



Berichte über Landwirtschaft

Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft

BAND 98 | Ausgabe 2

Agrarwissenschaft
Forschung

Praxis

Zwischen Klimaschutzpolitischem Anspruch und agrarpolitischer Wirklichkeit: Moorschutz im Bundesländervergleich

von Stefan Ewert und Ulrich Hartung

1 Einleitung

Der Schutz der organischen Böden und die Wiederherstellung intakter Moore ist mit Blick auf Biodiversitätsschutz und den Wasserhaushalt von hoher Bedeutung. In das Blickfeld geraten die Moorböden in letzter Zeit allerdings vor allem aus Klimaschutzgründen. Die Nutzung dieser Böden in Deutschland zeigt die ausgesprochen hohe Relevanz: Nur sieben Prozent der landwirtschaftlich genutzten Fläche sind entwässerte Moorböden, diese verantworten jedoch 37 Prozent der Treibhausgasemissionen aus der Landwirtschaft in Deutschland. Diese Zahlen haben aktuell als Schwächenanalyse Eingang in die SWOT-Tabellen der nationalen Strategieplanung des BMEL gefunden (BMEL 2020, Stand Januar 2020). Moore sind auch in der Gesamtbetrachtung von hoher klimapolitischer Relevanz, da die Emissionen klimaschädlicher Treibhausgase (THG) aus dem Ackerbau sowie in nahezu gleichgroßem Umfang aus der Grünlandbewirtschaftung auf Moorstandorten nach dem Energiesektor die größte Quelle in Deutschland darstellen (DRÖSLER ET AL. 2011).

In unserem Aufsatz zeigen wir auf, dass die Bedeutung der Moore für den Klimaschutz in den moorreichen Bundesländern – Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Bayern und Schleswig-Holstein (nach Größe der Moorkommen) – auf höchster politischer Ebene angekommen ist. Unterschiede sind jedoch in der Intensität der umweltschutzpolitischen Absichten der Länder zu erkennen, die Moore zu schützen. Zur Erklärung möglicher Unterschiede zwischen den moorreichen Ländern ziehen wir im ersten Teil unserer Analyse zwei politikwissenschaftliche Erklärungsfaktoren heran, die in dieser Hinsicht besonders relevant erscheinen.

Erstens vermuten wir, dass die parteipolitische Färbung von Landesregierungen beeinflusst, inwieweit regionale Moorschutzziele verankert werden.

Zweitens vermuten wir, dass sich die Länder hinsichtlich des Moorschutzes aufgrund funktionaler Erwägungen, insbesondere des anteiligen THG-Reduzierungspotentials aus wiedervernässten Mooren, engagieren.

Die Wiedervernässung der Moore ist die zentrale Maßnahme, um die organischen Moorböden zu schützen. Diese Maßnahme senkt die THG-Emissionen, schützt zudem die Biodiversität und verbessert den Wasserhaushalt. Die praktische Umsetzung der Wiedervernässung von Mooren gerät jedoch in einen Nutzungskonflikt mit der Landwirtschaft, der so relevante Flächen entzogen werden.

Im zweiten Teil der Analyse schauen wir daher insbesondere auf den Moorschutz innerhalb der Agrarpolitik der Bundesländer. Besonderes Augenmerk richten wir dabei auf die Förderung von Paludikulturen, also der landwirtschaftlichen Nutzung nasser Moorböden.

In der agrarpolitischen Wirklichkeit zeigt sich, dass die Länder insgesamt bisher nur wenig in die Unterstützung dieser Nutzungskonzepte investieren. Wir diskutieren in unserem Aufsatz mögliche Ursachen hierfür und zeigen in unserer Schlussbetrachtung auf, wie die aktuellen Reformdiskussionen zur kommenden Agrarförderperiode die Förderkulisse nachhaltig verbessern könnten.

2. Der Klimaschutzpolitische Anspruch

Innerhalb des von der EU vorgegebenen rechtlichen und fördertechnischen Rahmens und der Naturschutzgesetzgebung des Bundes liegen die Kompetenzen für den Moorschutz in Deutschland zu einem großen Teil bei den Bundesländern. Aus einer politikwissenschaftlich-theoretischen Perspektive erörtern wir zunächst, welche Unterschiede zwischen den Bundesländern sich aus unterschiedlichen Regierungskoalitionen und funktionalen Erwägungen ergeben können. Anschließend erläutern wir die Methodik, mit der wir die Stärke der Moorschutzziele und deren Bestimmungsfaktoren vergleichend analysieren (2.2). Abschnitt 2.3 stellt dann die Ergebnisse unserer Analyse des Klimaschutzpolitischen Anspruchs dar.

2.1 Theoretische Überlegungen

Um zu erklären, inwieweit die moorreichen Länder ihre Handlungsspielräume nutzen und Moorschutzziele festschreiben, argumentieren wir erstens basierend auf der Parteiendifferenztheorie, dass Regierungsbeteiligungen von CDU/CSU und B'90/Grüne beeinflussen, ob Landesregierungen Ziele hinsichtlich des Moorschutzes definieren. Zweitens argumentieren wir auf Basis des Funktionalismus, dass die technischen Moorschutzziele davon bestimmt werden, in welchem Umfang bzw. Anteil regionale Moorkommen THG emittieren.

In der kontinuierlich wachsenden bundesländervergleichenden Forschung stellt die Parteiendifferenztheorie einen der zentralsten Erklärungsansätze dar. Zahlreiche empirische Studien haben bereits den Einfluss der unterschiedlichen Zusammensetzung von (Koalitions-)Regierungen auf die Politikgestaltung in unterschiedlichen Politikbereichen auf Bundesländerebene nachgewiesen (BRÄUNINGER UND DEBUS 2012; DOSE UND REUS 2016; EWERT 2016; HARTUNG UND HÖRISCH 2018; HÖRISCH

2019; TOSUN UND HARTUNG 2017; TÖLLER UND SACK 2018). Mit Blick auf die hier interessierende Thematik muss zunächst berücksichtigt werden, dass Moorschutz eine sehr spezielle politische Thematik darstellt und somit für Parteien weitaus weniger salient ist als prominentere regionalpolitische Themen wie beispielsweise die Schulpolitik (WOLF UND HEINZ 2016). Mit anderen Worten, Moorschutz stellt eine politische Thematik dar, welcher als „Nischenpolitik“ in der öffentlichen und politischen Wahrnehmung in den Ländern für gewöhnlich nur untergeordnete Bedeutung beigemessen wird. Können Parteeffekte also auch hinsichtlich des weniger salienten Moorschutzes beobachtet werden?

Um mit diesem methodologischen Problem umzugehen gehen wir von der Annahme aus, dass die von Parteipräferenzen hinsichtlich Moorschutz wesentlich von einer thematisch übergeordneten Prioritätenfrage beeinflusst werden. Diese bezieht sich darauf, ob eine Partei etablierte landwirtschaftliche Produktionsziele gegenüber dem Klimaschutz priorisiert oder andersherum. Diese Frage stellt sich unmittelbar, da sowohl politische Entscheidungen, dass Moorschutzziele verfolgt werden sollen als auch Entscheidungen dies nicht zu tun, entweder für die etablierte Landwirtschaft oder den Klimaschutz negative Implikationen entfalten.

Rund 70 Prozent der Moore in Deutschland werden land- und forstwirtschaftlich genutzt (JOOSTEN ET AL. 2017, S. 780). Die dafür trockengelegten Moorböden setzen jedoch große Mengen klimaschädlicher Treibhausgase (THG) frei. Ein klimafreundlicher Moorschutz erfordert notwendigerweise Maßnahmen der Wiedervernässung, da nur so die THG-Emissionen deutlich reduzierbar sind (BONN ET AL. 2015). Von zentraler Bedeutung ist nun, dass solche Maßnahmen zu Nutzungskonflikten mit Landwirten führen, die auf trockenen Moorböden wirtschaften (ABEL ET AL. 2016). Vor dem Hintergrund der klimaschädlichen Auswirkungen der landwirtschaftlichen Nutzung entwässerter Moore und des durch die notwendige Wiedervernässung verursachten Nutzungskonfliktes mit der Landwirtschaft müssen sich politische Parteien im Kern daher zwischen zwei Handlungsoptionen entscheiden.

Erstens könnten Parteien den Klimaschutz gegenüber landwirtschaftlichen (Produktions-)Zielen priorisieren und daher Moorschutz durch Wiedervernässungsmaßnahmen betreiben. Die THG-Emissionen würden dann reduziert, während für die etablierte Landwirtschaft Einnahmehausfälle entstünden. Zweitens könnten Parteien die Landwirtschaftsproduktion gegenüber Klimaschutzzielen priorisieren und deshalb auf Wiedervernässungsmaßnahmen aktiv verzichten. Landwirten würde dann ermöglicht weiterhin auf entwässerten Moorböden zu produzieren, während der Status quo der THG-Emissionen beibehalten würde.

Im Folgenden diskutieren wir, welche Prioritäten CDU/CSU und B'90/Grüne hinsichtlich landwirtschaftlicher Produktion und Klimaschutz verfolgen sollten, um davon ausgehend Erwartungen hinsichtlich ihrer möglichen Präferenz für Moorschutzziele abzuleiten. Die drei Parteien werden

fokussiert, da die Themen Landwirtschaft und Klimaschutz – anders als bei den anderen Parteien – zu ihren politischen Kernthemen zählen (vgl. EWERT 2016; TOSUN 2017).

Die Zielsetzungen von Landesregierungen werden üblicherweise in Koalitionsverhandlungen ausgehandelt, an welchen mindestens zwei Parteien teilnehmen (BRÄUNINGER UND DEBUS 2012). Aufgrund der Bedeutung, die CDU/CSU und B'90/Grüne den Themen Landwirtschaft bzw. Klimaschutz beimessen, gehen wir davon aus, dass sich die Parteien in Koalitionsverhandlungen hinsichtlich ihrer jeweiligen Kernanliegen – und ungeachtet der relativer Sitzanteile – gegenüber den anderen Parteien durchsetzen. In nur zwei Fällen seit 1990 handelten CDU und B'90/Grüne in den moorreichen Ländern gemeinsam Koalitionsverträge aus (Tabelle A1); diese werden wir deshalb in der empirischen Analyse besonders berücksichtigen.

CDU/CSU

CDU und CSU gelten als Befürworter einer wirtschaftlich hoch wettbewerbsfähigen und modernen Landwirtschaft und als traditionelle Interessenvertretung konventioneller Landwirte. Die Parteien verfolgen das Leitbild einer „realistischen“ Agrarpolitik, wonach die landwirtschaftliche Effizienz und günstige Produktion von Lebensmitteln gegenüber Umwelt-, Klima- und Tierschutz priorisiert werden. CDU und CSU begreifen die Landwirtschaft als einen wichtigen Faktor der Wertschöpfung in Deutschland und forcieren die Steigerung von Agrarexporten (CDU UND CSU 2015). In jüngster Vergangenheit haben sowohl CDU als auch CSU die Popularität der Thematik des Klimaschutzes erkannt. Die CSU legte in 2019 ein viel diskutiertes, neues Klimaschutzkonzept vor (SZ 2019). Trotz dieser Entwicklungen erwarten wir, dass sich die beiden Parteien nicht für Moorschutz zu Lasten der Landwirtschaft einsetzen werden, wenn sie an Landesregierungen beteiligt sind. Schließlich sind die traditionellen Verbindungen zwischen CDU/CSU und Landwirten sowie deren Interessenvertretungen, insbesondere dem Deutschen Bauernverband (DBV) und den Landesbauernverbänden, die weiterhin stark auf Produktivität setzen, eng.

Erwartung 1: Landesregierungen, an welchen CSU oder CDU beteiligt sind, werden keine Moorschutzziele zu Lasten der etablierten Landwirtschaft verfolgen.

Bündnis 90/Grüne

B'90/Grüne kritisieren die vielfältigen negativen Auswirkungen der modernen Landwirtschaft auf das Klima und proklamieren das Leitbild einer umfassenden „Agrarwende“, welche die Landwirtschaft insgesamt auf ökologischere und nachhaltigere Produktionsweisen umstellen soll (B'90/GRÜNE 2019).

B'90/Grüne sollten die Wiedervernässung von Mooren und die einhergehende Umstellung landwirtschaftlicher Produktion auf nassen Moorböden befürworten, da diese Maßnahmen mit der Vorstellung einer im Einklang mit Umwelt- und Klima produzierenden Landwirtschaft stehen (B'90/GRÜNE 2019). Wir erwarten, dass B'90/Grüne klimapolitische Ziele gegenüber landwirtschaftlichen Produktionszielen priorisiert.

