. Die Agrarumweltprämien für Randstreifenmaßnahmen auf ökologischen Vorrangflächen können im Vergleich zur Förderperiode 2007 bis 2013 geringer ausfallen, da bei der Prämienkalkulation als Referenz nicht mehr ein Produktionsverfahren und dessen entgangener Gewinn angesetzt werden muss, sondern zur Referenz Nicht-Produktion/ökologische Vorrangfläche kalkuliert werden kann. Grundsätzlich ist zu prüfen, inwieweit mittels begleitender, planerischer Maßnahmen und in Verbindung mit AUKM eine Lenkung der ökologischen Vorrangflächen im Raum möglich ist, um ein ökologisches Verbundsystem aufzubauen bzw. eine Wiedervernässung von organischen Böden zu begleiten (z. B. in Puffergebieten).

Wie oben ausgeführt wurde, müssen ökologisch wirtschaftende Betriebe die Greening-Auflagen nicht erfüllen. Ihr Produktionssystem wird als ökologisch höherwertig eingestuft als das von konventionell wirtschaftenden Betrieben. Die Greening-Auflagen werden im ökologischen Produktionssystem als per se erfüllt angesehen. Für die Berechnung der Prämienzahlung der Förderung des Ökologischen Landbaus ist hieraus zu folgern, dass zusätzliche Kosten und Einkommensverluste zur Einhaltung der Greening-Auflagen, die Bestandteile der jetzt aktuellen Prämienkalkulation sind, entfallen. Dies kann je nach Auswahl der Referenzsituation (mit konventioneller Bewirtschaftung und Einhaltung der Greening-Auflagen) zur Folge haben, dass die zukünftigen Prämien geringer ausfallen.

Im Vergleich zur Vorperiode sind die Änderungen der Förderausgestaltung vergleichsweise gering. Sowohl für Maßnahmen nach Art. 28 bzw. Art. 29 gilt, dass zukünftig Gruppen von Landwirten Antragsteller sein können. Den Gruppen kann ein Transaktionskostenaufwand von bis zu 30 % der Prämie und damit eine höhere Prämie als den Einzelteilnehmern (20 %) zugestanden werden. Die Gruppenvereinbarung hat den wesentlichen Vorteil, dass im Außenverhältnis für die Gruppe nur eine Verpflichtung abgeschlossen wird. Dies vergrößert die Flexibilität für die an der Gruppe beteiligten Landwirte, da im Innenverhältnis die Fläche jeden Landwirtes von Jahr zu Jahr variieren kann. Im Rahmen des Moorschutzes eröffnet die Gruppenvereinbarung insbesondere Chancen, wenn das Management über ein größeres Gebiet von verschiedenen Landwirten aufei-

nander abgestimmt werden muss (z. B. angepasstes Gebietswassermanagement) bzw. der Erfolg einer Maßnahme von Einflüssen abhängt, die nur begrenzt vom einzelnen Landwirt beeinflusst werden können (z. B. ergebnisorientierte Honorierung im Wiesenbrüterschutz). Gruppenvereinbarungen mit nur einer Verpflichtung setzen allerdings auch voraus, dass im Innenverhältnis neben dem Beitrag des einzelnen Landwirts zur Erbringung der Maßnahmenverpflichtung auch eindeutig geregelt wird, wie mögliche Verstöße und daraus resultierende Sanktionen untereinander aufgeteilt werden.

Nach den Vorstellungen der Europäischen Kommission (KOM, 2013) soll im Gegensatz zur Vorläuferperiode die Förderung einer partiellen Inputreduktion (z. B. Stickstoffausbringung, reduzierter Viehbesatz) im Rahmen von Art. 28 nur noch möglich sein, wenn die Betriebe verpflichtend an Beratungsmaßnahmen teilnehmen. Aufgrund der Ausgestaltung von Art. 28 als Managementmaßnahme hat dieser Artikel seine vorrangige Bedeutung im Erosions- und Gewässerschutz sowie im Arten- und Biotopschutz. Effektive und Effiziente Klimaschutzmaßnahmen im Bereich der Landbewirtschaftung lassen sich hingegen eher über Investitions- und Beratungsmaßnahmen umsetzen (vgl. RÖDER et al., 2013). Art. 28 sieht allerdings die Möglichkeit vor, dass anstatt einer jährlichen Prämie je Tier oder ha über einen Zeitraum von 5 bis 7 Jahren in begründeten Ausnahmefällen auch eine Pauschal- oder Einmalzahlung gewährt werden kann. Die Kommission nennt den Ausgleich für Eingriffe in den Wasserhaushalt als Beispiel für eine solche Ausnahme.

Hinsichtlich des Äquivalenzprinzips im Greening, nach dem Agrarumweltmaßnahmen auf die Einhaltung von Greening-Auflagen angerechnet werden können, sei auf Kapitel 3.2.2.1 verwiesen.

3.2.3.2.3 Investitions- und Managementmaßnahmen in Wäldern

Als eine Möglichkeit sowohl Naturschutz- als auch Klimaschutzziele zu erfüllen, werden die Wiedervernässung und der Umbau von Waldbeständen auf organischen Böden gesehen. Die neue ELER-VO bietet dafür prinzipiell die gleichen Instrumente wie in der Förderperiode 2007 bis 2013 an. Die Wiedervernässung von Waldstandorten hat in der noch aktuellen Förderperiode praktisch kaum eine Rolle gespielt. Theoretisch kann die Wiedervernässung so weit gehen, dass der Waldbestand abstirbt.

Für Wiedervernässungsprojekte und Waldumbaumaßnahmen (Pflanzung standortangepasster Gehölze) dürfte insbesondere der Art. 25 (Investitionen zur Erhöhung der Widerstandskraft und des ökologischen Wertes von Waldökosystemen) interessant sein, er entspricht weitestgehend dem Art. 49 (Nichtproduktive Investitionen) der Förderperiode 2007-2013. Die neue Maßnahme ist im Vergleich zur noch laufenden Förderperiode expliziter auf die Erbringung von Ökosystemdienstleistungen und v. a. die Erhöhung des Potentials der Waldökosysteme zur Abschwächung des Klimawandels ausgerichtet. Der Kreis der Zuwendungsempfänger ist ohne Einschrän-

kungen auf Staatswälder ausgeweitet worden. Art. 25 stellt das Äquivalent zu Art. 17 für umweltbezogene nichtproduktive Investitionen in der Landwirtschaft dar.

Eine zweite prinzipielle Möglichkeit zur Förderung von Wiedervernässungsprojekten ist der Art. 34 (Waldumwelt- und -klimadienstleistungen und Erhaltung der Wälder), welcher dem Art. 47 (Waldumweltmaßnahmen) der Förderperiode 2007-2013 entspricht. Die Maßnahme richtet sich, wie in der aktuellen Förderperiode auch, an private und kommunale Waldeigentümer. Die Maßnahme ist mit Einschränkungen auf Staatswälder erweitert wurden. Staatswälder können nun im Rahmen der ELER-Förderung unterstützt werden, wenn sie von privaten oder kommunalen Körperschaften bewirtschaftet werden. Die sonstigen Förderbedingungen haben sich im Vergleich zur aktuellen ELER-VO etwas verbessert. So ist als positiv zu erwähnen, dass Transaktionskosten in Höhe von bis zu 20 % der Prämie für die eingegangene Verpflichtung im Zuwendungsbetrag berücksichtigt werden können. Ein weiterer positiver Punkt ist, dass die eigentlich als jährliche Prämie vorgesehene Zahlung in begründeten Ausnahmefällen auch als Pauschal- oder Einmalzahlung für den Verpflichtungszeitraum von 5 bis 7 Jahren möglich ist. In der aktuellen Förderperiode wurde die Maßnahme nur in wenigen Bundesländern angeboten; der Schwerpunkt lag in diesen Fällen v. a. auf Alt- und Totholzschutz. In den Bundesländern, in denen die Maßnahme angeboten wurde, wurde sie durch den Waldbesitz meist nur verhalten in Anspruch genommen. Ob die erwähnten Veränderungen genügen, die Maßnahme für Waldbesitzer attraktiver zu gestalten, ist fraglich.

Sowohl Maßnahmen nach Art. 25 (über Art. 21) und 34 werden auf das 30 % Budgetziel im ELER für Umwelt- und Klimabezug angerechnet. Allerdings gilt für Artikel 25 im Gegensatz zu Artikel 34 und beispielsweise den Agrarumweltmaßnahmen nur der Basis-Kofinanzierungssatz von 53 %, bzw. 75 % in den Übergangsgebieten.

Über diese bereits bekannten Möglichkeiten der Förderung können Waldflächen auch Bestandteil der Projekte der operationellen EIP-Gruppen nach Art. 55 der ELER-VO sein.

3.2.3.2.4 Ausgleich von spezifischen Bewirtschaftungsauflagen oder natürlichen Standortnachteilen

Die nach Art. 30 bzw. 31 gewährten Zahlungen sollen Nachteile aufgrund von gebietsspezifischen Managementauflagen (Art. 30) bzw. der natürlichen und sonstigen Standortbedingungen ausgleichen (Art. 31). Von diesen Zahlungen ist generell eine geringe Lenkungswirkung zu erwarten. Zahlungen nach Art. 30 können allerdings zu einer Steigerung der Akzeptanz gebietsspezifischer Auflagen führen. In der auslaufenden Förderperiode wurde über den Natura 2000-Ausgleich in einigen Bundesländern pauschal das Verbot von Grünlandumbruch kompensiert. Eine solche pauschale Kompensationszahlung wird künftig aufgrund der Greening-Auflagen zum flächenspezifischen Grünlanderhalt in Natura 2000-Gebieten nicht mehr möglich sein.

