



FiBL



Öko-Institut e.V.
Institut für angewandte Ökologie
Institute for Applied Ecology

Materialband Arbeitspaket 3 und 4

Das Ökosystemleistungen-Gesetz und rechtliche Rahmenbedingungen seiner Ausgestaltung

Andreas Hermann
Margarethe Scheffler
Kirsten Wiegmann
Öko-Institut e.V.

Unter Mitarbeit von
Axel Wirz
Jan Albus
FiBL Projekte GmbH

Stand: Juli 2025

gefördert durch:



Bundesministerium
für Bildung
und Forschung

FONA

Forschung für Nachhaltigkeit



Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert das Verbund-Projekt „Entwicklung eines Nachhaltigen Lebensmittelgesetzes (NLG) als Analogie zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) der Energiewirtschaft“ im Rahmen der Strategie „Forschung für Nachhaltigkeit“ (FONA) www.fona.de im Förderschwerpunkt Sozial-ökologische Forschung unter dem Förderkennzeichen 01UT2107A.

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autoren und der Autorin.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	6
Tabellenverzeichnis	7
Abkürzungsverzeichnis	8
1 Einleitung und Problembeschreibung	9
1.1 Bestandsaufnahme: Fortschreitender Verlust von Biodiversität	9
1.2 Wert und Bedeutung von Biodiversität	9
1.3 Trotz jahrzehntelanger Agrarumweltprogrammen keine Trendwende in Sicht	10
1.4 Ein neues Förderinstrument als Teil der Lösung?	11
2 Neue Finanzierungsquellen zur Förderung der Biodiversität	12
2.1 Weitergabe der Maßnahmenkosten über die Produktpreise	12
2.2 Finanzierungsoptionen	14
3 Wie arbeitet das Umlagesystem des EEG im Strommarkt?	16
3.1 Grundzüge der Ursprungsfassung des EEG	17
3.2 Unterschiede zwischen Strommarkt und Agrarmarkt	19
4 Ausgestaltung des Ökosystemleistungen-Gesetz (ÖLG)	20
4.1 Die Einnahmenseite (Ermittlung und Erhebung der ÖLG-Umlage)	22
4.1.1 Geeignete Marktteilnehmer für eine Zahlungsverpflichtung	22
4.1.2 Die Getreideeinheit zur Ermittlung der Umlagehöhe für unterschiedliche Produkte	24
4.1.3 Erhebung der Umlage	26
4.1.4 Rechtliche Voraussetzungen für die Ausgestaltung der Einnahmenseite	26
4.2 Die Ausgabenseite (Umsetzung und Finanzierung von Maßnahmen)	29
4.2.1 Effizienter Naturschutz erfordert regionale Abstimmung und Zusammenarbeit	29
4.2.2 Die Aufgaben der regionale Maßnahmenstellen	31
4.2.3 Zusammensetzung und Flächengröße der regionalen Maßnahmenstellen	34
4.2.4 Rechtliche Voraussetzungen für die Ausgestaltung der Ausgabenseite	34
4.3 Kopplung von Ein- und Ausgabenseite	37
4.3.1 Aufgaben der Geldstelle	37
4.3.1.1 Maßnahmenplanung und -umsetzung	38
4.3.1.2 Ermittlung und Erhebung der ÖLG-Umlage (Kopplung der Einnahmen- und Ausgabenseite)	38
4.3.2 Zusammensetzung der Geldstelle	39

4.3.3	Rechtliche Voraussetzungen für die Mittelverwaltung und -kontrolle	39
4.4	Das ÖLG als Ergänzung zur Gemeinsamen Agrarpolitik?	41
4.5	Ermittlung der ÖLG-Umlage und die Höhe der Preisaufschläge	43
4.5.1	Erfasste Warenströme	43
4.5.2	Importe und Exporte	45
4.5.3	Umlagenhöhe je Getreideeinheit	46
4.5.4	Transaktionskosten	48
4.5.5	Weitergabe der Preisaufschläge	49
5	Rechtliche Rahmenbedingungen zur Ausgestaltung des Finanzierungsmechanismus im ÖLG	51
5.1	Finanzverfassungsrechtliche Einordnung einer ÖLG-Umlage	51
5.1.1	Abgrenzung zur Steuer	52
5.1.2	Abgrenzung zur Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion	52
5.1.3	Preisrechtliche Regelung	53
5.1.4	Gesetzgebungskompetenz zum Erlass einer ÖLG-Umlage	55
5.2	Vereinbarkeit mit Freiheits- und Gleichheitsgrundrechten	57
5.2.1	Berufsfreiheit, Art. 12 GG	57
5.2.1.1	Schutzbereich	57
5.2.1.2	Rechtfertigung des Eingriffs in den Schutzbereich	58
5.2.1.3	Ergebnis	60
5.2.2	Allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz, Art. 3 Abs. 1 GG	60
5.3	Beihilferechtliche Erfordernisse	61
5.3.1	Anwendbarkeit des Beihilfenrechts im Landwirtschaftssektor	61
5.3.2	Vorliegen einer Beihilfe	62
5.3.3	Auslegung der Beihilferechtlichen Anforderungen	62
5.3.4	Zwischenergebnis	64
5.3.5	Ausnahme von den Beihilferegelungen	64
5.3.5.1	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und Agrar-GVO	65
5.3.5.2	Agrar-De-minimis-Verordnung	66
5.3.5.3	Ablauf des Beihilfeverfahrens	67
5.3.5.4	Zwischenergebnis	67
5.4	Verstoß gegen das steuerliche Diskriminierungsverbot (Art. 110 AEUV)	67
5.5	Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV)	68
5.5.1	Keine Sondervorschriften (lex specialis) im Sekundärrecht	68