Erwartung 2: Landesregierungen, an welchen B'90/Grüne beteiligt sind werden Moorschutzziele auch zu Lasten der etablierten Landwirtschaft verfolgen.

Warum und in welcher Intensität sollten die Länder jenseits der parteipolitischen Überlegungen Moorschutzziele verfolgen? Um diese Frage theoretisch zu adressieren, stützen wir uns auf ein funktionalistisches Verständnis von Staatstätigkeit, wonach Politikgestaltung als politische und administrative Reaktion auf gesellschaftliche bzw. wirtschaftliche Entwicklungen und aus diesen erwachsenden Problemen verstanden wird (vgl. u.a. SCHMIDT UND OSTHEIM 2007; ZOHLNHÖFER 2008). Beispielsweise können Gesellschaften politische Reaktionen auf defizitär wahrgenommene Umweltressourcen einfordern und staatliche Institutionen zu konkretem politischem Handeln veranlassen (SCHMIDT UND OSTHEIM 2007, S. 29). Übertragen auf die Moorschutzthematik bedeutet dies, dass die zunehmenden gesellschaftlichen Forderungen nach Klimaschutzmaßnahmen Landesregierungen dazu veranlassen könnten, THG-Emissionen zu reduzieren und deshalb Moorschutz durch Wiedervernässung zu betreiben. Die Stärke der Maßnahmen hängt jedoch maßgeblich vom Problemdruck und dem Lösungspotential ab. Der Problemdruck stellt einen wesentlichen Aspekt funktionalistischer Verständnisse von Staatstätigkeit dar, da er erfasst, wie problematisch ein bestimmter Sachverhalt von gesellschaftlichen oder politischen Akteuren eingestuft wird. Für die Ausprägung des regionalen Problemdrucks hinsichtlich des Moorschutzes ist es den vorigen Überlegungen entsprechend von zentraler Bedeutung, in welchem Umfang entwässerte Moore THG-Emissionen ausstoßen. Wir gehen dabei davon aus, dass nicht ein Anstieg des Problemdrucks (d.h. von THG-Emissionen) zum Umdenken der zuständigen Moorschutzbehörden in den Ländern führt, sondern vielmehr die veränderte Wahrnehmung der bereits zuvor vorhandenen THG-Emissionen vor dem Hintergrund der neu gesetzten Klimaschutzziele. Davon ausgehend vermuten wir, dass das Ausmaß der durch entwässerte Moore freigesetzten THG-Emissionen beeinflusst, wie ambitioniert die technischen Moorschutzziele der moorreichen Länder ausgestaltet sind.

Erwartung 3: Je größer der Anteil der THG-Emissionen aus entwässerten Mooren an den gesamten THG-Emissionen der Länder ist, desto weitreichender sind die politischen und technischen Moorschutzziele der Länder ausgestaltet.

2.2 Methodisches Vorgehen I

Die abhängigen Variablen dieser Studie stellen die politischen und technischen Moorschutzziele der Länder dar. Neben der Verankerung von Moorschutz in den Koalitionsverträgen operationalisieren wir diese damit, wie umfangreich und konkret die Moorschutzkonzepte bzw. -strategien der Länder Vorgaben zum Moorschutz machen.

Zunächst wurden die Positionen und Ziele der Länderregierungen hinsichtlich des Moorschutzes erhoben. Hierfür wurden die Koalitionsvereinbarungen aller moorreichen Länder seit 1990 herangezogen und daraufhin untersucht, ob und wie diese Thematik darin adressiert wird. Koalitionsverträge eignen sich hierfür besonders, da sie die zentralen politischen Zielvorgaben einer Regierung für eine bestimmte Regierungsperiode festschreiben.

Im zweiten Schritt wurden die regionalen Moorschutzkonzepte bzw. -strategien analysiert. Diese spezifischen Dokumente ermöglichen es, die Zielvorgaben der Länder hinsichtlich Moorschutz- und Moornutzung noch detaillierter zu identifizieren, als dies basierend auf den Koalitionsverträgen möglich ist. Diese Konzepte bzw. Strategien liegen mittlerweile in allen Ländern mit relevanten Moorkommen vor.

Die Auswertung der unterschiedlichen Dokumententypen erfolgte in drei Schritten. Zunächst wurden alle relevanten Textpassagen durch eine systematische Textsuche nach Schlüsselbegriffen identifiziert. Anschließend wurden die relevanten Textpassagen daraufhin untersucht, welche Zielvorgaben hinsichtlich des Moorschutzes gemacht werden, welche Maßnahmen ergriffen bzw. erwogen werden und wie diese begründet werden. Die hohe Repräsentativität der ausgewählten Dokumente gewährleistet grundsätzlich die adäquate Abbildung des Politikfelds „Moorschutz“ (vgl. BURNHAM ET AL. 2008, S. 208-212). Um die Datenbasis jedoch weiter zu komplementieren, wurden neben den textanalytisch erhobenen Daten mehrere Experteninterviews durchgeführt (vgl. Abschnitt 3.3).

Die Fälle wurden anhand der Relevanz von Mooren in den 16 Ländern und somit entsprechend natürlicher Gegebenheiten ausgewählt. Etwa 78 Prozent der Moore in Deutschland liegen in der Norddeutschen Tiefebene und etwa 20 Prozent im Alpenvorland (UMWELTBUNDESAMT 2019).

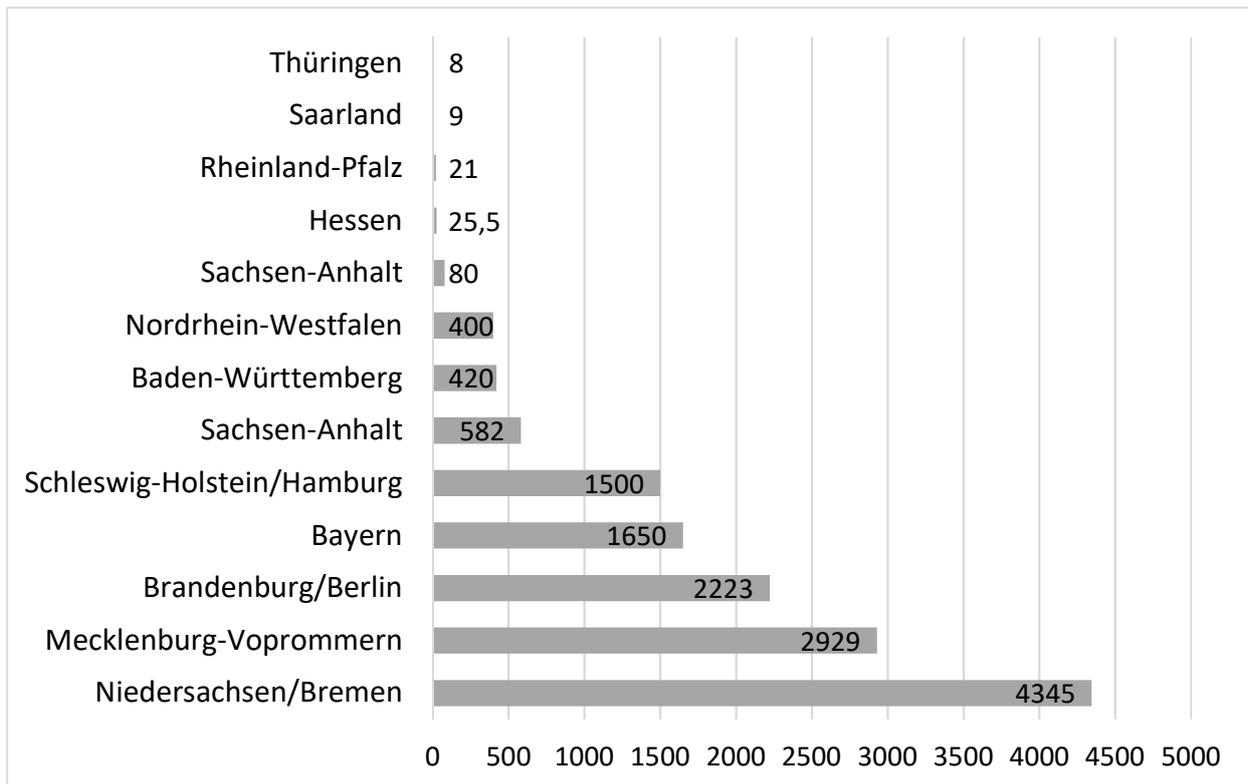


Abbildung 1: Mooranteile nach Bundesländern in km²

Quelle: Eigene Darstellung nach Umweltbundesamt (2019)

Abbildung 1 zeigt die Verteilung der Moore in Deutschland differenziert nach den Ländern, wobei die Stadtstaaten mit dem sie jeweils umgebenden Flächenland gemeinsam aufgeführt werden. Die Abbildung zeigt, dass Moorstandorte in Deutschland sehr ungleichmäßig verteilt sind. Die Länder mit den größten absoluten Moorvorkommen sind Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern, Brandenburg, Bayern und Schleswig-Holstein. Diese Länder wurden als zu untersuchende Fälle ausgewählt, da regionaler Moorschutz hier eher von Bedeutung ist als in moorarmen Ländern. Die Fokussierung auf die kleine Fallzahl korrespondiert mit der qualitativen Datenbasis, die dieser Studie zugrunde liegt und ermöglicht einerseits detaillierte deskriptive Erkenntnisse hinsichtlich der politischen und technischen Moorschutzziele und andererseits tiefenscharfe Einblicke hinsichtlich der Erklärungsfaktoren.

2.3 Analyse der politischen und technischen Moorschutzziele

Die Analyse der Zielsetzungen der fünf moorreichen Länder hinsichtlich des politischen und technischen Moorschutzes erfolgt in zwei Schritten.

Erstens wird untersucht, ob von Regierungsbeteiligungen von CDU/CSU und B'90/Die Grünen relevante Parteeffekte auf die Festschreibung politischer Moorschutzziele ausgehen. Dafür untersuchen wir, in welchen Perioden die Landesregierungen Moorschutz von 1990 bis 2019 als

Politikziel verankerten und inwieweit die Regierungen diese Thematik in den Koalitions- bzw. Regierungsverträgen in direktem Zusammenhang mit der Klimadebatte benannt haben.

Zweitens verlagern wir die Analyse von der politischen auf die technische Ebene und untersuchen, ob die Definition technischer Moorschutzziele durch den relativen Umfang freigesetzter THG-Emissionen durch entwässerte Moore beeinflusst wird.

2.3.1 Analyse von Parteieneffekten

Tabelle 1 zeigt die Anzahl der Regierungsbeteiligungen der wichtigsten Parteien auf Länderebene sowie die Anzahl von Koalitions- bzw. Regierungsverträgen, in welchen die Moorschutz-Thematik benannt wurde. Die Tabelle zeigt, dass in ungefähr einem Drittel der Verträge, die CDU und CSU mitverhandelt hatten, Moorschutz als Politikziel definiert wurde. Dies widerspricht Erwartung 1, wonach sich diese beiden Parteien aufgrund der für sie hohen Bedeutung der Landwirtschaft, traditionell engen Verbindung mit Landwirten und ökonomischen Belastung, die Moorwiedervernässungen für Landwirte bedeuten würde, nicht für Moorschutz einsetzen sollten. Allerdings haben die Parteien in bestimmten Koalitionskonstellationen Moorschutz als Ziel ausgegeben, beispielsweise die CSU zusammen mit den Freien Wählern in Bayern (seit 2018) oder die CDU zusammen mit der SPD in Mecklenburg-Vorpommern (2006-2016).

Tabelle 1 zeigt ferner, dass dreiviertel der Koalitionen, an welchen die Partei B'90/Grüne beteiligt war, politische Moorschutzziele verankerten. Diese Beobachtung korrespondiert weitgehend mit Erwartung 2, wonach die Partei Moorschutzziele verfolgen sollte, da sie klimapolitische Ziele höher priorisieren sollte als landwirtschaftliche Produktionsziele. Nur zwei Landesregierungen, an welchen B'90/Grüne partizipierten, haben Moorschutz nicht als politisches Ziel definiert. Zum einen die frühe brandenburgische Landesregierung bestehend aus SPD, FDP und B'90/Grüne von 1990-1994 und zum anderen die Koalition aus SPD und B'90/Grüne in Schleswig-Holstein (2000-2005).

Tabelle 1: Regierungsbeteiligungen und Benennung von Moorschutz als politisches Ziel in den moorreichen Ländern, 1990-2019

Partei	Regierungs-beteiligungen	Davon mit Moorschutzzielen	Anteil in Prozent
CDU/CSU	20	7	35
B'90/Grüne	8	6	75
SPD	22	14	63,64
FDP	7	1	14,29
PDS/Die Linke	4	4	100

Quelle: Basierend auf Internetrecherche sowie einer qualitativen Auswertung von Koalitions- bzw. Regierungsverträgen der moorreichen Länder, 1990-2019.

