

Ein „EEG“ für die Artenvielfalt? Frisches Geld für Bäuerinnen und Bauern

Ergebnispräsentation 20.11.2024 in Berlin

Gefördert durch:



TAGESORDNUNG

TOP 1 – Ausgangssituation und Projektidee (Öko-Institut)

TOP 2 – Ziele und Maßnahmenbedarf auf regionaler Ebene (IFAB)

TOP 3 – Regionaler Förderbedarf und eine Kostenabschätzung für Deutschland (FiBL)

TOP 4 – Wie kann ein Umlagesystem im Landwirtschafts- und Ernährungssektor funktionieren? (FiBL, Öko-Institut)

TOP 5 – Welche rechtlichen Voraussetzungen gibt es? (Öko-Institut)

TOP 6 – Herausforderungen, Fazit und Ausblick (Projektteam)

GEMEINSAME DISKUSSION

Projekt und Vorstellung des Kern-Teams

Verbundprojekt: BMBF-Forschungsinitiative zum Erhalt der Artenvielfalt
Laufzeit: September 2021 – Januar 2025



Kirsten Wiegmann
k.wiegmann@oeko.de



Margarethe Scheffler
m.scheffler@oeko.de



Verena Graichen
v.graichen@oeko.de



Andreas Hermann
a.hermann@oeko.de



Axel Wirz
axel.wirz@fibl.org



Jan Albus
jan.albus@fibl.org



Sigrid Griese
(ehemals Bioland)



Dr. Rainer Oppermann
oppermann@ifab-mannheim.de



Dr. Sonja Pfister
pfister@ifab-mannheim.de

Förderrahmen



1 von 17 Projekten der Fördermaßnahme „Wertschätzung und Sicherung von Biodiversität in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft“ (kurz: „BiodiWert“) vom BMBF

Ebenfalls vom Öko-Institut im Rahmen der FEdA-Initiative:

GOBIOM | Gestaltungsoptionen für ökonomisch tragfähige biodiversitätsfördernde Milchproduktionssysteme

Weitere Informationen: <https://www.feda.bio/de/wissenschaft/projekte-biodiwert-laufend/>

Projekte

Laufende Projekte (BiodiWert)

BioDivKultur

Bio-Mo-D

BioVal

BioWaWi

BiTe

Blaupause-LWS

ECO²SCAPE

CAP4GI

gARTENreich

GiBBS

GOBIOM

Grassworks

HoMaBiLe

REWILD_DE

SLInBio

TeichLausitz

ValuGaps

Ausgangslage & Projektidee

Problem:

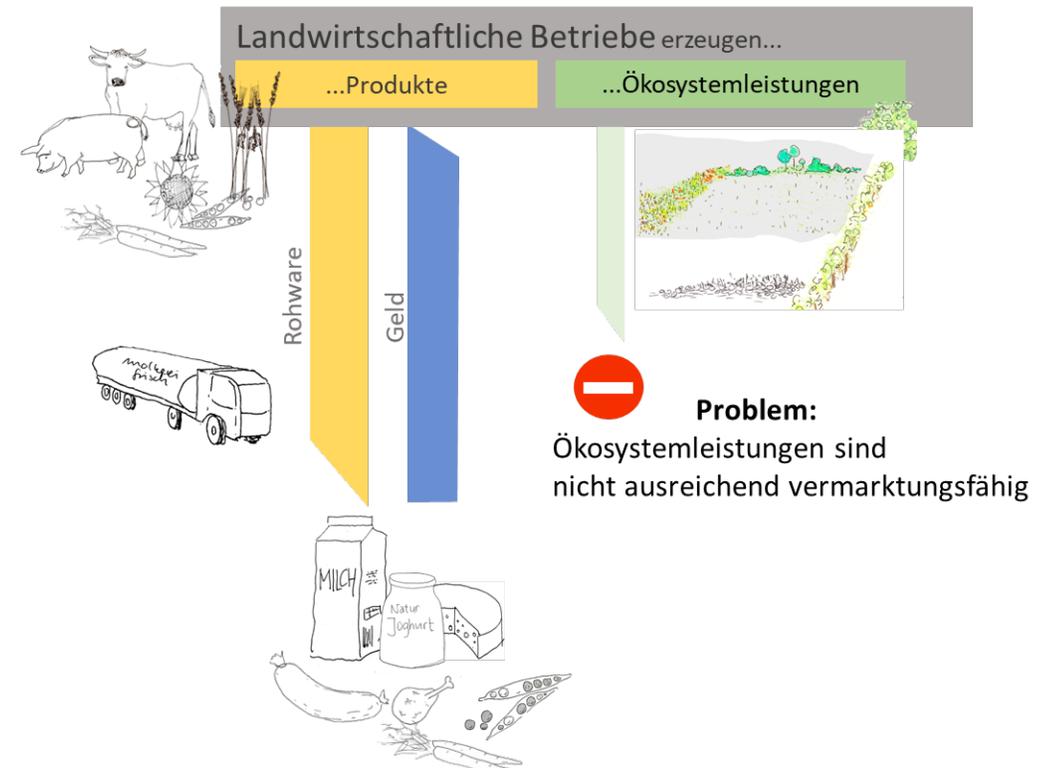
- Biodiversitätsverlust in der Agrarlandschaft, trotz Agrarumweltmaßnahmen keine Trendwende
- Umweltleistungen nur begrenzt vermarktungsfähig
- Mittelbedarf für ökologischen Umbau der Landwirtschaft ca. 11 Mrd. € p.a.
- Bestehende Agrarförderung ca. 6 Mrd. €/a

Ziel:

- Finanzierungslücke für Maßnahmen schließen
- gerecht & gesellschaftlich akzeptiert

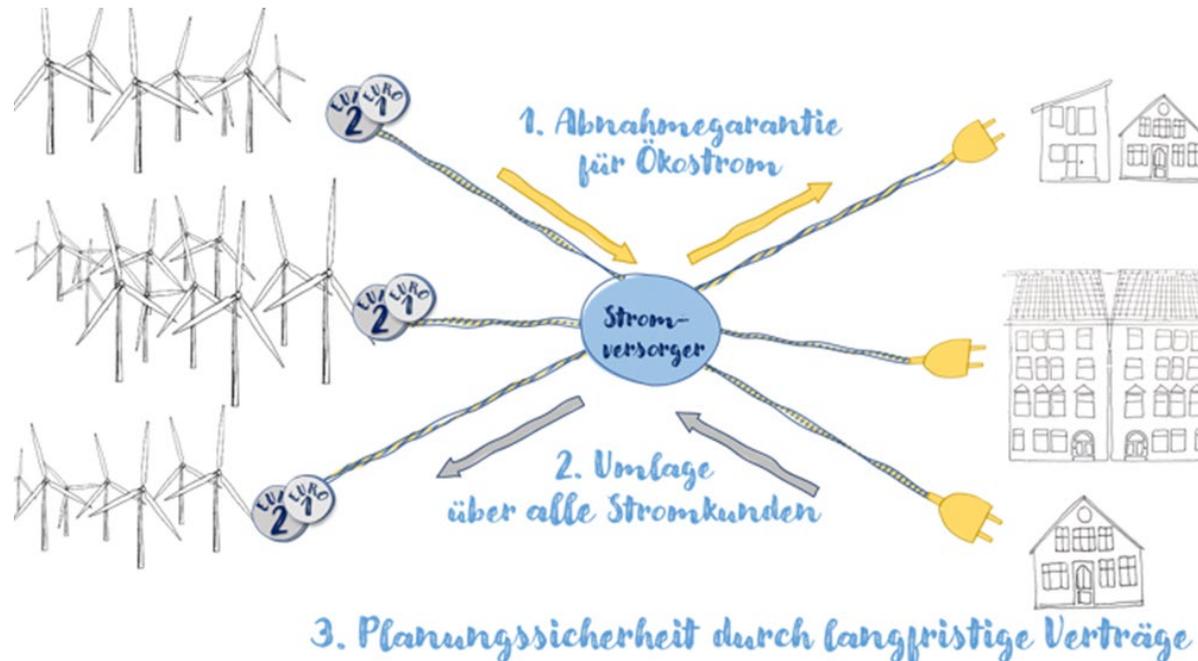
Forschungsfrage:

- Ist das Erneuerbare-Energien-Gesetz eine Blaupause für die Landwirtschaft?



EEG-Ansatz ein Modell für die Landwirtschaft

Drei Erfolgsfaktoren beim EEG



Ziele für die Landwirtschaft:

1. Sicherung der Finanzierung von Biodiversität (allg. Ökosystemleistungen)
2. Finanzierung unabhängig von der Kaufentscheidung machen
3. fester Aufpreis auf möglichst alle Mengen

Übertragung der Idee auf die Landwirtschaft

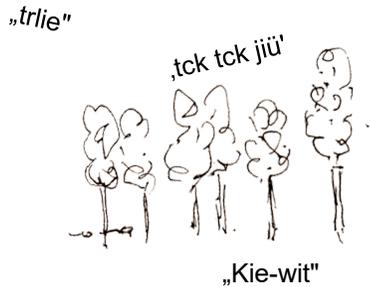
Ökosystemleistungen-Gesetz (ÖLG)

Alternativer Ansatz „ÖLG“

keine Abnahmegarantie nötig,
Aufschlag auf möglichst alle Mengen



Anforderungen an ein Instrument aus verschiedener Perspektive

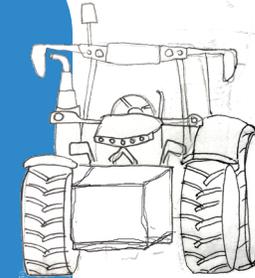


...des Naturschutzes

- Mehr Fläche für Biodiversität in der Agrarlandschaft
- Umsetzung in allen Regionen und hohe Wirksamkeit
- Ausreichende Mittel zur Erfüllung der Ziele

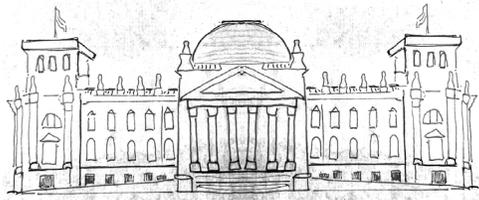
...der Landwirtschaft

- Freiwillige Teilnahme
- Finanziell attraktiv
- Flexibilität in der Umsetzung
- Verlässliche Bedingungen
- geringer Verwaltungsaufwand
- Erhalt Wettbewerbsfähigkeit



...der Politik

- Erreichung Biodiversitätsziele
- Geringer Haushaltsaufwand
- Reformstabil, mit EU-Agrarpolitik kombinierbar
- Einhaltung des rechtlichen Rahmens - Rechtssicherheit



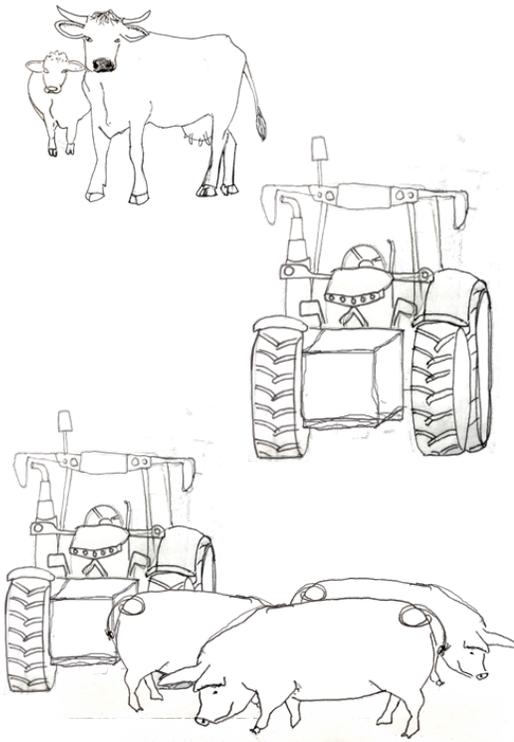
...der Gesellschaft

- Artenvielfalt & schönes Landschaftsbild
- Geringe Kosten
- Gerechte Lastenteilung



Herausforderungen

Verschiedene
Betriebstypen



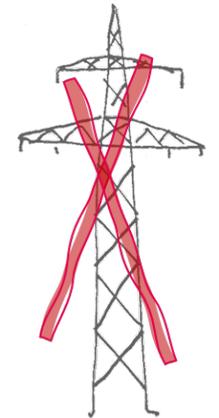
Diverse Maßnahmen
& deren Monitoring



Hohe
Produktvielfalt

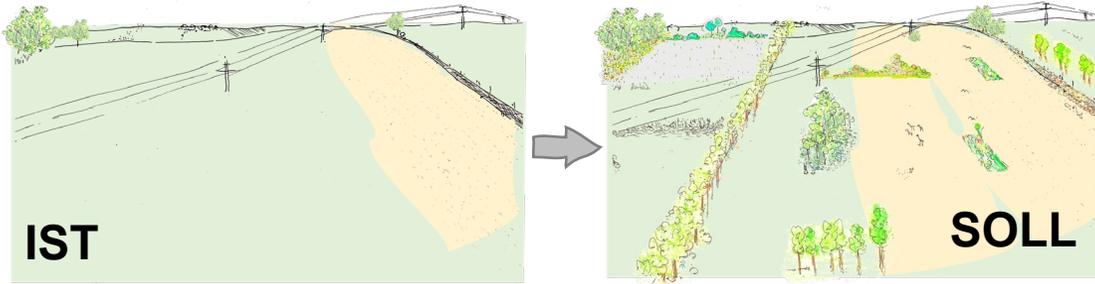


Verschiedene
Vertriebswege



Molkereien
 Schlachtereien
 Mühlen
 Ölmühlen
 Verpackstellen für
 Rohwaren
 ...