Das flächenspezifische Umbruchverbot im Greening (Art. 45 DZ-VO) führt dazu, dass der Grünlandschutz im Sinne eines Umbruchsverbotes von Grünland auf den hier definierten Flächen nicht mehr nach Art. 30 ELER-VO förderfähig ist. Das bedeutet, dass dann, wenn die Unterlassung des Umbruchs bisher in die Prämienkalkulation des Natura 2000 Ausgleichszahlung eingeflossen ist, die Förderung abgesenkt werden muss. Außerhalb von Natura 2000 Gebieten kann der Verzicht auf einen Grünlandumbruch demgegenüber weiterhin im Rahmen von Art. 28 abgegolten werden. In der Konsequenz kann die Förderung für den selben Tatbestand in Natura 2000 Gebieten niedriger ausfallen als außerhalb. Eine solche negative Diskriminierung in der Förderung der tendenziell höherwertigen Flächen ist vor dem Hintergrund des Doppelförderungsverbots und dem Grundsatz der Zusätzlichkeit prinzipiell nachvollziehbar. Ob eine solche Diskriminierung in der Prämienhöhe die Akzeptanz von Umweltauflagen in der Landwirtschaft gerade innerhalb von Schutzgebieten verbessert, in denen die Flächenpflege maßgeblich durch Landwirte getragen wird, sei dahingestellt.

Bei Art. 31 gibt es mehrere Ansatzpunkte, die evtl. mittel- bis langfristig für den Moorschutz relevant sind. Über die kleinen Gebiete können solche Gebiete eine Förderung erhalten, in denen aufgrund spezifischer ordnungs- oder förderrechtlicher (z. B. Greening) Rahmenbedingungen die Anforderungen an die Landbewirtschaftung erhöht sind. Referenz für die Prämienkalkulation ist hier ein Vergleichsbetrieb außerhalb der Gebietskulisse. Diese andere Referenz würde z. B. die Abgeltung des spezifischen Umbruchsverbots im Greening erlauben, wenn die entsprechenden Flächen als kleines Gebiet definiert sind. Die Umstellung der Abgrenzung auf biophysikalische Indikatoren, wie den Grundwasserflurabstand, würde es erlauben, die Förderhöhe proportional zur Ausprägung dieses Faktors auszugestalten. Dies könnte ein (allerding schwacher) Anreiz sein, die Entwässerungsintensität zumindest partiell zu reduzieren. Im Gegensatz zur Vorperiode können nicht mehr einzelne Ackerbaukulturen von der Förderung ausgeschlossen werden. Eine Beschränkung der Ausgleichszulage auf Grünland ist allerdings zulässig.

3.2.3.2.5 Zusammenarbeit

Über Art. 35 soll die Zusammenarbeit zwischen zwei oder mehr Akteuren mit Bezug zur Land- und Forstwirtschaft und der Nahrungsmittelkette, die Schaffung von Clustern und Netzwerken sowie die Schaffung und Tätigkeit operationeller Gruppen der Europäischen Innovationspartnerschaft (EIP) „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ gemäß Art. 55 der ELER-VO gefördert werden. Diese neue Maßnahme beinhaltet u. a. Pilotprojekte, Innovations- und Entwicklungsvorhaben. Relevante Themenfelder im Kontext dieser Studie sind u. a. „Biodiversität, Ökosystemleistungen, Bodenfunktion und nachhaltige Wassernutzung“ sowie „Erhöhung der landwirtschaftlichen Produktivität, Wirtschaftlichkeit, Nachhaltigkeit und Ressourceneffizienz“. Eine Förderung nach Art. 35 könnte ein Ansatz sein, um eine zumindest partielle (räumliche oder zeitliche) Anhebung des Wasserstandes in Mooregebieten zu erreichen. Da Art. 36 als „Experimentierfeld“ konzipiert ist, um neue Ansätze zu testen, lassen die Abwicklungsvorschriften etwas mehr Spielraum zu als für Maßnahmen, die im Rahmen der anderen Artikel der ELER-VO programmiert sind.

Nach Art. 55ff können operationelle Gruppen als Teil der EIP „Produktivität und Nachhaltigkeit in der Landwirtschaft“ gefördert werden. Diese knüpfen an die nach Art. 35 geförderten Kooperationen und Netzwerke an und sollen eine bessere Verbindung der Forschung mit der landwirtschaftlichen Praxis sowie einen breiteren Einsatz verfügbarer Innovationsmaßnahmen gewährleisten. In diesem Zusammenhang sind mögliche Maßnahmen z. B. die Förderung der Verbreitung von Techniken und Wissen zum konventionellen Management von organischen Böden bei deutlich höheren Wasserständen (Etablierung eines Netzwerkes an Demonstrationsbetrieben) oder die Etablierung von Wertschöpfungsketten zur Nutzung von Produkten nasser Standorte (Paludikulturen).

Des Weiteren könnte die Entwicklung von Torfersatzstoffen, auf Basis von verholzten oder krautigen Substraten, für den Garten- und Gemüsebau über das EIP gefördert werden. 2008 wurden in Deutschland im Zuge der gartenbaulichen Nutzung von Torfen ungefähr 1,9 Mio. t CO₂ emittiert. Durch die konsequente Nutzung von Alternativsubstraten könnte der Torfeinsatz mittel- bis langfristig um bis zu 75 % reduziert werden (FLESSA et al., 2012, S. 245). Unseres Erachtens sollte im Augenblick der Fokus einer öffentlichen Förderung auf der Entwicklung von Verfahren für die Erzeugung von Alternativsubstraten für die verschiedensten Einsatzgebiete von Torf bis zur Marktreife gelegt werden. Eine Förderung der Markterschließung bzw. -durchdringung sehen wir kritisch, da das verfügbare Angebot an krautiger und holziger Biomasse aufgrund der hohen Förderung der energetischen Verwendung von Biomasse sehr beschränkt ist. Ein zentrales Problem für die Torf- und Erdenindustrie sind neben der Konkurrenz mit energetischen Nutzungen die hohen Erfassungskosten für alternative Biomassequellen. Die großflächige Etablierung von Paludikulturen kann die Chance bieten, die Produktion von Torfersatzstoffen klimaschonend und mit geringeren Erfassungskosten zu organisieren. Schließlich könnte eine entsprechende Beratung die Verbreitung des Einsatzes der entwickelten Produkte bei den Gartenbaubetrieben beschleunigen bzw. zu einer Reduktion des Torfeinsatzes führen.

Das zweite Standbein der EIP ist die Forschungsförderung im Rahmen des EU-Forschungsprogrammes Horizon 2020. Um in den Genuss der EU-Forschungsförderung zu kommen, müssen mindestens drei EU-Mitgliedstaaten an einem EIP-Netzwerk beteiligt sein. In diesem Kontext sind insbesondere die sogenannten „multi-actor“ Projekte von Interesse die zu einer engen Verzahnung von Forschung und Anwendung beitragen sollen.

4 Sonstige öffentliche Finanzquellen

4.1 Programm für Umwelt- und Klimapolitik (LIFE)

Das Programm für Umwelt- und Klimapolitik (LIFE) für die Förderperiode vom 01. Januar 2014 bis 31.12.2020 (EU/1293/2013) ist ein direktes Förderinstrument der EU zur Förderung der Umwelt. Im Rahmen dieses Programms soll eine Kofinanzierung für Umweltprojekte erfolgen. Das Programm für Umwelt- und Klimapolitik (LIFE) gliedert sich in die zwei Teilprojekte „Umwelt“ und „Klimapolitik“ (Art 3.2). LIFE weist ein Budget von 3,5 Mrd. € auf, davon sind 75 % für Umwelt und 25 % für Klimapolitik vorgesehen. Das LIFE-Programm umfasst insbesondere die folgenden allg. Ziele (Art. 3): „...

- a) *Beitrag zum Übergang zu einer ressourcenschonenden, CO₂-emissionsarmen und klimaresistenten Wirtschaft, zum Schutz und zur Verbesserung der Umweltqualität sowie zur Eindämmung und Umkehr des Verlusts an Biodiversität [...],*
- b) *Verbesserung der Konzipierung, Durchführung und Durchsetzung der Umwelt- und Klimapolitik und des Umwelt- und Klimarechts der EU, Funktion als Katalysator für und Förderung der Integration und des Mainstreaming von Umwelt- und Klimazielen in andere Politikbereichen der Union und Praktiken des öffentlichen und privaten Sektors, auch durch Ausbau der Kapazitäten im öffentlichen und privaten Sektor,*
- c) *Förderung einer besseren Verwaltungspraxis im Umwelt- und Klimabereich auf allen Ebenen.
...“*

Das Teilprogramm „Umwelt“ weist drei Schwerpunktbereiche auf (Art. 9): 1. Umwelt und Ressourceneffizienz, 2. Natur und Biodiversität und 3. Verwaltungspraxis und Information im Umweltbereich. Im Teilprogramm „Umwelt“ sollen mind. 55 % der Haushaltsmittel für maßnahmenbezogene Zuschüsse für Projekte zur Erhaltung der Natur und der Biodiversität eingesetzt werden. Folgende Ziele sind hier im Rahmen des Moorschutzes von Bedeutung:

- 1) Im Art. 10 wird unter den spezifischen Zielen des Schwerpunktbereichs „Umwelt und Ressourceneffizienz“ angegeben: (b) Förderung der Anwendung, Entwicklung, Erprobung und Demonstration von integrierten Konzepten für die Durchführung von Plänen und Programmen gemäß der Umweltpolitik und dem Umweltrecht der EU, in erster Linie in den Bereichen Wasser, Abfall und Luft;
- 2) Im Art. 11 Schwerpunktbereich „Natur und Biodiversität“ des Teilprogramms „Umwelt“ werden insbesondere folgende spezifische Ziele verfolgt: (b) Förderung der Weiterentwicklung, Umsetzung und Verwaltung des mit Artikel 3 der Richtlinie 92/43/EWG errichteten Natura-2000-Netzes, insbesondere der Anwendung, Entwicklung, Erprobung und Demonstration von

integrierten Konzepten für die Durchführung der prioritären Aktionsrahmen gemäß Artikel 8 der Richtlinie 92/43/EWG.

