Rolle der GAP bei der Vernässung von Moorböden

Bernhard Osterburg[1)], **Bärbel Tiemeyer**[2)], **Thorsten Uhl**[1)], Johann Heinrich von **Thünen-Institut**, Braunschweig

1) Stabsstelle Klima, Boden, Biodiversität und 2) Thünen-Institut für Agrarklimaschutz.

RessortForschtKlima Projekt **RoVer** - Roadmap zur Vernässung organischer Böden in Deutschland

MoorNet Abschlusstagung 2025 | 12. November 2025, Umweltforum Berlin

Gefördert durch:

Bundesministerium
für Landwirtschaft, Ernährung
und Heimat

aufgrund eines Beschlusses
des Deutschen Bundestages

Fragen zur Rolle der GAP für die Vernässung von Moorböden

(1) Bedeutung der GAP-Förderung für die Wirtschaftlichkeit der landwirtschaftlichen Flächennutzung

(2) Herausforderungen für den Moorbodenschutz in der GAP

(3) Den Moorbodenschutz fördernde Elemente der GAP

(4) Den Moorbodenschutz hindernde Elemente der GAP

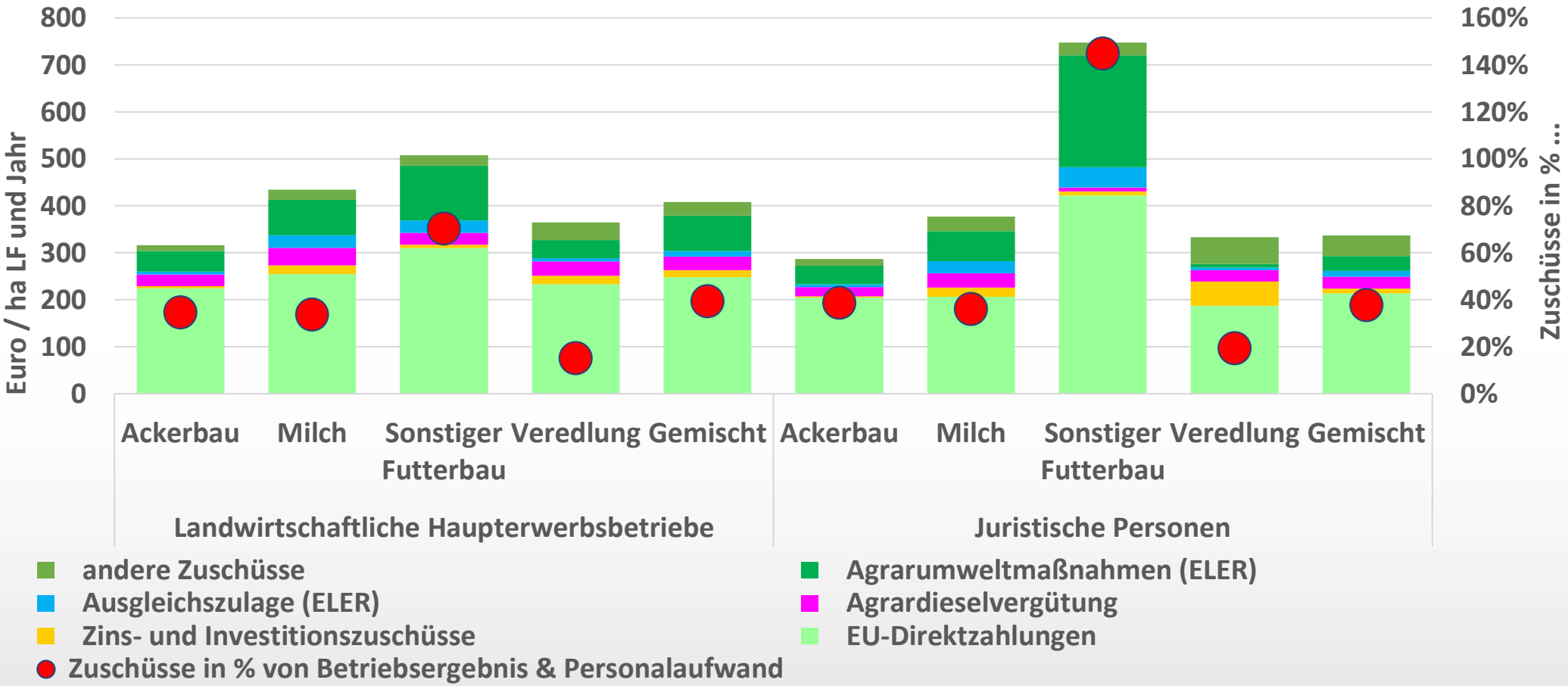
(5) Diskussion

Die GAP – Ziele und Budget

- GAP = „Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union“
- Einer der am stärksten vergemeinschafteten Politikbereiche der EU
- 10 Ziele von Einkommen und Wettbewerbsfähigkeit über Umwelt- und Klimaschutz bis hin zur Entwicklung ländlicher Räume
- Etwa 6,2 Mrd. € pro Jahr EU-Mittel verfügbar, davon gut 70% für die “1. Säule“: Direktzahlungen, Ecoschemes, Marktmaßnahmen, ohne nat. Kofinanzierung
- ELER-Maßnahmen („2. Säule“), u.a. Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, mit nationaler Kofinanzierung

Quellen: https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-glance/key-policy-objectives-cap-2023-27_de
https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-uebersichtstabelle-eu-finanzmittel.pdf?__blob=publicationFile&v=4

Direktzahlungen und Zuschüsse pro Hektar landwirtschaftlicher Nutzfläche (LF) in unterschiedlichen Rechts- und Betriebsformen



Quellen: Eigene Darstellung auf Basis von TBN-Daten, https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/testbetriebsnetz/testbetriebsnetz-landwirtschaft-buchfuehrungsergebnisse/archiv-buchfuehrungsergebnisse-landwirtschaft/buchfuehrungsergebnisse-landwirtschaft-2023/24 sowie https://www.bmleh.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap_node.html

Herausforderungen für den Moorbodenschutz in der GAP

