



# BERATENDE ÄUSSERUNG

zur Renaturierung von Mooren

Oktober 2021



# Renaturierung von Mooren

Beratung des Bayerischen Landtags  
gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO



# INHALTSVERZEICHNIS

	<b>Verzeichnis der Abkürzungen</b>	<b>4</b>
	<b>Zusammenfassung</b>	<b>7</b>
<b>1</b>	<b>Ausgangslage</b>	<b>9</b>
<b>1.1</b>	<b>Situation der Moore in Bayern</b>	<b>9</b>
<b>1.2</b>	<b>Beschlüsse des Landtags</b>	<b>11</b>
<b>2</b>	<b>Zuständigkeiten</b>	<b>12</b>
<b>3</b>	<b>Rahmenbedingungen</b>	<b>13</b>
<b>3.1</b>	<b>Initiativen der Staatsregierung</b>	<b>13</b>
<b>3.2</b>	<b>Erklärung der Bundesregierung nach Urteil des BVerfG</b>	<b>15</b>
<b>4</b>	<b>Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab</b>	<b>15</b>
<b>5</b>	<b>Prüfungsergebnisse</b>	<b>16</b>
<b>5.1</b>	<b>Geschäftsbereich Umwelt und Verbraucherschutz</b>	<b>16</b>
5.1.1	Finanzmitteleinsatz	16
5.1.2	Umsetzung der Landtagsbeschlüsse	17
5.1.2.1	Messbare Zielsetzung	17
5.1.2.2	Schwerpunktsetzung	19
5.1.2.3	Flächenauswahl – Vorrang staatlicher Flächen	21
5.1.3	Erfolgskontrolle	23
<b>5.2</b>	<b>Geschäftsbereich Ernährung, Landwirtschaft und Forsten</b>	<b>25</b>
5.2.1	Staatliche Flächen in Bewirtschaftung der BaySG	25
5.2.2	Moorbauernprogramm	28
5.2.3	Ländliche Entwicklung	30
5.2.4	Staatswald (BaySF)	32
5.2.5	Privat- und Körperschaftswald	35
5.2.6	Erfolgskontrolle	36
<b>6</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>37</b>

---

## Allgemeine Anmerkungen:

Alle Personen- und Funktionsbezeichnungen gelten für die Personenstände im Sinne des Personenstandsgesetzes gleichermaßen.

Zahlen sind aus Gründen der Übersichtlichkeit in der Regel auf eine Nachkommastelle gerundet. Die zugrunde liegenden Rechenoperationen basieren z. T. auf ungerundeten Zahlen, dadurch können Rundungsdifferenzen auftreten.

# VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

ÄLE	Ämter für Ländliche Entwicklung
Art.	Artikel
BayHO	Bayerische Haushaltsordnung
BayKlimaG	Bayerisches Klimaschutzgesetz
BaySF	Bayerische Staatsforsten
BaySG	Bayerische Staatsgüter
BayWaldG	Bayerisches Waldgesetz
bGWL	besonderen Gemeinwohllleistungen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BvR	Aktenzeichen einer Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht
CO <sub>2</sub>	Kohlenstoffdioxid
Fn.	Fußnote
ha	Hektar
HGrG	Haushaltsgrundsätzegesetz
HSWT	Hochschule Weihenstephan-Triesdorf
IHV	Integriertes Haushalts- und Kassenverfahren
JVA	Justizvollzugsanstalt
Kap.	Kapitel (des Haushaltsplans)
KliP 2020	Klimaprogramm Bayern 2020
KliP 2050	Klimaschutzprogramm Bayern 2050
KULAP	Kulturlandschaftsprogramm
KUP	Kurzumtriebsplantagen
LfL	Landesanstalt für Landwirtschaft
LfU	Landesamt für Umwelt
LNPR	Landschaftspflege- und Naturparkrichtlinien
LT-Drs.	Landtags-Drucksache
LWF	Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft
MEK	Moorentwicklungskonzept
MHSP	Moorhandlungsschwerpunkte
Mio.	Millionen
ORH	Bayerischer Oberster Rechnungshof
StMBW	Staatsministerium für Bildung und Kultus, Wissenschaft und Kunst (vor 12.11.2018)
StMELF	Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten
StMFLH	Staatsministerium der Finanzen, für Landesentwicklung und Heimat (vor 12.11.2018)
StMI	Staatsministerium des Innern, für Bau und Verkehr (vor 12.11.2018)
StMJ	Staatsministerium der Justiz
StMUV	Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz



## VERZEICHNIS DER ABKÜRZUNGEN

t	Tonnen
TG	Titelgruppe
THG	Treibhausgas
TNr.	Textnummer
VV	Verwaltungsvorschrift



# **BERATENDE ÄUSSERUNG**

gemäß Art. 88 Abs. 2 BayHO



## ZUSAMMENFASSUNG

In Bayern gibt es insgesamt rd. 221.000 Hektar (ha) Moore. Davon befinden sich rd. 189.000 ha in Privateigentum. Die rd. 32.000 ha staatlichen Moorflächen sind insgesamt sechs Ressorts zugeordnet, darunter rd. 25.000 ha dem Staatsministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten (StMELF) und rd. 6.000 ha dem Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (StMUV).

Moore in intaktem Feuchtezustand sind wertvolle Naturlebensräume und dienen dem Hoch- und Grundwasserschutz. Zudem entnehmen sie der Atmosphäre CO<sub>2</sub> und speichern es dauerhaft. Andererseits setzen sie auch große Mengen CO<sub>2</sub> frei, wenn sie entwässert werden.

Viele kultivierte Moorflächen in Bayern können wegen Entwässerung und intensiver Nutzung diese Speicherfunktion nicht mehr erfüllen. Würden alle bayerischen Moorflächen renaturiert, ließen sich laut Studien bis zu 5 Millionen (Mio.) Tonnen (t) Emissionen von Treibhausgasen (THG) pro Jahr vermeiden. Das entspräche 6 % des jährlichen bayerischen THG-Ausstoßes (Stand 2003).

Die Renaturierung von Mooren ist daher auch in Bayern seit langem wichtiges Ziel staatlicher Klimaschutzvorhaben und -initiativen. Dazu zählen seit 2007 das Klimaprogramm Bayern 2020 (KliP 2020), ab dem Jahr 2014 das Klimaschutzprogramm Bayern 2050 (KliP 2050) sowie seit dem Jahr 2018 der „Masterplan Moore“. 2019 kamen dann die gesetzlichen Regelungen zum Volksbegehren „Artenvielfalt und Naturschönheit Bayern“ und 2020 das BayKlimaG hinzu.

Der Landtag stellte allein im Rahmen des KliP für den Zeitraum 2014 bis 2018 15,3 Mio. € Haushaltsmittel für die Moorrenaturierung bereit. Schon 2011 hatte der Bayerische Oberste Rechnungshof (ORH) die ordnungsgemäße und effiziente Verwendung der KliP-Mittel geprüft und das Fehlen konkreter Ziele und Schwerpunkte sowie eines Zeitplans kritisiert. Ferner stellte er fest, dass die Renaturierungen nicht vorrangig auf staatlichen Flächen umgesetzt wurden. Der Landtag sah seine deshalb erhobenen Forderungen zur Moorrenaturierung zuletzt 2017 nicht ausreichend umgesetzt. Vor diesem Hintergrund griff der ORH 2018 bis 2020 bei Folgeprüfungen erneut den wirtschaftlichen Einsatz staatlicher Finanzmittel zur Moorrenaturierung sowie deren Koordination und Steuerung auf. Insbesondere stellte er dabei fest, dass bei der Moorrenaturierung

- die Beschlüsse des Landtags bis zum Abschluss der Prüfung nicht ausreichend umgesetzt wurden, sodass die Renaturierung von Mooren weiterhin ohne Festlegung messbarer Ziele, einer Schwerpunktsetzung und nicht vorrangig auf staatlichen Flächen erfolgte,
- erhebliche Haushaltsmittel verwendet wurden, um im Privateigentum stehende Moorflächen zu erwerben und nicht die Renaturierung staatlicher Moore voranzutreiben,
- das Haushaltsgebaren der geprüften Ressorts wenig transparent war,
- im Geschäftsbereich des StMUV bis Ende 2019 Ausgabereste in Höhe von über 5 Mio. € ungenutzt blieben,
- bei allen geprüften Ressorts ein zielorientiertes Management und haushaltsrechtlich gebotene Erfolgskontrollen fehlten,
- selbst bei Umsetzung der Maßnahmen des „Masterplans Moore“ das dort von der Staatsregierung im Jahr 2018 gesetzte Ziel zur THG-Einsparung ohne grundlegende Neuausrichtung nur bis zu maximal 16 % erreicht werden könnte,





- im Zeitraum 2014 bis 2018 in Bayern Moorflächen von insgesamt 675 ha<sup>1</sup> (durchschnittlich 135 ha pro Jahr) wiedervernässt wurden. Im Bereich des StMUV war die jährlich geförderte Renaturierungsfläche im Vergleich zur letzten Prüfung des ORH sogar zurückgegangen.

Erst jüngst hat der Bayerische Ministerpräsident nach der aktuellen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum Klimaschutzgesetz in seiner Regierungserklärung<sup>2</sup> „Klimaland Bayern“ unterstrichen, ein neues Klimagesetz auf den Weg zu bringen. Ziel sei, dass Bayern schon im Jahr 2040 klimaneutral sein soll. Dafür werde allein für 2022 eine Milliarde Euro bereitgestellt. Unter anderem hat er die Bedeutung der Moore als CO<sub>2</sub>-Speicher betont und die Sanierung sowie Wiedervernäsung von 55.000 ha Moorflächen angekündigt. Darin eingeschlossen sind die Planungen, bis 2030 im Rahmen des Moorbauernprogramms 20.000 ha landwirtschaftlich genutzte Flächen in eine moorschonende Bewirtschaftung zu überführen, sowie 2.000 ha im Donaumoos.

Wenn die Renaturierung von 55.000 ha bis 2040 abgeschlossen sein soll, müssten pro Jahr rechnerisch 2.750 ha renaturiert werden. Diese stellt eine enorme Herausforderung dar angesichts der in Bayern in den Jahren 2014 bis 2018 durchschnittlich renaturierten 135 ha.

Da die vom Landtag seit vielen Jahren angemahnte Wirksamkeit staatlichen Handelns bei der Moorrenaturierung ausgeblieben ist und zudem die verfolgten Ziele schon bisher bei weitem nicht erreichbar scheinen, empfiehlt der ORH allein angesichts der angekündigten enormen Haushaltsmittel eine grundlegende Neubestimmung der Arbeitsweise. Das übergreifende Zusammenwirken aller bei der Moorrenaturierung geforderten Ressorts und eine transparente Finanzplanung auf Basis von nach Priorität festgelegter Renaturierungsmaßnahmen sind erforderlich. Die Verwendung der Haushaltsmittel sollte in Zukunft nachvollziehbar in den jeweiligen Einzelplänen abgebildet werden. Die Renaturierung staatlicher Moorflächen sollte vorrangig vorangetrieben und die Renaturierungsschritte sollten zudem in definierten Abständen einer Erfolgskontrolle unterzogen werden.

## **1 Ausgangslage**

### **1.1 Situation der Moore in Bayern**

Moore leisten einen wertvollen Beitrag zum Schutz seltener Tier- und Pflanzenarten sowie zum Erhalt einer vielfältigen Biodiversität. Zudem verfügen sie je nach Erhaltungszustand und Lage über ein enormes Wasserrückhaltevermögen und tragen durch eine dauerhafte Fixierung hoher Mengen an THG zum Klimaschutz bei. Die Klimawirkung der verschiedenen THG<sup>3</sup> ist unterschiedlich hoch. Um sie vergleichbar zu machen, werden THG-Emissionen in CO<sub>2</sub>-Äquivalente umgerechnet.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> 340 ha durch die Naturschutzverwaltung, 220 ha durch die Bayerische Staatsforsten (BaySF), 15 ha im Rahmen der Ländlichen Entwicklung und 100 ha auf Flächen der Bayerischen Staatsgüter (BaySG) (Schwaiganger und Almesbach).