Das zweite Teilprogramm „Klimapolitik“ umfasst ebenfalls drei Schwerpunktbereiche: 1. Klimaschutz, 2. Anpassung an den Klimawandel und 3. Verwaltungspraxis und Information im Klimabereich. Im Rahmen des Moorschutzes sind u. a. folgende Ziele von Bedeutung:

- 1) Gemäß Art. 14 über Beiträge zur Minderung der Treibhausgasemissionen werden im Schwerpunktbereich „Klimaschutz“ insbesondere folgende spezifische Ziele verfolgt: (a) Beitrag zur Durchführung und Weiterentwicklung der EU-Politik und des EU-Rechts im Klimaschutzbereich – einschließlich eines Mainstreamings über alle Politikbereiche –, insbesondere durch Entwicklung, Erprobung und Demonstration von Politik- oder Managementkonzepten, bewährten Verfahren und Lösungen für den Klimaschutz, (b) Verbesserung der Wissensgrundlage für die Entwicklung, Bewertung, Überwachung, Evaluierung und Durchführung wirksamer Aktionen und Maßnahmen zum Klimaschutz und Ausbau der Kapazitäten für die praktische Anwendung dieser Kenntnisse;
- 2) Im Art. 15 zu den Bemühungen um eine Stärkung der Widerstandsfähigkeit gegenüber dem Klimawandel werden im Schwerpunktbereich „Anpassung an den Klimawandel“ insbesondere folgende spezifische Ziele verfolgt: (a) Beitrag zur Durchführung und Weiterentwicklung der EU-Politik und des EU-Rechts in Bezug auf die Anpassung an den Klimawandel – einschließlich eines Mainstreamings über alle Politikbereiche –, insbesondere durch Entwicklung, Erprobung und Demonstration von Politik- oder Managementkonzepten, bewährten Verfahren und Lösungen für die Anpassung an den Klimawandel, (b) Verbesserung der Wissensgrundlage für die Entwicklung, Bewertung, Überwachung, Evaluierung und Durchführung effektiver Anpassungsaktionen und -maßnahmen und Ausbau der Kapazitäten für die praktische Anwendung dieser Kenntnisse, (c) Erleichterung der Entwicklung und Durchführung integrierter Konzepte, beispielsweise für Anpassungsstrategien und –aktionspläne, auf lokaler, regionaler oder nationaler Ebene; (d) Beitrag zur Entwicklung und Demonstration innovativer Anpassungstechnologien, -systeme, -methoden und –instrumente, die sich für eine Wiederholung, Übertragung oder ein Mainstreaming eignen.

Im Rahmen von LIFE können maßnahmenbezogene Zuschüsse für folgende Projekte gewährt werden (Art. 18): (a) Pilotprojekte, (b) Demonstrationsprojekte, (c) Best-Practice-Projekte, (d) integrierte Projekte in erster Linie in den Bereichen Natur, Wasser, Abfall, Luft sowie Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, (e) Projekte der technischen Hilfe, (f) vorbereitende Projekte, (g) Informations-, Sensibilisierungs- und Verbreitungsprojekte und (h) sonstige Projekte, die zur Erreichung der Ziele gemäß Art. 3 erforderlich sind. Im Rahmen von LIFE gelten folgende Obergrenzen für die EU-Kofinanzierung (Art. 20):

- 100% Kapazitätsaufbau,

- 75% Projekte zur Erreichung des Erhaltungsziels für prioritäre Lebensraumtypen oder Arten der FFH-Richtlinie (92/43/EWG) bzw. vorrangige Arten der Vogelschutzrichtlinie (2009/147/EG),
- 60% für sonstige Projekte im Rahmen des Schwerpunktbereichs „Natur und Biodiversität“,
- 60% für integrierte Projekte, Projekte der technischen Hilfe und vorbereitende Projekte,
- 60% für alle Projekte während der Laufzeit des ersten mehrjährigen Arbeitsprogramms,
- 55% für alle Projekte, die nicht unter den ersten vier Spiegelstrichen aufgeführt sind, während der Laufzeit des ersten mehrjährigen Arbeitsprogramms,

Der Flächenerwerb im Rahmen der Errichtung des Natura 2000 Netzes zur Förderung des Naturschutzes wird nun ausdrücklich erlaubt und die Mehrwertsteuer zählt zu den zuschussfähigen Kosten (Art. 20). Öffentliche und private Einrichtungen können Finanzmittel aus dem LIFE Programm erhalten (Art. 23).

„... Das LIFE-Programm ist auch mit anderen EU-Fonds verknüpft, z. B. den kohäsionspolitischen Instrumenten (ESF, EFRE, Kohäsionsfonds), dem Fonds zur Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) oder dem Europäischen Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Das LIFE-Programm ergänzt diese Fonds, da es spezifische Arten von Tätigkeiten und Maßnahmen finanziert, mit denen in erster Linie Umwelt- und Klimavorteile erzielt werden sollen oder die zur Durchführung des Umwelt- und des Klimarechts erforderlich sind. LIFE fungiert somit als Lückenfüller. Insofern kann es zu einem der Hauptinstrumente der EU für die Finanzierung des Naturschutzes (in Bereichen, in denen die GAP keine wesentliche Rolle spielen kann) und des Umweltschutzes in den „weiter entwickelten Regionen“ werden, da diese Regionen nur begrenzt für die Prioritäten im Rahmen der neuen kohäsionspolitischen Instrument in Betracht kommen. ...“ (aus EU, 2011, S. 48).

4.2 Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

Die ESI-VO (EU/1303/2013) legt die allgemeinen Grundsätze für die folgenden Fonds fest: Fonds für regionale Entwicklung (ERDF) (EU/1301/2013), Europäische Sozialfonds (ESF), Kohäsionsfonds (KF), Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und der Europäische Meeres- und Fischereifonds (EMFF). Art. 9 der ESI-VO definiert elf übergeordnete thematische Ziele, wobei die Ziele 3 – 6 einen engen Bezug zu Landnutzung, Klimawandel und Umweltschutz haben:

“...

- (3) *Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit von KMU, des Agrarsektors (beim ELER) und des Fischerei- und Aquakultursektors (beim EMFF);*
- (4) *Förderung der Bestrebungen zur Verringerung der CO₂-Emissionen in allen Branchen der Wirtschaft;*

- (5) *Förderung der Anpassung an den Klimawandel sowie der Risikoprävention und des Risikomanagements;*
- (6) *Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Förderung der Ressourceneffizienz; ...“*

Der EFRE unterstützt u. a. Investitionen in Infrastruktureinrichtungen, die grundlegende Dienstleistungen für die Bürger im Bereich Energie und Umwelt bereitstellen (Art. 3 EFRE-VO). Die thematischen Ziele 4 bis 6 der ESI-VO finden sich eins zu eins als Investitionsprioritäten 4 bis 6 im Art. 5 der EFRE-VO wieder.

Derzeit wird damit gerechnet, dass Deutschland im Zeitraum von 2014 bis 2020 rund 19,3 Mrd. Euro in laufenden Preisen aus den Strukturfonds, davon rund die Hälfte für den EFRE erhält. Das ist eine Reduzierung um 36 % gegenüber 2007 bis 2013 (bezogen auf konstante Preise). Wie im ELER gibt es auch im EFRE Mindestbudgetanteile (Art. 4 EFRE-VO). Diese unterscheiden sich aber zwischen Übergangsregionen und stärker entwickelten Regionen. In entwickelten Regionen müssen mindestens 80 % des Budgets auf die thematischen Ziele 1, 2, 3 und 4 der ESI-VO entfallen. Der Anteil von Ziel 4 muss mindestens 20 % betragen. Für die Übergangsregionen beträgt die übergreifende Quote für die vier genannten Ziele 60 % und für Ziel 4 allein 15 %.

Für die Umsetzung von Moorschutzmaßnahmen sind drei Punkte von besonderem Interesse. Im Rahmen der EFRE-Investitionspriorität 5 können Ansätze zur Treibhausgaseinsparung in städtischen und ländlichen Räumen gefördert werden (Art. 5 (4e)). Für diese EFRE-Priorität gilt der Mindestbudgetanteil von 15 % bzw. 20 %. Des Weiteren erlaubt die Verordnung die Finanzierung von ökosystembasierten Ansätzen zur Anpassung an den Klimawandel im Rahmen der EFRE-Priorität 6 (Art. 5 (5b)). Schließlich erlaubt die EFRE-Priorität 7 die Finanzierung von Maßnahmen zur Erhaltung der Biodiversität, Bodenschutz und Förderung von Ökosystemdienstleistungen einschließlich Natura 2000 und grüner Infrastrukturen.

Im Vergleich zum ELER sind die maximalen Kofinanzierungssätze deutlich geringer. Sie liegen bei 50 % in entwickelten Regionen und 60 % in den Übergangsregionen. Allerdings bezieht sich dieser Kofinanzierungssatz z. T. auf die Gesamtausgaben und nicht nur auf die öffentlichen Ausgaben (Art. 110 ESI-VO). Diese Kofinanzierungssätze befinden sich noch in der Diskussion.