Handlungsbedarf auf Landschaftsebene



Welche Maßnahmen?
Welcher Umfang?

Maßnahmenkosten pro Region



Maßnahmenkosten
Summe



Vergütung für Landwirte

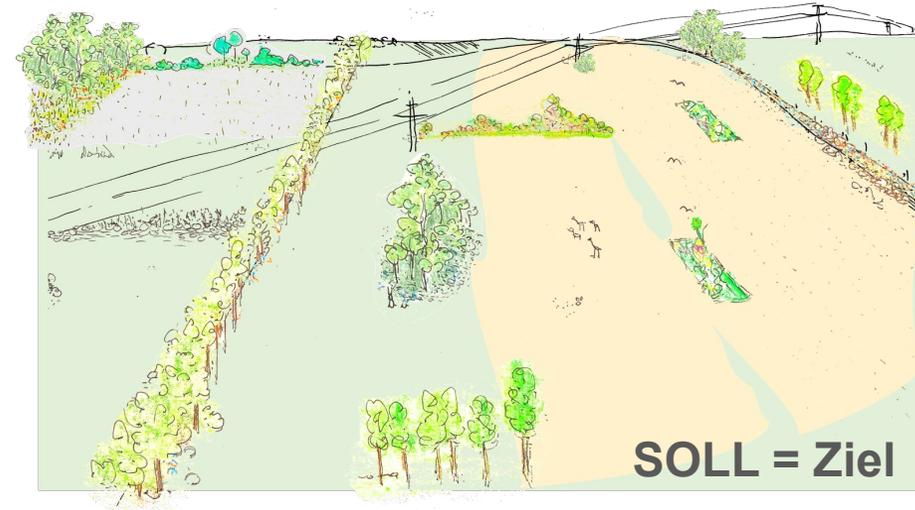
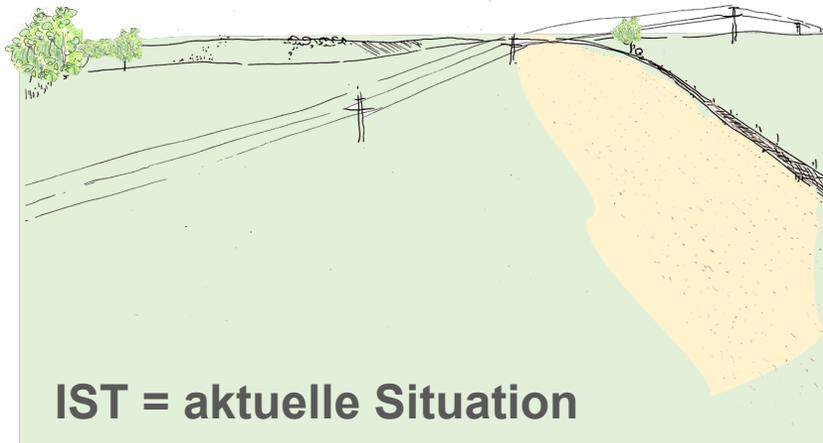
Wie kommt die Vergütung zum Landwirt?
Wo wird eingesammelt und wie wird verteilt?



Aufpreis für Verbraucher

Wie kommt der Aufpreis zum Verbraucher?
Wo wird umgelegt und worauf wird umgelegt?
Wie teuer wird es für die Verbraucher?

Ziele und Maßnahmenbedarf auf regionaler Ebene





SOLL-IST-Vergleich Flächenumfang erforderlicher Maßnahmen zur Förderung der Biodiversität

Dr. Sonja Pfister, Dr. Rainer Oppermann
– Institut für Agrarökologie und Biodiversität (ifab)

Modellregionen - Auswahl



Ackerbauregion Niedersachsen
Hildesheim und Peine
 Geringer: äußerst hoher
 Naturwert an LF (HNV) = 1,5%
 >70% Ackerbau

Grünlandregion Bayern
Unterallgäu und Ostallgäu
 Geringer: äußerst hoher
 Naturwert
 an LF = 3,1%
 >70% Grünlandfläche

Auswahlkriterien:

1. deutlich zu geringer gesamt HNV-Wert
2. Landkreise mit intensiver Nutzung,
3. hohem Anteil landwirtschaftlicher Fläche und
4. starkem Nutzungsschwerpunkt

Berechnungsmethode für SOLL-Analyse

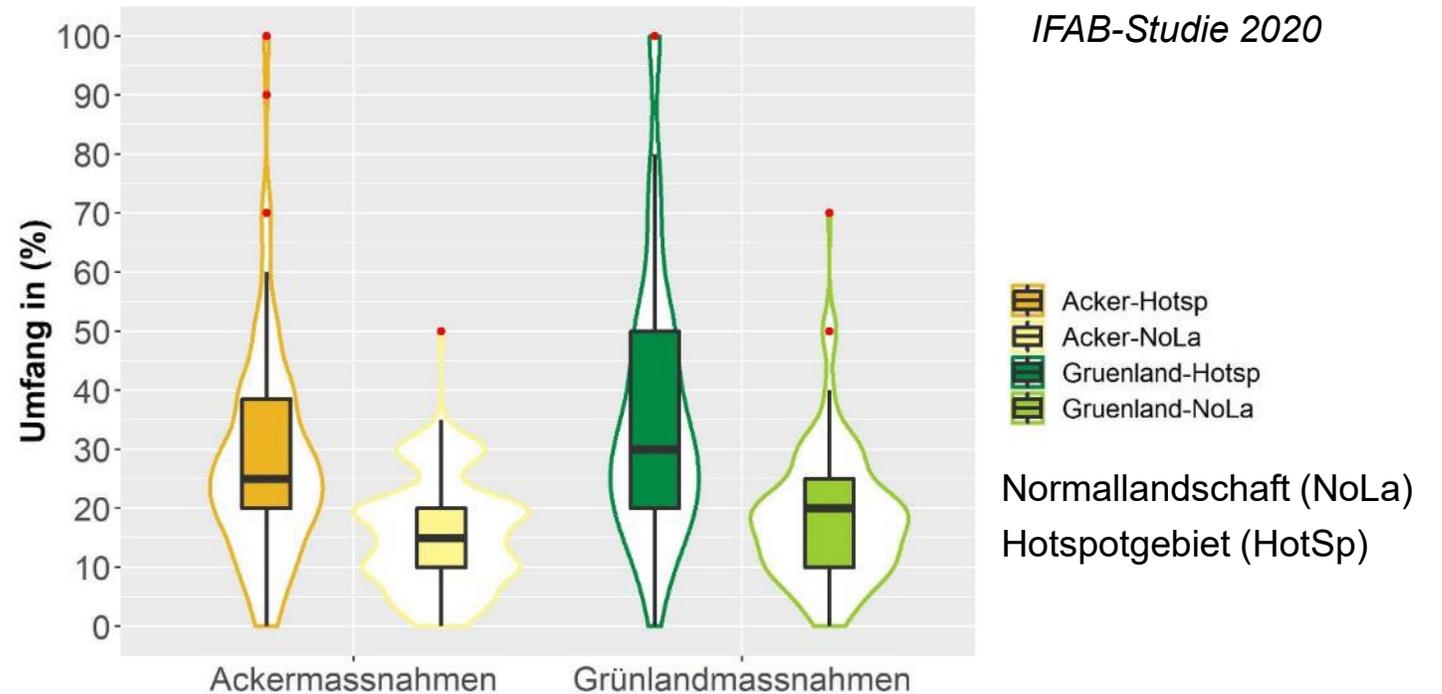
- Ermittlung der erforderlichen Maßnahmen-Umfänge mit umfangreicher Studie/ Expertenbefragung zum Bedarf von Biodiversitätsmaßnahmen für Leitarten: IFAB-Studie 2020
- Anpassung auf regionaler Ebene an das Untersuchungsgebiet:
vorkommende Leitarten/ Leitartengruppen (IFAB-Studie 24 Leitarten und Leitartengruppen)
 - Agrarvogelarten
 - Leitartengruppen der Flora
 - Insektengruppen
 - Feldhase
 - für Niedersachsen: Feldhamster



Studie zum Biodiversitätsmaßnahmen-Bedarf

Expertenbefragung

- Gesamtmaßnahmenbedarf, insbesondere für Normallandschaft, aber auch für Hotspot-Gebiete (Differenzierung)
- 24 Leitarten und Leitartengruppen
- Schätzung der benötigten Flächenanteile von Maßnahmen
 - 8 Ackermaßnahmen,
 - 5 Grünlandmaßnahmen



Normallandschaften: ca. 10-20 % Ackerland und 10-25 % Grünland

Hotspotgebiete: ca. 20- 40 % Acker und 20-50% Grünland

Ergebnis der Studie zum Biodiversitätsmaßnahmen-Bedarf

- (1) Maßnahmenmix:** verschiedene Arten brauchen unterschiedliche, z.T. auch mehrere Maßnahmen
- (2) Maßnahmenumfang – Art- und Naturraum-spezifisch:**
 - Intensiv-Agrarlandschaften:** ca. **10-20 % Ackerland** und **10-25 % Grünland**
 - Extensiv-Agrarlandschaften:** ca. **20-40 % Acker** und **20-50% Grünland**
- (3) In-crop- und Off-crop-Maßnahmen nötig**
- (4) Vernetzung:** Die Vernetzung von Maßnahmen ist für viele Arten essentiell
- (5) Kontinuität:** Grundstock an Maßnahmen muss dauerhaft umgesetzt werden

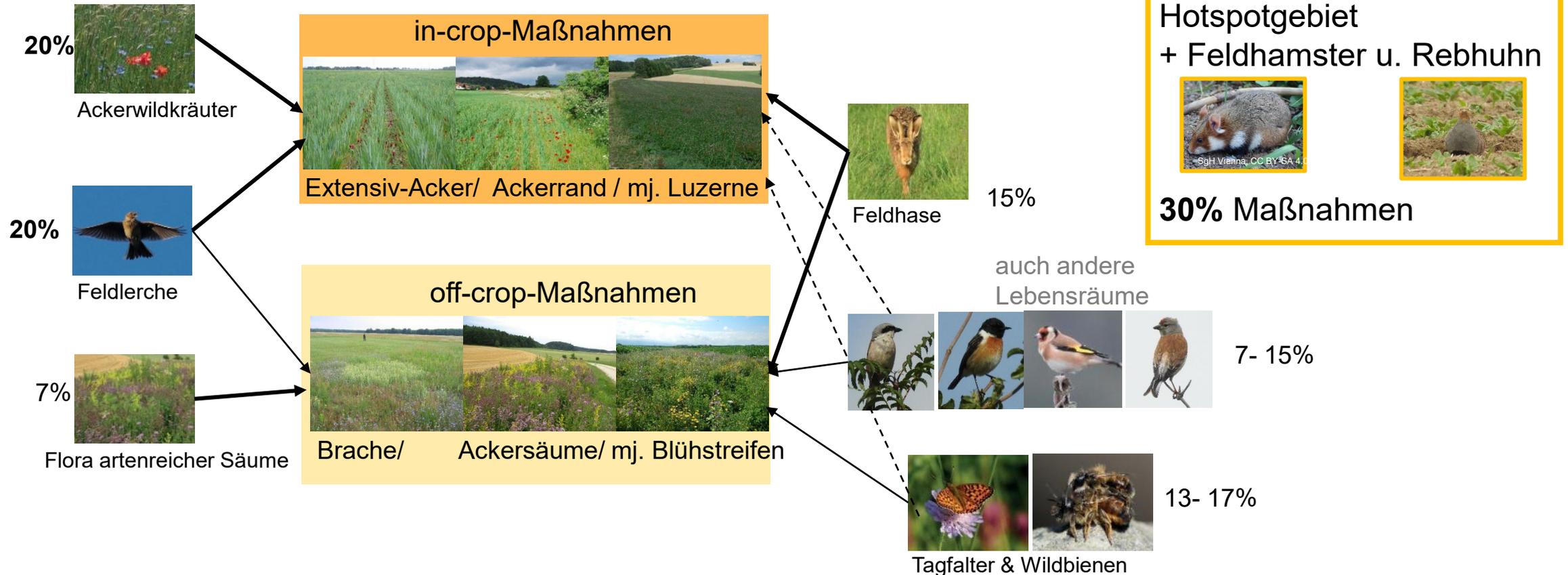
Ackermaßnahmen

In-crop		Off-crop können sich z.T. ersetzen, abhängig von Potential	
<p>Extensiv-Getreideanbau in Weiter Reihe</p> <p>v.a. für Vögel großflächige Maßnahmen nötig</p>	 <p>© Doris Chalwatzis, IFAB</p>	<p>a) Mit Selbstbegrünung v.a. auf mageren Böden</p> <p>Selbstbegrünte Brache</p>	 <p>© Rainer Oppermann, IFAB</p>
<p>Ackerrandstreifen</p> <p>ohne Beikrautregulierung ohne Düngung</p> <p>v.a. für Ackerwildkräuter, Konsistenz der Flächen wichtig</p>	 <p>© Doris Chalwatzis, IFAB</p>	<p>Artenreiche Ackersäume</p>	 <p>© Rainer Oppermann, IFAB</p>
<p>Mehrjähriger Leguminosenanbau</p> <p>mit ungemähten Streifen</p> <p>v.a. für Feldhamster</p>	 <p>© Rainer Oppermann, IFAB</p>	<p>b) Mit Ansaat v.a. bei geringem Potential für artenreiche Selbstbegrünung</p> <p>Mehrjährige Blühstreifen</p>	 <p>© Sonja Pfister, IFAB</p>