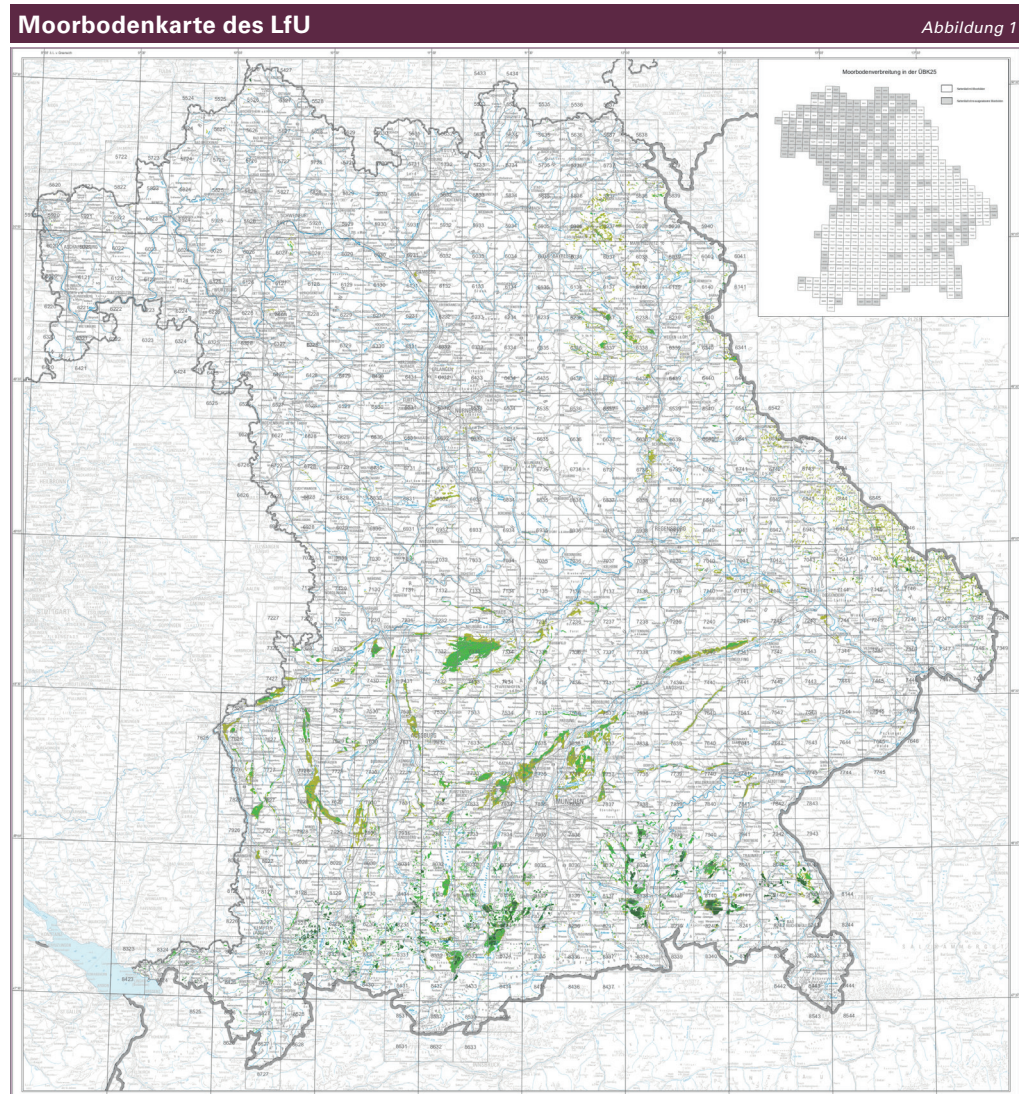
<sup>2</sup> <https://www.bayern.de/politik/klimaschutz-in-bayern/>, abgerufen am 18.08.2021.

<sup>3</sup> Das Kyoto-Protokoll nennt sechs Treibhausgase: CO<sub>2</sub>, Methan und Lachgas sowie die fluorierten Treibhausgase (F-Gase) wasserstoffhaltige Fluorkohlenwasserstoffe, perfluorierte Kohlenwasserstoffe und Schwefelhexafluorid. Ab 2015 wird Stickstofftrifluorid zusätzlich einbezogen (Quelle: Umweltbundesamt).

<sup>4</sup> Umweltökonomische Gesamtrechnungen der Länder, Indikatoren und Kennzahlen, Tabellenband; Ausgabe 2019, S. 30.

Ihre Funktionen im Naturhaushalt können Moore nur in einem intakten Feuchtezustand erfüllen. Durch die Kultivierung (Entwässerung und intensive Nutzung) von Moorflächen werden die meisten bayerischen Moore diesen Bedingungen heute nicht mehr gerecht.

In Bayern gibt es insgesamt 221.000 ha Moorböden<sup>5</sup>, die sich wie folgt verteilen (siehe Abbildung 1).



Moore werden in Anmooren (Humusgehalt von 15 % bis 30 %), Niedermooren (Humusgehalt größer 30 %, mit Grundwassereinfluss) sowie Hoch- und Übergangsmooren (Humusgehalt größer 30 %, überwiegend Regenwassereinfluss) unterschieden. 2018 wurden noch 17.517 ha vom StMUV als naturnah bewertet.

<sup>5</sup> Landesamt für Umwelt (LfU) (<https://www.lfu.bayern.de/natur/moore/moorbodenkarte/index.htm>, abgerufen am 30.09.2021).



Das StMUV hat im Jahr 2013 ressortübergreifend den Bestand an staatlichen Moorflächen abgefragt (siehe Tabelle 1). In Summe wurden 32.427 ha staatliche Moorflächen identifiziert, wovon der Geschäftsbereich des StMELF mit 24.818 ha den größten Anteil einnahm.

<b>Ressortübergreifende Abfrage des StMUV über staatliche Moorflächen im Jahr 2013 (in ha)</b>		<i>Tabelle 1</i>
StMELF	24.818 (inklusive BaySF-Staatswald)	
StMUV	6.254	
StMBW	452	
StMJ	367	
StMFLH	341	
StMI	130	
Keinem Ressort zugeordnet	65	
<b>Gesamt</b>	<b>32.427</b>	

Bezogen auf die gesamten staatlichen Moorflächen schätzt das StMUV die potenzielle Einsparung der THG-Emissionen auf 443.998 bis 705.124 t pro Jahr. Diese Spanne ergibt sich aus Hochrechnungen, die auf Emissionsmessungen von repräsentativen Moorstandorten in Bayern basieren.<sup>6</sup>

Nach einer Studie der Hochschule Weihenstephan-Triesdorf (HSWT) könnten durch eine Renaturierung aller bayerischen Moorflächen THG-Emissionen von bis zu 5 Mio. t pro Jahr eingespart werden.<sup>7</sup> Dies entspräche 6 % des jährlichen bayerischen THG-Ausstoßes (Bezugsjahr 2003).

StMUV und StMELF betonten, dass grundsätzlich bei allen nicht intakten Hochmoor- und Niedermoorflächen eine Wasserstandsanhhebung bis zu einem naturnahen Zustand aus Klimaschutzgründen sowie hinsichtlich der biologischen Vielfalt empfohlen wird. Dies gilt, soweit keine fachlichen, technischen oder rechtlichen Voraussetzungen entgegenstehen.<sup>8</sup>

Diese Form der vollständigen Renaturierung ist abzugrenzen von der Vorgehensweise auf bis dato landwirtschaftlich genutzte Moorflächen. StMUV und StMELF streben hier eine Kombination aus einer teilweisen Wiedervernässung und einer moorschonenden Bewirtschaftung an.

## 1.2 **Beschlüsse des Landtags**

Zentrale Aussage der Prüfung des ORH 2011 war, dass die Mittel des StMUV für Moorrenaturierungen aus dem KliP 2020 ohne Schwerpunktsetzung, ohne Koordinierung und überwiegend für Grunderwerb eingesetzt worden sind. Staatliche Moorflächen sind zudem nicht ausreichend einbezogen worden. Mit den eingesetzten staatlichen Mitteln hätte aus Sicht des ORH deutlich mehr für den Klimaschutz erreicht werden können.

<sup>6</sup> Antwort StMUV vom 03.04.2020 zur Schriftlichen Anfrage, LT-Drs. 18/6329.

<sup>7</sup> Vgl. Broschüre der Staatsregierung zum KliP 2050, Stand September 2015 (Abrufbar unter: <https://www.stmuv.bayern.de/themen/klimaschutz/klimaschutzpolitik/>).

<sup>8</sup> Antwort StMUV (im Einvernehmen mit StMELF) vom 06.12.2019 zur Schriftlichen Anfrage, LT-Drs. 18/4272.

In der Folge hat der Landtag die Staatsregierung ersucht, zukünftig bei Maßnahmen zur Moorrenaturierung im Vorfeld Schwerpunkte zu setzen und messbare Ziele festzulegen. Die Renaturierung von geeigneten staatlichen Moorflächen sollte grundsätzlich Vorrang haben vor dem Erwerb privater Flächen.<sup>9</sup>

2015 hat der Landtag die Staatsregierung an die konsequente Umsetzung dieses Beschlusses erinnert: Künftig seien alle potenziell durchführbaren Maßnahmen zur Moorrenaturierung unter Einbeziehung geeigneter staatlicher Flächen zu betrachten. Sie seien anhand von Punktkriterien – unter Berücksichtigung der CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten – zu beurteilen und anschließend in eine Rangfolge zu bringen. Für die Fortführung des Moorrenaturierungsprogramms müssten messbare Ziele formuliert werden, die weitgehender seien als die reine Anzahl der Moore.<sup>10</sup>

Das StMUV hat in seiner Stellungnahme an den Landtag 2016 auf die Fortsetzung der Moorrenaturierung im Rahmen des KliP 2050 verwiesen. Dabei sind in der Umsetzung die jeweiligen Ressorthoheiten erhalten geblieben.

Der Landtag sah seine Forderungen auch 2017 nicht ausreichend umgesetzt. Kritisiert wurde der Verzicht auf konkrete Ziele sowie auf einen Zeitplan.

## **2 Zuständigkeiten**

Das StMUV nimmt nach der Geschäftsverteilung der Staatsregierung die Aufgaben des Klima-, Natur- und Landschaftsschutzes wahr. Damit ist es in seinem Geschäftsbereich – neben den eigenen Moorflächen – überwiegend für die Renaturierung von Moorflächen im Privatbesitz zuständig und wird durch das LfU, die Regierungen und die Naturschutzverwaltungen unterstützt. Im Rahmen des Klimaprogramms Bayern übernimmt das StMUV als federführendes Ressort innerhalb der Staatsregierung eine Steuerungsfunktion zur Renaturierung von Mooren.

Das StMELF und seine nachgeordneten Behörden sind Ansprechpartner bei Renaturierungsmaßnahmen, soweit Flächen der Land- oder Forstwirtschaft betroffen oder Maßnahmen zur Ländlichen Entwicklung tangiert sind.

Das StMELF ist per Geschäftsverteilung der Staatsregierung für die BaySF (Anstalt des öffentlichen Rechts) verantwortlich und nimmt ihr gegenüber die Rechtsaufsicht wahr. Es prüft als Aufsichtsbehörde insbesondere, ob die Geschäfte der BaySF gesetzes- und satzungskonform geführt werden. Darüber hinaus unterliegt die BaySF ebenso wie der Privat- und Körperschaftswald der Forstaufsicht durch den Freistaat. Die BaySF bewirtschaftet den ihr übertragenen Staatswald.<sup>11</sup> Maßnahmen zur Moorrenaturierung gehen über die gesetzlichen Anforderungen zur vorbildlichen Bewirtschaftung für die BaySF hinaus und sind daher Teil der besonderen Gemeinwohlleistungen (bGWL), für die die BaySF dem Grunde nach einen Anspruch auf Zuwendungen nach Maßgabe der verfügbaren Haushaltsmittel hat.

---

<sup>9</sup> Beschluss des Landtags vom 04.06.2013 (LT-Drs. 16/16954 Nr. 2 r).

<sup>10</sup> Beschluss des Ausschusses für Staatshaushalt und Finanzfragen vom 04.03.2015.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 3 und 26 BayWaldG.



Die BaySG sind ein selbständiger Staatsbetrieb des Freistaates.<sup>12</sup> Mit Wirkung zum 01.01.2020 wurden die bisherigen Versuchsgüter der Landesanstalt für Landwirtschaft (LfL) organisatorisch bei der BaySG zusammengefasst. Diese bündeln nunmehr alle früheren Betriebe des Landwirtschaftsressorts. Die BaySG sind u. a. Dienstleister im Versuchswesen für die angewandte Forschung der LfL, für das StMELF und Dritte. Der Staatsbetrieb unterliegt der Rechts- und Fachaufsicht des StMELF.

Im Zuständigkeitsbereich des Staatsministeriums der Justiz (StMJ) liegt die Justizvollzugsanstalt (JVA) Bernau. Diese bewirtschaftet in den südlichen Chiemseemooren in einem ökologisch sensiblen Bereich auf einem erheblichen Teil ihrer landwirtschaftlichen Fläche Moorböden.