4.3 Waldklimafonds¹³

Mit dem aus dem Energie- und Klimafonds (EFK) finanzierten Waldklimafonds soll der Beitrag von Wald und Holz zum Klimaschutz im Rahmen einer nachhaltigen, ordnungsgemäßen Forstwirtschaft ausgebaut werden. Dabei sollen alle Waldfunktionen berücksichtigt werden, insbesondere der Erhalt der biologischen Vielfalt. Die Wiedervernässung von ursprünglichen Moorwaldstandor-

¹³ Quelle für die folgenden Ausführungen: <http://www.waldklimafonds.de> (Stand: 9.9.2013)

ten passt sehr gut zu dieser Zielrichtung. So sind die Sicherung und Wiederherstellung von Moorwäldern und von Au- und Feuchtwäldern mögliche Fördertatbestände des Waldklimafonds. Neben solchen konkreten, flächengebundenen Maßnahmen zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel, zur Steigerung der C-Speicherung im Wald und in Holzprodukten werden auch Forschungs- und Monitoringmaßnahmen sowie Information und Kommunikation gefördert.

Das Antragsverfahren für den Waldklimafonds erfolgt zweistufig. Zunächst ist eine Projektskizze beim BMELV einzureichen. Bei positiver Bewertung der Skizze, wird der Antragsteller zur Einreichung eines formgebunden Antrags aufgefordert. Da es keine Ausschlussfrist für die Antragstellung gibt, erfolgt die Vergabe, bei positiver Bewertung der Projektskizze, nach dem Windhund-Prinzip. Zuwendungsempfänger können natürliche oder juristische Personen des Privat- oder öffentlichen Rechts, anerkannte forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse oder Personenvereinigungen sein, die ihren Sitz in Deutschland haben. Die Projekte müssen in Deutschland durchgeführt werden. Das Fördervolumen des Waldklimafonds liegt für die nächsten fünf Jahre bei insgesamt ca. 34 Mio. Euro.

5 Handlungsoptionen zum Schutz organischer Böden und Förderung einer standortangepassten Bewirtschaftung

In diesem Kapitel werden konkrete Handlungsoptionen zum Schutz organischer Böden und Förderung einer standortangepassten Bewirtschaftung mit den Zielen Klima- und Naturschutz beschrieben. Die 2. Säule der GAP erlaubt im Vergleich zur 1. Säule einen gezielteren und damit effizienteren Einsatz der Fördermittel (vgl. WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT für AGRARPOLITIK, 2010; ISERMEYER und WEINGARTEN, 2012). Eine Stärkung der 2. Säule kann einerseits durch Transfers von Mitteln aus der 1. in die 2. Säule erfolgen (Budgetübertragung, Übertragung nicht abgerufener Greening-Mittel). Zum anderen gibt es die Möglichkeit, Mittel der 2. Säule durch Übertragung von Maßnahmen in die 1. Säule freizustellen (fakultativ gekoppelte Stützung, z. B. Zahlung für Gebiete mit naturbedingten Benachteiligungen = Ausgleichszulage). Bezüglich der Budgetverteilung innerhalb der 2. Säule geben erhöhte EU-Kofinanzierungssätze für Maßnahmen, die zu übergreifenden EU-Zielen wie dem Umwelt- oder Klimaschutz beitragen, den Mitgliedstaaten einen Anreiz, das Budget für solche Maßnahmen zu erhöhen. Eine ähnliche Wirkung hat der Mindestbudgetanteil für Maßnahmen mit Agrarumwelt- und Klimabezug. Die 2. Säule der GAP sollte aus Sicht des Klima- und Moorschutzes finanziell gestärkt werden.

5.1 Standortangepasstes Management

Die Wiedervernässung von Mooren und die Wiederherstellung von Auen verhindert die Freisetzung hoher Treibhausgasemissionen aus kohlenstoffreichen Böden. Solche großflächigen Veränderungen der Landnutzung können nur durch ein Bündel verschiedener politischer Maßnahmen realisiert werden. Hierzu gehören die Planung, gutachterliche Untersuchungen, Flurbereinigung, AUKM, Beratung und Flächensicherung und wasserbauliche Maßnahmen. Investitionen und weitere projektbezogene Maßnahmen für Gewässerrenaturierung und Naturschutz werden in der laufenden Förderperiode über ELER Art. 57 „Erhalt und Verbesserung des ländlichen Erbes“ (Maßnahme 323) unter dem Stichwort „natürliches Erbe“ gefördert (vgl. GRAJEWSKI et al., 2011).

Im Bereich der Moore haben insbesondere wasserbauliche Maßnahmen eine besondere Bedeutung. Die Wahl der Maßnahmen hängt stark von der Zielstellung ab. Diese Zielstellung bestimmt wesentlich wie die Effizienz bestimmter Maßnahmen beurteilt wird.¹⁴ Diese Zielstellung kann sich primär an der Vermeidung von Treibhausgasemissionen orientieren (z. B. durch Anhebung des Grundwasserflurabstandes bei Aufrechterhaltung der Bewirtschaftungsintensität) oder auch Aspekte des Arten- und Biotopschutzes stärker in den Blick nehmen (z. B. Wiederherstellung eines naturnahen Wasserhaushalts). Im ersten Fall kann die Förderung von Einrichtungen zum Dränmanagement in bereits existierenden Entwässerungssystemen ein Ansatz sein, der auch kurzfristiger großflächig umgesetzt werden könnte und den nur in einem sehr begrenzten Flächenum-

¹⁴ Die Effizienz ist hier über die Veränderung des Zielbetrags je zusätzlichem Euro Kosten bestimmt.

fang umsetzbaren Ansatz des Flächenerwerbs mit weitgehender Wiedervernässung ergänzt. In Abhängigkeit von der gewählten Zielgröße können unterschiedliche Kombinationen von integrativen und segregativen Maßnahmen als am ökonomisch effizientesten und zielführendsten bewertet werden.¹⁵

Die bisherige Bandbreite an förderfähigen Maßnahmen ist in der neuen ELER-VO über verschiedene Artikel verteilt. Ansatzpunkte für eine Förderung dieser Maßnahmen finden sich in Art. 17 (Investitionen in materielle Vermögenswerte, 1(d) nichtproduktive Investitionen), in Art. 20 (Basisdienstleistungen und Dorferneuerung in ländlichen Gebieten), Art. 28 (AUKM) und in Art. 35 (Zusammenarbeit). Während investive Förderungen dauerhafte Änderungen der Flächennutzung absichern können, ist davon auszugehen, dass AUKM aufgrund der bisher üblichen Rückholklauseln keine dauerhaften Festlegungen des Flächenmanagements bewirken können, sondern nach Ablauf der Maßnahme eine Rückkehr zur früheren Nutzung erlauben.

Aus Sicht des Klimaschutzes sollten investive Maßnahmen insbesondere im Bereich des Moorschutzes genutzt werden.

Die „Feinsteuerung“ der Vegetationsentwicklung kann über die Förderung bestimmter, standortangepasster Bewirtschaftungsmaßnahmen erfolgen. Hier haben sich die Instrumente der Art. 28, Art. 29 und Art. 34 der ELER-VO (AUKM, ökologischer Landbau und Waldumwelt- und -klimadienstleistungen bewährt.

5.2 Grünland

Auf Moor- und Anmoorböden kommt es bei Entwässerung und intensiver Nutzung durch den Abbau des Torfkörpers über lange Zeiträume zu hohen CO₂-Freisetzungen (DRÖSLER et al., 2013). Auf diesen Standorten ist eine Anhebung des Grundwasserspiegels die zentrale Maßnahme für den Klimaschutz. Dauergrünland bietet die Möglichkeit, Synergien zwischen Naturschutz und Klimaschutz zu nutzen. Auf Moorböden ist der Grünlandschutz aber nur als erster Schritt für mehr Klimaschutz anzusehen, dem Maßnahmen zur Verringerung der Entwässerung folgen müssen.

Eine Vielzahl der vorgeschlagenen Regelungen können Auswirkungen auf den Erhalt des Dauergrünlandes haben. Diese reichen von der Definition des Dauergrünlandes über Vorschriften zu seinem Erhalt bis zu der möglichen Koppelung von Förderauflagen an den Grünlanderhalt. Relevant ist darüber hinaus die Wahl des Bezugsjahrs 2012 für die zu erhaltende Grünlandfläche sowie die Art und Weise der Sanktionierung von Verstößen gegen die Erhaltungsaufgaben. Hinzuweisen ist auch auf Wechselwirkungen mit anderen Elementen der GAP-Reform, die dazu führen

¹⁵ Bei integrativen Maßnahmen ist meist mit einer geringeren Veränderung des Zielbeitrages je Flächeneinheit zu rechnen, allerdings sind die mit diesen Maßnahmen Eingriffen verbundenen Kosten meist geringer.

können, dass der angestrebte Grünlandschutz unwirksam bleibt. Zu nennen sind hier die Ausnahmen für die Einhaltung von Greening-Auflagen („green by definition“), und die Anreize für einen Grünlandumbruch, die von den beiden anderen Greening-Auflagen ausgehen. Die Erweiterung des Grünlandbegriffs auf andere Futterpflanzen und Weideland kann dazu führen, dass im Jahr 2015 mehr Flächen als Grünland registriert werden. Dies führt einerseits zu einem besseren Schutz der neu aufgenommenen Grünlandflächen vor Umwandlung. Andererseits können mehr Flächen in Ackerland umgewandelt werden, da die Basis größer ist, auf Grund derer die 5 % maximal zulässige Grünlandumwandlung berechnet wird. In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, dass für die Flächen, die nun zusätzlich in die Kulisse der beihilfefähigen Fläche fallen, die Umwandlung in Ackerland meist schon aufgrund der Standorteignung sowie aus betriebswirtschaftlichen und ordnungsrechtlichen Gründen ausscheidet.