5.5.2	Tarifäres Handelshemmnis	70
5.5.3	Nicht-tarifäres Handelshemmnis	70
5.5.3.1	Warenbegriff	71
5.5.3.2	Grenzüberschreitender Sachverhalt	72
5.5.4	Ergebnis	73

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 2-1	Keine Vergütung von Ökosystemleistungen über den Markt	13
Abbildung 2-2	Übersicht Finanzierungsinstrumente	14
Abbildung 3-1	Strom-, Informations- und Geldflüsse im EEG	18
Abbildung 4-1:	Aufbau des ÖLG	21
Abbildung 4-2:	Schematische Darstellung des „Flaschenhalses“ bei der aufnehmenden Hand	23
Abbildung 4-3:	Steigende Komplexität durch die Umlagepflicht am Warenausgang am Beispiel einer Mühle	28
Abbildung 4-4	Aufgabenzyklus der regionalen Maßnahmenstelle	32
Abbildung 4-5:	Trennung privater und staatlicher Mittel im ÖLG	35
Abbildung 4-6:	Verschiedene Förderfälle im Verhältnis vom ÖLG mit den bestehenden Umweltmaßnahmen	42
Abbildung 4-7:	Nahrungsmittelproduktion in Getreideeinheiten (Mittel 2015:2021)	43
Abbildung 4-8:	Beaufschlagung von Importen und Exporten im ÖLG	46

Tabellenverzeichnis

Tabelle 4-1: Anzahl der Akteure auf den verschiedenen Ebenen der landwirtschaftlichen Wertschöpfung	24
Tabelle 4-2 Getreideeinheiten für ausgewählte Rohprodukte	25
Tabelle 4-3: Größenordnung der ÖLG-Umlage für einzelne Produkte	47
Tabelle 4-4: Höhe des Aufpreises für gering verarbeitete Lebensmittel in Abhängigkeit der Weitergabe der Umlage	50

Abkürzungsverzeichnis

AEUV	Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union
AGVO	Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung
AUKM	Agrar-Umwelt- und Klimamaßnahmen
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
EGFL	Europäischer Ausgleichs- und Garantiefonds
ELER	Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EuGH	Europäischer Gerichtshof
GAK	Gemeinschaftsaufgabe "Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes"
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik der EU
GG	Grundgesetz
ÖLG	Ökosystemleistungsgesetz
SGB	Sozialgesetzbuch
WBAE	Wissenschaftliche Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz am BMLEH
WVO	EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur
ZKL	Zukunftskommission Landwirtschaft

1 Einleitung und Problembeschreibung

Historische Wirtschaftsweisen der Landwirtschaft haben in Europa zur Entstehung reich strukturierter Kulturlandschaften geführt, die eine hohe Artendichte aufweisen und insbesondere Offenlandbewohnern günstige Bedingungen verschaffen haben. Bis heute beherbergen Agrarlandschaften daher einen großen Teil der Artenvielfalt in Europa (Flade 2003). Dieser Artenreichtum in Kombination mit dem räumlichen Umfang dieser Landschaften - die landwirtschaftliche Nutzfläche macht in Deutschland die Hälfte der Landesfläche aus – bedeutet, dass der Schutz der Biodiversität in der Agrarlandschaft hierzulande ein zentraler Baustein für den Erhalt der biologischen Vielfalt ist.