Zur Abstimmung der Aktivitäten zur Moorrenaturierung wurden verschiedene, teilweise auch ressortübergreifende Gremien installiert.

### **3 Rahmenbedingungen**

#### **3.1 Initiativen der Staatsregierung**

##### **➤ 2007: KliP 2020**

Im Jahr 2007 hat die Staatsregierung das KliP 2020 beschlossen. Als Teil des KliP 2020 nahmen unter dem Schwerpunkt „Anpassung an den Klimawandel“ (Sektor Naturschutz) die „Vorkehrungen zum Erhalt natürlicher Kohlenstoffsinken“ einen herausgehobenen Rang ein; demnach waren vorrangig 50 Moore zu renaturieren.

##### **➤ 2014: KliP 2050**

Im Jahr 2014 wurde das KliP 2050 beschlossen. Mit dem neuen Klimaschutzprogramm wird angestrebt, die THG-Emissionen in Bayern bis zum Jahr 2050 auf weniger als 2 t pro Kopf und Jahr zu senken. Das KliP 2050 beinhaltet ein Paket von elf Schwerpunkt-Maßnahmen, darunter die Moorrenaturierung.

##### **➤ 2018: „Masterplan Moore“**

Der „Masterplan Moore“ wurde im Jahr 2018 von der Staatsregierung mit dem Ziel, die Renaturierung von Mooren deutlich zu intensivieren, verabschiedet. Dies soll insbesondere durch die Umsetzungsmodule Moorwildnis-, Moorbauern- und Moorwaldprogramm erreicht werden. So sollten mit dem Moorwildnisprogramm die Renaturierungsaktivitäten der Naturschutzverwaltung verdreifacht werden. Wesentlicher Bestandteil des Moorwaldprogramms waren 145 (Stand Oktober 2021: 148) Renaturierungsprojekte im Staatswald auf 2.700 ha. Im Zentrum des Masterplans stehen nachhaltige Maßnahmen, die Eigentümer und Nutzer von

---

<sup>12</sup> Gemäß Art. 26 BayHO.

Moorflächen auf freiwilliger Basis verwirklichen. Mit diesen Maßnahmen sollen die THG aus den bayerischen Mooren bis 2050 um mindestens ein Drittel reduziert werden. Der Masterplan sieht eine intensive ressortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Staatsregierung beim Moorschutz als erforderlich an.

➤ **2019: Gesetzliche Regelungen zum Volksbegehren „Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern“**

Die gesetzlichen Regelungen sowie das Begleitgesetz im Rahmen des Volksbegehrens „Artenvielfalt und Naturschönheit in Bayern“ sind am 01.08.2019 in Kraft getreten. Das StMUV führte in diesem Zusammenhang auch einen intensivierten Moorschutz an.

➤ **2020: BayKlimaG**

Seit 2020 legt das BayKlimaG fest, dass Bayern spätestens bis zum Jahr 2050 klimaneutral sein soll.<sup>13</sup> Vorausgegangen ist dem BayKlimaG die bereits im Jahr 2019 von der Staatsregierung vorgestellte Klimaschutzoffensive. Diese besteht aus einem 10-Punkte-Plan mit insgesamt 96 konkreten Maßnahmen. Als eine Schwerpunktmaßnahme nannte die Staatsregierung die Renaturierung von Mooren. Neben den Umsetzungsmodulen aus dem „Masterplan Moore“ führt die Klimaschutzoffensive zusätzlich an, im Rahmen des Vertragsnaturschutzprogramms 10.000 ha Niedermoorflächen aus der ackerbaulichen Nutzung zu nehmen. Festgelegt wurde zudem, dass im Rahmen des Moorbauernprogramms 20.000 ha Moore naturnah bewirtschaftet werden sollen.

➤ **2021: „Klimaschutz durch Moorbodenschutz am Beispiel des Bayerischen Donaumooses“**

Im Mai 2021 stellte die Staatsregierung das gemeinsame Konzept von StMUV und StMELF „Klimaschutz durch Moorbodenschutz am Beispiel des Bayerischen Donaumooses“ vor.<sup>14</sup> Ziel dieses Konzepts ist es, bis 2030 in den Kernbereichen des Donaumooses auf einer Fläche von 2.000 ha Grundwassermanagementmaßnahmen umzusetzen. Der Fokus soll dabei auf den Gebieten mit hohen Moormächtigkeiten liegen. Für eine optimierte Zusammenarbeit aller betroffenen Verwaltungen gemeinsam mit der Region soll eine räumliche Bündelung der zuständigen Behörden aus Naturschutz, Wasserwirtschaft, Landwirtschaft und Ländlicher Entwicklung in einem Umsetzungsteam realisiert werden. Das Pilotvorhaben soll beispielhaft für weitere Projekte zur Anhebung des Grundwasserstands stehen.

➤ **2021: Klimaland Bayern**

Der Bayerische Ministerpräsident hat nach der aktuellen Entscheidung des BVerfG zum Klimaschutzgesetz in seiner Regierungserklärung<sup>15</sup> „Klimaland Bayern“ im Juli

---

<sup>13</sup> Art. 2 Abs. 2 BayKlimaG.

<sup>14</sup> Dem liegt ein Ministerratsbeschluss vom 04.05.2021 zugrunde.

<sup>15</sup> Vgl. Fn. 2.



2021 erklärt, die folgenden im BayKlimaG genannten Klima-Ziele weiter verschärfen zu wollen:

- Klimaneutralität Bayerns bis 2040
- Klimaneutralität Staatsregierung bis 2023
- Reduktion der THG um 65 % bis 2030

Für die Zielerreichung führt die Staatsregierung ein „Klima-Programm“ mit 50 Maßnahmen in fünf zentralen Sektoren auf. Eine dieser Maßnahmen stellt „eines der größten Renaturierungsprogramme in Deutschland zur Sanierung und Wiedervernässung von Moorflächen auf insgesamt rd. 55.000 ha“ dar. Dieses Renaturierungsprogramm schließt die bislang gesetzten Ziele aus den Umsetzungsmodulen des „Masterplans Moore“ und der Klimaschutzoffensive (Moorbauernprogramm mit 20.000 ha, Moorwaldprogramm mit 2.700 ha, Moorwildnisprogramm und Vertragsnaturschutzprogramm mit 10.000 ha) ein.

### 3.2 Erklärung der Bundesregierung nach Urteil des BVerfG

Das BVerfG hat sich mit Beschluss vom 24.03.2021 (veröffentlicht am 29.04.2021) mit den Klimaschutzzielen des Bundes in dessen Klimaschutzgesetz befasst.<sup>16</sup> Konkret ging es um die THG-Minderungsziele für 2030 und 2050. Das BVerfG hat entschieden, dass die Regelungen über die nationalen Klimaschutzziele und die bis zum Jahr 2030 zulässigen Jahresemissionsmengen insofern mit Grundrechten unvereinbar seien, als hinreichende Maßgaben für die weitere Emissionsreduktion ab dem Jahr 2031 fehlen. Die Wirkungen des Gebots der Klimaneutralität würden sowohl auf Bundes- wie Landesebene binden.

Hierauf reagierte die Bundesregierung und beschloss im Mai 2021, das Klimaschutzgesetz zu verschärfen und das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 zu verankern. Der Gesetzesentwurf betont den Beitrag natürlicher Ökosysteme, wie Wälder und Moore, zum Klimaschutz. Begleitend zum Gesetzesentwurf kündigte die Bundesregierung ein Sofortprogramm an, um die ambitionierten Ziele zu unterstützen.

## 4 Prüfungsgegenstand und Prüfungsmaßstab

Der ORH prüfte im Zeitraum 2018 bis 2020<sup>17</sup> den wirtschaftlichen Einsatz staatlicher Finanzmittel für Moorrenaturierungsmaßnahmen sowie deren Koordination und Steuerung. Dabei wurden Renaturierungsmaßnahmen in den Geschäftsbereichen des StMUV, des StMJ, des StMELF und der BaySF untersucht.

Prüfungsmaßstab war insbesondere die BayHO mit ihren Grundsätzen der Erforderlichkeit, Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit. Darüber hinaus stand die Umsetzung der Beschlüsse des Landtags im Fokus.

<sup>16</sup> Pressemitteilung BVerfG Nr. 31/2021 vom 29. April 2021, Beschluss vom 24. März 2021, 1 BvR 2656/18, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20, 1 BvR 288/20, 1 BvR 96/20, 1 BvR 78/20.

<sup>17</sup> Ende der Erhebungen war am 14.12.2020.

Nicht Gegenstand der Prüfung waren die Maßnahmen des Bayerischen Kulturlandschaftsprogramms (KULAP), insbesondere zur Umwandlung von Acker in Grünland in der Gebietskulisse Moore, Renaturierungen im Rahmen des Vertragsnaturschutzprogramms sowie die Einhaltung von Vergabevorschriften bei den betrachteten Forschungsprojekten.

## **5 Prüfungsergebnisse**

### **5.1 Geschäftsbereich Umwelt und Verbraucherschutz**

#### **5.1.1 Finanzmitteleinsatz**

Die Staatsregierung setzt im Rahmen des KliP 2020 und 2050 Haushaltsmittel des Naturschutzes für Moorrenaturierungen ein. Diese Mittel sind im Einzelplan des StMUV bei Kapitel (Kap.) 12 04 Titelgruppe (TG) 71-72 veranschlagt und dienen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege mit dem Schwerpunkt „Biodiversitätsstrategie“.

#### Feststellungen

Die Haushaltspläne 2014 bis 2018 geben keine Auskünfte darüber, wie viele Mittel aus dem Einzelplan des StMUV insgesamt für die Moorrenaturierung eingeplant waren.<sup>18</sup> In den Erläuterungen zum Haushaltsplan wird das KliP 2050 nicht erwähnt, sodass ein Zusammenhang der Renaturierungsmaßnahmen mit dem Klimaschutzprogramm nicht ersichtlich ist.

Nach Angaben des StMUV standen in den Jahren 2014 bis 2018 insgesamt 15,3 Mio. € im Rahmen des Klimaprogramms für die Renaturierung von Mooren zur Verfügung. Tatsächlich wurden in diesem Zeitraum rd. 7,9 Mio. € verausgabt. Von den ungenutzten Mitteln sind bis Ende 2019 rd. 5,3 Mio. € an Ausgaberesten entstanden. Für eine gezielte Abfrage zukünftiger geleisteter Ausgaben hat das StMUV eine differenzierte Darstellung im elektronischen Haushaltsbuchungssystem (Ist-Zahlen)<sup>19</sup> für die Moorrenaturierung angekündigt. Ebenso soll es ab dem Haushaltsjahr 2022 detailliertere Erläuterungen zum Haushaltsplan geben (Soll-Zahlen).

Zum Stand November 2020 teilte das StMUV mit, dass es zukünftig möglich sein solle, die Ausgabereste im Rahmen der Moorrenaturierung (KliP 2050 und „Masterplan Moore“) zu verringern. Das StMELF hat sich bereiterklärt, bei Bedarf gemeinsam mit dem StMUV zu prüfen, inwieweit die dort ungenutzten Finanzmittel die Renaturierung der Moorwaldflächen sowie die hierfür notwendigen Grundlagen unterstützen können (vgl. TNr. 5.2.4 und 5.2.5).

---

<sup>18</sup> Kap. 12 04 TG 71-72.

<sup>19</sup> Einrichtung von Ebenen im Integrierten Haushalts- und Kassenverfahren (IHV).





Weder das StMUV noch die Regierungen als Bewilligungsbehörden waren in der Lage, die Gesamtausgaben der einzelnen Renaturierungsmaßnahmen (inklusive der Ausgaben für die Planung sowie ggf. einen notwendigen Grunderwerb) mitzuteilen.

### Würdigung

Die haushaltsmäßige Abbildung der KliP-Mittel – und damit auch der hierauf entfallenden Mittel für Moorrenaturierungen – ist wenig transparent. Aus dem Haushaltsplan sollte aus Sicht des ORH erkennbar sein, wie viele Mittel konkret für Moorrenaturierungen zur Verfügung stehen.<sup>20</sup> Die pauschale Veranschlagung in der entsprechenden TG<sup>21</sup> läuft dem entgegen. Beim jeweiligen Haushaltsansatz sollten diejenigen Ausgaben veranschlagt werden, die im betreffenden Haushaltsjahr voraussichtlich kassenwirksam werden.

Ein richtiger Schritt ist die Ankündigung des StMUV, ab dem Jahr 2022 eine ausführlichere Darstellung der Soll- und Ist-Zahlen des Haushalts vornehmen zu wollen.