Hinsichtlich der Auflagen zum Erhalt des Dauergrünlandes ist der allgemeine Schutz des Grünlandes, der über regionale Erhaltungsaufgaben umgesetzt wird, vom Grünlandschutz innerhalb umweltpolitisch begründeter Gebietskulissen oder auf ausgewählten, schützenswerten Standorten zu unterscheiden. Während regionale Auflagen vor allem auf die Erhaltung des Grünlandumfangs insgesamt zielen, geht es beim standortspezifischen Schutz um die parzellenscharfe Erhaltung auf besonders schutzwürdigen Standorten. Die mit dem Ausbau der Biogasproduktion verbundene, stark gestiegene Nachfrage nach Silomais in Deutschland hat eine Grünlandumwandlung zugunsten des Maisanbaus attraktiver gemacht. Mais lässt sich auch auf feuchten Niederungs-, Moor- und Auenstandorten anbauen, daher sind gerade diese für den Klimaschutz (aber auch für den Naturschutz) besonders relevanten Grünlandflächen von einer Umwandlung bedroht. Ohne zusätzlichen, standortspezifischen Schutz würde die in den GAP-Vorschlägen zum allgemeinen Grünlandschutz enthaltene Flexibilität für eine Umwandlung bis 5 % des betrieblichen Grünlands voraussichtlich eine gezielte Umwandlung gerade solcher, besonders schutzwürdiger, aber bisher de facto noch zu wenig geschützter Flächen nach sich ziehen. Das primäre Problem liegt hier aber weniger im landwirtschaftlichen Förderrecht, sondern in den fehlenden fachrechtlichen Regelungen bzw. dem zum Teil unzureichenden Vollzug. So gilt z. B. nach §5 BNatSchG ein Umbruchverbot auf Moorstandorten, das aber nicht in allen Bundesländern in Landesrecht umgesetzt worden ist.

Der Sanktionsmechanismus im Greening ist deutlich schwächer als der bisherige im Cross-Compliance-System, da im Greening die Sanktionshöhe auf einen Teil der Direktzahlungen beschränkt ist (37,5 %) und nach den Vorschlägen der Kommission Vorsatz und Wiederholungstatbestände bei der Bemessung der Sanktionen eine geringere Rolle spielen sollen. Dies bedeutet, dass die Umwandlung von Grünland im Greening nicht in dem Maße wie unter Cross Compliance zu im Zeitverlauf eskalierenden Sanktionen führt. Landwirte werden daher Sanktionen im Greening leichter einkalkulieren können und eher in Kauf nehmen, wenn sich eine Grünlandumwandlung betriebswirtschaftlich lohnt.

5.2.1 Allgemeiner Grünlandschutz

Im Rahmen des allgemeinen Grünlandschutzes ist vorgesehen, dass die bisherige regionale Regelung im Rahmen von Cross Compliance bis Anfang 2016 weiterläuft. Danach wird sie von einer regionalen Regelung im Rahmen des Greenings vollständig abgelöst (Art. 45 DZ-VO). Die entsprechende Greening-Regelung besagt, dass auf regionaler Ebene die Dauergrünlandfläche um maximal 5 % abnehmen darf. Referenz sind die für das Jahr 2015 festgelegten Dauergrünlandflächen, die sich aus dem Bestand im Jahr 2012 und den im Jahr 2015 neu gemeldeten Flächen ergeben. Die neue Verordnung lässt weiterhin eine Saldierung von umgewandelten Dauergrünlandflächen mit neu etablierten Grünlandflächen auf regionaler Ebene zu. Neu aktivierte Flächen sollen pauschal als Grünland eingestuft werden, für diese wird voraussichtlich ebenfalls ein Erhaltungsgebot für 95 % der Fläche gelten. Bei einer Umsetzung der Regelung auf Basis des betrieblichen Grünlandflächenumfangs und ohne Rückverfolgung der einzelnen Flächen entsteht dagegen eine größere Flexibilität, durch Aktivierung bisher nicht im Fördersystem beantragter Grünlandflächen oder Verrechnung mit neu etabliertem Grünland ackerbaulich nutzbares Grünland umzuwandeln.

5.2.2 Standortspezifischer Grünlandschutz

Art45 DZ-VO regelt auch den standortspezifischen Grünlanderhalt. Dieser sieht für bestimmte Grünlandbestände ein Umbruchverbot vor. Die Erhaltung soll sich mindestens auf umweltrelevante Grünlandbestände innerhalb der Natura-2000-Gebiete erstrecken. Zu diesen zählen neben den einschlägigen Lebensraumtypen und Habitaten der Arten der FFH- und Vogelschutzrichtlinie auch Grünland auf Mooren und in Feuchtgebieten. Die Mitgliedsstaaten haben die Möglichkeit, die Kulisse der Flächen, auf denen ein flächenscharfes Umbruchverbot gilt, auf schützenswerte Flächen außerhalb der Natura-2000 Gebiete zu erweitern. Explizit wird in diesem Zusammenhang das Grünland auf kohlenstoffreichen Böden angesprochen. Angesichts der hohen Bedeutung eines standortspezifischen Grünlandschutzes auf allen kohlenstoffreichen Böden für den Klimaschutz und andere umweltpolitische Ziele sollten in Deutschland die für die Mitgliedstaaten bestehenden Möglichkeiten genutzt werden, im Rahmen der GAP einen verbindlichen, standortspezifischen Grünlandschutz auszugestalten und umzusetzen. Dieser sollte auf parzellenscharfen Gebietsabgrenzungen beruhen und ohne Ausnahmeregelungen gleichermaßen für alle Begünstigten der GAP gelten. Aus Sicht des Moorschutzes sind dazu entsprechende Gebietskulissen zu definieren, die mindestens neben dem Grünland in FFH-Gebieten, das Grünland in ausgewiesenen Wiesenbrütergebieten, die gesetzlich geschützten Biotop (§30 BNatschG), das nach Wasserhaushaltsgesetz gesetzlich geschützte Grünland in festgesetzten Überschwemmungsgebieten und alle Moor- und Anmoorböden umfassen. Nach §5 BNatschG besteht bereits ein Umwandlungsverbot von Dauergrünland auf Moorböden, das aber in den meisten Bundesländern nicht vollzogen wird. Insofern bietet die GAP-Reform die Chance das bestehende Vollzugsdefizit im Naturschutz zu beheben.

In diesem Zusammenhang ist zu bedenken, das Greening-Auflagen nach Art. 45 DZ-VO nicht nach Art. 30 ELER-VO (Zahlungen im Rahmen von Natura 2000 und der WRRL) ausgeglichen werden können, da die Auflagen nach Art. 45 DZ-VO Teil der Baseline sind. Unseres Erachtens wäre es deutlich sinnvoller, den Umbruch bzw. die Umwandlung von Grünlandbeständen in umweltsensiblen Kulissen als allgemeine Auflagen zur Umsetzungen der einschlägigen EU-Verordnungen (FFH, Vogelschutz, WRRL) zu verankern. Dies hat drei Vorteile:

- Erstens können diese standortspezifischen Bewirtschaftungseinschränkungen nach Art. 30 ELER-VO ausgeglichen werden.
- Zweitens werden Verstöße bei Empfängern von Zahlungen aus der GAP über CC sanktioniert und damit höher als über das Greening.
- Drittens betreffen diese Vorschriften nicht nur GAP-Zahlungsempfänger, so dass eine Umgehung einer solchen Regelung deutlich schwieriger ist.

Aufgrund der EU-Vorgaben in Art. 45 DZ-VO geht aber kein Weg daran vorbei, schützenswerte Grünlandflächen in Natura-2000 Gebieten für die Umsetzung flächenspezifischer Grünlanderhaltungsaufgaben auszuweisen. Zudem werden gesetzliche Auflagen zum Grünlandschutz nicht kurzfristig und nicht in allen Bundesländern umsetzbar sein. Ein Schutz des Grünlands über das Greening hat den Vorteil, dass er unmittelbar nach Umsetzung der GAP-Reform und in ganz Deutschland gelten würde.

5.2.3 Anreiz zur Umwandlung von Dauergrünland durch die anderen Greening-Komponenten

Die DZ-VO sieht für die Landwirte die Pflicht zur Bereitstellung von ökologischen Vorrangflächen (ÖVF) im Rahmen des Greenings vor. Nach den Reformbeschlüssen ist es möglich, Dauergrünland im Umfang von 5 % umzuwandeln. Aus diesem Grund besteht für Landwirte ein starker Anreiz, Dauergrünland umzuwandeln und auf diesen neu geschaffenen Ackerflächen ÖVF bereitzustellen, insbesondere wenn sie keine wirtschaftliche Verwendung für den Grünlandaufwuchs haben. Auch von der Anforderung zur Anbaudiversifizierung im Ackerland geht ein Anreiz zur Grünlandumwandlung aus. In Deutschland sind Futterbaubetriebe in grünlandreichen Regionen besonders von den geplanten Auflagen zur Anbaudiversifizierung betroffen, da sie die knappe Ackerfläche vor allem für den Silomaisanbau nutzen. Eine Umwandlung von 5 % ihrer Grünlandflächen in Ackerfläche, z. B. für Feld- oder Kleegrasanbau, wäre für diese Betriebe eine günstige Möglichkeit zur Anpassung an die Auflagen. Den möglichen Fehlanreizen zur Grünlandumwandlung durch die beiden anderen Greening-Komponenten und der damit verbundenen Kohlenstofffreisetzung ist durch entsprechende EU-weite oder nationale Regelungen entgegenzuwirken. In Frage kommt z. B. ein Ausschluss der umgewandelten Grünlandflächen von der Anerkennung als ÖVF und als Fläche zur Anbaudiversifizierung.