1.1 Bestandsaufnahme: Fortschreitender Verlust von Biodiversität

Mit der Modernisierung der Landwirtschaft entstanden die Zielkonflikte zwischen einer rentablen Bewirtschaftung und dem Erhalt der biologischen Vielfalt in Äckern und Grünland. Dieser führt bislang zu einem fortschreitenden Verlust der Biodiversität in der Agrarlandschaft. Selbst in Naturschutzgebieten ist die Biodiversität bei vielen Artengruppen in der Agrarlandschaft in Deutschland stark zurückgegangen (Anton et al. 2020). Dies belegen nicht nur die Indikatoren zum Monitoring der Strategie der Biologischen Vielfalt (BfN 2017), sondern auch eine aktuelle Metastudie, die im Rahmen des Forschungsprojekts *Faktencheck Artenvielfalt* der BMBF-Forschungsinitiative zum Erhalt der Artenvielfalt entstanden ist (Wirth et al. 2024). Demnach wird die Halbierung der Populationen von Vögeln im Agrar- und Offenland innerhalb von weniger als 40 Jahren beobachtet und die im Agrar- und Offenland zeigen stark abnehmende Trends Ackerwildkrautgesellschaften. Verarmt jedoch die Pflanzenwelt, führt dies zu einer Verarmung der Tierwelt des Ackers. Dies wird anschaulich, wenn man bedenkt, dass es viele an spezielle Pflanzen angepasste Tierarten gibt. Auf 100 untersuchten Ackerwildkrautarten kommen ca. 1.200 Tierarten vor (Van Elsen und Götz 2000 zitiert in Oppermann et al. 2020).

Auch wenn Flächenverluste, Flächenzerschneidung oder Stoffeinträge durch alle Wirtschaftssektoren und die Haushalte ihren Beitrag am Verlust von Tier- und Pflanzenarten in Deutschland haben, so liegen die Gründe dafür für den Biodiversitätsverlust speziell in der Agrarlandschaft vor allem in Einflüssen der Landwirtschaft selbst. Diese werden dem Zusammenspiel verschiedener Faktoren¹ zugeschrieben (Wirth et al. 2024; Anton et al. 2020; Oppermann et al. 2020; Trautmann 2013), die sich als Intensivierung und eine Nivellierung der naturräumlichen Verhältnisse zusammenfassen lassen. Wirth et al. 2024) weisen auch darauf hin, dass der Klimawandel den negativen Einfluss der Nutzungsintensivierung, beispielsweise auf die Insektenvielfalt, wahrscheinlich noch verstärkt.

1.2 Wert und Bedeutung von Biodiversität

Vielfältige Artengemeinschaften und Lebensräume sind nicht nur ein Wert für sich, sie wirkt sich auch positiv auf die menschliche Gesundheit, Identität und Spiritualität aus (Wirth et al. 2024; Anton et al. 2020; Oppermann et al. 2020; Trautmann 2013). Sie sind vor allem auch für die Funktion von

¹ Erhöhung der Schlaggrößen damit entsprechend der Verlust der durch von Rand- u.a. Habitatstrukturen und der Vernetzung von Schutzgebieten, enge Fruchtfolgen und damit ein Verlust der Kulturpflanzenvielfalt, verbesserte Saatgutreinigung, die vorbeugende und oft flächendeckende Nutzung von Pflanzenschutzmitteln, insbesondere Insektizide, intensive Düngung und Aufdüngung nährstoffarmer Böden, Drainage feuchter Böden, zunehmende Bearbeitungshäufigkeit, der Verlust von Dauergrünland und insbesondere der Verlust von artenreichem Grünland und ein struktureller Wandel der Nutztierhaltung hin zu größeren Betrieben mit weniger Weidehaltung

Ökosystemen von zentraler Bedeutung. Bezogen auf die Agrarlandschaft sorgen vor allem Insekten für die Bestäubung, das Bodenleben hat wesentlichen Einfluss auf die Festlegung und Verfügbarkeit von Nährstoffen und die Bodenbildung. Klimaresiliente und biodiverse Artengemeinschaften sichern die Bodenbedeckung durch Pflanzen, die wiederum das (Mikro)Klima und den Wasserhaushalt regulieren. Artenreichtum wirkt sich auf diese Weise aber nicht nur positiv auf die Ernteerträge aus (Dainese et al. 2019), vielfältige Artengemeinschaften bieten somit auch Schutz vor Extremereignissen. Vielfältige Artengemeinschaften und Lebensräume sind nicht nur ein Wert für sich, sie wirkt sich auch positiv auf die menschliche Gesundheit, Identität und Spiritualität aus (Wirth et al. 2024; Anton et al. 2020; Oppermann et al. 2020; Trautmann 2013). Sie sind vor allem auch für die Funktion von Ökosystemen von zentraler Bedeutung. Bezogen auf die Agrarlandschaft sorgen vor allem Insekten für die Bestäubung, das Bodenleben hat wesentlichen Einfluss auf die Festlegung und Verfügbarkeit von Nährstoffen und die Bodenbildung. Klimaresiliente und biodiverse Artengemeinschaften sichern die Bodenbedeckung durch Pflanzen, die wiederum das (Mikro)Klima und den Wasserhaushalt regulieren. Artenreichtum wirkt sich auf diese Weise aber nicht nur positiv auf die Ernteerträge aus (Dainese et al. 2019), vielfältige Artengemeinschaften bieten somit auch Schutz vor Extremereignissen und eine natürliche Kontrolle gegen Krankheiten und Schädlingsbefall (Wirth et al. 2024; Anton et al. 2020; Oppermann et al. 2020; Von Haaren und Albert 2016, Trautmann 2013). Die Biodiversität sichert damit wichtige Grundfunktionen für das menschliche Leben und die landwirtschaftliche Erzeugung. Diese vielfältigen Funktionen der Biodiversität werden unter dem Begriff der „Ökosystemleistungen“ zusammenfassen. Ihr Schutz ist eine essenzielle Aufgabe. Doch da diese auf der landwirtschaftlichen Fläche erbracht werden, stehen sie nicht selten in Konkurrenz zur Erzeugung landwirtschaftlicher Güter.