Kritisch sieht der ORH, dass aufgrund ungenutzter Mittel für Moorrenaturierungen mittlerweile Ausgabereste in Millionenhöhe angewachsen sind.

Neben den Gesamtausgaben für die Moorrenaturierung sind aus Sicht des ORH auch die Ausgaben für die einzelnen Renaturierungsmaßnahmen bedeutsam. Insofern ist kritisch zu sehen, dass die Regierungen den Gesamtaufwand der einzelnen Maßnahmen nicht beziffern konnten und damit auch auf dieser Ebene der Finanzmitteleinsatz intransparent bleibt.

## **5.1.2 Umsetzung der Landtagsbeschlüsse**

### **5.1.2.1 Messbare Zielsetzung**

Im KliP 2020 (aus dem Jahr 2007) gab es das Ziel, 50 Moore zu renaturieren. Der Landtag hat die Staatsregierung 2015 aufgefordert, für die Fortführung der Moorrenaturierung messbare Ziele zu formulieren, die weitgehender sind als die reine Anzahl der Moore.

### Feststellungen

Die Staatsregierung hat im Laufe der Jahre zur Senkung der THG-Emissionen in Bayern folgende Ziele gesetzt:

- KliP 2050 im Jahr 2014: Die THG-Emissionen sollen im Jahr 2050 auf unter 2 t pro Einwohner und Jahr gesenkt werden.
- „Masterplan Moore“ im Jahr 2018: Die THG-Emissionen aus den bayerischen Mooren i. H. v. 5,1 Mio. t pro Jahr sollen um mindestens ein Drittel (1,7 Mio. t pro Jahr)

---

<sup>20</sup> § 8 HGrG i. V. m. Art. 11 BayHO.

<sup>21</sup> Kap. 12 04 TG 71-72.

reduziert werden. Die jährliche Renaturierungsleistung soll verdreifacht werden. Nicht festgelegt wurde, auf welcher konkreten Basis diese Verdreifachung beruhen soll.

- Klimaschutzoffensive im Jahr 2019: Bis zum Jahr 2030 ist eine Reduktion der THG-Emissionen auf unter 5 t pro Einwohner und Jahr vorgegeben.

Im Gegensatz zum „Masterplan Moore“ wurde von der Staatsregierung weder beim KliP 2050 noch bei der Klimaschutzoffensive festgelegt, welchen konkreten Beitrag die Moorrenaturierung zum Erreichen der Ziele erbringen soll.

Ziel ist es, die Einsparziele durch die Umsetzung der verschiedenen Maßnahmen von StMUV und StMELF zum Moorschutz zu erreichen.

Das StMUV beauftragte die HSWT ab dem Jahr 2008 mit der Begleitforschung zur Abschätzung des Klimaentlastungspotenzials durch Moorrenaturierungsmaßnahmen in Bayern. Hierfür wurden im Zeitraum 2008 bis 2019 rd. 1,5 Mio. € verausgabt. 2013 kam die HSWT zum Ergebnis, dass durch die Renaturierung auf einem ha Moorfläche je nach Standort zwischen 15 und 30 t THG pro Jahr eingespart werden können.<sup>22</sup>

Das StMUV teilte dem Landtag im April 2020 mit, dass im Zeitraum 2008 bis 2019 rd. 1.006 ha Moorfläche renaturiert worden sind.<sup>23</sup> Dies entspricht einer Renaturierungsleistung von durchschnittlich etwa 84 ha pro Jahr.

Darauf basierend hat der ORH berechnet, welchen Beitrag die bisherigen sowie künftigen Renaturierungsmaßnahmen im Verantwortungsbereich des StMUV zum Erreichen der THG-Einsparziele bis 2050 leisten können:

- Das Szenario einer minimalen Zielerreichung (Fortsetzung Status Quo) unterstellte eine gleichbleibende Renaturierungsleistung von 84 ha pro Jahr und eine THG-Einsparung von 15 t pro ha und Jahr. Damit würden bis zum Jahr 2050 rd. 3.600 ha renaturiert werden. Hieraus errechnet sich ab 2050 eine THG-Einsparung von ca. 54.000 t pro Jahr. Mit Blick auf das Ziel im KliP 2050 könnte die Moorrenaturierung damit einen Beitrag von 0,1 % leisten. Das Renaturierungsziel des „Masterplans Moore“ wäre zu 3 % erreicht.
- Beim Szenario einer maximalen Zielerreichung wurden eine Verdreifachung der Renaturierungsleistung („Masterplan Moore“) ab dem Jahr 2020, d. h. 251 ha pro Jahr und eine THG-Einsparung von 30 t pro ha und Jahr zugrunde gelegt. Für das Ziel im KliP 2050 würde das – bei analoger Berechnung (siehe oben) – einen Beitrag der Moorrenaturierung von 0,4 % bedeuten. Das Renaturierungsziel des „Masterplans Moore“ wäre zu 16 % erreicht.

---

<sup>22</sup> Vortrag der HSWT „Klimaschutz durch Moorschutz – Entlastungspotenziale für Bayern“, Klimaforschung München 24./25.06.2013.

<sup>23</sup> LT-Drs. 18/6329 vom 03.04.2020.



## Würdigung

Der ORH sieht kritisch, dass bis heute ein Umsetzungskonzept, das klare und zeitlich definierte Ziele für die Moorrenaturierung beinhaltet, fehlt.

In einer Spanne von nur fünf Jahren legte das StMUV unterschiedliche THG-Einsparziele sowie unterschiedliche Zeithorizonte fest. Das StMUV hat es dabei versäumt festzulegen, welchen messbaren Beitrag die Moorrenaturierung leisten kann, obwohl zumindest eine Abschätzung des Potenzials durch die Begleitforschung möglich gewesen wäre und hierfür hohe Finanzmittel eingesetzt worden sind.

Die Berechnung des ORH zeigt das begrenzte THG-Einsparpotenzial der von der Staatsregierung vorgesehenen Renaturierungsmaßnahmen. Das THG-Einsparziel im „Masterplan Moore“ kann so nicht erreicht werden. Ebenso ergibt sich ein geringer Beitrag zu den THG-Einsparzielen im KliP.

Aus Sicht des ORH sind die Ergebnisse zur Ermittlung des THG-Einsparpotenzials aus den Begleitforschungen ausreichend vorhanden, sodass sich die Frage stellt, ob es sinnvoll ist, weitere Haushaltsmittel in Millionenhöhe in derartige Begleitforschungsprojekte zu investieren oder die Gelder vielmehr zur Umsetzung der Renaturierung eingesetzt werden sollten.

### **5.1.2.2 Schwerpunktsetzung**

Im Jahr 2002 wurde vom damaligen Landesamt für Umweltschutz in Abstimmung mit dem StMUV ein bayernweites Entwicklungskonzept für den Schutz und die Entwicklung der noch vorhandenen Nieder-, Übergangs- und Hochmoore (Moorentwicklungskonzept (MEK)) erstellt. In diesem MEK wurden insgesamt 212 Moorhandlungsschwerpunkte (MHSP) definiert.

## Feststellungen

2002 waren Maßnahmen zu 54 MHSP geplant oder begonnen. Die verbliebenen 158 MHSP wurden in Dringlichkeitsstufen eingeteilt, wobei 22 MHSP (ca. 14 %) der Stufe 1 (höchste Dringlichkeit), 37 MHSP der Stufe 2 und 99 MHSP der Stufe 3 zugeordnet worden sind.

Bis zum Jahr 2020 wurden insgesamt 40 Maßnahmen (etwa 25 %) umgesetzt. Davon wiesen sieben Maßnahmen die höchste Dringlichkeitsstufe 1 auf. Darüber hinaus wurden weitere 60 Maßnahmen (hiervon 12 mit Dringlichkeitsstufe 1) begonnen.

Das MEK wurde seit 2008 nicht mehr aktualisiert. Die Dringlichkeitsstufen (1 bis 3) sind lt. StMUV festgelegt worden, ohne die Machbarkeit der jeweiligen Renaturierungsmaßnahmen zu berücksichtigen. Eine Einschätzung aller Moorkörper Bayerns zu ihrem der-

zeitigen Zustand liege nicht vor. Auch Angaben zum konkreten THG-Einsparpotenzial der Maßnahmen seien nicht enthalten.

Bereits seit 2008 werden Maßnahmen der Moorrenaturierung wissenschaftlich begleitet. Laut einer Stellungnahme des StMUV aus dem Jahr 2012 habe dies eine differenzierte Betrachtung zur Effizienz von Einzelprojekten und Berechnungen zur Klimawirkung ergeben. Auf dieser Basis sollten Vorschläge zur Priorisierung künftiger Vorhaben entwickelt werden. Das StMUV hat dem Landtag im Jahr 2016 Schwerpunkte für eine Priorisierung mitgeteilt. Eine darauf aufbauende Prioritätenliste konnte bis dato nicht vorgelegt werden.

Nach Aussage des LfU umfasse das MEK nicht alle Moorflächen in Bayern; so werden z. B. seit 2008 mit dem „Fichtelseemoor“ und der „Königsheide“ Renaturierungsmaßnahmen auf insgesamt 60 ha umgesetzt, die nicht im MEK gelistet sind. Laut LfU würden die MHSP nicht die aktuellen Priorisierungen widerspiegeln. Das LfU ließ offen, wie aktuell priorisiert werde. Das StMUV verwies darauf, dass das MEK mittlerweile vom KliP 2050 und von der Klimaschutzoffensive abgelöst worden ist.

Vorgabe des Landtags ist, alle potenziell durchführbaren Maßnahmen zur Moorrenaturierung anhand von Schwerpunktkriterien zu beurteilen und anschließend in eine Rangfolge zu bringen. Diesbezüglich wurden drei Regierungen zur Auswahl ihrer Maßnahmen befragt: die Regierung von Oberbayern und Niederbayern nannten diverse fachliche Quellen als Auswahlgrundlagen; entscheidendes Kriterium sei allerdings die Flächenverfügbarkeit. Die Regierung von Schwaben hingegen erstellt eine Liste, die die Maßnahmen nach selbst gewählten Prioritäten (fachliche Wertigkeit sowie technische und faktische Machbarkeit) darstellt.

Laut Stellungnahme des StMUV zu den Prüfungsergebnissen des ORH sei vorgesehen, eine aktualisierte Datengrundlage unter Zuhilfenahme von laufenden Forschungsprojekten<sup>24</sup> (Finanzvolumen rd. 2,2 Mio. €) zu schaffen. Die Pflege und fortlaufende Aktualisierung von Datengrundlagen werde künftig vom LfU gewährleistet.

### Würdigung

Das StMUV hat bis zum Abschluss der Prüfung durch den ORH die vom Landtag beschlossene Schwerpunktsetzung der Renaturierungsmaßnahmen nicht vollzogen.

Für eine systematische und einheitliche Umsetzung von Renaturierungsmaßnahmen bedarf es einer aktuellen Datengrundlage, die alle potenziellen renaturierbaren Moorflächen abbildet und diese anhand vorgegebener Kriterien (z. B. Renaturierungsstatus, fachliche Wertigkeit, Machbarkeit) priorisiert. Der ORH sieht äußerst kritisch, dass es für den Bereich des StMUV bereits an diesen Eingangsvoraussetzungen mangelt.

---

<sup>24</sup> „Moorclimb“ und Klimaschutz- und Anpassungspotenziale in Mooren Bayerns.



Zudem sieht der ORH kritisch, dass nur ein geringer Anteil der im MEK vorgesehenen Renaturierungsmaßnahmen bisher abgeschlossen wurde und dabei nicht einmal jede fünfte dieser abgeschlossenen Maßnahmen der höchsten Dringlichkeitsstufe zugeordnet werden kann.

Der ORH sieht die uneinheitliche Vorgehensweise bei den befragten Regierungen zur Auswahl der Maßnahmen kritisch. Die Vorgaben des Landtags können so nicht umgesetzt werden.

Aus Sicht des ORH sollte die angekündigte Aktualisierung der Datengrundlage priorisiert angegangen werden.

### 5.1.2.3 Flächenauswahl – Vorrang staatlicher Flächen

Nach Maßgabe der Landtagsbeschlüsse sollte die Renaturierung von geeigneten staatlichen Moorflächen vor dem Erwerb privater Moorflächen grundsätzlich Vorrang haben (siehe TNr. 1.2).

