

Ausgangssituation

Innerhalb der letzten Jahrzehnte zeichnet sich ein starker Rückgang der Biodiversität in der Agrarlandschaft ab, trotz umfangreicher Förderprogramme für Agrarumweltmaßnahmen (vgl. BMUV 2021, S. 60). Beispielsweise sind Agrarvogelarten in Europa zwischen 1980 und 2018 um 57% zurück gegangen (PECBMS 2020). Insbesondere der bisherige Umfang der Maßnahmen reicht nicht aus, um den Rückgang aufzuhalten. Eine bessere Koordination der Maßnahmen auf der Landschaftsebene und mehr Flächen für mehr Biodiversität sind wichtige Bausteine, um den Verlust an Lebensräumen und Arten aufzuhalten und bestenfalls umzukehren (vgl. Metzner o.J.). Damit die landwirtschaftlichen Betriebe die notwendigen Maßnahmen auch durchführen, muss die aktuelle Förderprämie mindestens die entstehenden Kosten decken. Dies ist insbesondere auf ertragreicheren Standorten oft nicht der Fall.

Forschungsansatz

Projektziel ist es ein Förderinstrument zu entwickeln, mit dem der Flächenumfang an biodiversitätsfördernden Maßnahmen in der Landwirtschaft deutlich erhöht werden kann. Dafür wird geprüft, inwieweit das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) auf die Landwirtschaft übertragen werden kann. Mit Blick auf die Spezifika des Naturschutzes, wurde für die Ausgabenseite ein landschaftsbezogener Ansatz gewählt, wie er in den Niederlanden etabliert ist. Für die Einnahmenseite wurde ein Fördermodell entwickelt, welches, eine Umlagefinanzierung für den Landwirtschafts- und Ernährungssektor einführen soll: das Ökosystemleistungen-Gesetz (ÖLG).

Für die Ermittlung des Einnahmenbedarfs wurde in zwei Projektgebieten exemplarisch der notwendige Maßnahmenbedarf (SOLL) ermittelt und den aktuell umgesetzten Maßnahmen (IST) gegenübergestellt. Die notwendige Maßnahmenvergütung deckt die regionalisierten Kosten für die Maßnahmenumsetzung und die Einkommensverluste ab. So kann der Finanzbedarf des notwendigen Maßnahmenumfangs ermittelt werden.

Ergebnisse und Forschungsbedarf

Beispiel: Einkommensveränderung bei Anlage mehrjähriger Blühstreifen zu Förderbedingungen im Rahmen des ELER (2014-2020) in drei Bundesländern

ELER-Förderprämie (2014-2020 für einen mehrjährigen Blühstreifen [€/ha*Jahr])	Einkommensveränderung Blühstreifen statt 5-jähriger Fruchtfolge mit 2 verkaufsfähigen Hackfrüchten
Niedersachsen: 875 €/ha*a	- 627 €/ha*a
Hessen: 600 €/ha*a	- 902 €/ha*a
Baden-Württemberg: 710 €/ha*a	- 792 €/ha*a

QUELLE: NATIONALE RAHMENREGELUNG 2014-2020, EIGENE BERECHNUNGEN

Grundidee der Umlagefinanzierung in der Landwirtschaft: Ökosystemleistungen-Gesetz (ÖLG)



QUELLE: EIGENE DARSTELLUNG

Flächen- und Mittelbedarf für Biodiversitätsmaßnahmen in den zwei Untersuchungsgebieten und deren Extrapolation auf ganz Deutschland

Region	Flächenbedarf [ha]	Mittelbedarf inkl. GAP für AUKM [€]	Mittelbedarf Umlage [€]
UG Niedersachsen	22.797	24,391 Mio. €	23,418 Mio. €
UG Bayern	37.050	20,662 Mio. €	18,706 Mio. €
Deutschland	3,8 Mio. ha	3,395 Mrd. €	3,213 Mrd. €
Verwaltungsaufwand			700.000 €

QUELLE: EIGENE BERECHNUNGEN

Beispiel: ÖLG-Aufschlags für ein Kilogramm Mischbrot (nicht-proportionale Abbildung)



* 1 Getreideeinheit (=100 kg Getreide) = statistische Einheit zur Zusammenfassung einzelner landwirtschaftlicher Erzeugnisse zu einem Gesamtwert

QUELLE: EIGENE DARSTELLUNG

Förderprämien häufig nicht kostendeckend

Das Beispiel für einen mehrjährigen Blühstreifen auf einem ertragsstarken Standort zeigt die Einkommensunterschiede gegenüber der vorherigen Bewirtschaftung über einen Zeitraum von 5 Jahren: Die Kosten zur Maßnahmenumsetzung plus den resultierenden Einkommensverlusten der 5-jährigen Fruchtfolge führt zu deutlichen Verlusten. Die Vergütung der Maßnahme ist betriebswirtschaftlich nicht attraktiv.

Lösungsidee: Modell des ÖLG

Auf Ebene der „Aufnehmenden Hand“ soll ein Preisaufschlag auf Rohwaren erfolgen (Einnahme-Seite), der als Umlage an eine Geldstelle entrichtet wird. Mit den Einnahmen wird die Maßnahmenplanung sowie deren Vermittlung und Umsetzung auf den landwirtschaftlichen Betrieben gefördert (Ausgaben-Seite). Organisiert über Naturvereine, deren Mitglieder die Landwirt*innen sind (s. auch unten rechts).