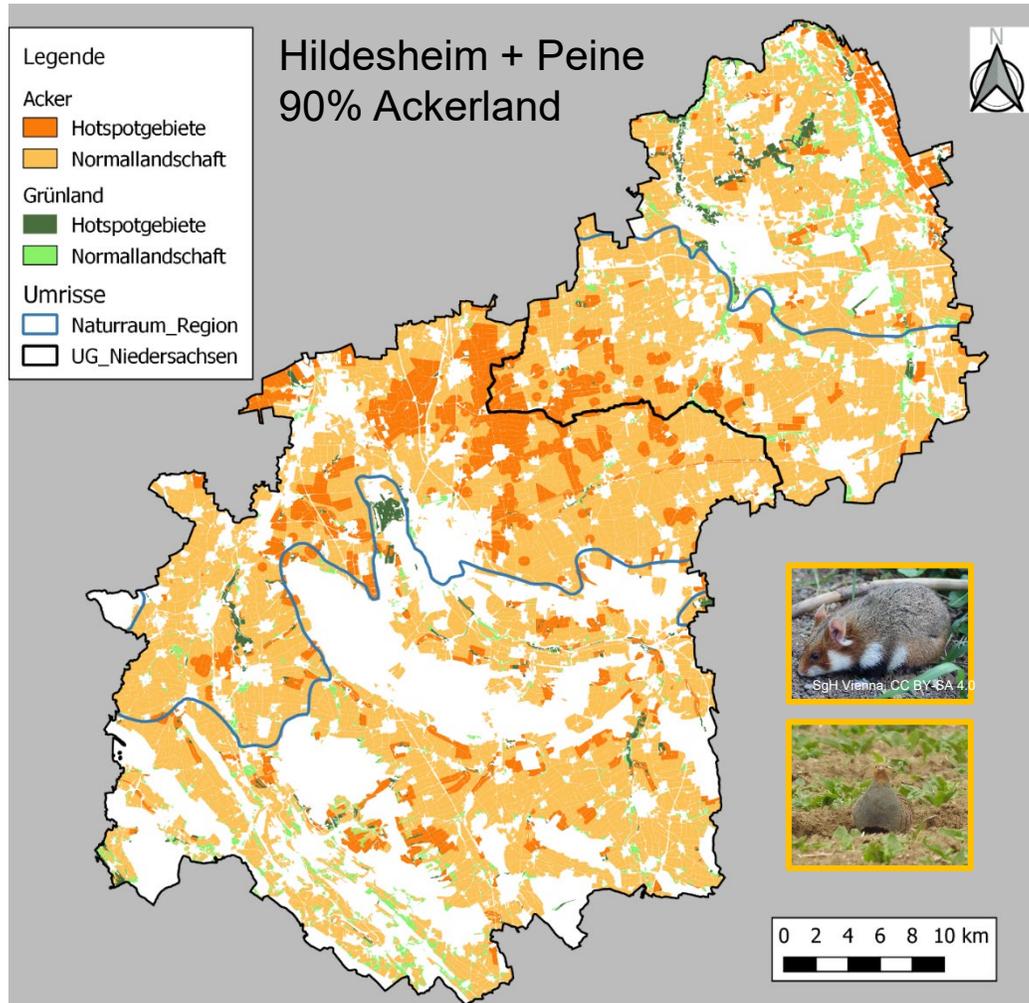
Soll-Analyse: Acker Niedersachsen

- Normallandschaft: Welche Maßnahmen auf wie viel Fläche?

Gesamt: 20% (= Wert für Feldlerchen, alle anderen damit abgedeckt)



Soll-Ist-Analyse: Acker Niedersachsen



Ackermaßnahmen	NoLa	HotS	SOLL-NI	IST-NI
Gesamt	10-20%	20-40%	22%	2,9%
in-crop	10-15%	20%	12%	0,8%
off-crop	5-10%	10%	10%	2,1%

Soll-Ist-Vergleich Ackerland Niedersachsen:
nur ca. 13% IST von SOLL

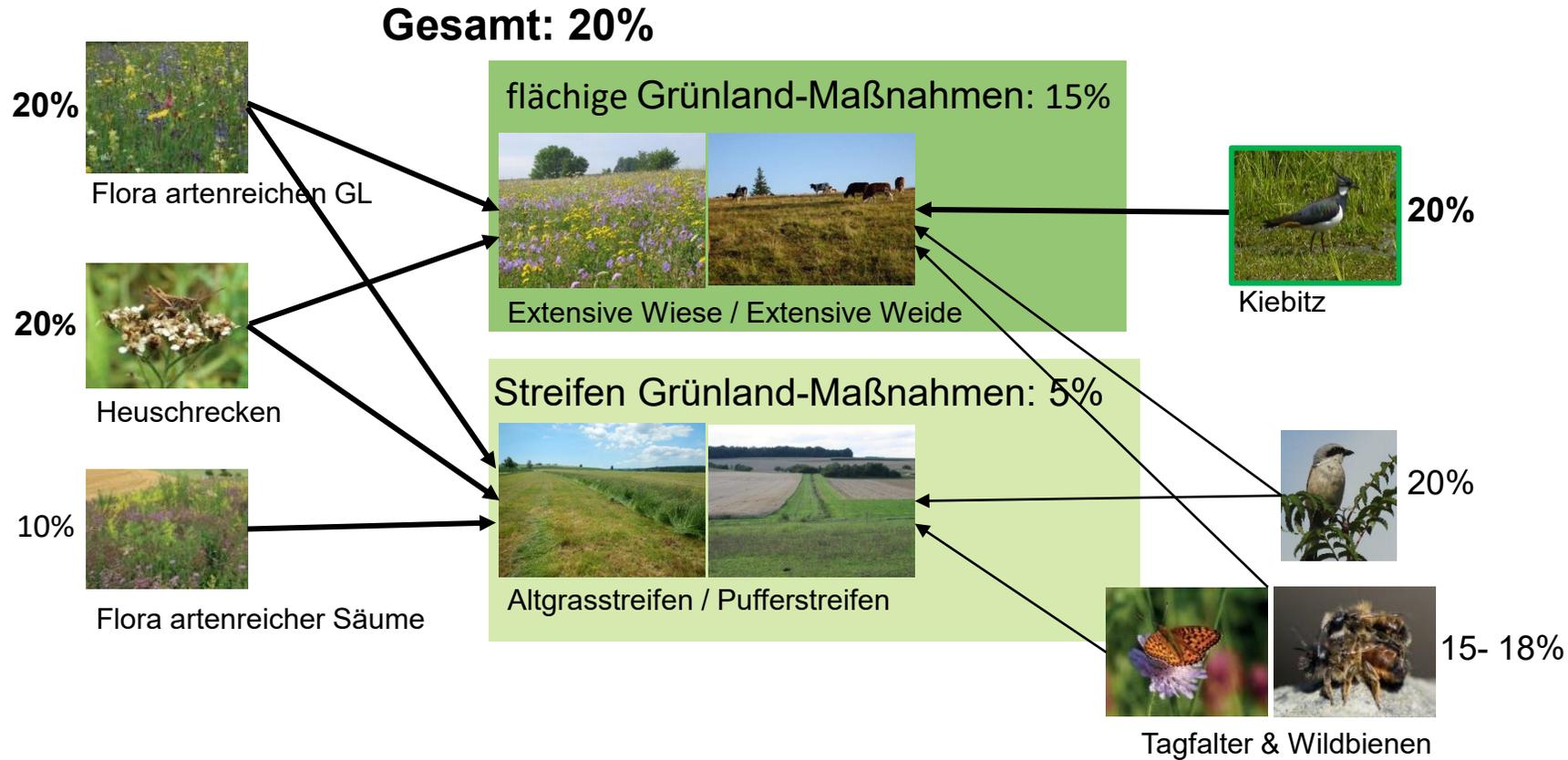
Acker v.a. Bedarf bei produktionsintegrierten
Maßnahmen (Extensiväcker)

Grünlandmaßnahmen

flächige		Kleinflächige/ Streifen	
		wichtige Rückzugsorte bei Störungen und Bruthabitate	
<p>Extensive artenreiche Wiesen</p> <p>1-3mal pro Jahr gemäht Nutzungsruhe 2-2,5 Monate</p>	 <p>© Rainer Oppermann, IFAB</p>	<p>Altgrasstreifen</p> <p>= jährlich wechselnde Teilbereiche, die bei Mahd stehenbleiben 10% d. gemähten Fläche</p>	 <p>© Sonja Pfister, IFAB</p>
<p>Extensive artenreiche Weiden</p> <p>Viehbesatz 0,3 – 1,4 GVE/ha Strukturvielfalt und Weidereste 10-30% Ruhezeit 50-60 Tage</p>	 <p>© Rainer Oppermann, IFAB</p>	<p>Puffer-/Uferstreifen</p> <p>entlang von Gewässern oder naturnahen Lebensräumen</p>	 <p>© Rainer Oppermann, IFAB</p>

Soll-Analyse: Grünland Bayern

- Normallandschaft: Welche Maßnahmen auf wie viel Fläche?



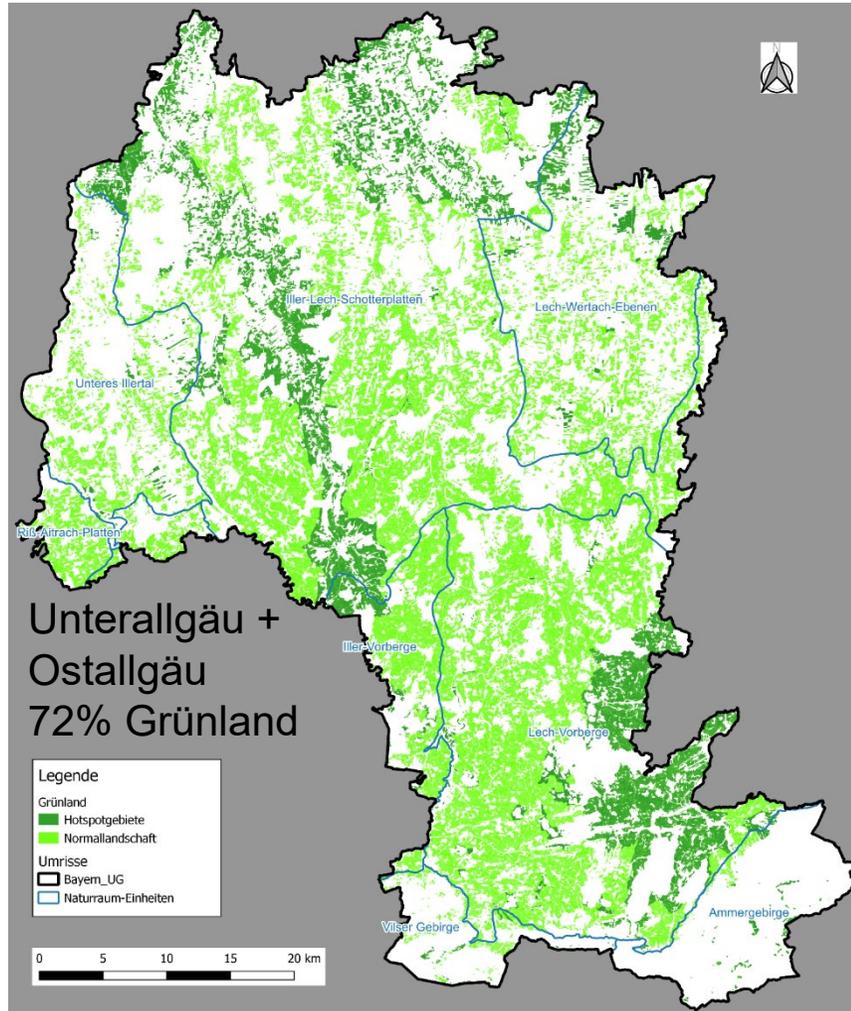
Hotspotgebiet
Braunkehlchen, Wiesenpieper, Kiebitz



50% Maßnahmen

Extensive Wiese und Weide bzw. Altgrasstreifen und Pufferstreifen können sich zum Teil ersetzen.