Als Ergebnis der zurückliegenden Prüfung des ORH war festzuhalten, dass für Renaturierungsmaßnahmen auf Basis des KliP im Zeitraum 2008 bis 2011 insgesamt 76 % der damaligen Gesamtausgaben von rd. 2 Mio. € auf den Grunderwerb von privaten Moorflächen entfielen. Insgesamt wurden 325 ha Moorflächen renaturiert. Der „Masterplan Moore“ aus dem Jahr 2018 sieht eine ressortübergreifende Zusammenarbeit innerhalb der Staatsregierung beim Moorschutz als erforderlich an.

#### Feststellungen

An den staatlichen Moorflächen (siehe TNr. 1.1) hat der Staatswald mit ca. 15.000 ha Hoch-, Übergangs- und Niedermoorflächen einen Anteil von gut 46%<sup>25</sup>. Nicht untersucht wurde vom StMUV, ob sich die übrigen staatlichen Flächen tatsächlich für Renaturierungsmaßnahmen eignen.

Die Erhebungen des ORH zeigten folgendes Ergebnis:

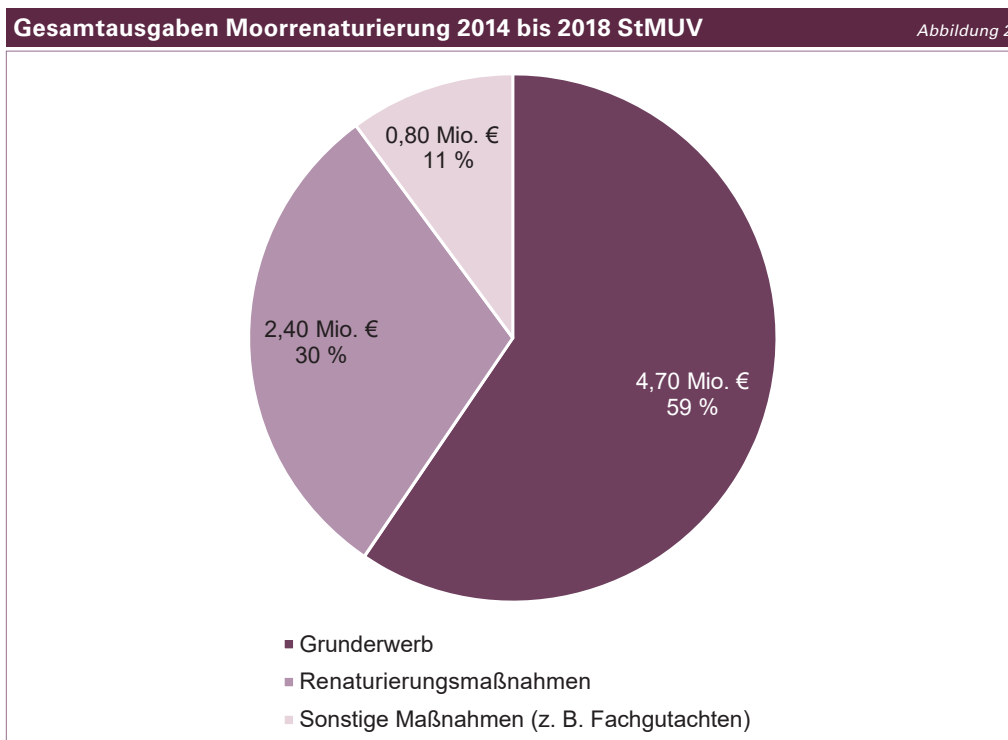
- Laut LfU ist die Renaturierungsbedürftigkeit der Moorflächen von insgesamt 32.427 ha nicht abschließend bewertbar und müsste in vielen Fällen durch zeit- und kostenintensive Kartierungen vor Ort ermittelt werden.

Im Zeitraum 2014 bis 2018 wurden bayernweit – durch die Umweltverwaltung gefördert – 100 Renaturierungen auf einer Fläche von insgesamt rd. 340 ha durchgeführt (68 ha pro Jahr). Im Vergleich zur letzten Prüfung (2008 bis 2011: 81 ha pro Jahr) ist die renaturierte Moorfläche pro Jahr um 16 % zurückgegangen.

---

<sup>25</sup> Ergebnis der ressortübergreifenden Abfrage des StMUV aus dem Jahr 2013.

Die Gesamtausgaben von rd. 7,9 Mio. € für die Moorrenaturierung setzen sich wie folgt zusammen:



- Die staatlichen Moorflächen der JVA Bernau mit einer Gesamtfläche von 123 ha wurden vom StMUV als Einstieg in eine umfangreiche Moorrenaturierung auf staatlichen Flächen im Rahmen des KliP angesehen. Die Renaturierung wurde seit 2011 geplant und sollte in zwei Umsetzungsschritten erfolgen: im ersten Szenario für den Nordteil (etwa 43 ha), dessen Fläche aufgrund auslaufender Pachtbindungen schon ab dem Jahr 2013 zur Verfügung stand und im zweiten Szenario für den Südteil (etwa 80 ha), dessen Fläche aufgrund von Pachtbindungen erst ab dem Jahr 2017 zur Verfügung stand. Mit der Umsetzung von Szenario 1 ist – entgegen der Antwort des StMUV an den Landtag<sup>26</sup> – bis heute nicht begonnen worden. Diesbezüglich teilte das StMUV im Jahr 2020 mit, dass die bestehenden Hinderungsgründe (ablehnende Haltung der Gemeinde Bernau sowie Biber-, Grundwasserpegel- und Kreuzkrautthematik) mittlerweile geklärt werden konnten. Das StMJ hat demgegenüber dargelegt, dass ihm hierzu keine Informationen vorlägen, es einer Renaturierung der Flächen des Szenarios 1 von Beginn an aufgeschlossen gegenüber stehe und es daher bereits 2013 seine vorbereitende Eigenleistung (Holzwerbung und -bergung) im Rahmen der Renaturierungsmaßnahme erbracht habe. Das THG-Einsparpotenzial beträgt bei Umsetzung des Szenario 1 ca. 1.300 t pro Jahr; wenn die Gesamtfläche vollständig renaturiert wäre, könnten bis zu 4.700 t pro Jahr eingespart werden.

<sup>26</sup> Vgl. Antwort StMUV (im Einvernehmen mit StMELF) vom 20.12.2019 zur Schriftlichen Anfrage, LT-Drs. 18/4536.

- Bei der BaySG fehlt bis dato ein Konzept zur moorschonenden Bewirtschaftung der Versuchsstationen (siehe TNr. 5.2.1).
- Bei der BaySF wurde 2014 bis 2018 eine Moorfläche von 220 ha (d. h. 44 ha pro Jahr) renaturiert (siehe TNr. 5.2.4). Erst sechs Jahre nach dem ersten Landtagsbeschluss im Jahr 2013 legten die BaySF mit ihrem Umsetzungskonzept Schwerpunkte gemäß der mittlerweile installierten BaySF-Moordatenbank fest, wonach sämtliche rd. 2.700 ha Hoch- und Übergangsmoore bis 2030 renaturiert werden sollen, die renaturierungsbedürftig und renaturierungsfähig sind.
- Das StMUV verwies im Oktober 2021 auf die jeweiligen Ressortzuständigkeiten und darauf, dass es insoweit „allein beratend und unterstützend tätig sein kann“.

### Würdigung

Der ORH sieht kritisch, dass – entgegen den Beschlüssen des Landtags – staatlich verfügbare Flächen nicht vorrangig behandelt wurden. Es werden weiterhin zwei Drittel der Finanzmittel (4,7 Mio. €) für den Ankauf von Flächen verwendet. Kritisch zu sehen ist, dass die mit staatlichen Mitteln geförderte renaturierte Fläche pro Jahr um 16 % zurückgegangen ist und im Zeitraum 2014 bis 2018 nur noch 68 ha/Jahr betrug. Es fehlt ein ressortübergreifendes Umsetzungskonzept, nach welchen Schwerpunkten staatliche und sonstige Moorflächen renaturiert werden sollen.

So haben z. B. StMUV und StMJ über 10 Jahre hinweg versäumt, die Renaturierung der Moorflächen der JVA Bernau anzugehen, obwohl das StMUV dies dem Landtag bereits berichtet hat. Das bisherige Vorgehen der Renaturierung der Moorflächen der JVA Bernau stellt kein gelungenes Beispiel für koordiniertes und effizientes ressortübergreifendes staatliches Handeln dar. Das StMUV sollte mit dem StMJ die notwendigen Maßnahmen ergreifen, um mit der Renaturierung der Moorflächen der JVA Bernau zu beginnen. Auch im Geschäftsbereich des StMELF wurden bislang Renaturierungsleistungen auf staatlichen Flächen, insbesondere bis 2019, nur zögerlich angegangen.

### **5.1.3 Erfolgskontrolle**

Die BayHO verpflichtet die obersten Dienstbehörden, eine Erfolgskontrolle zu ihren Förderprogrammen (Zielerreichungs-, Wirkungs- und Wirtschaftlichkeitskontrolle) durchzuführen.<sup>27</sup>

Im Rahmen des KliP 2020 bzw. KliP 2050 werden seit 2008 Maßnahmen zur Moorrenaturierung bezuschusst. Bewilligungsbehörden sind die zuständigen Regierungen (höhere Naturschutzbehörden). Das StMUV hat die Fachaufsicht inne.

Die zurückliegende Prüfung des ORH im Jahr 2011 hatte u. a. eine uneinheitliche Förderpraxis bei den Regierungen aufgezeigt. Der ORH kritisierte damals, dass es weder eine

---

<sup>27</sup> VV Nr. 12 zu Art. 44 BayHO i. V. m. Art. 7 BayHO und Nr. 6 VV zu Art. 7 BayHO.

Förderrichtlinie noch Vollzugshinweise gab. In Folge hat das StMUV im Jahr 2013 Vollzugshinweise zum einheitlichen Vollzug des Klimaprogramms und der Moorrenaturierungen erlassen, die bis zum 31.03.2020 galten.

Der ORH empfahl darüber hinaus, bei einer Erfolgskontrolle künftig die Zielwirkungen der Einzelprojekte und die Kosteneffizienz zu erfassen und auszuwerten.

### Feststellungen

Die Vollzugshinweise regelten insbesondere:

- Dokumentation und fachliche Begründung vor Einleitung einer Maßnahme.
- Flächenankauf nur mit vorheriger fachlicher Standortbeurteilung und Dokumentation. Flächenankauf auf Vorrat nur im begründeten Ausnahmefall.
- Der Schwerpunkt sollte vorrangig auf Renaturierungsmaßnahmen gelegt werden.
- Maßnahmen sollten verstärkt auf staatlichen Flächen durchgeführt werden.

Die Zuwendungen erfolgten grundsätzlich mit einem Fördersatz von 90 %. Vorgaben hierzu enthielten die Vollzugshinweise nicht.

Auf Basis dieser Vollzugshinweise sowie der allgemeinen haushaltsrechtlichen Vorgaben zur Erteilung von Zuwendungen<sup>28</sup> wurde vom ORH stichprobenartig bei 20 Maßnahmen die Förderpraxis bei fünf Regierungen<sup>29</sup> überprüft. Bei allen Maßnahmen wurden Abweichungen zu den ministeriellen und haushaltsrechtlichen Vorgaben festgestellt.

Das StMUV hat seit Bestehen des KlIP und der in diesem Rahmen durchgeführten Moorrenaturierungen bis dato keine Erfolgskontrolle im Sinne der BayHO durchgeführt.

Seit April 2020 fördert das StMUV Moorrenaturierungsmaßnahmen auf Basis der Landschaftspflege- und Naturparkrichtlinien (LNPR). Für die Zukunft hat das StMUV hierfür eine regelmäßige Evaluation angekündigt. Grundlage ist die seit November 2018 geltende Verfahrensanweisung des StMUV zum Fördermittelcontrolling.

### Würdigung

Die BayHO legt fest, dass Erfolgskontrollen der Förderprogramme durchzuführen sind.<sup>30</sup> Das StMUV hat sich bis zum Abschluss der Prüfung durch den ORH über diese Vorgabe hinweggesetzt, obwohl seit 2014 rd. 7,9 Mio. € für Moorrenaturierungsmaßnahmen und rd. 1,5 Mio. € für Forschungsprojekte ausgegeben wurden und bei den Maßnahmen stets ein Fördersatz von 90 % angewandt wurde.

---

<sup>28</sup> Art. 23 und 44 BayHO und VV hierzu.

<sup>29</sup> Regierung von Oberbayern, Regierung von Schwaben, Regierung von Niederbayern, Regierung der Oberpfalz und Regierung von Oberfranken.

<sup>30</sup> VV Nr. 12 zu Art. 44 BayHO.