Hinweis: Freie Wähler und der Südschleswigsche Wählerverband (SSW) werden nicht berücksichtigt, da sie jeweils nur an einer Landesregierung beteiligt waren.

Hinsichtlich der SPD wurde keine Erwartung formuliert, da weder Moorschutz noch die beiden übergeordneten Politikbereiche zentrale Aktivitätsfelder der Partei darstellen. Tabelle 1 zeigt jedoch, dass nahezu zwei Drittel der Regierungen mit SPD-Beteiligung, Moorschutz als politisches Ziel verankerten. Diese Beobachtung überrascht umso mehr, als dass nur vier der Landesregierungen, an welchen neben der SPD auch B'90/Grüne partizipierten, Moorschutzziele verankerten (Tabelle A2). Eine Erklärung könnte jedoch die zunehmende Relevanz der Klimapolitik in der Partei sein, welche sie im Sinne der „sozialen Gerechtigkeit“ und einer „zukunftsfähigen Wirtschaft“ gestalten möchte (SPD 2019).

Schließlich verweist Tabelle 1 darauf, dass in sämtlichen Koalitionsverträgen, die von der früheren PDS bzw. der heutigen Partei Die Linke mitverfasst wurden, Moorschutz als Ziel definiert wurde. Für diese beiden Parteien wurden keine Erwartungen formuliert, da beide an jeweils nur zwei Landesregierungen beteiligt waren (Tabelle A2). Für die Parteien wäre jedoch zu erwarten gewesen, dass sie sich kaum für Moorschutz einsetzen, da insbesondere in den ostdeutschen Ländern Landwirte ein wichtiges Wählerklientel von PDS/Die Linke darstellen.

Interessant ist die Entwicklung der Festschreibung der Moorschutzziele im Zeitablauf. Tabelle 2 gibt einen Überblick darüber, in welchen moorreichen Ländern Moorschutz im Zeitraum von 1990 bis 2019 als Politikziel in Koalitions- bzw. Regierungsverträgen verankert wurde. Die Tabelle zeigt, dass 16 von 34 Landesregierungen dieses Ziel formulierten, indem sie es in den jeweiligen Dokumenten festschrieben (Tabelle A1). Moorschutzzielen wurden also von fast der Hälfte der Regierungen der moorreichen Länder in den vergangenen 30 Jahren politische Bedeutung beigemessen. Tabelle 2 unterscheidet zudem zwischen den Regierungsperioden ab 1990 und zeigt, wann Moorschutz in den Ländern als Politikziel verankert wurde.

Tabelle 2: Nennung von Moorschutz in den Koalitions- bzw. Regierungsverträgen

Periode	Bayern	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Schleswig-Holstein
1	-	-		X	-
2	-	-	-	X	X
3	-	-	X	-	-
4	-	-	X	-	-
5	-	X	X	-	-
6	-	X	X	X	X
7	X	X	X	X	X

Quelle: Basierend auf einer qualitativen Auswertung der Koalitions- bzw. Regierungsverträge, die von 1990-2019 veröffentlicht wurden.

Hinweis: Da in den Ländern eine unterschiedliche Anzahl an Regierungen gebildet wurde und sich deren Formierungszeitpunkte unterscheiden werden hier die Regierungsperioden von 1990 bis 2019 mit Periode 1-7 abgebildet. Die Tabelle differenziert zwischen den Regierungsperioden ab 1990 (für Schleswig-Holstein ab 1992), da sich neben der Anzahl von Landesregierungen seit 1990 auch die Zeitpunkte der Regierungsbildungen unterscheiden. In Mecklenburg-Vorpommern wurden im Gegensatz zu den anderen Ländern nur sechs Regierungen gebildet und entsprechend auch nur sechs Koalitionsverträge vereinbart. Eine detaillierte Übersicht über die Daten, die Tabelle 2 zugrunde liegen findet sich in Tabelle A1 im Anhang.

Auf den ersten Blick vermittelt die Tabelle 2 ein heterogenes Bild hinsichtlich der Moorschutzziele der Länder, da die Anzahl, wie häufig Moorschutz von Regierungen als Politikziel festgeschrieben wurde, variiert. Beispielsweise wurde Moorschutz in Bayern in 2018 zum ersten Mal als Ziel der Staatsregierung ausgegeben, wohingegen die Thematik von sämtlichen Landesregierungen Mecklenburg-Vorpommerns seit 1994 als Politikziel festgeschrieben wurde. Überdies erstaunt, dass Niedersachsen und Schleswig-Holstein in den 1990ern zu den Moorschutzpionieren zählten, dieses Ziel jedoch zwischenzeitlich nicht mehr verfolgten, um dann in jüngerer Vergangenheit wieder Moorschutz als Politikziel in Koalitionsverträgen festzuschreiben. Beobachtbar ist insgesamt eine Konvergenz in den Ländern hin zur Festschreibung von Moorschutzzielen im Koalitionsvertrag, die die Parteidifferenzen in jüngerer Vergangenheit verschwimmen lassen.

Mit anderen Worten: Moorschutz gewann im vergangenen Jahrzehnt deutlich an politischer Bedeutung dazu; zudem haben, wie Tabelle 2 zeigt, sämtliche der jüngsten Koalitionsregierungen den Moorschutz als Politikziel ausgegeben. Eine Dokumentenanalyse zeigt, dass die Regierungen aller Länder – außer Schleswig-Holsteins – den Moorschutz unmittelbar mit den deutschen Klimaschutzzielen verknüpften (Tabelle A2). Offensichtlich wurden die Parteien bei der Aushandlung ihrer Koalitionsverträge von den Klimaschutzzielen der Bundesregierung bzw. der öffentlichen Diskussion um den Klimaschutz beeinflusst (BUNDESREGIERUNG 2019).

Auch die Regierungen der anderen Länder formulierten Ziele hinsichtlich des Moorschutzes und verwiesen dabei insbesondere auf ihre Moorschutzkonzepte bzw. -strategien. CSU und Freie Wähler in Bayern wollen mit ihrem Masterplan ‚Moore in Bayern‘ einen „wichtigen Beitrag zum Schutz der Klimas“ leisten (Tabelle A2). In Brandenburg sehen die Koalitionäre den Wasserhaushalt durch den Klimawandel bedroht, weshalb ihr Moorschutzprogramm die „Funktionsfähigkeit von regenerierbaren Mooren und das Erscheinungsbild einer einzigartigen Landschaft wiederherstellen und erhalten“ soll (Tabelle A2). Schließlich sehen SPD und CDU in Mecklenburg-Vorpommern in der Umsetzung und Weiterentwicklung ihres Moorschutzkonzeptes die Erfüllung ihres Anteils „zur Umsetzung der nationalen Klimaschutzstrategie“ (Tabelle A2). Der konvergierende Bedeutungsgewinn der Moorschutz-Thematik in der Gruppe der moorreichen Länder kann also wesentlich auf die deutsche Klimaschutzdebatte zurückgeführt werden.

2.3.2 Analyse der administrativ-technischen Moorschutzziele

Zur Erklärung der administrativen-technisch Moorschutzziele ziehen wir die Moorschutzkonzepte bzw. -strategien der moorreichen Länder heran. Anhand dieser überprüfen wir die funktionalistische Erwartung 3, nach der die in den Politikprogrammen formulierten Moorschutzziele umso anspruchsvoller sind, je größer der Anteil der THG-Emissionen aus Mooren an den Gesamtemissionen eines Landes ist. Die Zielsetzungen werden in Tabelle 3 vergleichend dargestellt. Die Tabelle zeigt, dass technische Moorschutzprogramme in allen Ländern existieren. Allerdings variieren die Konzepte zum Teil erheblich sowohl hinsichtlich der Zielsetzungen als auch der vorgeschlagenen Instrumente.

Tabelle 3: Die Moorschutzkonzepte im Vergleich

Bundesland	Zielsetzung	Ambitioniertheit
Bayern	Renaturierung von 50 Mooren, aber keine konkrete Größenordnung benannt	Mittel
Brandenburg	- (in Erarbeitung)	?
Mecklenburg-Vorpommern	Insbesondere 16.000 Hektar von Acker zu Grünland umwandeln; aber oberstes Prinzip Freiwilligkeit, (umfangreichstes Dokument)	Hoch
Niedersachsen	Sicherung und Regeneration -> konkrete Hektar-bezogene Zielvorgaben, Instrument v.a. Flächenkauf	Mittel
Schleswig-Holstein	Konkrete, Hektar-bezogene Zielvorgaben (größer als in Niedersachsen)	Mittel

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach ULLRICH UND RIEKEN (2012, S. 83).

Die Tabelle 3 zeigt, dass die technischen Moorschutzziele von Mecklenburg-Vorpommern deutlich ambitionierter sind als die der anderen vier Länder. Das Moorschutzkonzept benennt das Ziel 16.000 ha Ackerland in Grünland umzuwandeln und betont die zentrale Rolle entwässerter Moore für die Klimabilanz des Landes. Der nassen Nutzung von Mooren wird „perspektivisch das größte Potential [zugesprochen], Moor- und Klimaschutz mit ökonomischer Wertschöpfung zu verbinden“ (MLUV MV 2009, S. 56).

In der Strategie Schleswig-Holsteins werden die Treibhausgasemissionen aus entwässerten Mooren als zentrales Problem anerkannt. So ist hier festgehalten, dass „9 % der gesamten Emissionen von klimawirksamen Spurengasen aus Schleswig-Holstein“ aus degradierten Mooren des Landes stammen (LANDTAG SH 2011, S. 11). Da die landwirtschaftliche Nutzung die Hauptursache für die Entwässerung ist, wird die Landwirtschaftspolitik als Handlungsfeld des Moorschutzes benannt. Eine konkrete Steuerung wird in der Moorschutzstrategie insbesondere über die zweite Säule der GAP vorgeschlagen: Die Verordnung zum Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums ermöglicht es dem Land, über den Entwicklungsplan für den ländlichen Raum, Mittel für den Moorschutz bereitzustellen (LANDTAG SH 2011, S. 18).

Das niedersächsische Moorschutzprogramm benennt die landwirtschaftsbedingten Treibhausgasemissionen aus kohlenstoffreichen Moorböden als zentrales Problem und schreibt die Zielmarke fest, diese deutlich zu reduzieren (NMUEK 2016). Da die Flächengewinnung für die landwirtschaftliche Nutzung die Hauptursache für die Trockenlegung von Mooren darstellt, wird die Landwirtschaftspolitik als zentrales Handlungsfeld des Moorschutzes benannt.

Das bayrische Moorentwicklungskonzept ist vergleichsweise knapp formuliert, aber eng mit dem bayerischen Klimaschutzprogramm verknüpft. Hier findet sich das Ziel, mittels der Restaurierung von Mooren natürliche Kohlenstoffsinken zu erhalten (LFU 2013, S. 2). Als klimafreundliche, landwirtschaftliche Nutzungsform wird zudem die „Rückumwandlung von Ackerflächen in wiedervernässtes Grünland“ genannt (LFU 2013, S. 2). Neben der Nutzung als Wiesen und Weiden ist auf den wiedervernässten Flächen bei vollständiger Wasserstandsanehebung nur eine „nachfolgende[...] natürliche[...] Entwicklung“ (LFU 2013, S. 4) vorgesehen.

In Brandenburg besteht bis dato noch kein umfassendes Moorschutzkonzept, auch wenn dieses durch die Koalitionsregierung aus SPD und Die Linke seit 2014 angekündigt war.

Der Vergleich der Moorschutzprogramme zeigt, dass zwar alle Länder über Moorschutzkonzepte bzw. -strategien verfügen, allerdings sind diese Programme insbesondere in Mecklenburg-Vorpommern, aber auch in Schleswig-Holstein deutlich ambitionierter ausgestaltet als in den übrigen drei Ländern. Wie kann diese Varianz erklärt werden? Hinsichtlich dieser Frage haben wir - basierend auf Überlegungen zur Wirkung von Problemdruck angesichts der Klimaschutzthematik - die Erwartung

formuliert, dass die Stärke der administrativ-technischen Moorschutzziele davon beeinflusst wird, wieviel THG-Emissionen von entwässerten Mooren in einem Land ausgestoßen werden.