Zur Verhinderung von Grünlandumwandlungen im „Windhundverfahren“ nach Umsetzung der GAP-Reform, wie sie bei Umsetzung regionaler Erhaltungsziele zu befürchten wären, sollte die Grünlanderhaltung über einzelbetriebliche Verpflichtungen auf Grundlage eines parzellenscharfen Grünlandkatasters umgesetzt werden. Beispielsweise könnte vorgeschrieben werden, dass Betriebe 98 % aller von ihnen bewirtschafteten Grünlandkatasterflächen als Grünland erhalten müssen. Die Freistellung von Betrieben von der Grünlanderhaltungspflicht (ökologische Betriebe und Kleinbetriebe) kann Möglichkeiten eröffnen, die Grünlanderhaltung durch Flächentausch zu umgehen. Betriebe mit Erhaltungsverpflichtung könnten Dauergrünland an „Green-by-definition“-Betriebe abgeben, die diese Flächen anschließend in Ackerland umwandeln dürften. Dies kann auf Grundlage der Reformbeschlüsse nicht verhindert werden.

Grünlandflächen, die seit dem Jahr 2005 im InVeKoS-System dokumentiert worden sind und nach dem Jahr 2013 durch Betriebe ohne Direktzahlungen in Ackerland umgewandelt werden, sollten ihre Förderfähigkeit im Direktzahlungssystem dauerhaft verlieren, solange keine Rückumwandlung stattfindet. Eine solche Regelung trägt dazu bei, dass Umgehungstatbestände vermieden werden.

5.3 Wald

Etwa 0,2 Mio. ha Wald (2,3% des Waldes in Deutschland) befinden sich auf organischen Böden (Osterburg et al., 2013). Viele Wälder wurden entwässert, um die Produktivität oder Holzqualität zu erhöhen oder Moorböden für standortfremde Baumarten zu erschließen. Im Vergleich zum Offenland befindet sich ein großer Teil des Waldes im Besitz der öffentlichen Hand. Diese Besitzstruktur bietet die Chance, die Wiedervernässung im Wald tendenziell schneller umzusetzen als im Offenland. Des Weiteren sind die Bewirtschaftungseinheiten, die sich im Eigentum eines einzelnen Unternehmens befinden, im Wald zumeist größer als im Offenland, so dass oft schneller hydrologisch halbwegs abgeschlossene Projekträume vollständig erworben werden können. Diese besser arrondierte Eigentumsverteilung kann die Umsetzung von Wiedervernässungsmaßnahmen beschleunigen. Hinzu kommt, dass auf Niedermoorstandorten die Möglichkeit besteht, die waldbauliche Nutzung mit standortangepassten Bäumen wie Erlen fortzuführen. Für die Umsetzung von Maßnahmen im Wald bieten sich die oben erwähnten Instrumente aus dem ELER, EFRE, LIFE oder dem Waldklimafonds an.

6 Moorschutz: Konflikte zwischen Förderzielen der GAP

Die Förderung im Rahmen der GAP wirkt sich vielfältig auf den Moorschutz aus. Da im Moorschutz die Aufgabe der derzeit üblichen landwirtschaftlichen Nutzung (z. B. im Zuge einer vollständigen Vernässung der Flächen) zumindest aus Gründen des Klimaschutzes eine wichtige Option darstellt, ist in diesem Zusammenhang auf potentielle immanente Konflikte mit den Förderzielen der Einkommensstützung auf Basis der landwirtschaftlich genutzten Fläche und der Offenhaltung und Pflege dieser Flächen hinzuweisen. Des Weiteren erfordert die Wiedervernässung als wichtigste Maßnahme des Moorschutzes eine räumlich koordinierte Vorgehensweise, da sich die Auswirkungen einer Wiedervernässung meist nicht auf den Einzelschlag begrenzen lassen.

Die entkoppelten Zahlungen der 1. Säule sind hinsichtlich der Frage der Nutzungsaufgabe nicht entscheidungsrelevant, **solange** mit der Nutzungsaufgabe Ziele der FFH-, Vogelschutz- oder Wasserrahmenrichtlinie verfolgt werden. Diese Indifferenz gilt nicht unbedingt für Maßnahmen der 2. Säule. Insbesondere über die (klassische) Investitionsförderung, die Förderung des Ökolandbaus oder Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen soll ja gerade eine meist extensive Landbewirtschaftung aufrechterhalten werden. Als Konsequenz besteht beim Ziel Nutzungsaufgabe (vollständige Vernässung) eine Konkurrenz zu dieser Förderung, da sich für den Landwirt der wirtschaftliche Anreiz zur Aufrechterhaltung der Nutzung durch die Förderung extensiver Landnutzungen oder von Investitionen erhöht.

Die oben dargestellte Situation hat gewisse Analogien zu dem Fall wenn in einer Region mit intensiver Tierhaltung gleichzeitig die Erweiterung von Ställen und die Extensivierung der Grünlandnutzung gefördert werden. Durch die erste Maßnahme wird durch den höheren betriebswirtschaftlichen Gewinn je Tier bzw. Stallplatz ein Anreiz geschaffen, Tierbestände aufzustocken. Die Extensivierungsmaßnahme soll dagegen zum Abbau der Bestände führen.

Eine Möglichkeit, eine Konkurrenz der verschiedenen Förderprogramme zu begrenzen, ist die Definition von abgestimmten Zielkulissen für die einzelnen Maßnahmen. Insbesondere investive Maßnahmen sollten aufgrund ihres langfristigen Effekts räumlich explizite Ziele des Umwelt- und Naturschutzes berücksichtigen.

7 Durch andere Politikfelder gesetzte Rahmenbedingungen

Moorschutz kann nicht allein durch die GAP erreicht werden, sondern muss auch durch Maßnahmen in anderen Politikfeldern befördert werden. Ein zusätzlicher Ansatz, die Treibhausgasemissionen aus dem Torfschwund graduell auslaufen zu lassen, ist die Einführung eines Verbots der Neudrainage sowie der Erneuerung und Vertiefung von bestehenden Drainagen in Mooren, z. B. im Rahmen des Natur- oder Bodenschutzrechtes. Auch mit einem solchen Verbot würde der bereits trockengelegte Teil des Torfkörpers weitere 50 bis 100 Jahre emittieren und verschwinden, bis die Geländeoberfläche in einen naturnahen Abstand zum Grundwasser herabgesunken ist oder flache Torfkörper ganz verschwunden sind. Die genannte Maßnahme würde die erneute Meliorierung der durch Entwässerung und Sackung geschädigten Moorböden beschränken und damit langfristig auf ein Umsteuern der Nutzung hin zu nasseren und standortangepassten Praktiken hinwirken.

Moorschutz im Wald und die Wiedervernässung von Waldmooren wird u. a. durch den Waldklimafonds (Kapitel 4.3) gefördert. Die Emissionsminderung aus diesen Maßnahmen ist bei den deutschen Klimazielen unter dem Kyoto-Protokoll anrechenbar. In der Praxis gelingt das aber nur durch ein gutes, mit der Berichterstattung abgestimmtes Monitoring. Denn nur Maßnahmen, die national dokumentiert sind, können unter dem Kyoto-Protokoll berücksichtigt werden.

Deutschland hat sich noch nicht entschieden, ob in der zweiten Verpflichtungsperiode unter dem Kyoto-Protokoll auch Aktivitäten auf Acker und Grünland angerechnet werden. Langfristig ist aber mit einer Weiterentwicklung der internationalen und der EU-Klimaschutzpolitik dahingehend zu rechnen, dass auch die THG-Emissionen aus landwirtschaftlichen Landnutzungen auf klimaschutzpolitische Ziele anzurechnen sind. Nach dem LULUCF¹⁶-Beschluss (EU/529/2013) sind der EU-Kommission bis Anfang 2015 Klimaschutzmaßnahmen zu berichten, die im Bereich Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Wald geplant sind. Darunter fallen auch Maßnahmen auf Acker und Grünland einschließlich Moorschutz auf (bisher) landwirtschaftlich genutzten Flächen. Anreize, die mit öffentlichen Mitteln jetzt geschaffen werden, ermöglichen die Erbringung von Klimaschutzleistungen, die insbesondere in Hinblick auf aktuelle europäische und zukünftige globale Klimaschutzverpflichtungen „klimapolitisch verwertet“ werden können – vorausgesetzt, dass die Maßnahmenwirkungen ausreichend dokumentiert und nachweisbar sind.

Für die Restaurierung von Waldmooren ist diese „klimapolitische Verwertbarkeit“ durch die Anrechnung auf die deutschen Klimasziele im Kyoto-Protokoll schon heute gegeben. Die Zeit bis zum Jahr 2020 sollte genutzt werden, um auch auf heute landwirtschaftlich genutzten Flächen Projektansätze zur Moorrestaurierung und zum klima- und naturschutzoptimierten Drainmanagement zu erproben und weiterzuentwickeln. Damit werden auch die Voraussetzungen dafür verbessert, den Moorschutz als Bestandteil der nationalen Klimaschutzstrategie zu etablieren.

¹⁶ Land use, Land use change and Forestry

8 Empfehlungen

In diesem Kapitel werden zu den wichtigsten Aspekten der GAP-Reform Empfehlungen aus Sicht des Moorschutzes vorgestellt. Dabei werden zuerst die Rahmenbedingungen auf EU-Ebene betrachtet und anschließend Fragen der Umsetzung in Deutschland beleuchtet. Dabei steht die Bundesebene im Vordergrund. Die Empfehlungen beziehen sich auf den in Kapitel 2 und 3 beschriebenen Rechtsrahmen für die künftige GAP und die darauf aufbauenden, konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten. Die aktuelle politische Diskussion zur GAP ist noch nicht abgeschlossen, insbesondere fehlen noch die für viele Details der Umsetzung entscheidenden Durchführungsverordnungen. Daher sind die Empfehlungen als vorläufig zu betrachten. Grundsätzliche Fragen zur künftigen Ausrichtung der Agrarpolitik werden hier nicht thematisiert; sie finden sich z. B. in den Stellungnahmen des WISSENSCHAFTLICHEN BEIRATS für AGRARPOLITIK (2010, 2011b) zur GAP-Reform.