Bringt die Bereitstellung dieser Ökosystemleistungen Ertragseinbußen mit sich, führt dies dazu, dass sie nicht im notwendigen Umfang erzeugt werden. Denn während die landwirtschaftlichen Waren bzw. Produkte ihren Weg durch die Wertschöpfungskette nehmen, ist das für Ökosystemleistungen nicht der Fall. Sollen sie wiederhergestellt werden, erfordert das eine zusätzliche Finanzierung.

1.3 Trotz jahrzehntelanger Agrarumweltprogrammen keine Trendwende in Sicht

Mit den Zahlungen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) besteht bereits ein umfangreiches Finanzierungsinstrument für die Landwirtschaft. In der Gestalt von Agrarumwelt- und Vertragsnaturschutzmaßnahmen gibt es zahlreiche Finanzierungsmöglichkeiten für die Biodiversitätsförderung im Rahmen der 2. Säule. Mit der aktuellen Förderperiode (2023-2027) sind biodiversitätsfördernde Maßnahmen auch in der 1. Säule enthalten. Diese nehmen Einfluss auf Fruchtfolge, Anbau- und Bodenbearbeitungstechnik, andere Maßnahmen bewirken eine Extensivierung (=reduzierte Faktorintensität) z.B. Düngung, synthetischer Pflanzenschutz, Ökolandbau. Es handelt sich dabei in der Regel um ein Angebot freiwilliger Maßnahmen. Diese ergänzen verpflichtende Bewirtschaftungsauflagen, die sich aus dem Erhalt der Agrar-Direktzahlungen ergeben (sog. Konditionalität) sowie ordnungsrechtliche Auflagen, wie die Begrenzung des Düngereinsatzes durch die Düngegesetzgebung. Selbst auf Ebene privatwirtschaftlicher Akteure gibt es viele einzelne Beispiele zur Förderung und Finanzierung einer nachhaltigen landwirtschaftlichen Produktion (z. B. Landwirtschaft für die Artenvielfalt (Edeka), Streuobstwiesen, alte Sorten, Initiative Tierwohl, Weidemilch etc.). Trotzdem waren die zusätzlich erzielten Umweltleistungen bisher überschaubar (Röder et al. 2019) und konnten keinen großflächigen Beitrag zur Lösung der großen Umweltprobleme leisten. Und auch der WBAE betont in seiner Stellungnahme zur Gemeinsamen Agrarpolitik (WBAE 2019), dass bei vielen umweltpolitischen Zielen, insbesondere beim Rückgang der Artenvielfalt, keine klare Trendumkehr

erkennbar ist und weiterer politischer Handlungsbedarf besteht. **Was ist der Grund für den fehlenden Erfolg?**

Das Wissen um zielführende Maßnahmen in der Agrarlandschaft zur Förderung der Artenvielfalt von Pflanzen und Tieren ist vorhanden (Oppermann et al. 2020,). Viele bestehende Maßnahmen des Agrarumweltschutzes sind im Grundsatz geeignet die Biodiversität zu verbessern. Jedoch werden sie nicht im nötigen Umfang umgesetzt. Gründe dafür sind laut Albus et al. 2025:

1. Das Gesamtbudget ist nicht ausreichend.
2. Die Umsetzung ist für einzelne Landwirte oft nicht attraktiv. Sie lohnt sich vor allem auf Flächen mit niedriger Produktivität. Bei schlechten Standortbedingungen (Boden, Klima) führt die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen zu weniger Einkommenseinbuße als auf Gunststandorten.
3. In der Folge sind die Maßnahmen räumlich ungleich verteilt. Sie konzentrieren sich in Regionen mit schlechten Standortbedingungen. Für den Erhalt der Biodiversität ist jedoch ein Landschaftsansatz nötig.