Tabelle 4 gibt einen Überblick über die THG-Emissionen aus Mooren in den fünf Ländern, differenziert nach den Gesamtemissionen aus Mooren, den Emissionen aus entwässerten Mooren sowie dem Anteil an den Gesamtemissionen. Wir fokussieren die Anteile an den Gesamtemissionen, da diese den relativen Problemdruck durch entwässerte Moore am deutlichsten widerspiegeln und deshalb darüber bestimmen sollten, wie die technischen Moorschutzziele der Länder ausgestaltet sind. Die in der Tabelle aufgeführten Zahlen beruhen auf den „statistisch erfasste[n] Emissionen aus den Bereichen öffentliche Strom- und Fernwärmeversorgung, Industrie, Verkehr, Kleinverbraucher sowie die abgeschätzten Emissionen aus den Mooren unter Bezug auf das Jahr 2008“ (LANDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELT UND LÄNDLICHE RÄUME SCHLESWIG-HOLSTEIN ET AL. 2012, S. 15).

Tabelle 4: Überblick über die Emissionen aus Mooren

	Bayern	Brandenburg	Mecklenburg-Vorpommern	Niedersachsen	Schleswig-Holstein
Gesamtemissionen aus Mooren	5,25 Mio. t CO ₂ -eq/a	6,6 Mio. t CO ₂ -eq/a	6,2 Mio. t CO ₂ -eq/a	9,3 Mio. t CO ₂ -eq/a	2,5 Mio. t CO ₂ -eq/a
Emissionen entwässerter Moore	3,6 Mio. t CO ₂ -eq/a	6,56 Mio. t CO ₂ -eq/a	6,0 Mio. t CO ₂ -eq/a	9,2 Mio. t CO ₂ -eq/a	2,3 Mio. t CO ₂ -eq/a
Anteil an den Gesamtemissionen	ca. 6,5-8 %	9,0 %	ca. 27 %	10,4 %	9,3 %

Quelle: LANDESAMT FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELT UND LÄNDLICHE RÄUME SCHLESWIG-HOLSTEIN ET AL. (2012, S. 15).

Insgesamt stützen die Daten unsere theoretischen Erwartungen hinsichtlich des Einflusses von THG-Emissionen aus entwässerten Mooren auf die Ausgestaltung administrativ-technischer Moorschutzziele. In Mecklenburg-Vorpommern werden mit einem Anteil von rund 27 % an den Gesamtemissionen die relativ meisten THG-Emissionen freigesetzt. Gleichzeitig stellt Mecklenburg-Vorpommern das Land dar, welches die mit Abstand weitreichendsten Moorschutzziele formulierte (Tabelle 3). In den übrigen vier Ländern Bayern, Brandenburg, Niedersachsen und Schleswig-Holstein stammen deutlich geringere Anteile – zwischen 6,5 % und 10,4 % – an den Gesamtemissionen aus entwässerten Mooren. Dies korrespondiert mit deren mittelstark ambitioniert ausgerichteten, technischen Moorschutzzielen. Unsere dritte theoretische Erwartung, wonach der Anteil der THG-

Emissionen aus entwässerten Mooren an den gesamten THG-Emissionen die technischen Moorschutzziele der Länder mitbestimmt, kann somit bestätigt werden.

3. Moorschutz in der agrarpolitischen Wirklichkeit

Aufgrund umweltschutz- und insbesondere Klimaschutzpolitischer Überlegungen ist der Moorschutz in der Politik der Bundesländer angekommen. Relativ unabhängig von parteipolitischen Konstellationen ist es aktuell in allen moorreichen Ländern Ziel, Moore wieder zu vernässen, um Treibhausgasemissionen zu senken. Je höher der Anteil der Emissionen aus Mooren dabei an den Gesamtemissionen ist, desto größer ist die politische Absicht. Dies haben unsere bisherigen Analysen aufgezeigt. Aktuelle Zahlen zum praktischen Moorschutz in den Ländern zeigen allerdings, dass faktisch bisher nur relativ geringe Anteile der Moore wiedervernässt wurden. Dieser Befund gilt für alle moorreichen Bundesländer (BARTHELMES UND BARTHELMES 2019).

Um die Ursachen für die Diskrepanz zwischen umweltpolitischen Anspruch und Wirklichkeit zu untersuchen, fokussieren wir im Folgenden auf den Moorschutz im Rahmen der Agrarpolitik. Für den Moorschutz gilt die Gemeinsame Agrarpolitik der EU als „the single most important policy instrument in the context of peatland degradation and conservation across the EU“ (PETERS UND VON UNGER 2017, S. 10). Die Agrarpolitik steht vor der Herausforderung, den Konflikt zwischen landwirtschaftlicher Nutzung und Moorschutz zu lösen. Dafür steht insbesondere das Konzept der Paludikultur, also der landwirtschaftlichen Nutzung nasser Moorstandorte. Nach einer kurzen Skizze des Paludikulturkonzeptes zeigen wir die Fördermöglichkeiten für Paludikulturen innerhalb der GAP auf und schauen auf die Nutzung der GAP für den Moorschutz in den Ländern. Innerhalb der GAP bestehen für die Länder teils erhebliche Spielräume hinsichtlich der Politikformulierung und –umsetzung (EWERT 2016). Anschließend diskutieren wir mittels des Modells des kooperativen Föderalismus und des deutschen Verwaltungsmodells, warum die Länder bisher weitgehend auf den Moorschutz über Paludikulturen verzichten.

3.1 Das Konzept der Paludikultur

Das Konzept der Paludikultur wurde vor dem Hintergrund entwickelt, dass die teilweise bereits seit Jahrhunderten praktizierte Nutzung entwässerter Moore für die Land- und Forstwirtschaft zahlreiche Probleme verursacht, die vollständige Nutzungsaufgabe jedoch in dicht besiedelten Kulturlandschaften wie in Deutschland, die von einem hohen Flächennutzungsdruck gekennzeichnet sind, gesellschaftlich kaum durchsetzbar ist. Paludikultur als land- oder forstwirtschaftliche Nutzung nasser und wiedervernässter Moorstandorte verringert Probleme wie Bodendegradation,

Moorsackung und v.a. Treibhausgasemissionen und ermöglicht es Moorstandorte nachhaltig zu bewirtschaften (WICHTMANN ET AL. 2016, S. 1). Für diese nasse Nutzung kommt weltweit eine ganze Reihe sehr unterschiedlicher Pflanzenarten in Frage, die u.a. als Nahrungsmittel, Tierfutter, Arznei, für die energetische Verwertung oder als Baustoff genutzt werden können (ABEL ET AL. 2013). In Mitteleuropa sind als Arten insbesondere das Gemeine Schilf (*Phragmites australis*), Rohrglanzgras (*Phalaris arundinacea*), die verschiedenen Arten von Rohrkolben (*Typha spp.*), verschiedene Seggenarten (*Carex spp.*), die Schwarzerle (*Alnus glutinosa*) und auf Hochmoorstandorten verschiedene Torfmoosarten (*Sphagnum spp.*) in der Erprobung bzw. bereits im Anbau (für einen Überblick s. OEHMKE UND ABEL 2016).

3.2 Förderung von Paludikultur über die GAP

Die GAP stellt das wichtigste Förderinstrumentarium für den Moorschutz und die Moornutzung über Paludikulturen dar. Die Förderung von Paludikultur gemäß der ersten Säule (GAP) ist in der europäischen Direktzahlungsverordnung geregelt (VERORDNUNG 1307/2013). Die Basisprämien sind für die ökonomische Situation der meisten landwirtschaftlichen Betriebe von elementarer Bedeutung, da ohne sie positive Salden durch landwirtschaftliche Produktion in Deutschland nur in Ausnahmefällen erreichbar wären (KLEINHANSS 2015). Die Zahlung der Prämien ist an bestimmte Definitionen geknüpft, die in der Verordnung vorgenommen werden.

Gemäß der Verordnung für „beihilfefähige Flächen“ bestehen dann Zahlungsansprüche, wenn es sich um „landwirtschaftliche Flächen“ handelt, auf denen „landwirtschaftliche Tätigkeiten“ ausgeübt werden (Art. 32 Abs. 2). Mit Paludikulturen bestellte Flächen können vergleichsweise unproblematisch und rechtssicher als „landwirtschaftliche Flächen“ im Sinne der Verordnung angesehen werden, da darunter unter anderem Dauerkulturen und Dauergrünland fallen (s. Art. 4 Abs. (1) E– H; KÖLSCH ET AL. 2016, S. 150). Wird die Paludikultur als Grünfütterpflanze in der Tierhaltung verwendet, ist zudem auch die Definition für „landwirtschaftliche Tätigkeit“ erfüllt (Art. 4 Abs. 1) Werden Paludikulturen als Dauerkultur zur Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse angebaut, besteht eine rechtliche Grauzone. Grundsätzlich gilt, dass der Vertrag über die Arbeitsweise der EU (AEUV) (Anhang I) bestimmt, was – in Anlehnung an das Zolltarifschema der EU – beihilfefähige landwirtschaftliche Erzeugnisse sind. Schilf wird im Zolltarifschema explizit als Stoff für Korb- oder Flechtwaren aufgeführt, ist jedoch nicht im Anhang I (AEUV) enthalten und wäre somit nach gängiger Meinung als nicht beihilfefähig einzustufen. Paludikulturen wie *Typha* werden jedoch weder im Zolltarifschema noch im Anhang I aufgeführt. Sie sind somit „Gegenstand des Abstimmungsprozesses mit der Landwirtschaftsverwaltung“ (KÖLSCH ET AL. 2016, S. 150).

Die Förderung von Paludikultur gemäß der zweiten Säule (GAP) geschieht durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), der auf Verordnung 1305/2013 basiert. Kölsch et al. (2016, S. 151) argumentieren zwar, dass die Anerkennung der Förderfähigkeit von Paludikulturen gemäß der ersten Säule die Grundlage für eine Förderung durch den ELER ist, allerdings hält die ELER-Verordnung eine Reihe von Maßnahmen bereit, mit denen sich auch Paludikulturen fördern lassen. WICHMANN (2018, S. 16-17) listet 14 Artikel der Verordnung auf, die (auf unterschiedlichen Stufen des Produktionsprozesses) eine Unterstützung des Paludikulturanbaus ermöglichen. Das Spektrum reicht von Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) über Beratungsdienstleistungen und investive Zuschüsse zu Erntetechnik bis hin zur Förderung der Errichtung von Kraftwerken für erneuerbare Energien.

Entscheidend ist jedoch inwieweit diese Maßnahmen in einem Land überhaupt angeboten werden und inwieweit sie für die Förderung von Paludikulturen einsetzbar sind. Dies wird von den konkreten Entwicklungsplänen der Länder bestimmt. Innerhalb des Rahmens der ELER-Verordnung bestehen jedoch erhebliche Handlungsspielräume für die Länder.

3.3 Methodisches Vorgehen II

Für die Analyse der agrarpolitischen Wirklichkeit des Moorschutzes führten wir Experteninterviews durch und analysierten die Förderung über die zweite Säule der GAP die Entwicklungsprogramme für den ländlichen Raum (EPLR) der moorreichen Bundesländer.

Die leitfadengestützten Interviews wurden mit Mitarbeiter/innen der regionalen Agrarressorts durchgeführt. Zentrales Ziel der Interviews war es zu erfahren, wie die Handlungsspielräume zum Moorschutz und zur Förderung von Paludikulturen innerhalb der ersten und zweiten Säule der GAP auf der Arbeitsebene eingeschätzt werden und nach welchen Kriterien Entscheidungen getroffen werden. Diese zweite qualitative Datenerhebungsmethode ist außerdem deshalb besonders wichtig, da aufgrund der hohen Spezifität der Förderung von Paludikulturen viele Detailinformationen bisher nicht veröffentlicht wurden oder beispielsweise über Verwaltungsvorschriften nicht nachvollziehbar sind. Um das Spezialwissen der Experten vollständig abzufragen, wurde der Leitfaden mit den zentralen Fragekomplexen vorab – im Februar und März 2019 – an die Interviewten verwendet (BLATTER ET AL. 2018, S. 54-55).

Zur Auswertung der Experteninterviews wurden die thematisch relevanten Passagen zunächst transkribiert und anschließend mittels qualitativer Inhaltsanalyse untersucht. Dazu wurden die Informationen in thematische Einheiten verdichtet und die jeweiligen Kernaussagen herausgearbeitet (vgl. PICKEL UND PICKEL 2009, S. 449-451). Der Leitfaden und die Auflistung der Interviews, Gespräche und schriftlichen Stellungnahmen finden sich im Anhang dieses Artikels.