Mit Auslaufen des KlIP 2020 im Jahr 2013 hat das StMUV die Gelegenheit verpasst, die Ursachen für das Verfehlen der seinerzeit gesetzten Zielvorgabe von „50 renaturierten Mooren“ zu analysieren. Die diesbezüglichen Anregungen der letzten ORH-Prüfung sowie die Beschlüsse des Landtags wurden nicht aufgegriffen.

Aus Sicht des ORH wäre vor Inkrafttreten der geänderten LNPR im Jahr 2020 erforderlich gewesen, eine Erfolgskontrolle der bisherigen Maßnahmen durchzuführen. Auch diese Gelegenheit nahm das StMUV nicht wahr.

## **5.2 Geschäftsbereich Ernährung, Landwirtschaft und Forsten**

### **5.2.1 Staatliche Flächen in Bewirtschaftung der BaySG**

Die BaySG verwalten eine Gesamtfläche von rd. 3.781 ha, davon 422,6 ha Moorfläche. Eigentümer dieser Flächen ist der Freistaat.

#### Feststellungen

Die BaySG gehen davon aus, dass 95 % dieser Moorflächen (rd. 400 ha) entwässert sind. Dabei soll – laut Aussage der BaySG – eine Nutzung der Moorflächen (für Futterversorgung des Viehbestands sowie als Versuchsflächen) weitestgehend (rd. 343 ha) bestehen bleiben. Die BaySG fassen den Begriff der „Renaturierung von Mooren“ weiter: Grundsätzlich verstehen sie auch Maßnahmen zur klimaschonenden Bewirtschaftung dieser Moorflächen darunter.

Die Moorflächen erstrecken sich insgesamt über neun BaySG-Standorte (Achselchwang, Almesbach/Pfrentsch, Baumannshof, Freising, Grub, Karolinenfeld, Osterseeon, Schwaiganger und Straßmoos). Der Status Quo wird im Folgenden dargestellt:

#### **➤ Versuchsstation Karolinenfeld**

Der größte Anteil der Moorfläche wird mit 156 ha von der Versuchsstation Karolinenfeld bewirtschaftet. Im Jahr 2020 wurden hiervon rd. 74 ha als Ackerfläche verwendet.

Seit November 2020 wird an einem Entwurf für ein Konzept zur Entwicklung der Versuchsstation Karolinenfeld gearbeitet. Dabei wurde für insgesamt 100 ha mit der Planung für eine Wiedervernässung begonnen. Die LfL erläuterte im Februar 2021, dass es seit dem Anstau des Wassers im November 2020 noch nicht gelungen sei, die Flächen vollständig wiederzuvernässen. Das Problem sei vor allem, dass sich das Wasser in der vorhandenen Torfschicht nur sehr langsam „fortbewege“. Nach Angaben des StMELF im Oktober 2021 liege eine klare Strategie für eine moorbodenschonende Bewirtschaftung vor. Die Umstellung erfolge in Abstimmung mit den Anrainern.

Die Erprobung einer moorschonenden Bewirtschaftung geschieht im Rahmen der Forschungsprojekte Moor-KULAP, „Moorverträgliche Bewirtschaftungsmaßnahmen“ und KliMoBay mit einem Gesamtvolumen von über 7 Mio. €. Derzeit ist nicht absehbar, wann dieses Konzept fertiggestellt werden kann.

#### Wiedervernässungsmaßnahme in Karolinenfeld - ab 2020

Abbildung 3



Im Jahr 2013 legte die Landesanstalt für Wald und Forstwirtschaft (LWF) im Rahmen eines Energieprojekts auf 18,7 ha Moorflächen, die bisher als Grünlandfläche ausgewiesen waren, Kurzumtriebsplantagen (KUP) zur Erzeugung von Holzhackschnitteln an. Auf 1,5 ha dieser KUP-Flächen fand seit 2013 eine begleitende Untersuchung der HSWT zur Klimarelevanz statt. Als Ergebnis war festzuhalten, dass nach Aussage der LfL die dicht bestockten Bestände durch den hohen Wasserentzug sehr hohe THG-Emissionen aufwiesen. Das Projekt wurde Ende 2020 vorzeitig eingestellt. Die BaySG teilten Anfang 2021 mit, die KUP-Flächen weiterzubetreiben.

#### ➤ Staatsgut Schwaiganger

Das Staatsgut Schwaiganger verfügt mit 98 ha über den zweitgrößten Anteil an Moorflächen. Das StMELF teilte dem Landtag im Jahr 2016 mit, dass auf einer Teilfläche von 80 ha bereits Maßnahmen zur Renaturierung durchgeführt wurden. Im Rahmen der Rechnungsprüfung wurde erklärt, dass der Grundwasserspiegel auf dieser Fläche bis zu einem gerade noch bewirtschaftbaren Maß angehoben wurde.



### ➤ Staatsgut Almesbach

Der drittgrößte Moorflächenanteil befindet sich mit 92 ha beim Staatsgut Almesbach. Das StMELF teilte dem Landtag im Jahr 2016 mit, dass durch die LfL auf 20 ha im Zuge der Renaturierung Bachmäander geschaffen wurden. Die Nutzung dieser Fläche ist seitdem mit Auflagen (keine Düngung, kein Pflanzenschutz und keine Vorgaben zum Mähzeitpunkt) verbunden.

### ➤ Versuchsstation Straßmoos

Die Versuchsstation Straßmoos hat 0,8 ha Moorflächen. Die Extensivierung und Wiedervernässung dieser Fläche wurden im Jahr 2014 angekündigt und deren Planung dem Landtag im Jahr 2016 mitgeteilt. Die Renaturierungsmaßnahmen wurden bis dato nicht eingeleitet.

Nach Kenntnis der Prüfungsergebnisse des ORH hat das StMELF den BaySG den Auftrag erteilt, ein Gesamtkonzept „Klimaschutz durch Moorbodenschutz auf den Flächen der BaySG“ unter Einbeziehung aller Moorbodenstandorte zu entwickeln. Zentrales Ziel sei eine Prioritätenliste, die aufzeige, bei welchen Flächen durch die Anhebung des Grundwasserstands die höchste THG-Einsparung bei dem geringsten finanziellen/organisatorischen Aufwand zu erwarten sei. Im Rahmen des Konzepts soll auch festgelegt werden, auf welchen Flächen der Fokus auf klimaschonende Bewirtschaftungsverfahren mit gehobenem Grundwasserstand gelegt werden soll, damit die BaySG ihrem Bildungsauftrag für die Landwirtschaft im Sinne einer „klima- und moorverträglichen Nutzung“ gerecht werden kann.

### Würdigung

Bis heute fehlt für die Moorflächen der BaySG (422,6 ha) ein schlüssiges Konzept für Renaturierungs- bzw. moorverträgliche Bewirtschaftungsmaßnahmen.

Die bis 2019 zuständige LfL und die BaySG kamen und kommen damit ihrem selbst gesteckten Bildungsauftrag nicht nach. Erste Schritte in die richtige Richtung sind mit den eingeleiteten Prozessen in den jeweiligen Versuchsstationen zu erkennen.

Nicht nachvollziehbar ist hingegen, wieso den ersten Wiedervernässungen in Almesbach und Schwaiganger keine weiteren Renaturierungsbemühungen folgten.

Mit Blick auf den bis Ende 2020 großflächig betriebenen Ackerbau in Karolinenfeld fehlte es in den letzten Jahren an diesem Standort an einer zielgerichteten Strategie zumindest zur moorschonenden Landbewirtschaftung. Derzeit ist unklar, in welchem Zeitraum die Wiedervernässung und gleichzeitige Bewirtschaftung der Flächen gelingen wird. Vor dem Hintergrund der Projekteinstellung bedarf es auch einer Klärung, ob die KUP-Flächen weiterhin angebaut werden sollen.

Der ORH nimmt zur Kenntnis, dass die BaySG nun mit der Erstellung eines Konzepts für ihre gesamten Moorflächen beauftragt wurden.

## 5.2.2 Moorbauernprogramm

Neben dem neuen Klimaschutzgesetz ist ein 10-Punkte-Plan der Staatsregierung mit 96 konkreten Maßnahmen wesentlicher Baustein zum Klimaschutz. Dieser Plan beinhaltet u. a. ein Moorbauernprogramm.

Am Versuchsstandort Karolinenfeld wurden Feldversuche für eine moorverträgliche Bewirtschaftung angelegt (siehe TNr. 5.2.1). Die Forschungsergebnisse sollen bayernweit übertragbar sein und auch die fachliche Grundlage für ein zukünftiges Fördermodul im avisierten Moorbauernprogramm bilden.

### Feststellungen

Im Rahmen einer Bund-Länder-Vereinbarung wurde eine bundesweit zu erbringende THG-Einsparung festgelegt. Aus der Bund-Länder-Vereinbarung hat Bayern für sich einen Zielwert für den Agrarsektor in Höhe von etwa 300.000 t THG abgeleitet. In der Folge legte das StMELF das Ziel einer Wiedervernässung von 20.000 ha Moorflächen fest. Welcher Anteil der landwirtschaftlich genutzten Moorböden sich überhaupt für eine Anhebung des Grundwasserstands eignet, wurde dabei nicht ermittelt.

Zur Umsetzung der Bewirtschaftung bei angehobenen Grundwasserständen plant das StMELF, mit der Förderung im Rahmen des Moorbauernprogramms im Jahr 2023 zu beginnen. Die 20.000 ha Moorflächen sollen bis 2030 wiedervernässt sein, d. h., dass jährlich 2.500 ha in eine klima- und moorbodenfreundliche Bewirtschaftung zu überführen sind. Hierzu kalkuliert das StMELF folgenden Fördermittelbedarf:

- einmalige Investitionen von bis zu 5.000 € pro ha (insbesondere für die Schaffung der notwendigen Wasserinfrastruktur) und
- jährlich fortlaufende Prämien in Höhe von bis zu 1.500 € pro ha für die reduzierten Wertschöpfungsmöglichkeiten durch die Umstellung von Acker- auf Grünlandflächen mit gehobenem Grundwasserstand.

Auf dieser Kalkulationsbasis müssten nach Berechnungen des ORH für den Zeitraum 2023 bis 2030 insgesamt bis zu 235 Mio. € Finanzmittel eingeplant werden.

Die geplanten neuen Fördermaßnahmen müssen laut StMELF im Rahmen der Bund-Länder-Initiativen und der Gemeinsamen Agrarpolitik 2023 formuliert und abgestimmt werden. Dabei seien die Vorgaben der EU und des Bundes zu berücksichtigen.

Die Forschungsprojekte am Versuchsstandort Karolinenfeld sollen planmäßig im



Mai 2024 abgeschlossen sein. Bislang ist bekannt, dass für die avisierte moorverträgliche Bewirtschaftung in Karolinenfeld die Installation eines Wasserregulierungssystems<sup>31</sup> erforderlich war. Offen ist, ob eine komplette Vernässung der Versuchsflächen bei gleichzeitiger Ermöglichung einer Grünlandnutzung gelingen wird.

Für diese Projekte wurden Finanzmittel von insgesamt rd. 7 Mio. € bewilligt.

Darüber hinaus sind laut StMELF im Bereich Niedermoore noch offene Forschungsfragen zu klären, damit die Gebiete effizient renaturiert und nach entsprechenden Auswahlkriterien priorisiert werden können.

Nach Abschluss der Erhebungen des ORH stellte die Staatsregierung im Mai 2021 das Konzept „Klimaschutz durch Moorbodenschutz am Beispiel des Bayerischen Donaumooses“ vor. Ziel ist die klima- und moorbodenfreundliche Bewirtschaftung von 2.000 ha bis zum Jahr 2030.<sup>32</sup> Für die Umsetzung sollen innerhalb der nächsten zehn Jahre bis zu 20 Mio. € jährlich zur Verfügung gestellt werden. Im Oktober 2021 betonten beide Ministerien, dass das Vorhaben im Donaumoos nicht Teil des Moorbodenprogramms sei.

Das Moorbauernprogramm ist darüber hinaus Teil der im Juli 2021 vorgestellten Regierungsinitiative „Klimaland Bayern“, die beabsichtigt, Moorflächen von insgesamt 55.000 ha wiederzuvernässen (siehe TNr. 3.1).

### Würdigung

Der ORH sieht kritisch, dass das StMELF zur Zielerreichung ein millionenschweres dauerhaftes Förderprogramm vorsieht, mit dem bereits 2023 – und damit noch vor Abschluss der maßgeblichen Forschungsprojekte – begonnen werden soll.