Soll-Ist-Analyse: Grünland Bayern

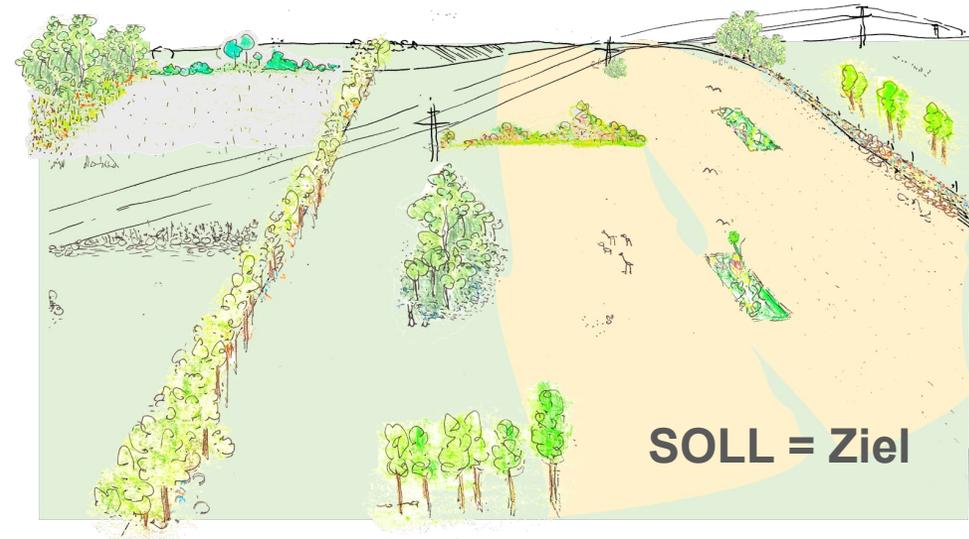
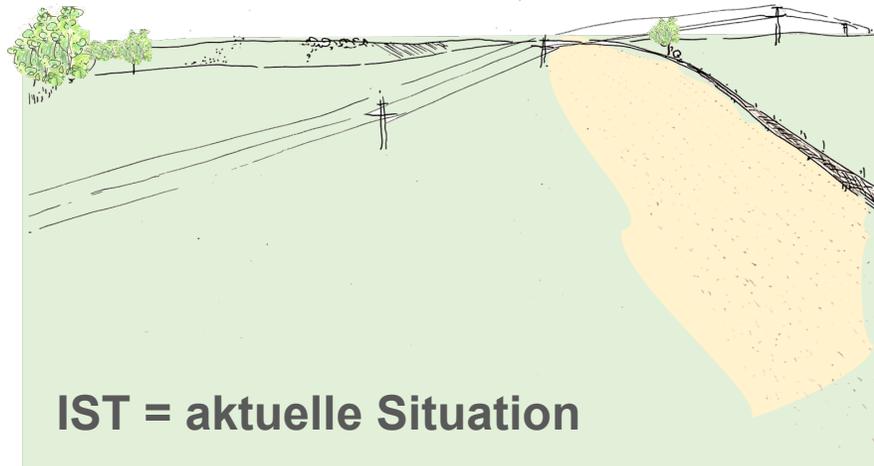


Grünlandmaßnahmen	NoLa	HotS	SOLL-BY	IST-BY
Gesamt	10-20%	20-50%	26%	8,5%
Flächige Maßnahmen	15%	40%	20%	8,4%
Streifen, kleinflächig	5%	10%	6%	0,1%

Soll-Ist-Vergleich Grünland Bayern:
nur ca. 33% IST von SOLL

Grünland v.a. Bedarf bei Streifen-Maßnahmen

Regionaler Fördermittelbedarf und Kostenabschätzung für Deutschland



Vorgehen: Berechnung der auszugleichenden Kosten (Förderprämie)

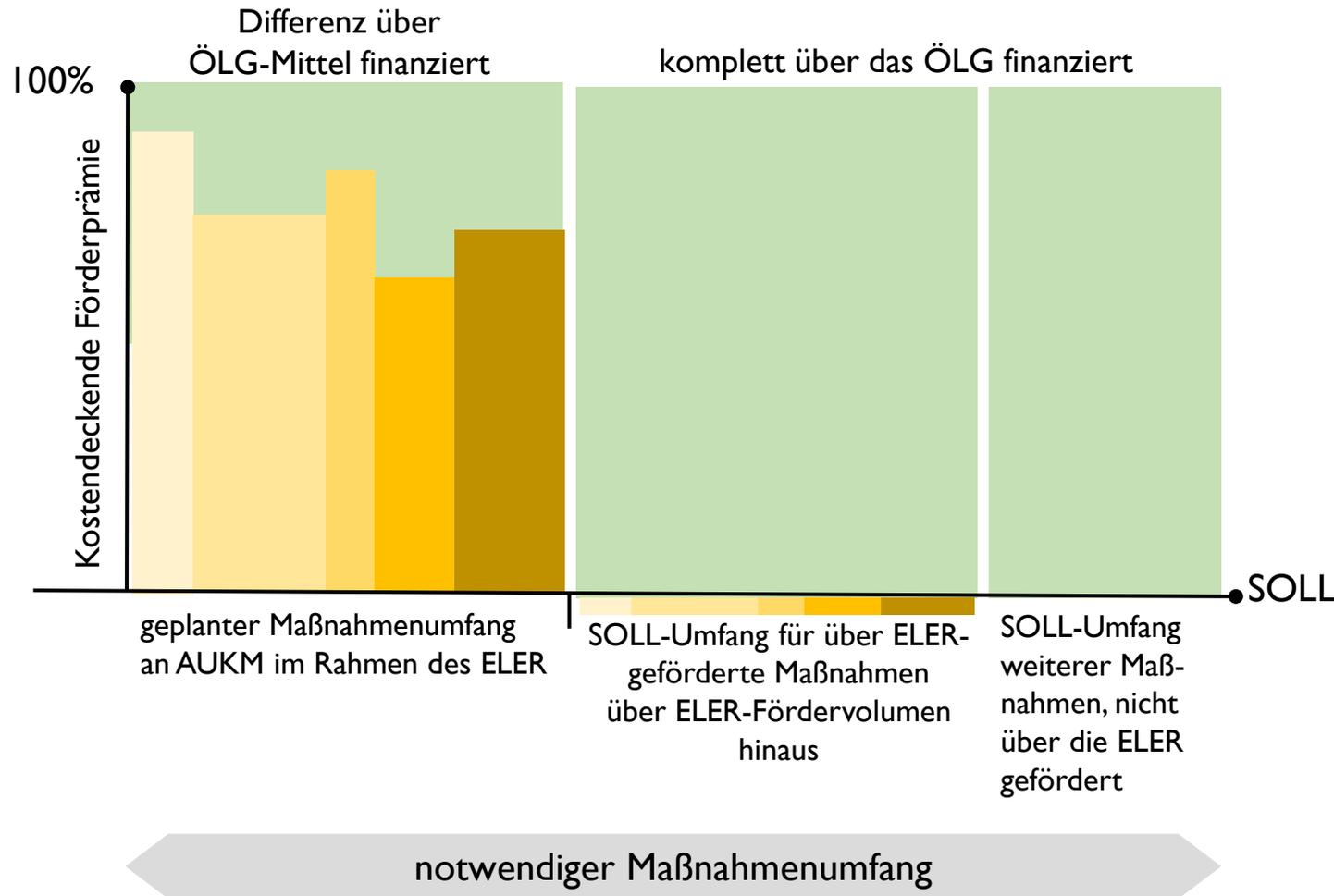
€ Bspw. jährliche Förderprämie für Mehrjährigen Blühstreifen in niedersächsischem Projektgebiet
 = Einkommensverluste + Zusätzliche Kosten + Transaktionskosten
 (Artikel 28, Absatz 6 der ELER-Verordnung (Nr. 1303/2013))
 = Referenzdeckungsbeitrag* - Maßnahmendekungsbeitrag** + Transaktionskosten der Maßnahme
 (Bosse et al. 2022, S. 4)
 = 970 €/ha - (-196 €/ha) + 47 €/ha
 = **1213 €/ha**

Im Vergleich:
 Förderprämie im Rahmen der
AUKM (PFEIL) in Niedersachsen
(2020/2021): 875 €/ha

*Referenz-DBI bedeutet ohne Auflagen

**Maßnahme-DBI bedeutet mit Auflagen/ Maßnahmen

Welche Förderfälle gibt es?



Drei Förderfälle bestehen:

1. Differenzkosten
2. Vollfinanzierung bestehender Maßnahmen der GAP bei Überzeichnung des bestehenden Fördervolumens
3. Neue Maßnahmen

Schwäche: Aufwand für Kontrolle und Verwaltung steigt mit der Förderung von Differenzkosten

Vorgehen: Berechnung des Förderbedarfs in den Untersuchungsgebieten

SOLL

Fläche Maßnahme A_SOLL * Förderprämie Maßnahme A_SOLL
 + Fläche Maßnahme B_SOLL * Förderprämie Maßnahme B_SOLL
 + Fläche Maßnahme C_SOLL * Förderprämie Maßnahme C_SOLL
 + ...

= Gesamt-Finanzbedarf zur Maßnahmenumsetzung

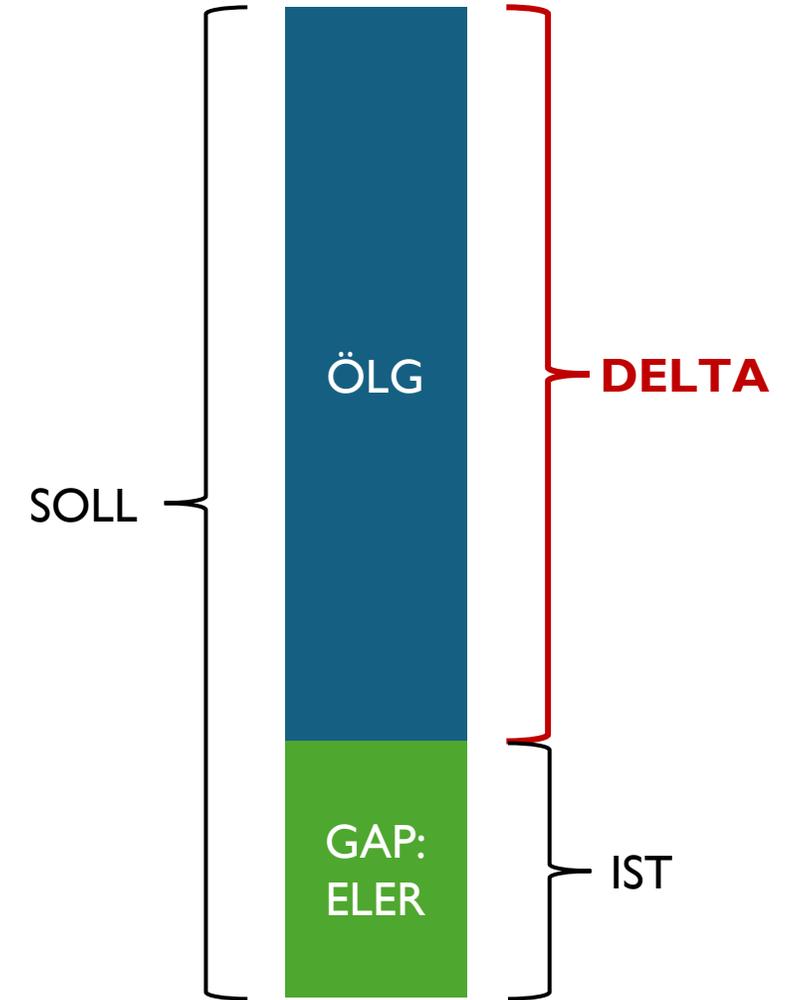
IST

Fläche Maßnahme A_IST * Förderprämie Maßnahme A_IST
 + Fläche Maßnahme B_IST * Förderprämie Maßnahme B_IST
 + Fläche Maßnahme C_IST * Förderprämie Maßnahme C_IST
 + ...

= Tatsächliches Fördervolumen zur Maßnahmenumsetzung

DELTA

= Über das ÖLG zu finanzierende Lücke



SOLL-Flächen und –Finanzbedarfe in den Projektgebieten

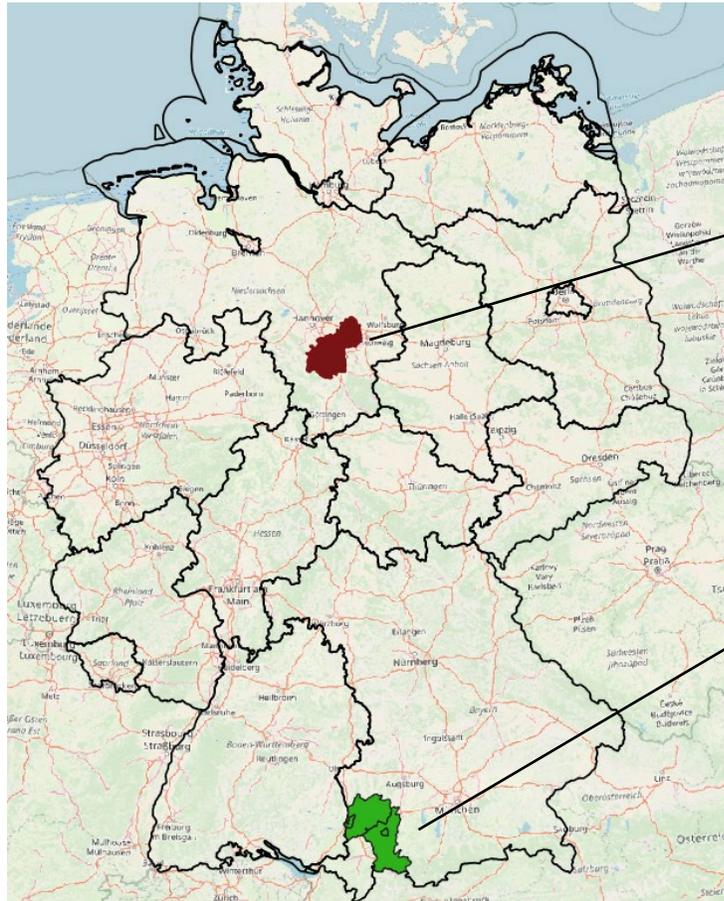
Flächen- und Finanzbedarf im Ackerland in Niedersächsischem Projektgebiet

vorgeschlagene Maßnahmen (SOLL)	Flächenbedarf [ha] (SOLL)	kostendeckender Fördersatz [€/ha] (SOLL)	Benötigter Finanzbedarf bei Zielerreichung [€] (SOLL)
Extensive Äcker/ Lichtäcker	9.250	1.200	11.100.000
Ackerrandstreifen	810	1.370	1.109.700
Ackerwildkraut-Schutzäcker	190	1.295	246.050
Ährenernte	50	233	11.650
Mehrjähriger Luzerneanbau	1.100	659	724.900
Selbstbegrünte Brache	4.000	1.034	4.136.000
Über-, mehrjährige Blühstreifen/-flächen	4.800	1.213	5.822.400
Artenreiche Ackersäume	700	1.034	723.800
SUMME Ackerland	20.900		23.874.500