3.4 Moorschutz über die Agrarpolitik in den Bundesländern

Die Förderpraxis in der ersten Säule wird weitgehend bestimmt durch die europäischen Vorgaben. Wie im vorangegangenen Abschnitt ausgeführt, besteht dennoch ein gewisser Handlungsspielraum für die Agraradministrationen der Bundesländer. Wir befragten daher für unsere Analyse alle entsprechenden Fachreferate der moorreichen Bundesländer. Unsere Befragung kommt zu dem eindeutigen Ergebnis, dass in dem dargestellten rechtlichen Graubereich der Beihilfefähigkeit von Paludikulturen keines der moorreichen Länder Basisprämien an Landwirte zahlt, die entsprechende Kulturen anbauen. Auf diese Sachlage verwiesen die Interviewpartner in allen Ländern.

Größere Spielräume bestehen in der zweiten Säule, da die Bundesländer hier ihre eigenen Entwicklungsprogramme festlegen. Wir analysierten diese Programme für den ländlichen Raum der moorreichen Bundesländer hinsichtlich der Aussagen zum Moorschutz und der Unterstützung von Paludikulturen. Der Umfang der Dokumente sowie die Anzahl der Wortstämme „moor“ und „paludi“, die in diesen enthalten sind, sind in Tabelle 6 dargestellt.

Tabelle 6: Überblick über die EPLR der moorreichen Länder (2014-2020)

Bundesland	EPLR		
	Umfang (Seitenanzahl)	Wortstamm „moor“	Wortstamm „paludi“
Bayern	738	47	0
Brandenburg	681	80	0
Mecklenburg- Vorpommern	715	112	1
Niedersachsen	955	113	0
Schleswig-Holstein	657	55	0

Quelle: Basierend auf einer quantitativen Auswertung der EPLR, 2014-2020

Alle Entwicklungsprogramme der moorreichen Bundesländer verweisen auf die Bedeutung intakter Moore für Klimaschutz, Biodiversität und Wasserhaushalt (EPLR BRB 2018, S. 56, 79, 83; EPLR BY 2019, S. 76-77; EPLR MV 2018, S. 110; EPLR NIES 2017, S. 152; EPLR SH 2018, S. 46). In den Programmen wird teilweise der Anteil der Treibhausgasemissionen aus trocken gelegten Mooren explizit benannt. Niedersachsen quantifiziert darüber hinaus Reduktionsziele, welche mit 3.750,00 t CO₂-Äquivalenten jährlich festgelegt werden (EPLR NIES 2017, S. 254). Der Schwerpunkt der konkreten Moorschutzmaßnahmen liegt aber in allen Programmen auf dem Moorschutz durch Naturschutz, also der Finanzierung von Wiedervernässungsprojekten mit Nutzungsaufgabe.

In den Ländern beinhalten die Entwicklungsprogramme einzelne Maßnahmen, die eine moorschonendere Bewirtschaftung unterstützen. Ansatzpunkt ist hier vor allem die extensive Grünlandnutzung über Vertragsnaturschutz und als Agrarumwelt- und Klimamaßnahme sowie die Unterstützung der Umwandlung von Acker- in Dauergrünland, die über die Mittel aus dem Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums finanziert werden. Auch unter diesen Nutzungsbedingungen sind jedoch erhebliche Treibhausgasemissionen festzustellen (COUWENBERG ET AL. 2011). Paludikulturen werden auch über die zweite Säule in keinem Bundesland direkt gefördert (EPLR MV 2018, S. 83).

Im Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums in Bayern wird sowohl auf die generelle Bedeutung der Moore als CO₂-Senken verwiesen als auch auf die positiven Auswirkungen intakter Moore auf Wasserhaushalt und Biodiversität (EPLR BY 2019, S. 76-77). Als Ansatzpunkt wird insbesondere die Grünlandnutzung über Vertragsnaturschutz und als Agrarumwelt- und Klimamaßnahme (AUKM) sowie die Unterstützung der Umwandlung von Acker- in Dauergrünland angesehen. Die Wiedervernässung der Moore wird über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) finanziert (EPLR BY 2019, S. 146). Hinsichtlich Moorschutzvorhaben wird auf das bayerische Klimaschutzprogramm verwiesen (EPLR BY 2019, S. 78).

In Brandenburg werden ebenfalls Gelder des ELER verwendet, um die Umwandlung von Ackerland in Dauergrünland im Rahmen des Entwicklungsprogramms für den Ländlichen Raum zu finanzieren. So wurde die AUKM „Moorschonende Stauhaltung“ entwickelt, die eine torfkörpererhaltende Bewirtschaftung ermöglicht. Dieses Pilotprojekt fördert eine „besonders extensive Grünlandbewirtschaftung“ und soll „Moorstandorte unter Dauergrünland durch hohe Stauhaltung vor dem Austrocknen [...] bewahren“ (EPLR BRB 2018, S. 360). Darüber hinaus wurde in Brandenburg jüngst das Förderinstrument „Moorschutzrichtlinie ProMoor“ verabschiedet. Neben dem Erhalt und der Wiederherstellung von Mooren außerhalb der über den ELER geförderten Räume werden hier „[w]issenschaftlich begleitete Pilot- und Demonstrationsvorhaben zur bodenschonenden Bewirtschaftung von Moorstandorten durch Einsatz und Erprobung geeigneter Technik und der damit verbundenen Minderung des Bodendrucks“ gefördert (MLUL BRANDENBURG 2019). Aufgrund der Problematik der Anerkennung von Paludikulturen als landwirtschaftliche Kulturen wird die Maßnahme nicht flächenbezogen gewährt und aus dem Regionalentwicklungsfonds (EFRE) finanziert (MLUL BRANDENBURG 2019). Das einzige Entwicklungsprogramm für den ländlichen Raum, das Paludikulturen explizit erwähnt, stammt aus Mecklenburg-Vorpommern. Hier heißt es:

„Insbesondere im Moorschutz sollen durch die Umsetzung des Grundsatzes ‚Schutz durch richtige Nutzung‘ neue Wertschöpfungspotentiale durch die Entwicklung von Produktions- und Verwertungsmöglichkeiten für Paludikulturen herausgearbeitet werden“ (EPLR MV 2018, S. 110).

Da Moore als die größten Treibhausgasemittenten Mecklenburg-Vorpommerns identifiziert wurden, stellt der Moorschutz einen wesentlichen Klimaschutzschwerpunkt des Landes dar (EPLR MV 2018, S. 110). Trotzdem bleibt das Programm hinsichtlich konkreter Fördermöglichkeiten zur Unterstützung der Etablierung der Produktions- und Verwertungsmöglichkeiten für Paludikulturen auffallend unkonkret. In Mecklenburg-Vorpommern wird zwar ebenfalls die extensive Grünlandbewirtschaftung als Agrarumwelt- und Klimamaßnahme gefördert. Der Schwerpunkt der konkreten Moorschutzmaßnahmen liegt aber darauf den Moorschutz durch Naturschutz zu betreiben, also durch die Finanzierung von Wiedervernässung trockener Moore mit Nutzungsaufgabe. Zur Förderung des Anbaus von Paludikultur wird lediglich die Bereitstellung von Beratungsangeboten für die auf Moorstandorten wirtschaftenden Landwirtschaftsbetriebe benannt. Zwar soll bei der Wiederherstellung von Feuchtgebieten und Mooren „[v]erstärkt [...] eine weitere angepasste landwirtschaftliche Nutzung der Moore erfolgen [...]“ (EPLR MV 2018, S. 244); eine konkrete finanzielle Förderung für Paludikulturen wird jedoch nicht angeboten.

Niedersachsen verfolgt beim Moorschutz eine Strategie der integrativen Nutzung verschiedener Fonds durch verschiedene Ministerien. Während das Landwirtschaftsministerium ELER-Gelder für den Aufkauf von Moorflächen und diesbezügliche Flurneuordnungsmaßnahmen zur Verfügung stellt, bringt das Umweltministerium finanzielle Mittel aus dem EFRE ein, um auf den Flächen Pilotprojekte zum Moorschutz und insbesondere zur moorschützenden Nutzung zu ermöglichen (EPLR NIES 2017, S. 229). Da die Treibhausgasemissionen aus Mooren im Entwicklungsprogramm als großes Problem anerkannt werden, ist die Zielstellung des fondsübergreifenden Handelns eindeutig der Klimaschutz (EPLR NIES 2017, S. 151). Das Programm benennt die Landwirtschaft als größten Emittenten von Treibhausgasen und innerhalb dieser wiederum die Art der Moornutzung als größte Quelle (EPLR NIES 2017, S. 152). Laut dem Programm kann diese „prioritäre Schwäche“ nur über eine deutliche Anhebung des Wasserstandes adressiert werden, da diese zu einer effektiven Reduzierung der Emissionen führe. Die Emission von Treibhausgasen aus entwässerten Mooren wird auch in Schleswig-Holstein als große klimapolitische Herausforderung beschrieben (EPLR SH 2018, S. 46). Insofern überrascht es, dass der Schutz der Torfböden nur als Nebeneffekt der Maßnahmen im Bereich Artenschutz konzipiert ist. Einsparpotentiale hinsichtlich der Treibhausgasemissionen werden insbesondere im Bereich der Wiedervernässung von Mooren gesehen (EPLR SH 2018, S. 57).

Die vergleichende Analyse zeigt, dass die moorreichen Länder das Thema Moorschutz auch in ihrer Agrarpolitik aufgreifen, konkrete agrarpolitische Schutzmaßnahmen und insbesondere die Förderung der Paludikulturen jedoch jenseits von Pilotvorhaben nicht implementiert werden. Über die erste Säule wird keine Paludikultur gefördert, die über eine nasse Grünlandbewirtschaftung zur Futtergewinnung hinausgeht. Hingegen zeigen sich die Agrarverwaltungen in der zweiten Säule teilweise durchaus als

„experimentierfreudig“. Dabei kommt es aber auch hier zu keiner direkten Förderung von Paludikulturen.

3.5 Analyse der Bremswirkungen: Paludikulturen und kooperativer Föderalismus

Hinsichtlich der Förderung von Paludikulturen über die erste Säule befragten wir die Arbeitsebene in den Agrarverwaltungen nach den Gründen für die Praxis, Paludikulturen einheitlich nicht zu fördern. Als Grund dafür wird auf die Festlegungen in der „Arbeitsgemeinschaft Direktzahlungen“ als zentraler Koordinierungsinstitution zwischen Bund und Ländern verwiesen. Hier werden die Vorgaben durch die EU aus Sicht des Bundes interpretiert und dann einheitlich in den Bundesländern umgesetzt. Das bundeseinheitliche Vorgehen in der Umsetzung der Direktzahlungsverordnung wird u.a. begründet mit dem Haftungszusammenschluss der Länder und Wettbewerbsverzerrungen, die sich bei einem nicht-einheitlichen Vorgehen ergeben würden. Die oben skizzierten rechtlichen Spielräume werden somit zugunsten einer bundeseinheitlichen Umsetzung der ersten Säule von allen Ländern nicht genutzt. In den Interviews wurde zudem darauf verwiesen, dass sich aus der Nicht-Förderfähigkeit in der ersten Säule für die Agraradministrativen auch der Fakt ergibt, dass keine direkte Förderung über die zweite Säule der Agrarpolitik erfolgen kann.

Mit der bundeseinheitlichen Praxis der Nichtförderung von Paludikulturen in der aktuellen agrarpolitischen Förderperiode zeigen die moorreichen Bundesländer zwei typische Merkmale des bundesdeutschen Föderalismus auf: Statt wettbewerblich ist der Föderalismus deutlich kooperativ ausgelegt und die Verwaltung folgt dem „Leitbild des deutschen Verwaltungshandelns“. Der Begriff „kooperativer Föderalismus“ bezeichnet „jene Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern [...], die vom Ursprung her freiwilligen Charakter haben“ (KROPP 2010, S. 13). Ein deutliches Merkmal des kooperativen Föderalismus im Politikfeld ist die zentrale Rolle der „AG Direktzahlungen“, die in mehreren Interviews in verschiedenen Ländern betont wird. Vom Ursprung her hatte die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Ländern in der AG freiwilligen Charakter, die dort getätigten Beschlüsse erzeugen jedoch – zumindest im betrachteten Fall – eine enorme Bindungskraft. Über die freiwillige Kooperation wird für eine bundesweit einheitliche Politik gesorgt.