Wesentliche Fragen im Hinblick auf das angekündigte Moorbauernprogramm sind ungeklärt:

- Überprüfung der Umsetzbarkeit: Wird es tatsächlich gelingen, die derzeitige intensive landwirtschaftliche Bewirtschaftung von Moorflächen über das Prinzip der Freiwilligkeit im geplanten Zeitraum bis 2030 auf jährlich 2.500 ha aufzugeben und eine dauerhaft moorschonende Bewirtschaftung zu realisieren?
- Überprüfung eines effizienten Finanzmitteleinsatzes: Steht der notwendige hohe Finanzmitteleinsatz in einem angemessenen Verhältnis zum erreichbaren Nutzen für die gesetzten THG-Einsparziele oder könnte man mit den Finanzmitteln auf anderem Wege mehr und schnellere Erfolge für Klima- und Naturschutz erreichen?
- Rechtliche Überprüfung: Wie wird verfahren, wenn Landwirte aus ökonomischen Gründen wieder aus der Förderung aussteigen wollen? Welche Zweckbindungsfrist

---

<sup>31</sup> Dem ORH bekannte Investitionskosten bis Ende 2020: rd. 30.000 €.

<sup>32</sup> Dem liegt ein Ministerratsbeschluss vom 04.05.2021 zugrunde.

für die avisierte Investitionsförderung und die darauf aufbauende dauerhafte Subventionierung für die wiedervernässte Moorbewirtschaftung ist vorgesehen?

Hinsichtlich der Zielsetzung ist kritisch anzumerken: Die Fläche leitet sich rein rechnerisch aus einer prozentualen Zuweisung eines Einsparziels für den Agrarsektor in Bayern auf landwirtschaftlichen Moorflächen ab. Das 20.000 ha-Ziel wurde definiert, ohne zu wissen, welche landwirtschaftlich bewirtschafteten Moorflächen sich für eine Wiedervernässung eignen bzw. überhaupt (freiwillig) zur Verfügung gestellt werden.

Mit Blick auf die bereits jetzt bekannten praktischen Probleme bei der Wiedervernässung auf der Fläche der Versuchsstation Karolinenfeld erscheint es schwer realisierbar, bis 2030 pro Jahr 2.500 ha in eine neue moorschonende Bewirtschaftungsform zu überführen. Zudem stehen die Forschungsergebnisse zu den Niedermooren aus.

Mit den geplanten Maßnahmen im Donaumoos kündigte die Staatsregierung ein weiteres millionenschweres Projekt an. Auch hier gilt: Wie die Maßnahmen konkret umgesetzt werden können, lässt sich derzeit noch nicht beurteilen, da insbesondere die Ergebnisse der Forschungsprojekte auf den Versuchsstationen der BaySG nicht vorliegen.

Das Renaturierungsziel des Moorbauernprogramms von 20.000 ha ist ein wesentlicher Teil der Initiative „Klimaland Bayern“, die eine Vernässung von 55.000 ha vorsieht. Die letztlich noch ungeklärte Umsetzung des Moorbauernprogramms erweckt aus Sicht des ORH deutliche Zweifel, wie eine Vernässung von 55.000 ha gelingen soll.

### **5.2.3 Ländliche Entwicklung**

Aufgaben der Ämter für Ländliche Entwicklung (ÄLE) sind u. a. Förderung des ländlichen Raumes auf Grundlage staatlicher Förderrichtlinien bis hin zur Neuordnung des ländlichen Grundbesitzes mittels Verfahren nach dem Flurbereinigungsgesetz.

Sowohl zum KliP 2050 als auch zum „Masterplan Moore“ führt die Staatsregierung aus, dass für die Verwirklichung der Schutzziele für Moore auch das Bodenmanagement der Ländlichen Entwicklung zielgerichtet eingesetzt werde.<sup>33</sup>

#### Feststellungen

Das StMELF teilte mit, dass die Ländliche Entwicklung für den Moorschutz vorzugsweise auf Flächen setzt, die sich bereits im öffentlichen Eigentum (Staat oder Kommunen) oder im Eigentum von Naturschutzverbänden befinden. Private Grundeigentümer, wie z. B. Landwirte mit Flächen in den Mooregebieten, können durch Flächentausch landwirtschaftlich gut nutzbare Flächen außerhalb dieser Bereiche erhalten.

---

<sup>33</sup> Vgl. Broschüre der Staatsregierung zum KliP 2050, Stand September 2015, S. 11 (Abrufbar unter: <https://www.stmuv.bayern.de/themen/klimaschutz/klimaschutzpolitik/>).



### Geförderte Maßnahmen

Im Zeitraum 2014 bis 2018 wurden auf Basis der Finanzierungsrichtlinie Ländliche Entwicklung insgesamt 201.950 € für zehn Moorschutzprojekte verausgabt. Der ORH betrachtete im Rahmen einer Stichprobe die Projekte mit einem Förderbetrag von mehr als 10.000 € näher:

Das ALE Schwaben hat mit vier Projekten (Stiefenhofen II, Schöllang, Heimenkirch III und Grünenbach) Maßnahmen zur Moorrenaturierung auf einer Fläche von insgesamt 15 ha umgesetzt. Darüber hinaus förderte es die Planung zur Renaturierung einer Teilfläche von 129 ha im Dattenhauser Ried mit 64.301,63 €. Auch das ALE Oberbayern finanzierte ein Renaturierungskonzept (Mondscheinfilz) mit 14.500 €. Bis dato wurden beide geplante Wiedervernässungsmaßnahmen nicht umgesetzt.

Die weiteren fünf ÄLE förderten keine Renaturierungsmaßnahmen.

### Abstimmung und Monitoring

Eine Datenbank für die ÄLE zur Förderung von Moorrenaturierungsprojekten ist nicht vorhanden.

Die geplanten Renaturierungsmaßnahmen der ÄLE Schwaben und Oberbayern wurden mit dem LfU als zentral koordinierende Fachbehörde für den Moorschutz nicht vorab abgestimmt. Die betroffenen Regierungen wurden als Träger öffentlicher Belange zu den geplanten Maßnahmen der Teilnehmergeinschaften angehört und konnten Stellung nehmen. Die Maßnahmen wurden im HSWT-Abschlussbericht zum Forschungsprojekt MOORclimb nicht aufgeführt. Der Bericht listet nur alle im Rahmen des KliP durchgeführten Moorrenaturierungen im Zeitraum 2008 bis 2019 auf.

Die Vertreter der Regierungen erklärten mehrfach, dass die Verhandlungen mit Grundstückseigentümern oftmals langwierig und komplex seien (z. B. durch nicht verkaufswillige Eigentümer oder Konstellationen mit Erbengemeinschaften). Das ALE Schwaben hatte gerade diesbzgl. auf die Möglichkeiten der Flurneuordnung zu einer flächendeckenden Neuordnung des Grundeigentums verwiesen.

Im Nachgang zu den Prüfungsergebnissen des ORH teilt das StMELF mit, dass Renaturierungsmaßnahmen der Ländlichen Entwicklung einerseits im Zuge von Flurneuordnungen zur Verbesserung der Agrarstruktur und andererseits zum Zweck der Moorrenaturierung durchgeführt würden. Letztere würde in enger Abstimmung mit der Umweltverwaltung eingeleitet. Neben rein fachlichen Kriterien spiele die Mitwirkungsbereitschaft der Grundeigentümer eine entscheidende Rolle bei der Auswahl und der Durchführung der Projekte zur Umsetzung von Renaturierungsmaßnahmen im Rahmen der Bodenordnung.

## Würdigung

Die Möglichkeiten der Ländlichen Entwicklung im Rahmen von Flurneuordnungsverfahren wurden mit Blick auf Moorflächen, die aus vielen Kleinstflächen mit zersplitterten Eigentumsstrukturen bestehen, zu selten genutzt. Die Erfahrung der ÄLE im Bodenmanagement könnte in Zukunft einen Schlüssel zum Erfolg bei Moorrenaturierungsmaßnahmen darstellen. Nicht nachvollziehbar ist, dass die Ländliche Entwicklung sowohl im eigenen Geschäftsbereich des StMELF als auch ressortübergreifend so wenig genutzt wird.

Die Umsetzung der geförderten Renaturierungsplanungen im Bereich der Ländlichen Entwicklung sollte seitens der Projektträger, aber auch der Verwaltung mit mehr Nachdruck verfolgt werden: Im Zeitraum 2014 bis 2018 entstanden Pläne zur Renaturierung von 261 ha Moorflächen, tatsächlich wurden 15 ha wiedervernässt. Gerade das Projekt „Dattenhauser Ried“ zeigt, dass die Umsetzung – trotz Ankündigung des StMUV – nicht zeitnah erfolgte.

### **5.2.4 Staatswald (BaySF)**

Der BaySF sind seit 2005 insgesamt rd. 30 % der bayerischen Wälder zur Bewirtschaftung übertragen worden.

Im Zeitraum 2012 bis 2016 führte die HSWT zwei Forschungsprojekte zur Erfassung der Moorflächen und zur Priorisierung der Moorrenaturierung im Staatswald durch. Das StMELF förderte diese Projekte mit insgesamt rd. 138.000 €.

Die BaySF hat die Ergebnisse dieser Projekte – ohne Berücksichtigung der Niedermoorflächen – für die Erstellung ihrer Umsetzungsplanung im Zeitraum 2016 bis 2018 genutzt und in ihrer Moordatenbank dokumentiert. Im Jahr 2018 wurde diese in Betrieb genommen. Die Moordatenbank fasst die Hoch- und Übergangsmoorflächen zu Renaturierungsprojekten zusammen und versieht diese mit Prioritäten.

Renaturierungsmaßnahmen der BaySF förderte das StMELF im Rahmen der bGWL mit einem Fördersatz von 90 %.<sup>34</sup>

## Feststellungen

Im Staatswald gibt es Hoch- und Übergangsmoorflächen auf einer Kulisse von insgesamt rd. 8.000 ha. Hiervon haben rd. 4.000 ha Renaturierungsbedarf.

### **➤ Renaturierungsmaßnahmen im Zeitraum 2014 bis 2018**

Die BaySF hat im Zeitraum 2014 bis 2018 eine Moorfläche von insgesamt 220 ha renaturiert. Dabei hat die BaySF für die Renaturierung von rd. 170 ha

---

<sup>34</sup> Kap. 08 05 Tit. 682 01.



Hoch- und Übergangsmooren Zuwendungen in Höhe von 619.722 € im Rahmen der bWGL erhalten. Die Restfläche von rd. 50 ha wurde aus dem Klimaprogramm bzw. mit Drittmitteln (externe Kooperationspartner) finanziert. Die bWGL Zuwendungen beinhalteten neben den Kosten für die Renaturierungsmaßnahmen (263.477 €), Pflegemaßnahmen (164.327 €) und Planungsmaßnahmen (27.732 €) auch sonstige Maßnahmen, wie z. B. Moorpfade und Infotafeln (164.186 €).

#### Renaturierungsmaßnahme Schönramer Filz

Abbildung 4



Die Maßnahmen wurden seinerzeit ohne Zielvorgaben und Priorisierung durchgeführt. Auch das THG-Einsparpotenzial der Maßnahmen wurde nicht ermittelt.

#### ➤ Renaturierungsmaßnahmen im Zeitraum 2019 bis 2030

Die BaySF setzte sich mit ihrem Umsetzungskonzept das Ziel, 147 Renaturierungsprojekte (Hoch- und Übergangsmoorflächen mit mittlerer bis hoher Priorität) mit einer Gesamtfläche von 2.734 ha bis zum Jahr 2030 umzusetzen. Dieses Ziel wird auch im „Masterplan Moore“ sowie in der Klimaschutzoffensive erwähnt (Moorwaldprogramm).

Zur konkreten Umsetzung haben die BaySF einen mehrjährigen Umsetzungsplan für einen Zeitraum von drei Jahren erstellt, der jährlich fortgeschrieben werden soll.

Als erstes Etappenziel sollen im Zeitraum 2019 bis 2021 rd. 1.965 ha in Angriff genommen werden. Tatsächlich wurden von Anfang 2019 bis ca. Mitte 2020 insgesamt 312 ha Moorfläche wiedervernässt. Drei Projekte (30 ha) befanden sich zu diesem Zeitpunkt noch in der Renaturierung und 26 Projekte (711 ha) im Genehmigungsverfahren. Nach Angaben der BaySF können die Genehmigungsverfahren je nach Komplexität des Vorhabens im Extremfall mehrere Jahre dauern.