Eine zentrale Herausforderung für die Umsetzung der GAP-Reform in Deutschland wird sein, einen möglichst einheitlichen nationalen Rahmen für die Ausgestaltung der 1. Säule und der Finanzierungsmechanismen für die 2. Säule aufrecht zu erhalten. Die künftige „Gemeinsame“ Agrarpolitik der EU wird so viele Ausgestaltungsmöglichkeiten bieten, dass die Wirksamkeit der Instrumente z. B. für den Klimaschutz nicht zuletzt von der Umsetzung in den Mitgliedstaaten und Regionen abhängt. Diese tragen im Sinne der subsidiären Implementierung der GAP letztlich die Verantwortung für eine erfolgreiche Umsetzung. Angesichts dieses Menuansatzes kann von einer „1 : 1-Umsetzung“ der Vorgaben der EU systembedingt nicht die Rede sein. Im Folgenden werden nationale Ausgestaltungsmöglichkeiten beschrieben:

- Bei der Umsetzung des Greening sollten weitere Verluste schützenswerter Grünlandflächen verhindert werden. Dazu sollte die Grünlandreferenzfläche in Deutschland auf Basis des Jahres 2012 parzellenscharf festgelegt und möglichst ohne Freistellung von Betrieben (ohne Möglichkeiten des Flächentauschs) umgesetzt werden.
- Zusätzlich sollte ein standortspezifischer Grünlandschutz umgesetzt werden. Die zu schützenden Grünlandflächen sollten in einem bundesweit abgestimmten Verfahren kartographisch festgelegt werden und kohlenstoffreiche Böden, anderes grundwassernahes und staunasses Feuchtgrünland sowie Überschwemmungsflächen und andere artenreiche Grünlandflächen einbeziehen. Eine zusätzliche Absicherung der Grünlandflächen auf kohlenstoffreichen Böden sollte über das Fachrecht (der Länder) bereits verankert sein.
- Kontraproduktive Effekte, die von den anderen Greening-Komponenten auf den Grünlandschutz ausgehen können, sollten soweit möglich begrenzt werden. Dazu sollten umgebrochene Grünland-Referenzflächen von der Anrechenbarkeit auf die Anbaudiversifizierung und ökologischen Vorrangflächen ausgeschlossen werden.
- Hinsichtlich der Greening-Auflagen zu ökologischen Vorrangflächen sollte überlegt werden, ob deren Lage durch geeignete Förderinstrumente so räumlich gesteuert werden kann, dass Zielkonflikte zwischen Moorschutz und intensiver landwirtschaftlicher Produktion entschärft werden können (z. B. Förderung der Anlage von ÖVF benachbart zu Vernässungsflächen).

- Es sollte darauf hingewirkt werden, dass auf organischen Böden die Umwandlung von Ackerland in Grünland (bei gleichzeitiger Vernässung) als ökologische Vorrangfläche im Rahmen des Greenings anerkannt wird.
- Für Moor- und Anmoorböden sollte eine Genehmigungspflicht für den Ausbau und die Neuanlage von Drainagen und Entwässerungsgräben umgesetzt werden. Die Umsetzung sollte vorrangig über das Fachrecht erfolgen. Eine solche Umsetzung könnte mit dem GLÖZ-Standard 6 "Erhalt der organischen Substanz im Boden" flankiert werden. Über diesen Standard ließe sich zumindest mit gewissen Einschränkungen ein Verbot der Neuanlage von Drainagen umsetzen, ohne dass ein solches vorher im Fachrecht verankert sein müsste. Unter diesem GLÖZ-Standard könnte auch ein wirksamerer, einzelflächenbezogener Schutz von Grünlandflächen umgesetzt werden.
- Stärkung der 2. Säule durch Nutzung aller Möglichkeiten, Finanzmittel aus der 1. in die 2. Säule zu transferieren, und standardisierte Maßnahmen aus der bisherigen 2. Säule in der 1. Säule umzusetzen.
- Möglichkeiten des EFRE zum Moorschutz zur Flankierung der ELER-Maßnahmen nutzen.
- Flächendeckende Erfassung der bestehenden Nutzungsanforderungen und Entwicklungspotentiale der kohlenstoffreichen Böden (Arten-, Biotop-, Klima-, Wasser-, Hochwasserschutz, Trinkwassergewinnung, landwirtschaftliche Produktion, Erholung ...) im Rahmen der Moorschutzprogramme. Daraus folgend quantifizierte und räumlich explizite Ableitung von Entwicklungszielen und Abstimmung der Fördermittelgewährung auf die Ziele der Moorschutzprogramme (positive bzw. negative Förderkulissen).
- Förderung von Planungen und investiven Maßnahmen zur besseren Steuerung des Wasserhaushalts (z. B. Drainmanagement). Die stärkere Etablierung von Verfahren zur intensiven konventionellen landwirtschaftlichen Nutzung bei hohen Grundwasserständen hat zwei Vorteile. Erstens können der Torfschwund erheblich verlangsamt und die THG-Emissionen reduziert werden. Zweitens können Konflikte zwischen Naturschutz und Landwirtschaft aufgrund unterschiedlicher Zielvorstellungen zum einzustellenden Wasserstand entschärft werden. Im Rahmen der Förderung von investiven Maßnahmen könnte auch die Anschaffung von Maschinen gefördert werden, die die Befahrung der Nutzflächen bei hohen Grundwasserständen erlauben.
- Nutzung von Art. 35 der ELER-VO (Zusammenarbeit), um die Nutzung schlagübergreifend so zu organisieren und koordinieren (z. B. innerhalb eines Gewannes), dass die Gebietswasserstände möglichst hoch eingestellt werden können.
- Aufbau von Innovations-Netzwerken im Rahmen der Europäischen Innovationspartnerschaft in Verbindung mit Art. 15 (Beratung) und Art. 35 (Zusammenarbeit) der ELER-VO. Ein Schwerpunkt könnte hier die klimaschutzfreundliche Moornutzung sein. Viele Länder planen eine Förderung der Betriebsberatung zum Ressourcen- und Klimaschutz. Die Erfahrungen aus diesen Anstrengungen könnten gebündelt und für die Entwicklung eines Umweltaudits genutzt werden. Zur Europäischen Innovationspartnerschaft gehört auch eine Verknüpfung von Praxis und Beratung mit der Forschung. Geeignet wären hierfür ggf. auch ERA-Net-Projekte.

- Auflegen eines Bundesprogramms zum Moorschutz, über das ausgewählte, (innovative) Projekte zur Moorrestaurierung und „nassen Nutzung“ von Moorflächen unterstützt werden. Dieses Programm könnte vom BMUB aufgelegt werden und ggf. aus Mitteln der Emissionszertifikateversteigerung¹⁷ (mit-)finanziert werden. Ziel eines solchen Programms sollte es u. a. sein, die durch die räumliche Verteilung von organischen Böden in Deutschland bedingte, unterschiedliche finanzielle Belastung der einzelnen Bundesländer und Regionen bei der Umsetzung eines ambitionierten Moorschutzprogrammes besser zu verteilen (vgl. Röder & Grütz-macher, 2012; SRU, 2012, S. 262 ff.).
- Entwicklung von Torfersatzstoffen für den Gartenbau.

¹⁷ Sofern durch diese künftig nennenswerte Mittel generiert werden können.

9 Danksagung

Die Autoren danken Annette Freibauer und Bärbel Tiemeyer (Thünen-Institut für Agrarklimaschutz) sowie Andreas Kärcher und Karin Ullrich (Bundesamt für Naturschutz) für die kritische Durchsicht des Manuskripts.

10 Literatur

- Agra-Europe (2014) Dokumentation: Entwurf für Direktzahlungen-Durchführungsgesetz. Heft 8/2014, 17.02.2014.
- BayStMELF (Bayerisches Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten), BayStMUG (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit) (2013): Cross Compliance 2013 Einhaltung der anderweitigen Verpflichtungen. München. 118 S.
- Bennett H, Osterburg B, Nitsch H, Kristensen L, Primdahl J, Verschuur G (2006) Strengths and weaknesses of cross compliance in the CAP. *EuroChoices* 5(2):51-57
- BfN (Bundesamt für Naturschutz) (2012): Diskussionsbeiträge der Veranstaltung „Neue Wege im Moorschutz - Paludikultur“ vom 12.-14.12.2011 an der Internationalen Naturschutzakademie Vilm.
http://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/ina/2011/Diskussionspapier_Moorschutztagung_Vilm.pdf
- Blicher-Mathiesen G & Hoffmann CC (1999) Denitrification as a sink for dissolved nitrous oxide in a freshwater riparian fen. *Journal of Environmental Quality* 28: 257-262.
- BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) 2007: Nationale Strategie zur biologischen Vielfalt. Berlin.
- Drösler, M., Adelman, W., Augustin, J., Bergman, L., Beyer, C., Chojnicki, B., Förster, C., Freibauer, A., Giebels, M., Görlitz, S., Höper, H., Kantelhardt, J., Liebersbach, H., Hahn-Schöfl, M., Minke, M., Petschow, U., Pfadenhauer, J., Schaller, L., Schägner, P., Sommer, M., Thuille, A. & Wehrhan, M. (2013): Klimaschutz durch Moorschutz. Schlussbericht des BMBF-Vorhabens: Klimaschutz - Moornutzungsstrategien 2006-2010. <http://edok01.tib.uni-hannover.de/edoks/e01fb13/735500762.pdf>.
- European Environmental Bureau, Birdlife International (2013) Briefing on IEEP study: Equivalence of Certification Schemes and agri-environment measures with the Commission's greening proposals for the new Common Agricultural Policy (CAP).
- Flessa H, Müller D, Plassmann K, Osterburg B, Techen A-K, Nitsch H, Nieberg H Sanders J, Meyer zu Hartlage O, Beckmann E, Anspach V (2012): Studie zur Vorbereitung einer effizienten und gut abgestimmten Klimaschutzpolitik für den Agrarsektor. *Landbauforschung Sonderheft* 361, Braunschweig.
- Forstner B, Deblitz C, Kleinhanß W, Nieberg H, Offermann F, Röder N, Salamon P, Sanders J, Weingarten P (2012) Analyse der Vorschläge der EU-Kommission vom 12. Oktober 2011 zur künftigen Gestaltung der Direktzahlungen im Rahmen der GAP nach 2013. Braunschweig: vTI, Arbeitsberichte aus der vTI-Agrarökonomie 2012/04Forstner et al., 2012
- Freibauer A, Osterburg B, Reiter K, Röder N (2012a) The CAP post 2013: Ineffective for mitigating climate change. *EuroChoices*, Band 11, Heft 3, S. 4-8.