Zu erkennen ist ebenso deutlich, dass die Landesverwaltungen in der (Nicht-)Förderung eindeutig dem Leitbild des deutschen Verwaltungshandelns folgen. DÖHLER (2007, S. 44-47) hat als dessen Merkmale unter anderem die hierarchische Organisation und die Organisationsorientierung beschrieben. Das Merkmal der hierarchischen Organisation, also der klaren Unterordnung unter die Vorgaben der übergeordneten Behörden im Bund und in der EU ist ebenso zu erkennen wie die Organisationsorientierung, also das Wirken von Binnennormen, die etwa aus den Beschlüssen der „AG

Direktzahlungen“ entstehen. Aus der rechtlichen Unbestimmtheit hinsichtlich der Beihilfefähigkeit folgt nicht, dass die Länder so entstehende Spielräume nutzen. Stattdessen binden sich die Landesverwaltungen insofern strikt an die Gesetze, als dass sie in nicht klar rechtlich definierten Bereichen eine Förderung ausschließen. Hier bestätigt sich, dass „[b]ürokratisches und damit Verwaltungshandeln [...] stark regelgebunden und standardisiert [ist]. Die Verwaltung handelt, im Prinzip, nur aufgrund schriftlich fixierter (und damit transparenter, überprüfbarer) Regeln“ (BOGUMIL UND JANN 2009, S. 140-141). Hier gilt: „Rechtmäßigkeit geht vor Effizienz“ (DÖHLER 2007, S. 44-47). Dies gilt auch für die ELER-Förderung über die Entwicklungsprogramme der Länder. Die Förderung von extensiver Grünlandbewirtschaftung und die Finanzierung von Moorschutzprojekten unter Nutzungsaufgabe findet in allen Ländern statt, eine direkte Förderung von Paludikulturen aber in keinem der Länder. Brandenburg und Niedersachsen gehen mit der Kombination mit anderen Fonds (EFRE) innovative Wege, die zentralen Maßnahmen werden dabei jedoch nicht aus der Agrarförderung unterstützt.

4. Fazit und Ausblick

Die Studie zeigt, dass die Länder nicht im (einem wettbewerbsföderalistischen Ideal entsprechenden) Alleingang die Förderung von Paludikulturen über die Agrarpolitik angehen, sondern auf den kooperativen Föderalismus setzen. Insofern entscheiden nicht Parteikonstellationen oder funktionale Erwägungen in den Ländern über den Moorschutz und die Förderung der nassen Moorbewirtschaftung, sondern die kooperativ auf Bundesebene festgelegten Parameter. Die *politische Absicht* zu einem ambitionierteren Moorschutz ist bei den zentralen Institutionen des kooperativen Föderalismus deutlich zu erkennen. So wurde im Bundesrat, dem „prominenteste[n] Beispiel“ des deutschen Föderalismus (HEGELE UND BEHNKE 2013, S. 21), im Oktober 2018 ein Beschluss zu den Vorschlägen der Europäischen Kommission für die zukünftige Gestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU gefasst (BUNDES RAT DRUCKSACHE 246/18).

Darin wird unter anderem gefordert, dass „Paludikulturen [...] Bestandteile der förderfähigen Hektarfläche sein [müssen]“ und dass auf eine entsprechende Änderung der EU-Gesetzgebung hinzuwirken sei. Ein weiteres zentrales Gremium des kooperativen Föderalismus ist die Agrarministerkonferenz (AMK). Die Konferenzen der Fachminister der Länder gelten als typische Merkmale des horizontalen kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik (HEGELE UND BEHNKE 2013). Auch in der Agrarministerkonferenz fand im 2018 eine kooperative Abstimmung zur Förderung von Paludikulturen über die GAP statt. Auf der „Sonder-Amtscheferkonferenz“ im Juli 2018 zur Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020 empfahl das Gremium unter anderem die Überarbeitung der Definitionen „beihilfefähige Fläche“ zur Berücksichtigung von Paludikulturen (AMK

2018). Neuere politikwissenschaftliche Forschungen zeigen für die Landesministerkonferenzen, dass sich die Länder mit den dort getätigten Beschlüssen überspitzt formuliert in eine „freiwillige Unterwerfung unter den Zwang [begeben], indem Institutionen des kooperativen Föderalismus sich selbst Züge eines Zwangsverhandlungssystems geben“ (HEGELE UND BEHNKE 2013, S. 46-47). Mit der zitierten Empfehlung wird also für die Förderung der Paludikulturen eine Richtung vorgegeben, die zwar formal freiwillig ist, aber für alle Länder Gültigkeit beansprucht.

Für eine solche Regelung bieten die aktuellen Diskussionen um die neue GAP-Förderperiode eine passende Gelegenheitsstruktur. Die im Vorschlag der Kommission vorgesehene Neuerung der nationalen Strategiepläne für beide Säulen der Agrarpolitik (vgl. EC 2018) passt sich insofern in das Idealbild des kooperativen Föderalismus, als dass hier Bund und Länder gemeinsam Fördermodalitäten festlegen können. Wird dem Vorschlag der Kommission zur Neuausrichtung der GAP in der folgenden Förderperiode sowie spezifischen Änderungsvorschlägen des Europäischen Parlaments gefolgt, wird unter den von uns identifizierten Bedingungen in Deutschland eine Förderung von Paludikulturen deutlich einfacher, da so eine verbindliche Rechtssicherheit geschaffen wird, die für alle Bundesländer gleichermaßen gilt. Auf der definitorischen Ebene ist hierfür insbesondere ein Änderungsvorschlag aus dem Parlament relevant, der Paludikulturen explizit als förderfähige Agrarfläche benennt (EP 2019).

Für das Verwaltungshandeln würde so eindeutig die Beihilfefähigkeit nasser Moorbewirtschaftung festgeschrieben. Der Änderungsvorschlag ist insofern ausgesprochen konsistent mit dem Verordnungsvorschlag der Kommission, als dass er unter dem Stichwort der Konditionalität den „angemessenen Schutz von Feuchtgebieten und Torfflächen“ als neuen Standard für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ 2) vorsieht. Den Mitgliedsstaaten wird es vorbehalten sein, diesen GLÖZ zu konkretisieren. Eine neue Broschüre der Generaldirektion Landwirtschaft und ländliche Entwicklung (DG Agri) nimmt zur Erläuterung dieser neuen Möglichkeiten explizit das Thema Paludikultur als Beispiel auf und zeigt, wie eine verstärkte Konditionalität durch die Mitgliedsstaaten in beiden Säulen Torfflächenschutz durch Paludikultur ermöglichen kann (DG AGRI 2019, S. 12). Werden die Vorschläge so umgesetzt, so verbessern sich die europäischen Rahmenbedingungen für eine Erfüllung der politischen Absicht in Deutschland zumindest in diesem Punkt deutlich.

Zusammenfassung

Zwischen Klimaschutzpolitischem Anspruch und agrarpolitischer Wirklichkeit: Moorschutz im Bundesländervergleich

Moorschutz stellt eine politische Thematik dar, welche - angesichts der klimapolitischen Zielsetzungen Deutschlands - jüngst auf Bundesländerebene erheblich an politischer Aufmerksamkeit gewonnen hat. Die Studie analysiert, welche Ziele die fünf moorreichen Bundesländer – Bayern, Brandenburg, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen und Schleswig-Holstein – hinsichtlich des Moorschutzes verfolgen und erklärt mittels parteipolitischer und funktionalistischer Ansätze, wie Unterschiede hinsichtlich politischer und technischer Moorschutzziele erklärt werden können. Auf Grundlage von Dokumentenanalysen und Experteninterviews wird gezeigt, dass sämtliche Länder der Thematik insbesondere aufgrund ihrer Klimarelevanz gegenwärtig hohe Bedeutung beimessen. Während die politischen Unterschiede vor allem mit Regierungsbeteiligungen von Bündnis 90/Grüne erklärt werden können, zeigt sich, dass die gegenwärtige Moorschutzpolitik, für welche Paludikulturen von zentraler Bedeutung sind, durch den kooperativen Föderalismus ausgebremst wird. So klaffen Anspruch und Wirklichkeit hinsichtlich des Moorschutzes zwar momentan auseinander; allerdings bieten aktuelle Diskussionen um die neue GAP-Förderperiode eine Gelegenheitsstruktur, um effektiveren Moorschutz auf Länderebene zukünftig zu ermöglichen.

Abstract

Between climate protection policy claims and agricultural policy reality: comparing peatland conservation in the German states

Peatland conservation is a political issue which has recently gained considerable political attention at the German state level due to Germany's climate policy objectives. The study analyses which objectives the five federal states where peatlands play an important role – Bavaria, Brandenburg, Mecklenburg-Western Pomerania, Lower Saxony and Schleswig-Holstein – pursue with regard to moor protection and, using party-political and functionalist approaches, explains how differences in political and technical protection objectives can be explained. Based on document analyses and expert interviews, it is shown that all states currently attach great importance to moor protection, especially due to its relevance for climate protection. While the political differences can be explained mainly by the participation of the Bündnis 90/Grüne party in state governments, it is shown that current moor protection policies, for which paludicultures are of major importance, are hampered by cooperative federalism. Hence, a considerable gap exists between the claims and reality regarding moor

protection. Nevertheless, current discussions about the new CAP funding period offer an opportunity structure to enable more effective peatland conservation at state level in the future.

Literatur

1. Abel, Susanne und andere, 2013. The database of potential paludiculture plants (DPPP) and results for western pomerania. In: *Plant Diversity and Evolution*, 130(3-4), S. 219-228.
2. Abel, Susanne und andere, 2016. Diskussionspapier zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Moorbodennutzung. In: TELMA-Berichte der Deutschen Gesellschaft für Moor- und Torfkunde 46. S. 155-174.
3. AMK (Agrarministerkonferenz), 2018. Ergebnisprotokoll der Sonder-Amtscheffkonferenz am 03.07.2018 in Berlin. [Zugriff am 10.04.2019], Verfügbar unter: https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/sonder-ack_03072018_finales-ergebnisprotokoll_2_1531472028.pdf
4. B'90/Grüne (Bündnis 90/Die Grünen), 2019. Wir sorgen für gesunde Lebensmittel ohne Gift und Tierquälerei. [Zugriff am 27.02.2020], Verfügbar unter: <https://www.gruene.de/themen/agrarwende>
5. Barthelmes, Alexandra und Karen-Doreen Barthelmes, 2019. Datenbank der Moorschutzprojekte mit Wiedervernässung. Greifswald: GMC.
6. Blatter, Joachim K., Frank Janning und Claudius Wagemann, 2007. Qualitative Politikanalyse. Eine Einführung in Forschungsansätze und Methoden. Wiesbaden: VS.
7. BMEL (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft), 2020. SWOT-Analyse für das Spezifische Ziel a) [online]. [Zugriff am 27.02.2020], Verfügbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik/SWOT-Tabellen.pdf?__blob=publicationFile.
8. Bogumil, Jörg und Werner Jann, 2009. Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Wiesbaden: VS.
9. Bonn, Aletta und andere, 2015. Klimaschutz durch Wiedervernässung von kohlenstoffreichen Böden. In: Volkmar Hartje und andere, Hrsg.: Naturkapital Deutschland - TEEB DE. Naturkapital und Klimapolitik - Synergien und Konflikte. Berlin und Leipzig: Technische Universität Berlin, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ, 124-147.
10. Bräuninger, Thomas und Marc Debus, 2012. Parteienwettbewerb in den deutschen Bundesländern. Wiesbaden: VS.
11. Bundesregierung, 2019. Klimaschutzprogramm 2030 der Bundesregierung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050. [Zugriff am 27.02.2020], Verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1679914/e01d6bd855f09bf05cf7498e06d0a3ff/2019-10-09-klima-massnahmen-data.pdf?download=1>
12. Burnham, Peter und andere, 2008. Research Methods in Politics. Basingstoke [u.a.]: Palgrave Macmillan.
13. CDU und CSU, 2015. Agrarpolitik statt Agrarwende Zukunftsfähige Lebensmittelerzeugung in Deutschland. [Zugriff am 27.02.2020], Verfügbar unter: <https://www.cducsu.de/presse/pressemitteilungen/agrarpolitik-statt-agrarwende>
14. Couwenberg, John und andere, 2011. Assessing greenhouse gas emissions from peatlands using vegetation as a proxy. In: *Hydrobiologia*, 674/1, S. 67-89.