Eine erfolgreiche Förderung der Biodiversität braucht deswegen insgesamt mehr Mittel, eine höhere Attraktivität für Landwirte verbunden mit einer regional differenzierten Vergütung. Auch die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) stellte in ihrem Abschlussbericht fest „Die derzeitige weitgehende Finanzierung von biodiversitätsfördernden Instrumenten, Verfahren und Maßnahmen aus den Mitteln der GAP wird den Bedarf [...] nicht vollends decken können [...]“ (Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) 2021). Außerdem ist es nach Überzeugung des WBGU dringend erforderlich, Rahmenbedingungen zu setzen, damit die durch Ökosysteme erbrachten Leistungen sowie die Kosten ihrer Degradation möglichst vollständig in die Preise für Nahrungsmittel einfließen (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) 2020)).

1.4 Ein neues Förderinstrument als Teil der Lösung?

Die Politik hat ihre Biodiversitätsziele auf verschiedenen Ebenen rechtsverbindlich verankert hat² und mittlerweile ist auch die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (WVO) verabschiedet, Sie gehört zu den Kernelementen der Europäischen Biodiversitätsstrategie, ihr übergreifendes Ziel ist es bis 2030 auf mindestens 20 % der Landfläche der EU, die der Wiederherstellung bedürfen, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen (WVO, Erwägungsgrund 72)³. Dies gilt auch für die landwirtschaftliche Nutzfläche mit ihrem hohen Anteil von fast 50 % an der Landesfläche in Deutschland.

Gleichzeitig setzt die Mittelknappheit in öffentlichen Haushalten dem zur Verfügung stehenden Finanzvolumen enge Grenzen und ein effizienterer Einsatz vorhandener Agrarzahlen allein wird für den bestehenden Anpassungsbedarf der Landwirtschaft nicht ausreichen (ZKL 2024).

Ziel des Forschungsvorhabens ist daher die Entwicklung eines Finanzierungsinstruments nach Vorbild EEG, mit dem sich ein ausreichend großer Umfang von Biodiversitätsmaßnahmen in der

² Das Kunming-Montreal Global Biodiversity Framework (GBF) aus dem Jahr 2022 ist völkerrechtlich bindend, Deutschland hat das Abkommen ratifiziert. Auf europäischer Ebene sind es die WVO und bereits länger bestehende Naturschutzgesetze (Natura 2000/FFH), die die Ziele der Europäischen Biodiversitätsstrategie unterstützen.

³ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401991

landwirtschaftlichen Produktion realisieren lässt. Dies soll ein zentraler Baustein sein, um die Biodiversitätsziele in Deutschland zu erreichen.

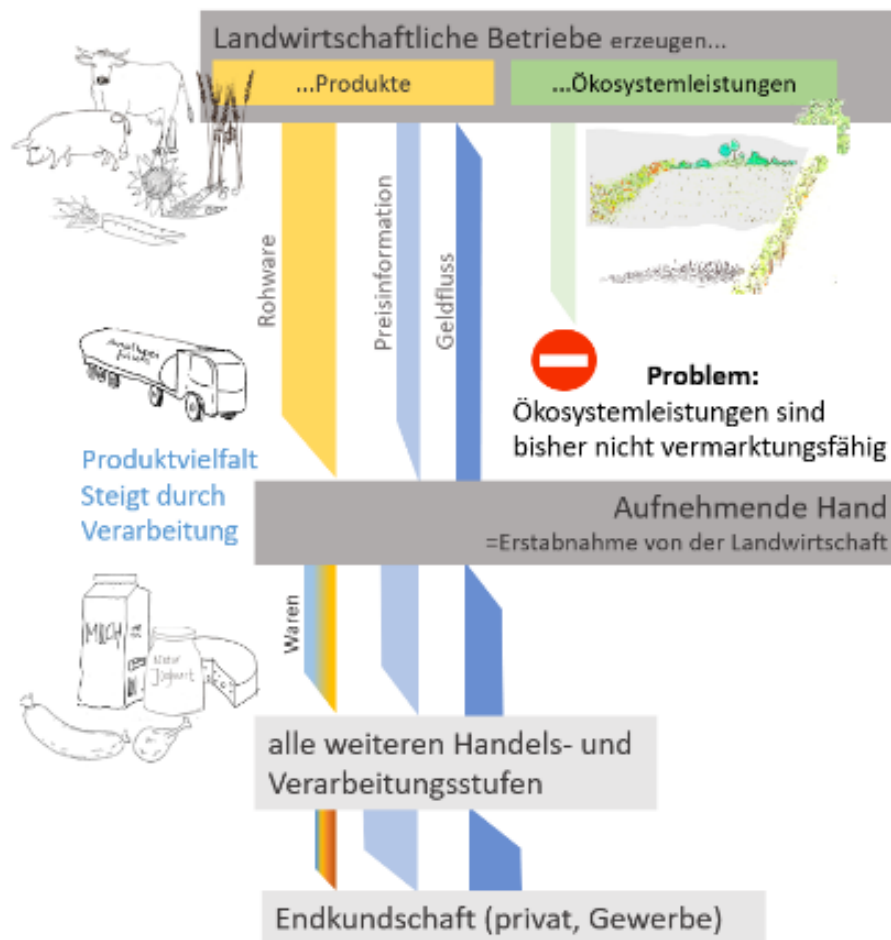
Dafür werden in diesem Materialband im Kapitel 2 die verschiedenen Möglichkeiten für eine Finanzierung beschrieben: eine Weitergabe der Kosten über den Markt ohne politische Unterstützung, die Förderung mit Steuermitteln oder durch eine gesetzlich verankerte Umlage der Maßnahmenkosten, die in Form eines Aufschlags in der Wertschöpfungskette weitergereicht werden. Im Kapitel 3 wird das EEG als Beispiel für eine erfolgreiche Umlage dargestellt und die Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Strom- und Agrarmarkt betrachtet. Kapitel 4 beschreibt das Ökosystemleistungsgesetz (ÖLG) als neuer Ansatz zur Förderung von Biodiversität in der Landwirtschaft. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Ausgestaltung einer ÖLG-Umlage werden in Kapitel 5 analysiert.