- GAP fördert die Aufrechterhaltung “trockener” landwirtschaftlicher Flächennutzung
- Vernässung von Moorböden steht im Konflikt mit “trockener” Flächennutzung
- EU-Rechnungshof sieht Klimaschutzbeitrag der GAP kritisch
- Klimaschutzplan 2050 (11/2016, S. 64): *„Die GAP soll künftig noch stärker auch zu Zielen des Klimaschutzes beitragen.“*
- Klimaschutzprogramm 2030 (10/2019, S. 105): *„Deutschland setzt sich bei den Verhandlungen über die zukünftige GAP auf EU-Ebene für ein hohes Umweltambitionsniveau ein, dies umfasst auch den Beitrag der Landwirtschaft zum Klimaschutz, …“ „Den künftig größeren Handlungsspielraum wird Deutschland ambitioniert nutzen, um den Beitrag der Landwirtschaft zum Klimaschutz sicherzustellen.“*

Den Moorbodenschutz fördernde Elemente der GAP

Förderung von Vernässung und Anbau-Paludikulturen in der 2. Säule der GAP

- AUKM Moorschonende Stauhaltung/Ackerumwandlung (BY, BB, MV, NI, SN)
- AUKM Förderung von Paludikulturen (BB, MV)
- Weitere, mögliche Förderungen, z.B. Extensivgrünland, Investitionen, Vermarktung
- Im GAP-Strategieplan weitere Ländermaßnahmen ohne GAP-Finanzierung

GLÖZ 2 - Schutz von Feuchtgebieten und Mooren, §10 GAPKondG, §§11-13 GAPKondV

- Gebietskulisse, Beschränkung von Eingriffen ins Bodenprofil, Genehmigungspflicht neue/tiefere Entwässerung, Einschränkungen der Umwandlung von Dauergrünland
- Zulässigkeit standortangepasster Paludikultur (§ 12 Abs. 1 GAPKondV), außer FFH-G, VSG, geschützte Biotope, NSG (12 Abs. 2 GAPKondV)
- Befreiung von Grundanforderung (§ 3 Abs. 3 GAPKondG) für Umwelt-, Natur-, Klimaschutz

Den Moorbodenschutz hindernde Elemente der GAP (I)

- Hohe, die Zuschüsse an die Landwirtschaft dominierende GAP Förderungen der 1. ***und*** der 2. Säule für „trockene“ landwirtschaftliche Flächennutzung
- Regeln zur Beihilfefähigkeit für die GAP Direktzahlungen
- Definition von Dauergrünland und Futterpflanzen
- Erhaltung von Dauergrünland (GLÖZ 1, 2 und 9)
- Mindestnutzung und Pflege von Flächen

Beihilfefähigkeit in der 1. Säule der GAP (I)

1. Landwirtschaftliche Tätigkeit (Art. 4 Abs. 2a GAP-SP-VO, § 3 GAPDZV):

- Schließt Paludikulturen ein, jedoch beschränkt auf **landwirtschaftliche Erzeugnisse** (Anhang I AEUV), ausgelegt durch Gemeinsamen Zolltarif (VO (EWG) 2658/87)
- Viele Paludikulturen nicht im Anhang I AEUV. Definition „Paludikultur“?