Flächen- und Finanzbedarf im Grünland in Bayerischen Projektgebiet

vorgeschlagene Maßnahmen (SOLL)	Flächenbedarf [ha] (SOLL)	Kostendeckender Fördersatz [€/ha] (SOLL)	Benötigter Finanzbedarf bei Zielerreichung [€] (SOLL)
Extensive Wiesen und Weiden	21.500	384	8.256.000
Altgrasstreifen	3.225	360	1.161.000
Pufferstreifen	3.225	306	986.850
SUMME Grünland	27.950		10.403.850

Vorgehen: Hochrechnung Flächenbedarf auf Deutschland (DE)



$$\frac{\text{ha SOLL BioDiv auf Ackerland}}{\text{ha Ackerfläche}}$$

* ha Ackerfläche DE

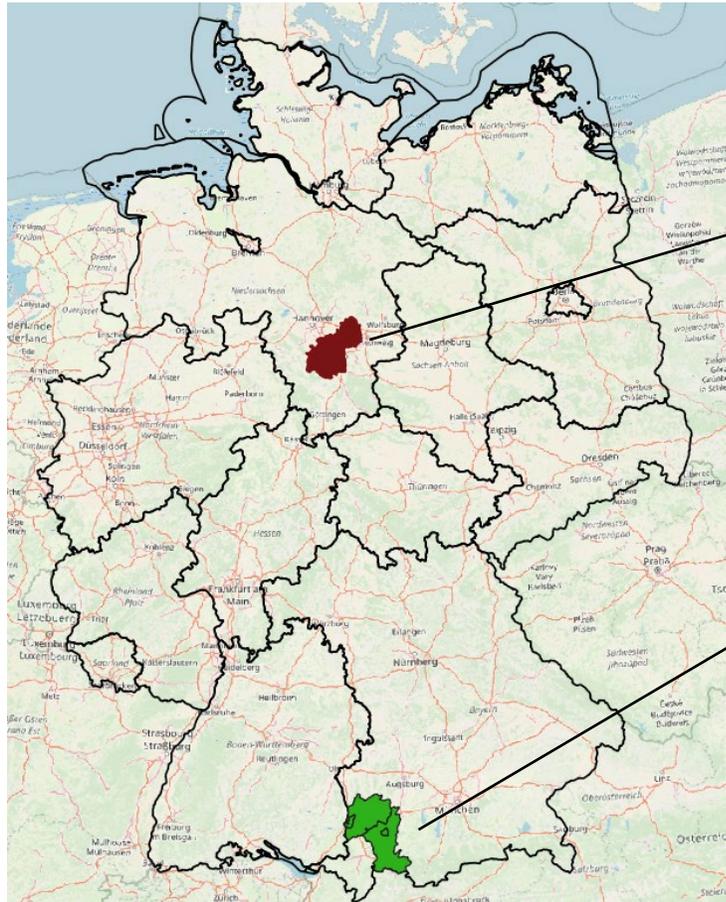
+

$$\frac{\text{ha SOLL BioDiv auf Grünland}}{\text{ha Grünlandfläche}}$$

* ha Grünlandfläche DE

= ha SOLL-Fläche DE

Vorgehen: Hochrechnung Finanzbedarf auf Deutschland (DE)



€ Finanzbedarf BioDiv auf Ackerland
 ha Ackerfläche

* ha Ackerfläche DE

+

€ Finanzbedarf BioDiv auf Grünland
 ha Grünlandfläche

* ha Grünlandfläche DE

= € Finanzbedarf DE

Grobe Hochrechnung: Flächen- und Finanzbedarf auf DE-Ebene

	Gesamtflächen [ha] - 2020	Gesamtflächen [ha] - 2020	Maßnahmen- Flächenbedarf [ha]	Finanzbedarf, gesamt [€/a]	Finanzbedarf aus ÖLG [€/a]
Betrachtungsebene	Ackerland (AL)	Grünland (GL)	AL + GL	AL + GL	AL + GL
UG Niedersachsen	94.800	7.300	22.800	24.390.000	23.420.000
UG Bayern	41.400	107.500	37.100	20.660.000	18.710.000
Deutschland	11.663.800	4.730.300	3.801.800	3.395.300.000	3.213.690.000

*Maßnahmenbedarfe auf 100 ha gerundet, jährliche Finanzbedarfe

→ Fördervolumen für AUKM im Rahmen von ELER
< 10% des Finanzbedarfs, gesamt

Grobe Hochrechnung: Finanzbedarf auf DE-Ebene inkl. Verwaltungskosten

UG Bayern	41.400	107.300	37.100	20.660.000	18.710.000
Deutschland	11.663.800	4.730.300	3.801.800	3.395.300.000	3.213.690.000

Finanzbedarf aus ÖLG inkl. Verwaltungskosten für Geldstelle und Kollektive

3,214 Mrd. €/a

+ 0,01 Mrd. €/a Verwaltungskosten der Geldstelle (Orientierung an früheren Kosten der CMA-Verwaltung)

+ 15% * 3,214 Mrd. €/a = Verwaltungskostenzuschlag Maßnahmenstellen ≈ 0,5 Mrd. €

≈ 3,7 Mrd. €/a gesamt-Finanzbedarf aus ÖLG

Diskussion & Rückfragen zu

1. Ausgangssituation und Projektidee
2. Ziele und Maßnahmenbedarf auf regionaler Ebene
3. Regionaler Förderbedarf und eine Kostenabschätzung für Deutschland

Wie funktioniert ein Umlagesystem im Sektor Landwirtschaft/Ernährung?

Alternativer Ansatz „ÖLG“

keine Abnahmegarantie nötig,
Aufschlag auf möglichst alle Mengen



Landwirtschaftliche Betriebe erzeugen...

...Rohwaren

...Ökosystemleistungen

Rohwaren

Preisinformation

Geldfluss

ÖLG

fordert einen **Aufschlag** aus der Wertschöpfungskette zur Finanzierung von **Biodiversitätsmaßnahmen**

Aufnehmende Hand

=Erstabnahme von der Landwirtschaft

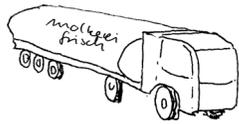
Waren

Dunkelgrün = Anteil Geldfluss für den Ausgleich der Umlage

alle weiteren Handels- und Verarbeitungsstufen

Hellgrün = Anteil Preisforderung zum Ausgleich der Umlage

Endkundschaft (privat, Gewerbe)



Produktvielfalt
Steigt durch
Verarbeitung



Das Förderinstrument

>250.000 Betriebe

<1000 Betriebe

Getreidemühlen 185 (BLE)

Ölmühlen 46 (BLE)

Schlachthöfe 317 (Statista)

Molkereien 215 (Statista)

Zuckerfabriken 18 (Verbandsangabe)

...

>37.000 Verkaufsstellen

40 Mio. Privathaushalte

>150.000 Gastronomieunternehmen

→ Bestehende Meldepflichten im Rahmen des „Gesetzes über Meldungen über Marktordnungswaren und der Verordnung über Meldepflichten über Marktordnungswaren“

Das Förderinstrument

Landwirtschaftliche Betriebe erzeugen...

...Rohwaren

...Ökosystemleistungen

Rohwaren

Preisinformation

Geldfluss

ÖLG

fordert einen **Aufschlag** aus der Wertschöpfungskette zur Finanzierung von **Biodiversitätsmaßnahmen**

Aufnehmende Hand

=Erstabnahme von der Landwirtschaft

Waren

Dunkelgrün = Anteil Geldfluss für den Ausgleich der Umlage

alle weiteren Handels- und Verarbeitungsstufen

Hellgrün = Anteil Preisforderung zum Ausgleich der Umlage

Endkundschaft (privat, Gewerbe)

Preisforderung für Maßnahmen
Maßnahmenvergütung

**Maßnahmen-
stelle
Region-I**



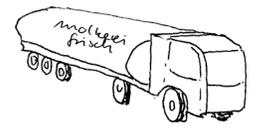
Aufgaben:
Zielformulierung auf Landschaftsebene (SOLL-IST-Analyse)
Umsetzung von Maßnahmen
Kontrolle der Maßnahmen

Umlageforderung

Umlagezahlung

Geldstelle
Verwaltung der Geldflüsse im ÖLG

Aufgaben:
Festlegung Förderziele
Aggregation der Gesamtkosten
Festlegung der Umlagenhöhe



Produktvielfalt
Steigt durch
Verarbeitung



Einnahme-Seite Ausgaben-Seite

Das Förderinstrument

Landwirtschaftliche Betriebe erzeugen...

...Rohwaren

...Ökosystemleistungen

Rohwaren

Preisinformation

Geldfluss

ÖLG

fordert einen **Aufschlag** aus der Wertschöpfungskette zur Finanzierung von **Biodiversitätsmaßnahmen**

Aufnehmende Hand

=Erstabnahme von der Landwirtschaft

Waren

Dunkelgrün = Anteil Geldfluss für den Ausgleich der Umlage

alle weiteren Handels- und Verarbeitungsstufen

Hellgrün = Anteil Preisforderung zum Ausgleich der Umlage

Endkundschaft (privat, Gewerbe)

Preisforderung für Maßnahmen

Maßnahmenvergütung

Maßnahmenstellen

Geldstelle
Verwaltung der Geldflüsse im ÖLG

Umlageforderung

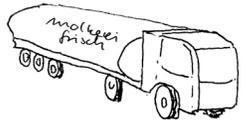
Umlagezahlung

Kontrollgremium

- Festlegung Förderziele, förderfähige Maßnahmen
- Anforderungen an Maßnahmenstellen
- Festlegung der Umlagehöhe

Arbeitseinheit

- Prüfung der Förderanträge
- Aggregation der Gesamtkosten
- Sonstige Verwaltung



Produktvielfalt Steigt durch Verarbeitung



Das Förderinstrument

Landwirtschaftliche Betriebe erzeugen...

...Rohwaren

...Ökosystemleistungen

Rohwaren

Preisinformation

Geldfluss

ÖLG

fordert einen **Aufschlag** aus der Wertschöpfungskette zur Finanzierung von **Biodiversitätsmaßnahmen**

Aufnehmende Hand

=Erstabnahme von der Landwirtschaft

Waren

Dunkelgrün = Anteil Geldfluss für den Ausgleich der Umlage

alle weiteren Handels- und Verarbeitungsstufen

Hellgrün = Anteil Preisforderung zum Ausgleich der Umlage

Endkundschaft (privat, Gewerbe)

Preisforderung für Maßnahmen
Maßnahmenvergütung

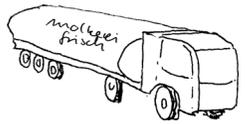
Maßnahmen-
stelle
Region-I

Aufgaben:
Zielformulierung auf Landschaftsebene (SOLL-IST-Analyse)
Umsetzung von Maßnahmen
Kontrolle der Maßnahmen

Geldstelle
Verwaltung
der Geldflüsse
im ÖLG

Umlageforderung

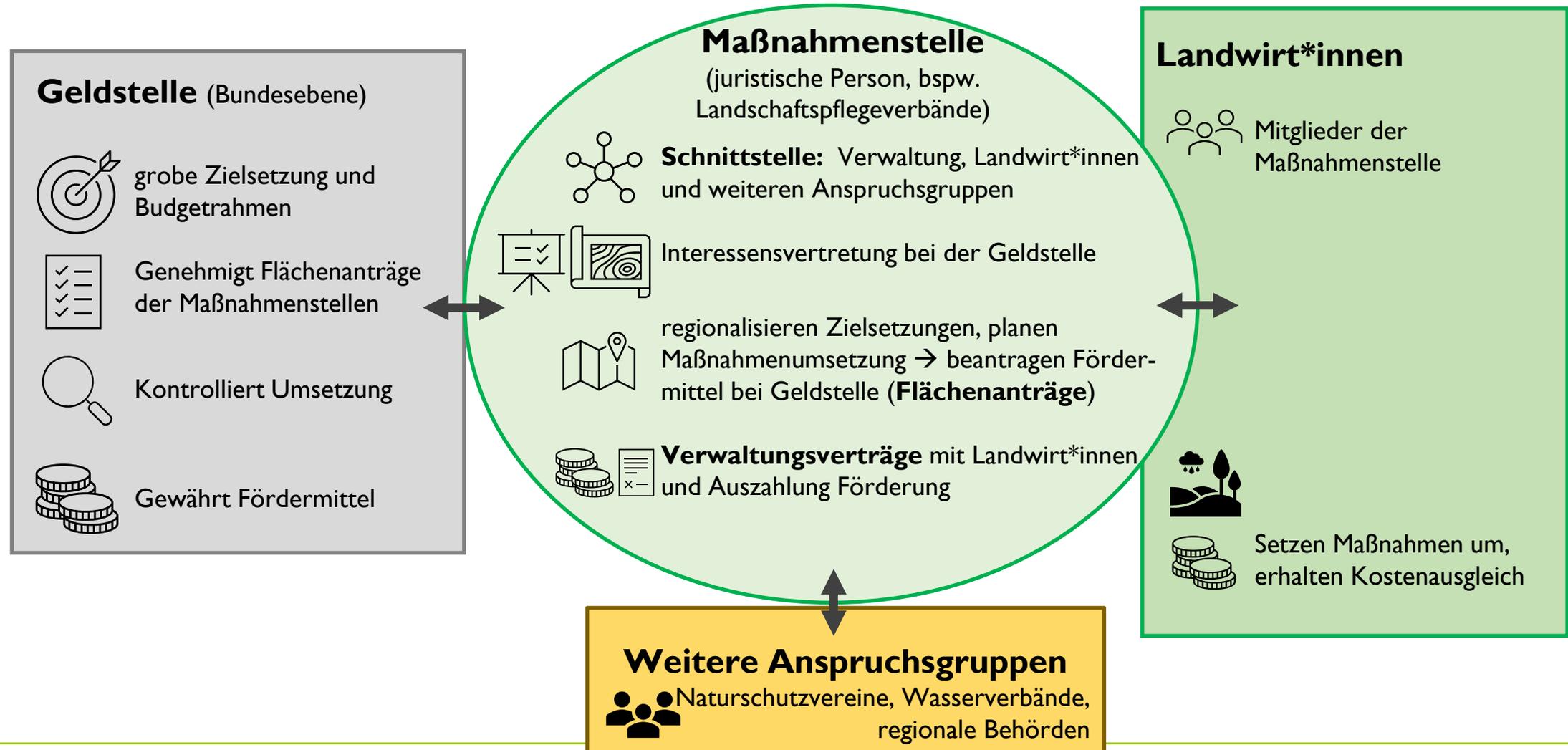
Umlagezahlung



Produktvielfalt
Steigt durch
Verarbeitung



Organisation des Modells



Worauf wird die Umlage erhoben?