Auch für die bis 2030 geplanten Renaturierungsmaßnahmen wurde seitens der BaySF die Einsparung von THG bisher nicht erfasst. Ergebnisse aus einem entsprechenden Forschungsprojekt sollen bis Mitte 2022 vorliegen. Diesbezüglich weist die BaySF im Oktober 2021 darauf hin: „Die zusätzliche Kenntnis von THG-Einsparungen bringt daher aus unserer Sicht nur einen begrenzten Zusatznutzen für eine Priorisierung in der Reihenfolge der Projekte.“

Zusätzlich gibt es im Staatswald laut BaySF eine Gesamtkulisse von rd. 7.000 ha Niedermooren, die im Umsetzungskonzept nicht berücksichtigt wurden. Nach Aussagen von BaySF und StMELF besteht zur Renaturierung von bewaldeten Niedermooren noch erheblicher Forschungs- und Entwicklungsbedarf. In einem ersten Schritt sollen die vorhandenen Natural- und Planungsdaten im Staatswald vertieft ausgewertet werden. Letztlich soll ermittelt werden, bei welchen Wasserständen und welchen Bewirtschaftungskonzepten ein Optimum für den Klimaschutz erzielt werden kann. Die Federführung hierfür liege beim StMELF in enger Abstimmung mit der HSWT und LWF. Laut BaySF im Oktober 2021 deuten erste überschlägige Durchsichten der Niedermoorkulisse auf entsprechend anspruchsvolle Planungsprozesse hin. Sobald diese Voraussetzungen, verbunden mit zusätzlichen Planungskapazitäten, gegeben seien, strebe die BaySF an, auf der Basis eines erweiterten Umsetzungskonzepts Niedermoorflächen im Sinne des Klima- und Naturschutzes zu optimieren.

Das Renaturierungsziel von 2.734 ha bis zum Jahr 2030 ist Teil der im Juli 2021 von der Staatsregierung angekündigten Initiative „Klimaland Bayern“. Deren Ziel ist die Wiedervernässung von insgesamt 55.000 ha Moorflächen (siehe TNr. 3.1).

### Würdigung

Die Renaturierungsmaßnahmen der BaySF im Zeitraum 2014 bis 2018 mit einer Moorfläche von insgesamt 220 ha sind mit Blick auf die zukünftige Zielsetzung überschaubar. Kritisch ist zu sehen, dass die Renaturierung der Flächen ohne Auswahlkriterien und Prioritätenfestsetzung erfolgte. Die Zuwendung im Rahmen der bGWL in Höhe von insgesamt 619.722 € ist aus Sicht des ORH nur mit einem Finanzierungsbeitrag von 455.536 € direkt der Renaturierung von Mooren zuzuschreiben.

Erst sechs Jahre nach dem Landtagsbeschluss wurde mit dem Umsetzungskonzept der BaySF im Jahr 2019 erstmals ein Ziel für die Renaturierung der Hoch- und Übergangs-



moorflächen im Staatswald mit einer Prioritätenfestlegung vorgegeben. Allerdings erfolgt die Renaturierung nach wie vor ohne Kenntnis über das THG-Einsparpotenzial.

Nicht nachvollziehbar ist, dass das Umsetzungskonzept der BaySF die Niedermoorflächen bislang komplett außer Acht gelassen hat und mit Planungen erst ab 2021 begonnen werden soll. Damit fand fast die Hälfte der Moorflächen im Staatswald keine Berücksichtigung.

Nach dem neuen Moorwaldprogramm müssten bis Ende 2030 im Durchschnitt über 220 ha pro Jahr renaturiert werden. Nach bisherigem Zwischenstand konnten zumindest erste Teilabschnitte der Gesamtfläche von rd. 2.700 ha in Angriff genommen werden. Vor dem Hintergrund der schwer abschätzbaren Zeitläufe von Genehmigungsverfahren sieht der ORH diese Zielmarke dennoch als ambitioniert an.

### 5.2.5 Privat- und Körperschaftswald

#### Feststellungen

Neben dem Staatswald befinden sich rd. 56 % (1,45 Mio. ha) der bayerischen Waldfläche in privater Hand (Privatwald), und rd. 12 % (0,32 Mio. ha) sind im Eigentum von Gemeinden, Kirchen und Stiftungen (Körperschaftswald).<sup>35</sup> Der „Masterplan Moore“ und die Klimaschutzoffensive sehen auch außerhalb des Staatswalds Pilotprojekte zur Renaturierung von Hoch- und Übergangsmooren vor. Verbessert werden sollen damit die Grundlagen und die Entwicklung kooperativer Fördermaßnahmen zur moorverträglichen Nutzung.

Eine mit der BaySF-Moordatenbank vergleichbare Datenbasis gibt es weder für den Privat- noch den Körperschaftswald.

Das StMELF hat im Zeitraum 2014 bis zum Ende der Rechnungsprüfung 2020 keine Renaturierungsprojekte im Privat- und Körperschaftswald initiiert oder finanziert. Im Schlussgespräch kündigte das StMELF eine zum 01.06.2021 angelaufene Machbarkeitsstudie für ein erstes Pilotprojekt im Privatwald an.<sup>36</sup>

Die LWF wurde im Einzelfall von ÄELF oder Naturschutzbehörden zur Beratung hinzugezogen.<sup>37</sup> Eine vollständige Liste dieser Beratungs- oder Beteiligungsfälle durch die LWF gibt es nicht.

In seiner Stellungnahme zu den Prüfungsergebnissen des ORH kündigt das StMELF an, dass in den nächsten Jahren für den Privat- und Körperschaftswald zunächst systematische Grundlagenerhebungen zu den Moorobjekten (inklusive Dokumentation in einer Geographischen Informationssystem-Datenbank) und erste Pilotprojekte vorgesehen sind. Ab der zweiten Hälfte des Jahrzehnts könnten Renaturierungen „in Serie“ gehen.

<sup>35</sup> Vgl. <https://www.bundeswaldinventur.bayern.de/080772/index.php>, abgerufen am 26.02.2021).

<sup>36</sup> Forschungsvorhaben „Machbarkeitsstudie Moorwald-Renaturierung auf Niedermoor im Privatwald“.

<sup>37</sup> Unter anderem private Renaturierungsmaßnahmen im Ascholdingener Filz sowie auf Moorflächen der Stiftung Nantesbuch.

Grundvoraussetzungen sind die freiwillige Bereitschaft der Waldbesitzer sowie die Berücksichtigung der Belange von sonstigen Betroffenen. Hierbei soll künftig auch die Zusammenarbeit mit der Ländlichen Entwicklung verstärkt zum Tragen kommen (vgl. TNr. 5.2.3).

#### Würdigung

Das StMELF hat die Moorrenaturierung im Privat- und Körperschaftswald bisher vernachlässigt. Eine Datenbasis zur zielgerichteten Durchführung von Renaturierungsprojekten liegt nicht vor. Gerade angesichts möglicher Vorbehalte von privaten Waldbesitzern und der im Zuge des Klimawandels erschwerten Bewirtschaftungsbedingungen vieler Wälder wäre es aus Sicht des ORH zielführend, im Bereich des öffentlichen Waldeigentums (Körperschaftswald) einzelne Pilotprojekte mit Vorbildcharakter zu initiieren bzw. Projekte privater Hand intensiver zu begleiten.

### **5.2.6 Erfolgskontrolle**

Die BayHO sieht die Durchführung einer Erfolgskontrolle der Förderprogramme vor.<sup>38</sup> Darüber hinaus schreibt die Richtlinie zu den bGWL vor, dass die Zielerreichung der Maßnahmen jährlich anhand geeigneter Kriterien evaluiert werden soll.

#### Feststellungen

Die einzelnen Renaturierungsmaßnahmen werden laut StMELF „im Rahmen der Nachweiskontrolle durch die örtlich zuständigen Ämter für Ernährung, Landwirtschaft und Forsten kontrolliert und evaluiert“. Darüber hinaus führt das Umsetzungskonzept der BaySF Folgendes aus: Im Rahmen der verfügbaren Kapazitäten und Finanzmittel wird ein Monitoring angestrebt, um die Wirksamkeit der Maßnahmen zu belegen und das künftige Vorgehen zu optimieren. In diesem Zusammenhang soll ein angepasstes Monitoringkonzept gemeinsam mit dem StMELF und externen Fachleuten erstellt werden. Jährlich soll über den Fortschritt bei den umgesetzten Projekten sowie diese Monitoringergebnisse berichtet werden.

Das StMELF teilte mit, dass eine zusammenfassende Evaluierung der bGWL für den Zeitraum 2014 bis 2017 nicht erstellt wurde. Für den Zeitraum 2018 bis 2020 sei ein zusammenfassender Evaluierungsbericht in Bearbeitung.

Bei fast allen bisherigen Renaturierungsprojekten fehlt es am Monitoring und an der Erfolgskontrolle. Das im Umsetzungskonzept angekündigte „Monitoring-Konzept“ der BaySF sollte im Jahr 2020 erstellt werden.

Die BaySF hat für das Jahr 2019 erstmals einen Bericht über Fortschritt und Verlauf der Renaturierungsprojekte erarbeitet.

---

<sup>38</sup> VV Nr. 12 zu Art. 44 BayHO i. V. m. Art. 7 und Nr. 6 VV zu Art. 7 BayHO

## Würdigung

Das StMELF hat im Prüfungszeitraum keine zusammenfassende Evaluierung der bGWL vorgenommen. Eine systematische Erfolgskontrolle der geförderten Moorrenaturierungsmaßnahmen fand damit nicht statt, obwohl das Haushaltsrecht hierzu verpflichtet. Das geplante Monitoring-Konzept der BaySF ist hilfreich, ersetzt allerdings nicht eine umfassende Evaluierung aller Maßnahmen. Der ORH hält daher ein stärkeres Engagement des StMELF als Fördermittelgeber für dringend notwendig.

## **6 Empfehlungen**

Der ORH empfiehlt eine grundlegende Neubestimmung von Arbeitsweise und Zusammenwirken aller bei der Moorrenaturierung geforderten Ressorts.

Die inzwischen mehrfach vom Landtag gefassten Beschlüsse zur Moorrenaturierung in Bayern sollten von allen staatlichen Stellen zeitnah umgesetzt werden.

Hinsichtlich der Neuausrichtung empfiehlt der ORH als erste Eckpunkte:

- eine aktualisierte zentrale Moordatenbank zu erstellen.
- Auf Basis gewichteter Kriterien, wie Machbarkeits-, Entwässerungs- und Renaturierungsstatus, sollten alle Renaturierungsmaßnahmen mit Prioritäten versehen werden. Dabei ist auch die Bedeutung der jeweiligen Renaturierungsmaßnahmen für den Klimaschutz zu bewerten.
- Vorrangig sollte konkret definiert werden, wie sich der Renaturierungsprozess auf staatlichen Flächen beschleunigen lässt.
- Mit Blick auf die Renaturierung von Moorflächen, die sich nicht im staatlichen Besitz befinden,
  - sollte sich im Geschäftsbereich des StMUV die Flächensicherung an der Priorisierungsliste des zu erstellenden Umsetzungskonzepts orientieren.
  - sollten die Möglichkeiten und die Erfahrung der Verwaltung der Ländlichen Entwicklung im Rahmen des Bodenmanagements bei der Erstellung des Umsetzungskonzepts berücksichtigt und im Rahmen der Umsetzung genutzt werden.
  - sollte das StMELF nach Abschluss des angekündigten Pilotprojekts einen Plan erstellen, wie die Renaturierungsmaßnahmen im Körperschaftswald sowie im Privatwald umgesetzt werden können.

- Nach Ablauf festgelegter Umsetzungsetappen sollten Erfolgskontrollen durchgeführt werden.
- Hinsichtlich der Finanzplanung und Abbildung der Ist-Ausgaben im Haushalt wird angeregt, die Verwendung der Haushaltsmittel in Zukunft transparent in den jeweiligen Einzelplänen abzubilden und die tatsächlichen Ausgaben für eine Erfolgskontrolle nachvollziehbar nachzuweisen.

Dr. Markus Link  
Ministerialdirigent

Dr. Walter Schmitt  
Ltd. Ministerialrat

## **Bildnachweise**

S. 26 ORH

S. 33 ORH

## IMPRESSUM

### **Herausgeber:**

Bayerischer Oberster Rechnungshof

vertreten durch den

Präsidenten Christoph Hillenbrand

Kaulbachstraße 9

80539 München

Telefon: (089) 28626-0

Telefax: (089) 28626-277

E-Mail: [poststelle@orh.bayern.de](mailto:poststelle@orh.bayern.de)



Bayerischer Oberster Rechnungshof  
Kaulbachstraße 9  
80539 München  
Telefon: (089) 2 86 26-0  
Telefax: (089) 2 86 26-277  
E-Mail: [poststelle@orh.bayern.de](mailto:poststelle@orh.bayern.de)

[www.orh.bayern.de](http://www.orh.bayern.de)