2 Neue Finanzierungsquellen zur Förderung der Biodiversität

Eine Reform der GAP ist langwierig und politisch schwerfällig, unter anderem aus diesem Grund ist im Rahmen des Blaupause-Projekts der Fokus auf ein nationales Finanzierungsinstrument gelegt worden. Dieses könnte zeitnah eingeführt werden und ist flexibler in Bezug auf etwaige Anpassungen. Es geht also um eine Ergänzung der Zahlungen im Rahmen der GAP, um in Regionen oder Betrieben, die von der GAP nicht ausreichend erreicht werden zusätzliche Mittel für Biodiversität bereitzustellen. Hier kommen unterschiedliche Finanzierungsquellen in Betracht, nämlich die Weitergabe der Kosten für Biodiversität auf die Produktpreise, eine Förderung mit staatlichen Mitteln aus Steuern oder eine Förderung über eine privatrechtliche Umlage. Steuern und Umlagen sind jeweils finanzielle Abgaben. Sie haben jedoch unterschiedliche Zwecke und Mechanismen und werden deswegen getrennt beschrieben.

2.1 Weitergabe der Maßnahmenkosten über die Produktpreise

Die Landwirtschaft sieht sich mit verschiedenen Herausforderungen konfrontiert, von denen die Stärkung der Biodiversität nur eine ist. Weitere sind die Umsetzung von Tierwohl, Klima- und Umweltschutz. Die Umsetzung dieser Belange führt zu höheren Produktionskosten, die durch die aktuellen Marktpreise nicht gedeckt werden.

Abbildung 2-1 Keine Vergütung von Ökosystemleistungen über den Markt

Quelle: eigene Darstellung

Privatwirtschaftliche Initiativen für mehr Umweltleistungen verteuern in den meisten Fällen das Produkt und es werden in der Regel Premiummärkte bedient. Damit liegt es im Ermessen der Verbraucher*innen, ob sich die Absatzmöglichkeiten für das Produkt mit dem ökologischen Zusatznutzen verbessern oder verschlechtern. Dabei steht oft das Interesse des Handels im Vordergrund, einen Imagegewinn in Sachen Tier- und Umweltschutz für das Unternehmen zu erlangen. Studien zum Verbraucherverhalten und Beispiele aus der Praxis zeigen immer wieder, dass zwischen Einstellung und Handeln eine große Differenz besteht (Enneking 2019). Durch das Labelling bestimmter Umweltleistungen auf Produkte und dem damit verbundenen höheren Preis wird die Verantwortung für die Umgestaltung der Landwirtschaft auf die Verbraucher*innen abgewälzt. Produkte mit positiven Umweltleistungen werden vor allem von engagierten Käuferschichten nachgefragt und bleiben oft in der Nische. Im Rahmen dieses Forschungsvorhabens wurde das benötigte Finanzierungsvolumen für Biodiversitätsmaßnahmen auf 4 bis 6 Mrd. Euro geschätzt (vergl. Diskussionspapier 5 aus diesem Vorhaben, Wirz et al. 2024). Diese Summe für die flächenhafte Erbringung von Agrarumweltmaßnahmen kann nicht über einen kleinen Premiummarkt erfolgen, vielmehr ist eine gesellschaftsweite Kostenübernahme durch eine breiten Marktabdeckung erforderlich.