Produkt	Getreideeinheit
1 dt Gerste	1
1 dt Weizen	1,04
1 dt Kartoffeln	0,22
1 dt Zuckerrüben	0,23
1 dt Vollmilch	0,8
1 dt. Eier	2,28
1 dt Schwein LG	3,06
1 dt Rinder > 2 Jahre LG	5,10
1 dt Geflügel LG	2,55

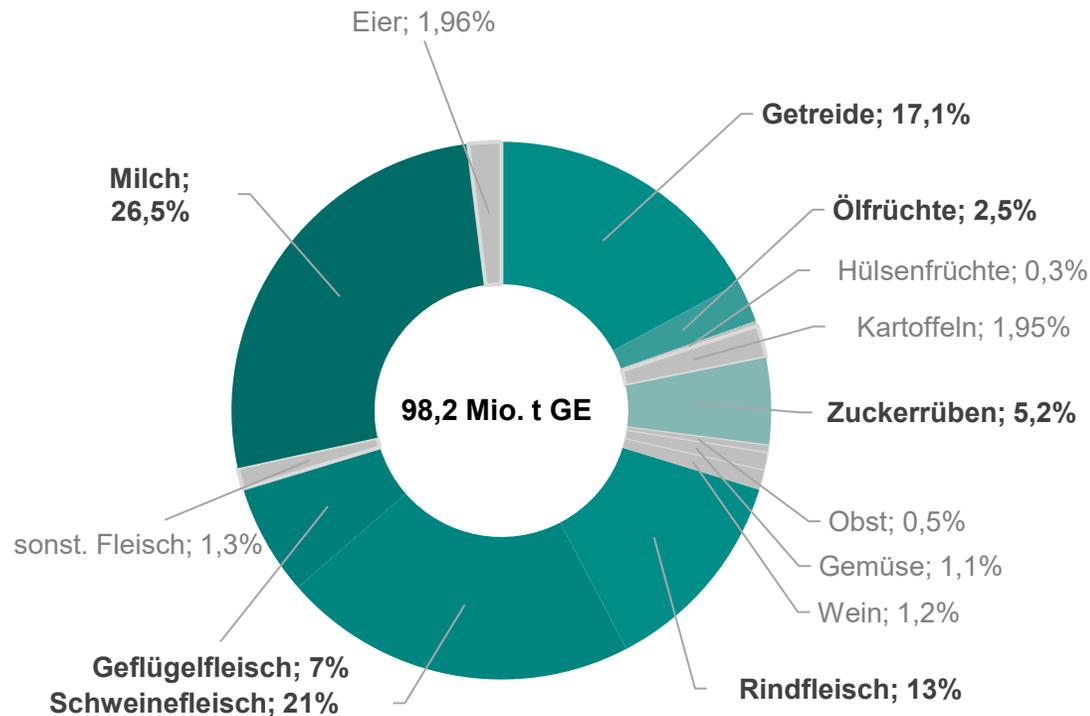


Bemessungsgröße – Getreideeinheit

- Bewertung der Rohware erfolgt auf Basis ihres Energiegehaltes
- Eine Getreideeinheit = Futterwert von Gerste
- Tierische Erzeugnisse werden nach dem Energiegehalt des Futters bewertet
 - damit erhält das tierische Produkt einen direkten Flächenbezug

Welche Rohwaren sollen beaufschlagt werden?

Nahrungsmittelproduktion in Getreideeinheiten (Mittel 2015:2021)



Kriterien für Beaufschlagung von Produkten

- Relevanz in Bezug auf Produktion (z.B: > 2%)
- Relevanz in Bezug auf die Fläche
- Geringe Anzahl von Akteuren

Fleisch, Milch, Getreide, Zuckerrüben und Ölfrüchte

→ Großteil der Produktion erfasst (92%)

→ Großteil der Fläche
90% des Ackers inkl. Grünfütter
Großteil genutztes Grünland

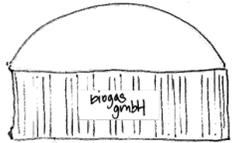
→ geringe Akteurszahl durch "Flaschenhals"

Welche Rohwaren laufen über die aufnehmende Hand?



Beispiel Getreide (Mittel 2016:2021)

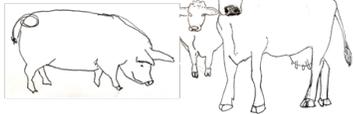
Produktion: 43,2 Mio. t



Eigenverbrauch: 15,9 Mio.t davon

Futter: 12,5 Mio. t

Energie: 2,2 Mio. t



Inlandsverwendung über den Markt: 26,7 Mio. t

- Futter: 11,8 Mio. t

- Energie: 1,95 Mio. t

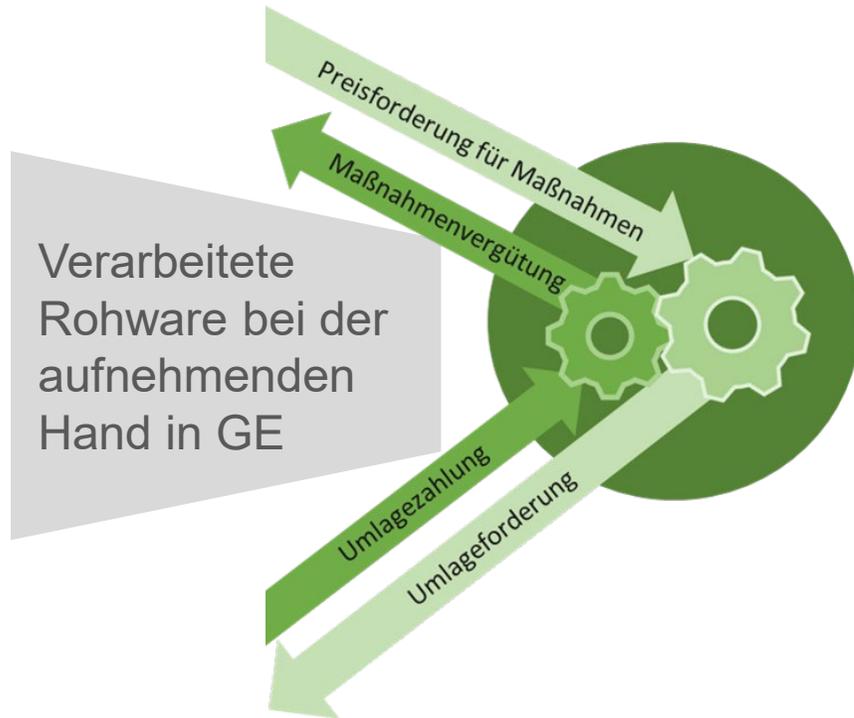
- Industrielle Verwertung: 3,3 Mio. t

- Nahrung: 8,5 Mio. t

Aufnehmende Hand: Mühlen, Stärkeindustrie, Mälzereien

- Rohware, die über die aufnehmende Hand in den Markt geht. Damit entfallen
- Hofeigener Verbrauch (Futtermittel, Energie, Direktvermarktung)
- Produkte die direkt an den Handel fließen (z.B: Obst, Gemüse)
- Importierte verarbeitete Produkte
- Kein Aufschlag auf Futtermittel = bereits über die Getreideeinheiten von Milch & Fleisch erfasst
- Ca. 92 Mio. t GE erfasst über aufnehmende Hand = > 90% der Produktion

Wie erfolgt die Kopplung der Einnahmen- und Ausgabenseite



- Aufbau einer Geldstelle bei der die Informationen zusammenfließen
- Finanzierungshöhe zur Umsetzung der beantragten Biodiversitätsmaßnahmen im jeweiligen Jahr
- Verarbeitete Warenmengen der Betriebe der aufnehmenden Hand auf Basis der bestehenden Meldepflichten* + Umrechnung in Getreideeinheiten

ÖLG-Umlage pro Getreideeinheit (Euro)

Jährliche Gesamtkosten zur Finanzierung von Biodiv-Maßnahmen (€)
 Verarbeitete Getreideeinheiten bei der aufnehmenden Hand (GE)

Wie groß ist die Belastung der Verbraucher:innen das ÖLG?

3,7 Mrd. € jährliche Gesamtkosten für großflächige Umsetzung der Maßnahmen

- Pro kg Getreideeinheit (bei 92 Mrd. kg GE): 0,04 €/kg GE
- Pro Verkaufseinheit
 - 1 Liter Milch: 0,03 €
 - 250 g Hartkäse: 0,06 €
 - 250 g Butter: 0,17 €
 - 1 kg Mehl: 0,04 €
 - 1 kg Schweinefleisch: 0,20 €
 - 1 kg Rindfleisch: 0,56 €
- Pro Person (bei 84 Mio. Einwohnern): 45 € Person/Jahr*

→ Durch die Umlage auf alle Produkte ist die Belastung des Einzelnen gering

Zusammenfassung: notwendigen Bestandteile eines ÖLG



Rückfragen zum

- Modellansatz
- Agrarnaturschutz auf der Landschaftsebene
- Umlage auf Rohware

... und dann Pause

Rechtliche Einordnung der ÖLG-Umlage - Überblick

1. Juristische Rahmen zur Finanzierung von Gemeinwohlaufgaben
2. Idee: ÖLG-Umlage als Preisrechtliche Regelung außerhalb des Abgabensystems
3. Prüfungen
 - a) EU Beihilferechtliche Anforderungen
 - b) EU-Warenverkehrsfreiheit



Rechtliche Einordnung - Finanzierung von Gemeinwohlaufgaben

- ❖ **Steuerstaatsprinzip:** Öffentliche Aufgaben sollen durch Abgaben finanziert werden.
 - ❖ Abgaben sind Steuern, Gebühren Sonderabgaben mit Finanzierungsfunktion.
- ❖ Staat kann auch Aufgaben (wie Biodiversitäts- oder Klimaschutz) durch Sachgesetzgebung regeln, z. B. durch eine **privatrechtliche Preisregelung**.
- ❖ **ÖLG-Umlage ist keine Steuer, aber vielleicht eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion?**
- ❖ Finanzverfassungsrechtliche **Abgrenzung** zwischen **Preisregelung und Sonderabgabe** erfolgt nach dem Bundesverfassungsgericht danach, ob die Zahlung „**keine öffentliche Aufkommenswirkung**“ / „Geldleistungspflicht gegenüber dem Staat“ hat. Dies ist danach zu beurteilen, ob der **Staat konkrete Zugriffsmöglichkeiten auf die Geldmittel hat**.

Rechtliche Einordnung - Umlage als privatrechtliche Preisregelung

❖ Keine staatliche Verfügungsbefugnis über die ÖLG-Umlage:

- Zahlungspflicht erfolgt nicht gegenüber dem Staat, sondern zwischen aufnehmender Hand und Landwirten über die Geldstelle.
- Nicht der Staat, sondern die Geldstelle verwaltet die ÖLG-Umlage:
 - Die Geldstelle muss privatrechtlich organisiert sein und darf nur privatrechtliche Handlungsformen wählen.
 - Eine staatliche Verfügungsbefugnis liegt nicht deshalb vor, weil die Geldstelle bei der Ausübung ihrer Pflichten durch eine staatliche Stelle überwacht wird, z. B. BMEL (Rechtsaufsicht)



Rechtliche Einordnung

- EU Beihilferechtliche Anforderungen

Rechtliche Einordnung - EU Beihilferechtliche Anforderungen

- ❖ Staatliche Beihilfen sind bei der EU-Kommission zu notifizieren und von dieser zu genehmigen.
- ❖ Europarechtlich haben sich **drei Kriterien** herausgebildet, wann keine Beihilfe besteht:
 - 1) Die Gelder unterliegen nicht der staatlichen Verfügungsgewalt:**
 - 1) Die **Geldstelle im ÖLG steht nicht unter staatliche Kontrolle** oder Beherrschung:
 - So, wenn die verwaltende Stelle eine Behörde oder Beliehene ist,
 - Eine privatrechtliche Organisationsform, wenn der Staat Einfluss in den Entscheidungsgremien besitzt, z.B. durch personelle Besetzung der Steuerungsgremien.
 - Keine staatliche Kontrolle**, wenn die Geldstelle der staatlichen Rechtsaufsicht unterliegt:
 - So könnte das BMUV oder BMEL die Verwendung der ÖLG-Umlage überwachen.