15. Döhler, Marian, 2007. Die politische Steuerung der Verwaltung. Eine empirische Studie über politisch-administrative Interaktionen auf der Bundesebene. Baden-Baden: Nomos.
16. Dose, Nicolai und Iris Reus, 2016: The effect of reformed legislative competences on Länder policy-making: determinants of fragmentation and uniformity. In: Regional & Federal Studies 26 (5), S. 625-644.
17. Drösler, Matthias und andere, 2011. Klimaschutz durch Moorschutz in der Praxis. Ergebnisse aus dem BMBF-Verbundprojekt „Klimaschutz - Moornutzungsstrategien“ 2006-2010. Braunschweig [u.a.]: Arbeitsberichte aus dem TI-Institut für Agrarrelevante Klimaforschung.
18. EC European Commission, 2018. Regulation of the European Parliament and of the Council establishing rules on support for strategic plans to be drawn up by Member States under the Common agricultural policy (CAP Strategic Plans) and financed by the European Agricultural Guarantee Fund (EAGF) and by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD) and repealing Regulation (EU) No 1305/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) No 1307/2013 of the European Parliament and of the Council. Brussels.
19. EP (European Parliament), 2019. Amendment No. 91, [Zugriff am 10.02.2020], Verfügbar unter: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2019-0200_EN.html.
20. EPLR BY, 2019. Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums Bayern, 2014-2020, Stand März 2019. [Zugriff am 28.03.2019], Verfügbar unter: http://www.stmelf.bayern.de/mam/cms01/agrarpolitik/dateien/programm_eplr2020_gesamt.pdf.
21. EPLR BRB, 2018. Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums Brandenburg und Berlin, 2014-2020, Stand November 2018. [Zugriff am 25.02.2019], Verfügbar unter: https://eler.brandenburg.de/media_fast/4055/Programme_2014DE06RDRP007_5_1_de.pdf.
22. EPLR MV, 2018. Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums Mecklenburg-Vorpommern, 2014-2020, Stand August 2018. [Zugriff am 28.02.2019], Verfügbar unter: https://www.europa-mv.de/foerderinstrumente/fonds_mv/eler/.
23. EPLR NieS, 2017. PFEIL Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums Niedersachsen und Bremen, 2014-2020, Stand März 2017. [Zugriff am 23.02.2019], Verfügbar unter: https://www.ml.niedersachsen.de/themen/entwicklung_laendlichen_raums/eufoerderprogramme_zur_entwicklung_im_laendlichen_raum/pfeil_20142020/pfeil-2014-2020-125826.html.
24. EPLR SH, 2018. Programm zur Entwicklung des ländlichen Raums Schleswig-Holstein, 2014-2020, Stand August 2018. [Zugriff am 09.03.2019], Verfügbar unter: https://www.schleswig-holstein.de/DE/Fachinhalte/F/foerderprogramme/MELUR/LPLR/Downloads/lplr21062018.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
25. Ewert, Stefan, 2016. Landwirtschaftspolitik und die Entwicklung des ländlichen Raums – neue Felder der Politik der Bundesländer. In: Achim Hildebrandt und Frieder Wolf, Hrsg. Politik in den Bundesländern: Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse, Wiesbaden: Springer VS, S. 233-257.
26. GD Agri, 2019. Die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2020: Umweltnutzen und Vereinfachung. [Zugriff am 03.12.2019], Verfügbar unter: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/food-farming-fisheries/key_policies/documents/cap-post-2020-environ-benefits-simplification_de.pdf.
27. GMC (Greifswald Moor Centrum), 2019. Problematik der entwässerten Moornutzung. [Zugriff am 27.02.2020], Verfügbar unter: <https://www.moorwissen.de/de/moore/moornutzung/problematik.php>
28. GMC (Greifswald Moor Centrum), 2018. Informationspapier zur Rolle der Moore in der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) ab 2021. [Zugriff am 27.02.2020], Verfügbar unter: https://greifswaldmoor.de/files/dokumente/1806_%20GMC%20Moore%20in%20GAP_final.pdf

29. Hartung, Ulrich und Felix Hörisch, 2018. Regulation vs Symbolic Policy-Making. Genetically Modified Organisms in the German States. In: German Politics 27 (3), S. 380–400.
30. Hegele, Yvonne und Nathalie Behnke, 2013. Die Landesministerkonferenzen und der Bund – Kooperativer Föderalismus im Schatten der Politikverflechtung. In: Politische Vierteljahresschrift 54/1, S. 21-49.
31. Hörisch, Felix, 2018. Asylpolitik im Bundesländervergleich - Eine fuzzy-set Qualitative Comparative Analysis. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 12 (4), S. 783-803.
32. Joosten, Hans, Franziska Tanneberger und Asbjørn Moen, 2017. Mires and peatlands of Europe - Status, distribution and conservation. Stuttgart: Schweizerbart Science Publishers.
33. Kleinhanss, Werner, 2015. Einkommen versus Faktorentlohnung in der deutschen Landwirtschaft. In: Berichte über Landwirtschaft-Zeitschrift für Agrarpolitik und Landwirtschaft 93/2.
34. Kölsch, Laura und andere, 2016. Agrarpolitische Rahmenbedingungen. In: Wendelin Wichtmann, Christian Schröder und Hans Joosten, Hrsg. Paludikultur – Bewirtschaftung nasser Moore. Stuttgart: Schweizerbart, S. 149-152.
35. Kropp, Sabine, 2010. Kooperativer Föderalismus und Politikverflechtung. Wiesbaden: VS.
36. Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und Ländliche Räume Schleswig-Holstein et al., 2012. Eine Vision für Moore in Deutschland. Potentiale und Ziele zum Moor- und Klimaschutz. Gemeinsame Erklärung der Naturschutzbehörden. Kiel: LLUR.
37. Landtag SH (Schleswig-Holstein), 2011. Moorschutzprogramm für Schleswig-Holstein. Kiel: Landesregierung (Drucksache 16/2272).
38. LFU (Bayerisches Landesamt für Umwelt), 2013. KLIP 2020 – Ein Sonderprogramm zur Moorrenaturierung. Augsburg: LfU.
39. MLUL Brandenburg, 2019. Richtlinie des Ministeriums für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft zur Förderung von Maßnahmen zur Umsetzung des Moorschutzprogramms „ProMoor“ vom März 2015 als Beitrag zum Klimaschutz sowie der Umsetzung des Landespolitischen Maßnahmenkatalogs zum Klimaschutz und zur Anpassung an die Folgen des Klimawandels vom September 2008 –Moorschutzrichtlinie vom 11. Februar 2019, Potsdam.
40. MLUV MV (Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz Mecklenburg-Vorpommern), 2009. Konzept zum Schutz und zur Nutzung der Moore. Fortschreibung des Konzeptes zur Bestandssicherung und zur Entwicklung der Moore in Mecklenburg- Vorpommern (Moorschutzkonzept). Schwerin: Landesamt für innere Verwaltung.
41. NMUEK (Niedersächsisches Ministerium für Umwelt, Energie und Klimaschutz), 2016. Programm Niedersächsische Moorlandschaften. Grundlagen, Ziele, Umsetzung. Hannover: NMUEK.
42. Oehmke, Claudia und Susanne Abel, 2016. Ausgewählte Paludikulturen. In: Wendelin Wichtmann, Christian Schröder und Hans Joosten, Hrsg. Paludikultur – Bewirtschaftung nasser Moore. Stuttgart: Schweizerbart, S. 22-39.
43. Peters, Jan und Moritz von Unger, 2019. Moore im Rechtssystem der Europäischen Union. Eine Analyse anhand ausgewählter Mitgliedsstaaten. In: Natur und Landschaft 94/2, S. 45-51.
44. Pickel, Gert und Susanne Pickel, 2009. Qualitative Interviews als Verfahren des Ländervergleichs. In: Susanne Pickel und andere, Hrsg. Methoden der vergleichenden Politik- und Sozialwissenschaft. Wiesbaden: VS, S. 441-464.
45. Sack, Detlef und Anette E. Töller, 2018. Special Issue: Policies in den deutschen Ländern. In: Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft 12 (4). Springer VS.

46. Schmidt, Manfred G. und Tobias Ostheim, 2007. Die sozioökonomische Schule. In: Schmidt, Manfred G., Tobias Ostheim, Nico A. Siegel und Reimut Zohlnhöfer, Hrsg. Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS, S. 29-39
47. Schmidt, Manfred G., Tobias Ostheim, Nico A. Siegel und Reimut Zohlnhöfer (2007). Der Wohlfahrtsstaat. Eine Einführung in den historischen und internationalen Vergleich. Wiesbaden: VS.
48. SPD (Sozialdemokratische Partei Deutschlands), 2019. Beschluss des SPD-Präsidiums: „Impulse für mehr Klimaschutz, soziale Gerechtigkeit und eine zukunftsfähige Wirtschaft“. Online verfügbar unter: <https://www.spd.de/aktuelles/klimaschutz/>
49. SZ (Süddeutsche Zeitung), 2019. Die grün angepinselte CSU. Online verfügbar unter: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/csu-klima-soeder-konzept-beschlossen-1.4590179>
50. Tosun, Jale (2017): Party support for post-exceptionalism in agri-food politics and policy: Germany and the United Kingdom compared. In: Journal of European Public Policy 24 (11), S. 1623-1640.
51. Tosun, Jale und Ulrich Hartung, 2017. Wie „grün“ wurde die Agrar- und Verbraucherpolitik unter Grün-Rot? In: Hörisch, Felix und Stefan Wurster, Hrsg. Das grün-rote Experiment in Baden-Württemberg. Eine Bilanz der Landesregierung Kretschmann 2011–2016. Wiesbaden: Springer VS, S. 223–250.
52. Ullrich, Karin und Uwe Riecken, 2012. Moorschutzstrategien,-initiativen und-programme in Deutschland. In: Natur und Landschaft 87/2, 81-86.
53. Umweltbundesamt, 2019. Factsheet Moore. [Zugriff am 27.02.2020], Verfügbar unter: https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/Factsheet_Moore.pdf;jsessionid=68D697F250A762D0AE609E7CB98DC3A1.1_cid331?__blob=publicationFile&v=6
54. WBAE (Wissenschaftlicher Beirat Für Agrarpolitik, Ernährung Und Gesundheitlichen Verbraucherschutz), 2019. Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020. [Zugriff am 27.02.2020], Verfügbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.pdf;jsessionid=0BC4E2B012559B2BEE53F5641FC08D17.2_cid358?__blob=publicationFile
55. Wichmann, Sabine, 2018. Economic incentives for climate smart agriculture on peatlands in the EU. Greifswald: GMC.
56. Wichtmann, Wendelin Christian Schröder und Hans Joosten, 2016. Paludikultur – Bewirtschaftung nasser Moore. Stuttgart: Schweizerbart.
57. Wolf, Frieder und Dominic Heinz, 2016. Schulpolitik: neue Koordination und neue Unterschiede. In: Hildebrandt, Armin und Frieder Wolf, Hrsg. Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse. Wiesbaden: Springer VS, S. 11-35.
58. Zohlnhöfer, Reimut, 2008. Stand und Perspektiven der vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Janning Frank und Katrin Toens, Hrsg. Die Zukunft der Policy-Forschung. Theorien, Methoden, Anwendungen. Wiesbaden: VS, S. 157-174.

Anschrift der Autoren

Stefan Ewert: stefan.ewert@uni-greifswald.de
Interdisziplinäres Forschungszentrum Ostseeraum
Universität Greifswald
Jahnstraße 16
17489 Greifswald

Ulrich Hartung: ulrich.hartung@uni-greifswald.de
Institut für Politik- und Kommunikationswissenschaften
Universität Greifswald
Ernst-Lohmeyer-Platz 3
17489 Greifswald

Förderung & Danksagung

Der Beitrag wurde im Rahmen des Projektes „Politik des ländlichen Raums: Gestaltungsmöglichkeiten und Gestaltungswillen am Beispiel der Agrarpolitik“ verfasst, welches vom Ministerium für Bildung, Wissenschaft und Kultur des Landes Mecklenburg-Vorpommern (2017-2020) gefördert wird.