Können die Kosten einer veränderten Produktionsweise wegen struktureller Besonderheiten des Marktes nicht über die Produktpreise weitergegeben werden, fällt die Aufgabe auf den Staat zurück, diesen Prozess zu organisieren. Da bisher verbindliche Vorgaben für die Landwirtschaft fehlen, für einen ausreichenden Biodiversitätsschutz in der Agrarlandschaft Sorge zu tragen, greift das Argument in Leere, dass eine Verbesserung der Marktstruktur das Problem beheben könnte⁴. Damit bleibt als weitere Möglichkeit die Förderung von Biodiversitätsmaßnahmen aus Steuergeldern oder durch einen nicht-staatlichen Finanzierungsmechanismus.

2.2 Finanzierungsoptionen

Grundsätzlich stehen verschiedene Finanzierungsinstrumente zur Verfügung: Abgaben (Steuern), Sonderabgaben, Umlagen (Preisregelungen) oder freiwillige Märkte (siehe Abbildung).

Abbildung 2-2 Übersicht Finanzierungsinstrumente

Einnahmenseite	Ausgabenseite
- Steuern auf Verbrauch / Umsatz - Ergänzungsabgabe auf das Einkommen („Soli“)	Keine Zweckbindung; allg. Staatshaushalt - GAP, GAK - Ausgabe - Energie & Klima Fonds... „Bauernmilliarde“ - Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz
- Sonderabgabe mit Lenkungsfunktion - Staatlicher Emissionshandel	Zweckbindung der Mittel
- Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion	Solidarzuschlag Finanzierungsfunktion & Zweckbindung
- Privatrechtliche Umlage („EEG“)	Private Vergütung („EEG Einspeisevergütung“)
Freiwilliger Kohlenstoffmarkt	Zweckbindung der Mittel

=staatlich organisiert

= privatwirtschaftlich organisiert

Quelle: eigene Darstellung auf Basis Karpenstein et al. 2021 Rechtsgutachten Tierwohlprämie

Deutschland ist ein Steuerstaat, staatliche Einnahmen werden in der Regel über Abgaben (worunter auch Steuern fallen) erhoben. Die Einnahmen fließen in den allgemeinen Haushalt und können genutzt werden, um staatliche Aufgaben (u.a. den Schutz der Biodiversität nach Art. 20a Grundgesetz) zu finanzieren. Zur Finanzierung der staatlichen Aufgaben kommen beispielsweise die Steuern auf Verbrauch oder Umsatz von Gütern oder eine Ergänzungsabgabe auf das Einkommen in Betracht. Der Vorteil eines solchen Ansatzes wäre, dass in der Regel auf bestehende Strukturen zur Erhebung von Steuern aufgebaut werden kann und somit die administrativen Kosten gering ausfallen. Ein Nachteil ist, dass die Steuereinnahmen für alle staatliche Aufgaben verwendet werden können und nicht für eine bestimmte Verwendung (z. B. den Biodiversitätsschutz) langfristig

⁴ Der Gesetzgeber ist mit dem Gesetz zur Stärkung der Organisationen und Lieferketten im Agrarbereich (AgrarOLkG) bereits im Juni 2021 gegen unlautere Handelspraktiken vorgegangen, die sich gegen die Landwirtschaft wenden. Doch werden laut BMEL weiterhin unlautere Praktiken angewendet, die von den Regelungen im Gesetz nicht erfasst werden und eine Novelle ist vorgesehen (Parlamentsnachrichten des Deutschen Bundestages vom 26.06.2024, <https://www.bundestag.de/presse/hib/kurzmeldungen-1010312>)

und zweckgebunden verausgabt werden dürfen (fehlende Zweckbindung von Steuern). Voraussetzung für die erfolgreiche Umsetzung von Biodiversitätsmaßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen ist aber gerade die Langfristigkeit, d.h. dass die Maßnahmen über Jahre Bestand haben. Die finanzielle Sicherheit kann im allgemeinen Haushalt schlecht gewährt werden, wie die Haushaltsdebatten in jüngster Zeit zeigen. So kann zwar ein Haushaltsgesetzgeber in einem Fördergesetz die Biodiversität fördern, er kann das Fördergesetz aber zeitlich begrenzen oder wieder abschaffen; letzteres kann dann u. a. auch ein neuer Haushaltsgesetzgeber nach einer Wahl.

Zusätzlich gibt es auch private Finanzierungsmechanismen, die trotzdem staatlich initiiert und verankert sind (siehe Kapitel 5.1.1). Dazu zählt auch das Verfahren einer Preisregelung (Umlagefinanzierung). Bekannte Beispiele sind die EEG-Umlage für den Ausbau Erneuerbarer Energien im Stromsektor sowie die Krankenversicherung, Renten und Ausgleichsverfahren für Mutterschaftsaufwendungen in der Sozialpolitik. Vorteil der Umlagen ist ihre Zweckbindung und die Möglichkeit sie derart zu gestalten, dass sie nicht unter das Beihilferecht fallen.