Rechtliche Einordnung - EU Beihilferechtliche Anforderungen

2) Kein enger Zusammenhang zwischen Unternehmensvergünstigung und staatlichem Haushalt:

- ❖ Die ÖLG-Umlage für Biodiv-Maßnahmen kann neben staatlich gewährten GAP-Fördermitteln für die gleiche Biodiv-Maßnahme verwendet werden, wenn der Zahlungsfluss zwischen ÖLG-Umlage und staatlichen Fördermitteln klar getrennt ist.
- ❖ Eine staatliche Absicherung der ÖLG-Umlage (z.B. als Nachschusspflicht bei Insolvenz der Geldstelle) sollte nicht vorgesehen werden.

Rechtliche Einordnung - EU Beihilferechtliche Anforderungen

3) Die Unternehmensvergünstigung dient nicht der Umsetzung einer detaillierten staatlichen Politik:

- ❖ Auch der staatlich vorgegebene Detaillierungsgrad in den Förderregelungen kann zur Einstufung als Beihilfe führen.
- ❖ Nach der Mitteilung der EU-Kommission zu staatlichen Beihilfen liegt eine solche auch bei einer privaten Einheit vor, die durch Gesetz zur Erhebung der Abgaben und Weiterleitung an den Empfänger verpflichtet wird und die Abgaben nur zu den gesetzlich festgelegten Zwecken verwenden darf.
- ❖ ÖLG sollte keine detaillierten Regelungen zur Förderung der Biodiv-Maßnahmen enthalten. Vielmehr sollten nur wenige wesentliche Bestimmungen im ÖLG geregelt werden; die detaillierten Förderrichtlinien hingegen sollten von der „Geldstelle“ oder einem Beirat festgelegt werden.



Rechtliche Einordnung

– Kein Verstoß gegen
EU-Warenverkehrsfreiheit?

Rechtliche Einordnung

– Kein Verstoß gegen EU-Warenverkehrsfreiheit

Die ÖLG-Umlage könnte gegen die europarechtlich garantierte Warenverkehrsfreiheit verstoßen

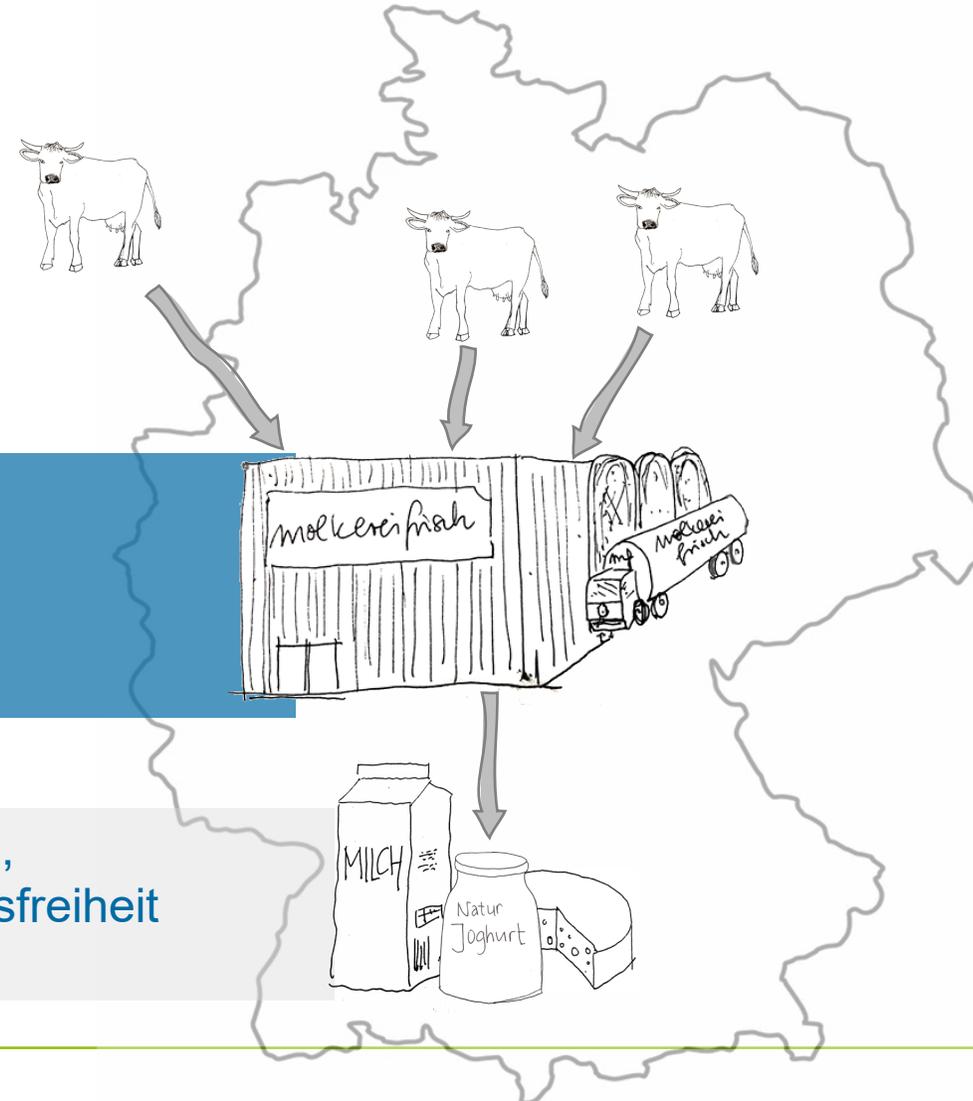
- ❖ Dazu müsste es sich bei der Umlage um eine staatliche Maßnahme handeln, die anlässlich des Grenzübertritts der Ware gleiche Wirkung wie Zölle, Mengenbeschränkungen entfaltet, z. B. bei einem Aufschlag auf importierte landwirtschaftliche Rohprodukte oder Lebensmittel.
- ❖ Die Umlage wird auf von der aufnehmenden Hand verarbeiteten Rohwaren (Mehl, Milchprodukte, etc.) erhoben und nicht auf die importierten/heimischen Rohwaren. Durch die Vermischung / Verarbeitung der Rohwaren entsteht eine neue Ware, so dass die Warenverkehrsfreiheit der eingeführten Waren nicht betroffen ist.
- ❖ Auf die Einfuhr von Halb- oder Fertigerzeugnissen für die Lebensmittelherstellung soll keine Umlage erhoben werden, so dass kein Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit vorliegt.

Rechtliche Einordnung – Kein Verstoß gegen EU-Warenverkehrsfreiheit

mit der Vermischung heimischer & importierter Rohware und deren Verarbeitung entsteht eine neue heimische Ware

daraus folgt:

Setzt die Umlage an dem Warenausgang an, ist eine Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit nicht anzunehmen.

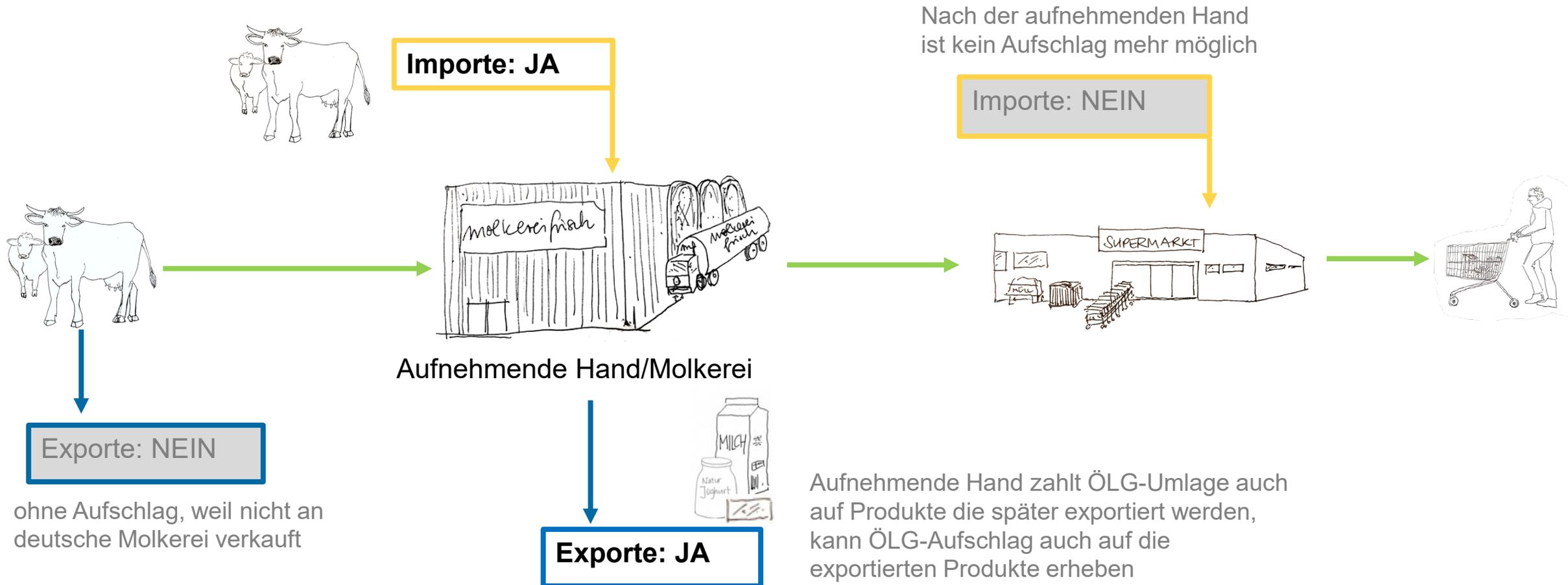


Herausforderungen, Fazit, Zukunftsfragen

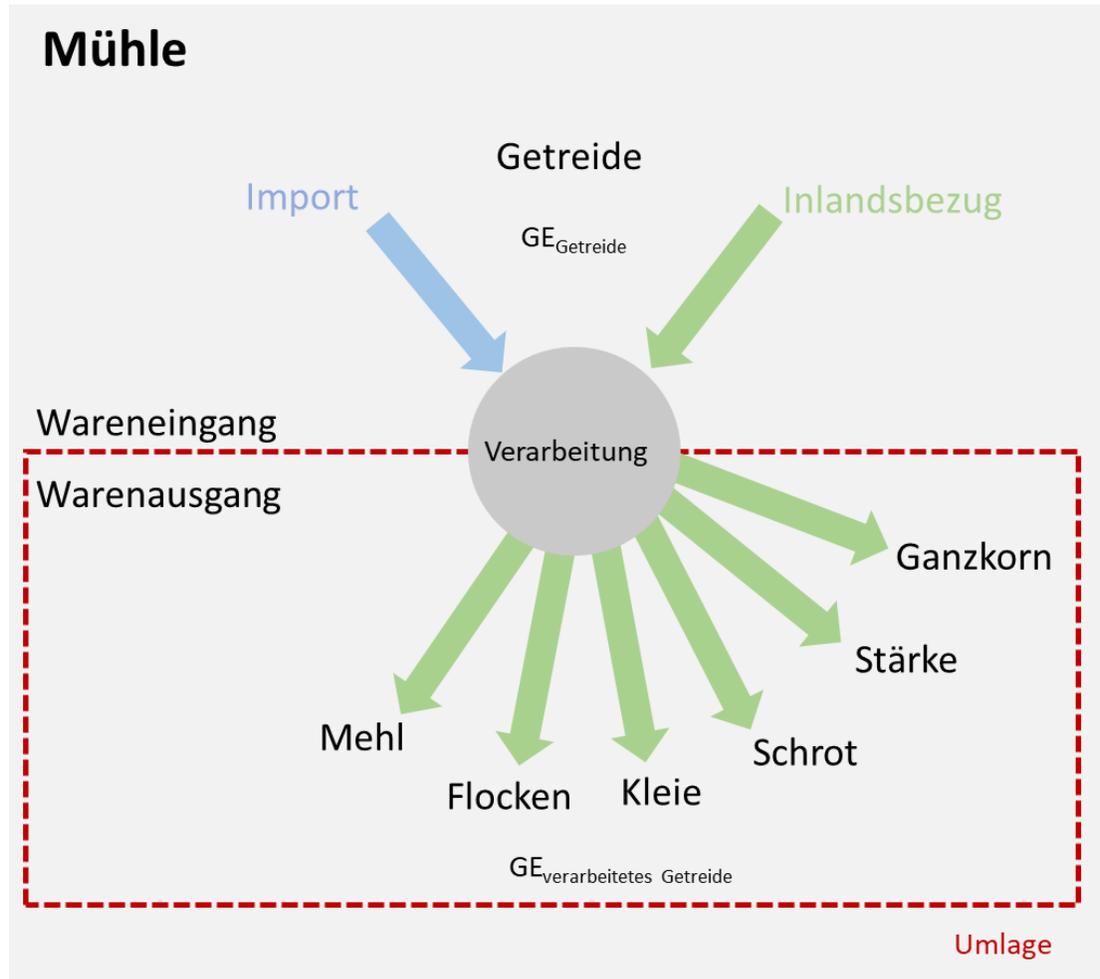


Werden Importe und Exporte beaufschlagt?