Appendix

Tabelle A1: Regierungsparteien, Agrar- und Umweltminister und Moorschutz in Koalitionsverträgen bzw. Regierungsprogrammen der moorreichen Länder, 1990-2019

Bayern	Regierungs- partei(en)	Agrarminister	Umweltminister	Moorschutz in KV/RP
1990-1994	CSU	CSU	CSU	Nein
1994-1998	CSU	CSU	CSU	Nein
1998-2003	CSU	CSU	CSU	Nein
2003-2008	CSU	CSU	CSU	Nein
2008-2013	CSU, FDP	CSU	CSU	Nein
2013-2018	CSU	CSU	CSU	Nein
2018-	CSU, FW	CSU	FW	Ja

Brandenburg	Regierungs- partei(en)	Agrarminister	Umweltminister	Moorschutz in KV/RP
1990-1994	SPD, FDP, B'90	SPD	B'90, parteilos	Nein
1994-1999	SPD	SPD	SPD	Nein
1999-2004	SPD, CDU	SPD	SPD	Nein
2004-2009	SPD, CDU	SPD	SPD	Nein
2009-2013	SPD, Die Linke	SPD	Die Linke	Ja
2014-2019	SPD, Die Linke	SPD	SPD	Ja
2019-	SPD, CDU, B'90/Grüne	SPD	SPD	Ja

Mecklenburg- Vorpommern	Regierungs- partei(en)	Agrarminister	Umweltminister	Moorschutz in KV/RP
1990-1994	CDU, FDP	CDU	CDU	Nein
1994-1998	CDU, SPD	CDU	CDU	Ja
1998-2002	SPD, PDS	SPD	PDS	Ja
2002-2006	SPD, PDS	SPD	PDS	Ja
2006-2011	SPD, CDU	SPD	SPD	Ja
2016-	SPD, CDU	SPD	SPD	Ja

Niedersachsen	Regierungs- partei(en)	Agrarminister	Umweltminister	Moorschutz in KV/RP
----------------------	-----------------------------------	----------------------	-----------------------	--------------------------------

1990-1994	SPD, B'90/Grüne	SPD	SPD	Ja
1994-1998	SPD	SPD	SPD	Ja
1998-2003	SPD	SPD	SPD	Nein
2003-2008	CDU, FDP	CDU	FDP	Nein
2008-2013	CDU, FDP	CDU	FDP	Nein
2013-2017	SPD, B'90/Grüne	B'90/Grüne	B'90/Grüne	Ja
2017-	SPD, CDU	CDU	SPD	Ja

Schleswig-Holstein	Regierungs-partei(en)	Agrarminister	Umweltminister	Moorschutz in KV/RP
1992–1996	SPD	SPD	parteilos	Nein
1996-2000	SPD, B'90/Grüne	SPD	B'90/Grüne	Ja
2000-2005	SPD, B'90/Grüne	B'90/Grüne	B'90/Grüne	Nein
2005-2009	CDU, SPD	CDU	CDU	Nein
2009-2012	CDU, FDP	CDU	CDU	Nein
2012-2017	SPD, B'90/Grüne , SSW	B'90/Grüne	B'90/Grüne	Ja
2017-	CDU, B'90/Grüne, FDP	B'90/Grüne	B'90/Grüne	Ja

Tabelle A2: Die moorbezogenen Statements in den Koalitions- bzw. Regierungsverträgen der moorreichen Länder, 1990-2019

Bayern	
2018	Die globalen Klimaschutzziele erfordern konsequentes Handeln zur Emissionsminderung. Deshalb wollen wir mit dem weiteren Ausbau von erneuerbaren Energien, Stromspeichern und Stromnetzen und dem Ausstieg aus der Kohleverstromung schnellstmöglich vorankommen. Wir müssen als starkes Industrieland unserer Vorbildfunktion gerecht werden. Wir treten auf Bundesebene für die Ausweitung des europäischen Emissionshandels ein und befürworten Initiativen des Bundes für eine international koordinierte Einführung eines CO ₂ -Preises. Mit unserem Masterplan „Moore in Bayern“ leisten wir einen weiteren wichtigen Beitrag zum Schutz der Klimatas.
Brandenburg	
2009-2013	Ein neuer Umgang mit der Ressource Wasser ist erforderlich. Ein Moorschutzprogramm für Brandenburg wird entwickelt, um die Funktionsfähigkeit der noch vorhandenen Moorflächen als Wasserspeicher, Kohlenstoffsenke und Lebensraum zu erhalten bzw. wiederherzustellen.
2014-2019	Gewässer haben einen besonderen Wert für Tourismus und Naturschutz. Ein ausgewogener Wasserhaushalt stellt vor dem Hintergrund des Klimawandels eine besondere Herausforderung dar. Mit dem Brandenburger Moorschutzprogramm wird die Koalition die Funktionsfähigkeit von regenerierbaren Mooren und das Erscheinungsbild einer einzigartigen Landschaft wiederherstellen und erhalten. Dabei müssen die Interessen von land- und forstwirtschaftlicher Nutzung berücksichtigt werden.
2019-	Begleitend wird die Koalition Anpassungsstrategien für die effiziente Abmilderung der Folgen des Klimawandels entwickeln und umsetzen. Dabei sollen Maßnahmen für die Landwirtschaft, den Landschaftswasserhaushalt, Waldumbau und die Moorrevitalisierung im Fokus stehen. Die Koalition wird ein Gesamtkonzept zur Anpassung der Landnutzung an den Klimawandel erarbeiten, um die von Wetterextremen besonders betroffenen Brandenburger Betriebe zu stabilisieren. Dies wird von Förderprogrammen begleitet.
	-
	Die Ausgestaltung des Europäischen Landwirtschaftsfonds ELER für die flächenbezogenen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) wird sich daran orientieren, den Anteil des ökologischen Landbaus zu erweitern und extensive Bewirtschaftungsmaßnahmen, Weideprämien, Agroforstsysteme bis hin zur moorschonenden und moorerhaltenden Landbewirtschaftung fortzuführen bzw. neu zu etablieren.
	-
	Die Koalition wird ein Programm zum Erhalt und zur Erweiterung von Mooren auflegen, um Moore zu schützen und ihre Funktion für den Klimaschutz zu nutzen. Schutz- und Erhaltungsmaßnahmen für intakte Moore werden wir weiterentwickeln. In ungenutzten, entwässerten Mooren werden wir mit geeigneten Maßnahmen wachsende Moore schaffen, um deren Treibhausgasemissionen zu senken. Für ein moorerhaltendes Management genutzter Moorböden mit Grünlandnutzung streben wir moorschonende und moorerhaltende Wasserstände an und werden dazu die einschlägigen Förderprogramme zur Einrichtung entsprechender Stauhaltung und Förderung moorangepasster Technik im nächsten EU-Förderzeitraum erweitern und anpassen. Die Koalition wird sowohl die Entwicklung und den Einsatz standortangepasster Grünlandtechnik als auch Verwertungsketten von Biomasse aus nassem Moor prioritär unterstützen und fördern.

Mecklenburg-Vorpommern

- 1994-1998** Die Landesregierung wird aufgefordert, in der kommenden Legislaturperiode ein Moorschutzprogramm zu entwickeln.
- 1998-2002** Die Landesregierung wird das Moorschutzprogramm unter Einbeziehung der betroffenen Einwohner, Eigentümer und Nutzer weiterführen.
- 2002-2006** Das Moorschutzprogramm wird auf Basis einer freiwilligen Teilnahme der Flächeneigner und -nutzer fortgeführt.
- 2006-2011** Die Koalitionspartner bekennen sich zur Verbesserung und nachhaltigen Entwicklung der Naturressourcen durch Nutzung. Besondere Verantwortung kommt hierbei den Niedermooren und Feuchtgebieten zu. Das Moorschutzprogramm wird zu einem Programm zum Schutze naturräumlich wertvoller Lebensräume weiterentwickelt. Die Anlage von Schnellwuchsplantagen zur Energieholzproduktion wird verstärkt erprobt. Hierbei sind Niedermoorstandorte sinnvoll einzubeziehen.
- 2016-** Mecklenburg-Vorpommern leistet seinen Anteil zur Umsetzung der nationalen Klimaschutzstrategie. Instrumente hierfür sind Schutz des Dauergrünlandes, Umsetzung und Weiterentwicklung des Moorschutzkonzeptes sowie die klimaneutrale Waldnutzung. Die Umsetzung des Moorschutzkonzeptes erfolgt nach dem Freiwilligkeitsprinzip. Die Koalitionspartner werden sich im Bund für die Entwicklung eines ökologischen Finanzausgleichs einsetzen. Die Koalition bekennt sich zu den ökologischen Wertpapieren Waldaktie, MoorFutures und Streuobstgenussschein und wirbt im Land und überregional für Ökosystemdienstleistungen. Der Schutz des landwirtschaftlichen Bodens liegt im besonderen gesellschaftlichen Interesse. Die Renaturierung von Mooren werden die Koalitionspartner durch die stärkere Nutzung der Paludikulturen begleiten. Ziel ist neben der wirtschaftlichen Nutzung von Nässtandorten eine größere öffentliche Akzeptanz dieser Maßnahmen, die von der Koalition durch Dialog und Öffentlichkeitsarbeit gefördert werden. Die Koalitionspartner setzen sich weiterhin konsequent für die Beihilfefähigkeit dieser klimaschonenden Landnutzungsform in der EU ein.
-

Niedersachsen

- 1990-1994** Alle naturnahen Hochmoorflächen in Niedersachsen sollen auf der Grundlage des Moorschutzprogrammes gesichert werden. Neue Torfabbaugenehmigungen sollen (soweit rechtlich möglich) nicht erteilt, die laufenden Genehmigungen überprüft werden.
- 1994-1998** Für die Moorschutz- und Feuchtgrünlandschutzprogramme werden wir höhere Standards setzen.
- 2013-2017** Die rot-grüne Koalition wird den Schutz und die Wiedervernässung von Waldmooren als direkte Klimaschutzmaßnahme zügig einleiten und fördern sowie an der Umsetzung der Nationalen Biodiversitätsstrategie arbeiten. - Die Selbstreinigungskraft der Gewässer ist genauso unverzichtbar, wie die Grundwasserneubildung durch intakte Moore, Feuchtgrünländer und durch Wälder. - Moorschutz: Moore sind ein wesentlicher Bestandteil der niedersächsischen Landschaft. Ihr Schutz trägt in erheblichem Umfang zum Klimaschutz bei. Die rot-grüne Koalition wird eine Bestandsanalyse der Hoch- und Niedermoore zur Grundlage für die Entwicklung eines Moorschutzkonzeptes in Niedersachsen machen. Ziel ist es, Böden mit hohen Kohlenstoffgehalten wieder in einen naturnahen Zustand zu versetzen, um ihre Klima- und Bodenschutzfunktionen zurück zu gewinnen. · ein Moorschutzgebietssystem „Norddeutsche Moorlandschaft“ schaffen. Das Projekt soll verdeutlichen, dass Niedersachsen eine besondere Verpflichtung zum Schutz der letzten noch vorhandenen Moorflächen hat. Der Prozess um die Zusammenstellung der Flächen und die Festlegungen von Schutzziele und Nutzungen wird im Dialog mit der Bevölkerung, Nutzern und Verbänden erfolgen und ist mittel- bis langfristig angelegt.
-

2017- Die Niedersächsische Naturschutzstrategie soll fortgeführt werden, um den Moorschutz und die Fortschreibung des Landschaftsprogramms zu gewährleisten. Torfabbau wollen wir lediglich auf den dafür vorgesehenen Flächen zulassen. Gleichzeitig soll ein Förderprogramm aufgelegt werden, um die Erforschung und den Anbau von Torfersatzstoffen zu ermöglichen. - Wir wollen deshalb ein Maßnahmenbündel zur Begrenzung der Treibhausgasemissionen und zur Anpassung an den Klimawandel auflegen. Dazu gehören für uns der Schutz der Hoch- und Niedermoore, des Feuchtgrünlandes und der Laub- und Mischwälder sowie die gezielte Wiedervernässung bereits zu diesem Zweck gesicherter Flächen.

Schleswig-Holstein

1996- Schutz der Oberflächengewässer: Wir wollen die ökologischen Funktionen der Gewässer
2000 sichern und wiederherstellen. Dazu gehören - die Wiedervernässung von Niedermooren mit 2-3 Modellprojekten

2012- Den dramatischen Rückgang an Grünland wollen wir stoppen. Neben
2017 Vertragsnaturschutzangeboten wollen wir ein generelles Umbruchverbot auf Moorstandorten umsetzen und ihre Wiederherstellung unterstützen.

2017- Einzelmaßnahmen sind einzubetten in einen Ausbau der landesweiten Biotopvernetzung. Daher werden wir im Dialog mit relevanten Akteuren eine Landesstrategie zur Sicherung der biologischen Vielfalt entwickeln. In dieser Strategie wollen wir die bestehenden fachpolitischen Ziele und Maßnahmen zum Schutz der biologischen Vielfalt abteilungs- und ressortübergreifend zusammenführen und ergänzen. Den Schutz von Grünland, Mooren und Anmooren werden wir weiter fördern. Das Auenprogramm zur Renaturierung von Auen entlang der prioritären Gewässer werden wir umsetzen. Mooregebiete und Niederungsgebiete wollen wir besonders fördern. Dies gilt es durch innovative Konzepte gemeinsam mit allen Akteurinnen und Akteuren in der Region zu nutzen und mit weiteren beteiligten Ressorts zu entwickeln. Das Land wird im Rahmen von Public-Private-Partnerschaften Modellprojekte zur Zukunft der Moore etablieren, die die Komplexität der Ökosystemdienstleistungen im Moor verbinden. Diese Projekte werden wissenschaftlich begleitet.