- Freibauer A, Röder N, Tiemeyer B (2012b) Ansätze für die Definition für Gebietskulissen für den GLÖZ-Standard 7: „Schutz von Feuchtgebieten und kohlenstoffreichen Böden einschließlich eines Erstumbruchverbots“. Braunschweig: vTI, Arbeitsberichte aus dem vTI-Institut für Agrarrelevante Klimaforschung 2012/10.
- Grajewski R, Bathke M, Bergschmidt A, Bormann K, Eberhardt W, Ebers H, Fähmann B, Fengler B, Fitschen-Lischewski A, Forstner B, Kleinhanß W, Nitsch H, Osterburg B, Plankl R, Raue P, Reiter K, Röder N, Sander A, Schmidt TG, Tietz A, Weingarten P (2011) Ländliche Entwicklungspolitik ab 2014 : eine Bewertung der Verordnungsvorschläge der Europäischen Kommission vom Oktober 2011. Braunschweig: vTI, 135 p, Arbeitsberichte vTI-Agrarökonomie 2011/08
- Isermeyer F, Weingarten P (2012) GAP-Reform: Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 22. Oktober 2012. Thünen-Institut, Braunschweig, 10. Oktober 2012.
- KOM (Europäische Kommission) (2013): Measure fiche: Investments in physical assets (Article 18 RDR). WD 71-883-13.Brüssel, 20.04.2013
- Leiber-Sauheitl K, Fuß R, Voigt C, Freibauer A (2014): High greenhouse gas fluxes from grassland on histic gleysol along soil carbon and drainage gradients. *Biogeosciences* 11, 749-761. doi:10.5194/bg-11-749-2014
- Osterburg B., Rüter S, Freibauer A, de Witte T, Elsasser P, Kätsch S, Leuschner B, Paulsen H M, Rock J, Röder N, Sanders J, Schweinle J, Steuk J, Stichnothe H, Stümer W, Welling J, Wolff A (2013): Handlungsoptionen für den Klimaschutz in der deutschen Agrar- und Forstwirtschaft, Thünen Report 11. URL: http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn052858.pdf.
- Poeplau C, Don A, Vesterdal L, Leifeld J, Van Wesemael B, Schumacher J, Gensior A (2011) Temporal dynamics of soil organic carbon after land-use change in the temperate zone - carbon response functions as a model approach. *Global Change Biology* (17): 2415-2427.
- Röder N & Grützmacher F (2012) Emissionen aus landwirtschaftlich genutzten mooren - Vermeidungskosten und Anpassungsbedarf. *Natur und Landschaft* 87(2): 56-61.
- Röder N, Osterburg B, Kätsch S (2013): Faktencheck Agrarreform: Integration von Klimaschutz und Klimaanpassung in die Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2013. Thünen Working Paper 11. URL: http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn052658.pdf.
- Schaller L, Kantelhardt J, Adelman W, Augustin J, Bergman L, Beyer C, Chojnickic B, Drösler M, Förster C, Freibauer A, Giebels M, Görlitz S, Höper H, Liebersbach H, Hahn-Schöfl M, Minke M, Petschow U, Pfadenhauer J, Schägner P, Sommer M, Thuille A, Wehrhan M (2013): GHG Emissions from agriculturally managed peatlands – emission mitigation versus microeconomic income effects. In: Warsaw University of Life Sciences, Transforming agriculture - between policy, science and the consumer, Proceedings - Volume 2, 83-91.
- Schmidt TG, Röder N, Dauber J, Klimek S, Laggner A, Witte T de, Offermann F, Osterburg B (2014) Bio-diversitätsrelevante Regelungen zur nationalen Umsetzung des Greenings der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2013. Thünen Working Paper 20. URL: http://literatur.ti.bund.de/digbib_extern/dn053406.pdf.

- SRU (Sachverständigen Rat für Umweltfragen) 2012: Umweltgutachten 2012: Verantwortung in einer begrenzten Welt. Berlin.
- Tiemeyer B & Kahle P (2014) Nitrogen and dissolved organic carbon (DOC) losses from an artificially drained grassland on organic soils. *Biogeosciences Discussions* 11: 3023-3064. doi:10.5194/bgd-11-3023-2014.
- Tiemeyer B, Freibauer A, Drösler M, Albiac-Borraz E, Augustin J, Bechtold M, Beetz S, Belting S, Bernrieder M, Beyer C, Eberl J, Eickenscheidt T, Fell H, Fiedler S, Förster C, Frahm E, Frank S, Giebels M, Glatzel S., Grünwald T, Heinichen J, Hoffman M, Hommeltenberg J, Höper H, Laggner A, Leiber-Sauheitl K, Leppelt T, Metzger C, Peichl-Brak M, Röhling S, Roskopf N, Rötzer, T, Sommer M, Wehrhan M, Werle P, Zeitz J (2013) Klimarelevanz von Mooren und Anmooren in Deutschland: Ergebnisse aus dem Verbundprojekt „Organische Böden in der Emissionsberichterstattung“. Thünen Working Paper 15, DOI:10.3220/WP_15_2013
- Trepel M (2007) Das Niedermoorprogramm in Schleswig Holstein - ein Beitrag zur Umsetzung dder Wasserrahmenrichtlinie. *NNA-Berichte* 20 (1): 65-74.
- UBA (Umweltbundesamt) (2012): Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2012 - Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990 - EU-Submission. Dessau: Umweltbundesamt, 832 p.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2010) EU-Agrarpolitik nach 2013 – Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume. Gutachten des Beirats für Agrarpolitik, verabschiedet im Mai 2010.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2011a) Risiko- und Krisenmanagement in der Landwirtschaft – Zur Rolle des Staates beim Umgang mit Ertrags- und Preisrisiken Stellungnahme, April 2011.
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik (2011b) Kurzstellungnahme zur Mitteilung der Europäischen Kommission über die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik bis 2020. Veröffentlichung des Wissenschaftlichen Beirats für Agrarpolitik vom 20. Januar 2011.
- Zak D, Wagner C, Payer B, Augustin J, Gelbrecht J (2010) Phosphorus mobilization in rewetted fens: the effect of altered peat properties and implications for their restoration. *Ecological Applications* 20: 1336-1349.

11 Verordnungen

- AEUV (Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union): Fassung aufgrund des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrages von Lissabon (Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47).
- EG/834/2007: Verordnung des Rates vom 28. Juni 2007 über die ökologische/biologische Produktion und die Kennzeichnung von ökologischen/biologischen Erzeugnissen und zur Aufhebung der Verordnung (EWG) Nr. 2092/91.
- EU/1293/2013: Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2013 zur Aufstellung des Programms für die Umwelt und Klimapolitik (LIFE) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 614/2007.
- EU/1301/2013 (EFRE-VO): Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung und mit besonderen Bestimmungen hinsichtlich des Ziels "Investitionen in Wachstum und Beschäftigung" und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1080/2006.
- EU/1303/2013 (GSR-VO): Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds, für die der Gemeinsame Strategische Rahmen gilt, sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds und den Kohäsionsfonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates.
- EU/1305/2013 (ELER-VO): Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Förderung der ländlichen Entwicklung durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates.
- EU/1306/2013 (HZ-VO): Verordnung des europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 352/78, (EG) Nr. 165/94, (EG) Nr. 2799/98, (EG) Nr. 814/2000, (EG) Nr. 1290/2005 und (EG) Nr. 485/2008 des Rates.
- EU/1307/2013 (DZ-VO): Verordnung 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.
- EU/29/2013: Beschluss des europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 über die Anrechnung und Verbuchung von Emissionen und des Abbaus von Treibhausgasen infolge von Tätigkeiten im Sektor Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft und über Informationen zu Maßnahmen in Zusammenhang mit derartigen Tätigkeiten.
- EU/927/2012: Durchführungsverordnung der Kommission vom 9. Oktober 2012 zur Änderung von Anhang I der Verordnung (EWG) Nr. 2658 / 87 des Rates über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif.

Bibliografische Information:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:
The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliographie; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.ti.bund.de

Volumes already published in this series are available on the Internet at www.ti.bund.de

Zitationsvorschlag – Suggested source citation:
Röder N (2014) Faktencheck Agrarpolitik: Beitrag der EU-Agrarreform zur Bewirtschaftung organischer Böden im Einklang mit Natur- und Klimaschutz – Möglichkeiten und Grenzen, Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 58 p, Thünen Working Paper 24

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are responsible for the content of their publications.



Thünen Working Paper 24

Herausgeber/Redaktionsanschrift – *Editor/address*
Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuener-working-paper@ti.bund.de
www.ti.bund.de

DOI:10.3220/WP_24_2014
urn:nbn:de:gbv:253-201406-dn053537-2