am Beispiel Milchverarbeitung



Aufschlag auf den Warenausgang – praktische Folgen



Ursprungsidee:

Aufnehmende Hand zahlt ÖLG-Umlage auf jede Tonne Getreide am Wareneingang

Problem:

Importierte Rohware (z.B. Getreide) darf nicht beaufschlagt werden

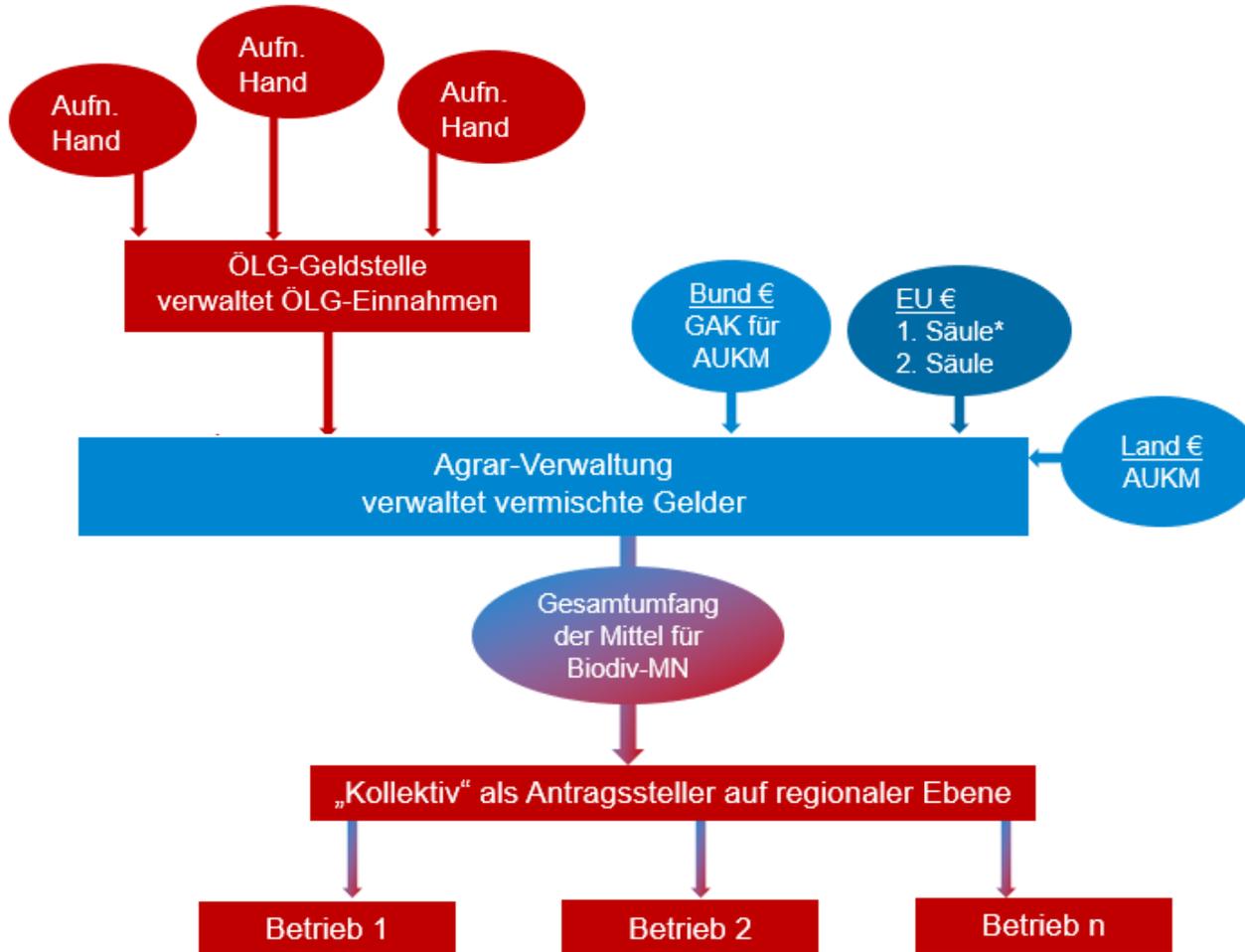
Lösung:

Durch die Verarbeitung werdend die Produkte zu deutschen Produkten

z.B. wird Hafer aus dem Ausland in einer Flockenmühle in Deutschland zu Haferflocken aus Deutschland

Nachteil = Zahl der Produkte wird größer, dadurch müssen mehr verschiedene Produkte mit ihren jeweiligen GE-Werten verwaltet werden.

Wie kommt das Geld zu den Landwirten?



Ursprungsidee:

- Einzahlung der ÖLG-Gelder als Ko-Finanzierung zu den nationalen Agrarzahungen,
- gemeinsame Verwaltung der Gelder von Agrarzahungen und ÖLG-Geldern von den Agrarverwaltungen

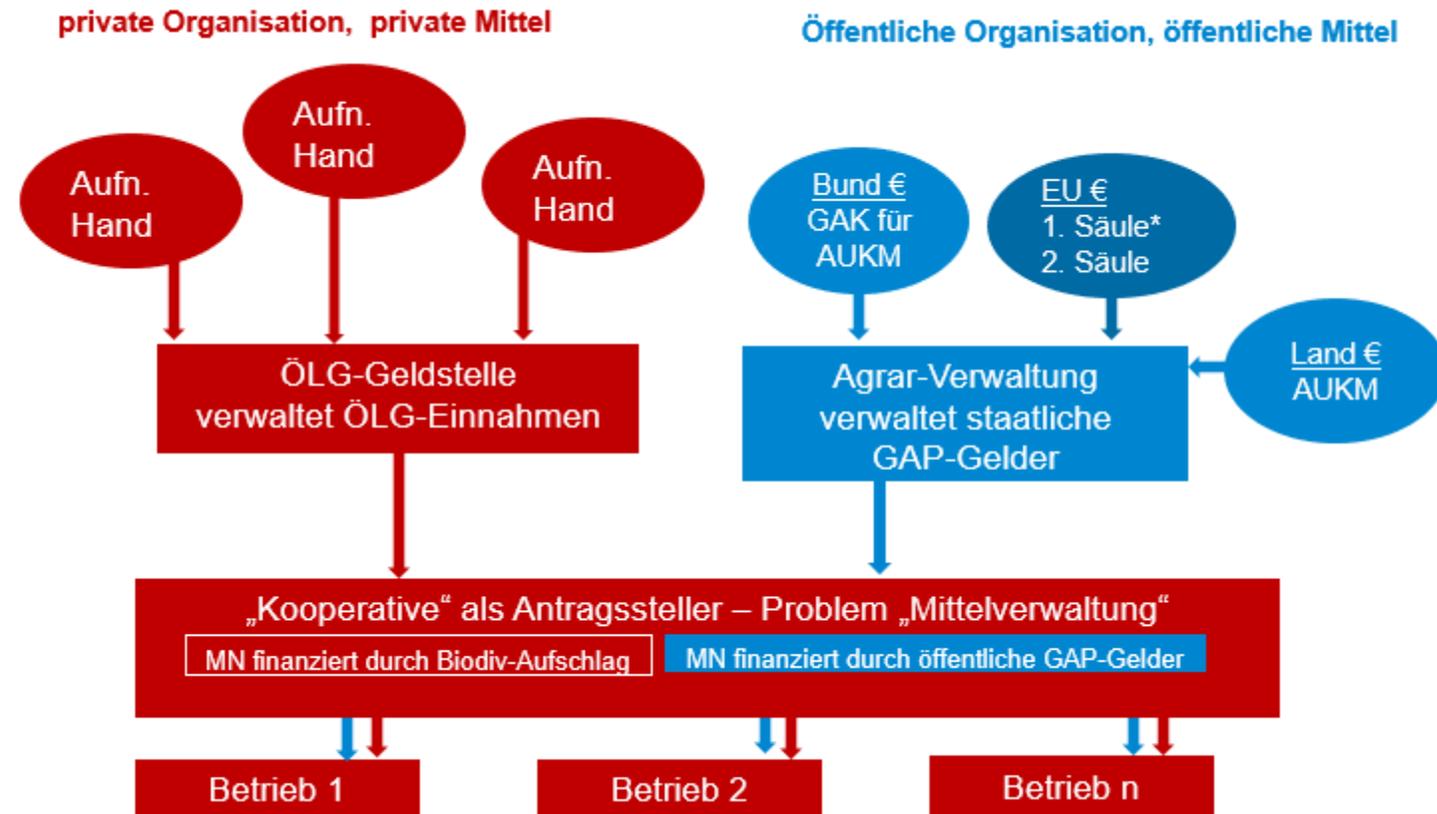
Problem:

- Voraussetzungen für eine Umlagefinanzierung sind nicht erfüllt
- Keine staatliche Verfügungsbefugnis
 - getrennte Zahlungsflüsse für ÖLG-Umlage und staatliche Fördermittel nicht gegeben

Wie kommt das Geld zu den Landwirten?

Notwendige Anpassung aus juristischer Sicht

- Trennung der Zahlungsflüsse
- Kooperative stellen zwei getrennte Anträge (ÖLG und Agrarzahlungen)
- Anträge und auch die Auszahlungsströme bleiben bis auf Betriebsebene getrennt



Fazit & Herausforderungen

Eine Umlagefinanzierung nach EEG-Vorbild zur Förderung von Biodiversitätsmaßnahmen kann funktionieren, bringt aber auch Hürden mit sich



Schwächen des Modells:

- Aufwand für Kontrolle und Verwaltung steigt mit der Förderung von Differenzkosten
- Doppelte Verwaltung durch die erforderliche Trennung von Entscheidungen und Finanzen
- Belastung von einkommensschwachen Haushalten durch steigende Lebensmittelpreise durch das ÖLG

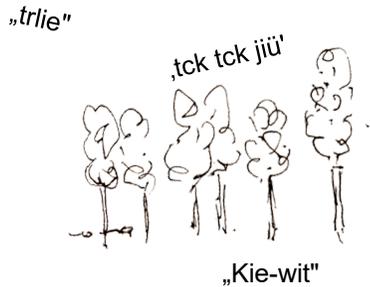
Risiken aus der Wertschöpfungskette:

- Wird der Aufschlag 1:1 weitergegeben oder nutzt der Handel die Gelegenheit eine Marge aufzuschlagen?
- Steigt der Druck auf die Landwirte, weil die Weiterleitung der Kosten an Verbraucher vermieden wird?
- Gibt es durch das ÖLG-Marktverzerrungen?

Rechtliche Unsicherheit:

- Akzeptanz des ÖLG als privatrechtliche Finanzierung oder erfolgt doch eine Einstufung als Beihilfe durch die EU?
- Klage wegen Ungleichbehandlung, wenn nicht alle Produkte beaufschlagt werden?
(Bagatellgrenze „2% der GE-Produktion“)

Werden die Erwartungen an ein Instrument durch das ÖLG erfüllt?

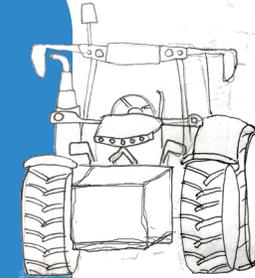


...des Naturschutzes

- Mehr Fläche für Biodiversität in der Agrarlandschaft
- Umsetzung in allen Regionen und hohe Wirksamkeit
- Ausreichende Mittel zur Erfüllung der Ziele

...der Landwirtschaft

- Freiwillige Teilnahme
- Finanziell attraktiv
- Flexibilität in der Umsetzung
- Verlässliche Bedingungen
- geringer Verwaltungsaufwand
- Erhalt Wettbewerbsfähigkeit

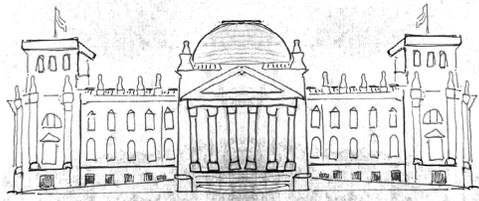


...der Politik

- Erreichung Biodiversitätsziele
- Geringer Haushaltsaufwand
- Reformstabil, mit EU-Agrarpolitik kombinierbar
- Einhaltung des rechtlichen Rahmens - Rechtssicherheit

...der Gesellschaft

- Artenvielfalt & schönes Landschaftsbild
- Geringe Kosten
- Gerechte Lastenteilung



Herausforderungen

Und was wären die besseren Alternativen...

- ...für die es einen politischen Willen für eine Einführung geben könnte?
- ...die von Landwirten akzeptiert werden?
- ...und gleichzeitig ausreichende Mittel mobilisiert?



Ausblick

- Projektlaufzeit bis Ende Januar 2025
- Endbericht Februar 2025

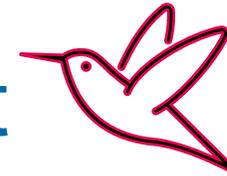
Weitere laufende Arbeiten:

- Folgenabschätzung
 - Auswirkungen auf Verbraucher:innen
 - Effekt des ÖLG auf andere Umweltwirkungen
 - Auswirkungen auf Betriebe
- Ausarbeitung Fazit und Empfehlungen u.a. auf Basis Feedback Veranstaltungen
- Überlegungen erste Umsetzungsschritte – womit fangen wir an?



©Imago

Vielen Dank für die Aufmerksamkeit



Fragen, Anregungen, Vernetzung

blaupause-lw@oeko.de

oder direkt an:

k.wiegmann@oeko.de

m.scheffler@oeko.de

axel.wirz@fibl.org

Projektwebsite

<https://shorturl.at/3kmKI>