2. Förderfähige Fläche (Art. 4 Abs. 4c ii GAP-SP-VO, § 11 Abs. 1 Nr. 3 Buchst. b GAPDZV):

- Ausnahme für Paludikulturen, die Nicht-Anhang I AEUV sind (Nutzungscode 586, Paludi ***auf nicht-LF***), auf Flächen, für die Zahlungsansprüche bestanden haben und die ab dem 1. Januar 2023 einer flächenbezogenen ELER- oder nationalen Maßnahme unterliegen, mit den Zielen Klimaschutz, nachhaltige Entwicklung, Biodiversität (dafür gibt es leider keine „Öko-Regelung“)

3. „Nicht vorherrschende“ Vegetation (§7 Abs.2 Nr.2 GAPDZV): nicht-Futterpflanzen <50%

4. Flächen ohne Nutzung: Anforderungen an die Mindestpflege / Offenhaltung

Beihilfefähigkeit in der 1. Säule der GAP (II)

vor 2023

Rohrglanzgras | Seggen | Binsen | Torfmoos | Schilf, Rohkolben | Feuchtgrünland mit Büschen/Schilf

Ab 2023: „nicht vorherrschende“ andere Pflanzen, d.h. <50% der Fläche

✓ <50% <50% ✗ ✗ <50%

Ab 2023: Fläche mit ELER- oder nationaler Maßnahme

✓ ✓ ✓ ✓ ✓ ✓

GAP-Konditionalitäten: „GLÖZ“-Standards zur Dauergrünlanderhaltung

GLÖZ 1 - Erhaltung von Dauergrünland (DGL), §§ 4-9 GAPKondG, §§ 2-10 GAPKondV

- Umwandlung nur mit Genehmigung und Pflicht zur Neuanlage von Dauergrünland
- Keine Genehmigung bei Dauergrünlandrückgang > 4 % auf Landesebene

GLÖZ 2 - Schutz von Feuchtgebieten und Mooren, § 10 GAPKondG, §§ 11-13 GAPKondV

- Gebietskulisse, Beschränkung von Eingriffen ins Bodenprofil, Genehmigungspflicht neue/tiefere Entwässerung, keine Umwandlung von DGL
- **Zulässigkeit standortangepasster Paludikultur und seit 12/2024 auch Umwandlung von DGL für Anbau-Paludikultur** (§ 12 Abs. 1 GAPKondV), außer FFH-G, VSG, geschützte Biotope, NSG (12 Abs. 2 GAPKondV)
- Befreiung von Grundanforderung möglich (§ 3 Abs. 3 GAPKondG) wegen Umwelt-, Natur-, Klimaschutz

GLÖZ 9 - Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von DGL in Natura-2000-Gebieten, § 12 GAPKondG, §§ 24-28 GAPKondV

DGL-Schutz nach Landesrecht: DGL-Umwandlung ist naturschutzrechtlicher Eingriff

Fazit

- Aktuelle GAP erschwert Moorbodenschutz – statt ihn zu erleichtern und zu fördern
- Positive Beiträge auf freiwilliger Basis, zeitlich begrenzt und mit „Rückkehrrecht“
- Auftrag aus Klimaschutzplan 2050 und Klimaschutzprogramm 2030 an die Weiterentwicklung der GAP wurde mit Bezug auf Moorbodenschutz bisher nicht erfüllt
- Paludikultur = landwirtschaftliche Tätigkeit, aber i.d.R. kein landwirtschaftliches Produkt
- Die „Miscanthus-Frage“: warum ist Chinaschilf beihilfefähig, Schilfrohr nicht?
- Moorbodenschutzprojekte müssen ggf. Verluste an GAP-Zahlungen kompensieren
- Bei Paludikulturen oder wenn nicht-Futterpflanzen vorherrschen: Erhaltung der Beihilfefähigkeit nur mit ELER- / nationalem Förderprogramm, Verlust des LF- und DGL-Status
- Anforderung an DGL-Erhaltung und an DGL-Ersatzfläche in GLÖZ 2 Kulisse Ende 2024 gelockert (außerhalb von Natura-2000- und Naturschutzgebieten, geschützten Biotopen)

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt: bernhard.osterburg@thuenen.de
Thünen-Stabsstelle Klima, Boden, Biodiversität
https://www.thuenen.de/de/thuenen-institut/zentralbereich-und-stabsstellen/stabsstelle-klima-boden-biodiversitaet