Flächen- und Finanzbedarf

Für die notwendigen Biodiversitätsmaßnahmen in der Agrarlandschaft werden der Bedarf an Flächen und Mitteln für je zwei Landkreise in einer Ackerbau- und einer Grünlandregion in Bayern und in Niedersachsen ermittelt. Dieser wird auf Deutschland skaliert. Mit dieser einfachen Methode ergibt sich ein Bedarf von insgesamt ca. 3,8 Mio. ha und ein Maßnahmenbudget von ca. 4 Mrd. Euro.

Belastung der Verbraucher*innen

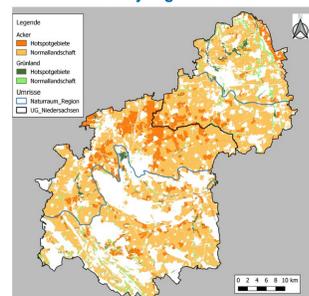
Dieser Betrag wird auf die häufigsten Kulturen und deren Produkte umgelegt: Getreide, Kartoffeln, Ölfrüchte, Zucker, Fleisch, Milch, Eier. Bei ca. 4 Mrd. € Programmkosten und ca. 900 Mio. Getreideeinheiten (GE) produzierter Rohwaren pro Jahr liegt der Aufschlag bei ca. 4,4 Cent/GE. Wird der Aufschlag unverändert durchgereicht, ergäben sich Mehrkosten für 1 kg Mischbrot (= 0,0095 GE) in Höhe von 0,042 €

Zusammenfassung und Empfehlungen

Schematische Darstellung der Ableitung des Maßnahmenbedarfs im Ackerland (Soll-Ist-Analyse Niedersachsen)



Hotspotgebiete und Normallandschaft im niedersächsischen Projektgebiet



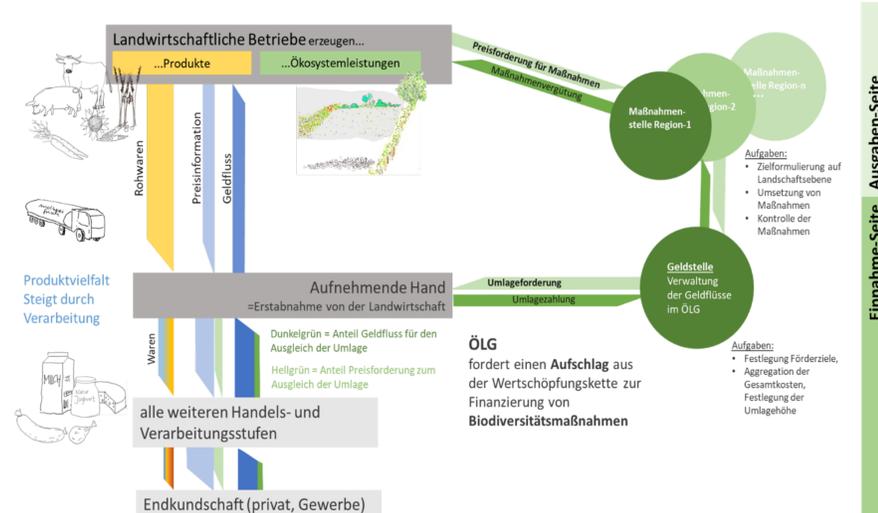
Hotspot = Lebensraum für Spezialisten, Normallandschaft = v.a. Lebensraum für Generalisten
QUELLE: INSTITUT FÜR AGRARÖKOLOGIE UND BIODIVERSITÄT

ÖLG bietet Potenzial zur Lösung

Die grobe Hochrechnung ergibt einen Finanzbedarf aus dem ÖLG von etwa 4 Mrd. € für Deutschland. Im Verhältnis zu den Verkaufspreisen für Lebensmittel an Endkundenschaft sind durch den „Biodiversitätsaufschlag“ nur geringe Mehrpreise zu erwarten. Gleichzeitig deuten die Erfahrungen mit kooperativem Naturschutz in den Niederlanden eine höhere Effektivität der Maßnahmen an. Eine stärker regionalisierte Maßnahmenkoordination durch Maßnahmenstellen (s.o.) bietet auch Ansatzpunkte für stärker regionalisierte Förderprämien.

Die Umsetzung des Fördermodells birgt rechtlich verschiedene Herausforderungen. So ist es schwierig Importprodukte einzubeziehen, ohne die Warenverkehrsfreiheit und den Wettbewerb nicht zu beeinträchtigen. Außerdem ist eine Koexistenz des ÖLG mit existierenden Förderprogrammen eine Herausforderung.

Schematischer Aufbau des Fördermodells im ÖLG



QUELLE: EIGENE DARSTELLUNG

Kontakt

Kirsten Wiegmann, Öko-Institut e.V.
E-Mail: k.wiegmann@oeko.de

Axel Wirz, FiBL Projekte GmbH
E-Mail: Axel.Wirz@fibl.org

gefördert durch:



Quellen

- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) (2021): Rechenschaftsbericht 2021 der Bundesregierung zur Umsetzung der Nationalen Strategie zur biologischen Vielfalt. Online verfügbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/rechenschaftsbericht_2021_bf.pdf, zuletzt geprüft am 23.02.2022.
- Metzner, J. (o.J.): Gemeinsam könnte es besser laufen. Hg. v. Deutsche Landwirtschaftsgesellschaft (DLG). Online verfügbar unter https://www.dvl.org/fileadmin/user_upload/Projekte/106_Ueberbetriebliche_Kollektive/DVL-Fachartikel-DLG-Ueberbetrieblicher_Naturschutz.pdf, zuletzt geprüft am 31.05.2022.
- PECBMS (2020): Pan-European Common Bird Monitoring Scheme. Unter Mitarbeit von EBCC und BirdLife International. Online verfügbar unter <https://pecbms.info/>, zuletzt aktualisiert am 04.03.2021.