Eine weitere Möglichkeit wäre ein freiwilliger Markt ähnlich zur CO₂-Kompensation von Reisen. Dieses ist jedoch ähnlich zum Premiummarkt für Lebensmittel auf interessierte Verbraucher angewiesen und deswegen im Potential begrenzt erhebliche finanzielle Mittel zu generieren. Auf der Basis von Freiwilligkeit ist daher bisher keine flächendeckende Umsetzung möglich.

Für eine flächendeckenden Umsetzung von Biodiversitätsmaßnahmen sollte die Finanzierung zwei wesentliche Kriterien erfüllen:

- Ausreichend hohe Mittel bereitstellen (Finanzierungsfunktion),
- Langfristige Verlässlichkeit der Förderung durch Zweckbindung gewährleisten,

Steuern können das erforderliche Finanzvolumen bereitstellen, sind jedoch nicht zweckgebunden einsetzbar. Die Zweckbindung kann dagegen bei einer privatrechtlichen Entgeltzahlung gewährleistet werden. Zudem werden die Beiträge auf viele Schultern verteilt und können so das Finanzvolumen aufbringen. Würde man das Instrument einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion wählen, besteht die Schwierigkeit eine homogene Gruppe der Abgabepflichtigen zu bestimmen und deren Finanzierungsverantwortung zu begründen. Bei einer Steuer mit Lenkungsfunktion steht die Finanzierung nicht im Vordergrund und damit kann das erforderliche Finanzvolumen nicht generiert werden (vergleiche Kapitel 5.1.1).

Fokus des Projekts

Vor diesem Hintergrund untersucht das Projekt „Blaupause für die Landwirtschaft“ eine privatrechtliche Umlage am Beispiel des EEGs. Rein formal gesprochen, handelt es sich bei dieser Art der Finanzierung um eine „privatrechtliche Entgeltregelung“. Doch ist in der öffentlichen Diskussion häufiger von einer Umlage die Rede, was den Blick auf den Charakter der Zweckbindung der Mittel und dem jährlich anzustrebenden Ausgleich zwischen Einnahmen und Ausgaben lenkt. In dieser Arbeit, die die Finanzierung von Biodiversitätsmaßnahmen in der Agrarlandschaft betrachtet, wird die Betonung zusätzlich daraufgelegt, dass die Kosten nicht von den Landwirten und Landwirtinnen, sondern von der Gesellschaft getragen werden sollen. Daher werden hier neben dem

Begriff der Umlage bevorzugt auch die Begriffe **Aufschlag oder Aufpreis** verwendet⁵. Das Modell des ÖLG grenzt sich vom früheren Absatzfondsgesetz ab. Bei diesem wurden die Kosten für die Vermarktung durch einen Abschlag auf die Erzeugerpreise gedeckt, d.h. die Kosten wurden durch die Seite der Landwirtschaft aufgebracht.

Box 1 CMA-Abgabe

Absatzförderungsfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft

Die Erhebungsstelle an den Flaschenhals zu legen hat sich in der Vergangenheit bereits bei der CMA-Abgabe bewährt: Der „Absatzförderungsfonds der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft“ wurde als Anstalt des öffentlichen Rechts 1969 nach dem Absatzfondsgesetz gegründet, um den Absatz der deutschen Land- und Ernährungswirtschaft zu fördern. Dabei dienten die gesetzlich beauftragte privatwirtschaftliche "Centrale Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH" (CMA) und die "Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft GmbH" (ZMP) der Umsetzung dieser Aufgaben.

Zur Finanzierung generischer Werbung für Lebensmittel aus deutscher Erzeugung und Vergabe von Gütezeichen wurde von den Landwirtschaftsbetrieben eine „Zwangsabgabe“ erhoben. Diese lag bei etwa 0,4% des Umsatzes mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die Abgaben wurden an den Übergängen der landwirtschaftlichen Produktion zu den nachgelagerten Unternehmen der Agrar- und Ernährungswirtschaft, sprich an den "Flaschenhälsen" erhoben. Weitere finanzielle Mittel stammten insbesondere von der europäischen Union (vgl. (Becker 2006), S. 2).

Inhaltlich ist das Absatzfondsgesetz jedoch im Jahr 2009 für verfassungswidrig und nichtig erklärt worden. Jedoch betreffen die Gründe für das Urteil nicht das ÖLG und müssen hier nicht weiterbehandelt werden.

3 Wie arbeitet das Umlagesystem des EEG im Strommarkt?

Ein erfolgreicher Finanzierungsansatz für den Klimaschutz stammt aus der Energiewirtschaft. Hier hat das EEG den Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland angestoßen und beständig gesteigert. Es ist das zentrale Politikinstrument, mit dem die Energiewende in Deutschland begonnen und ein großes Stück vorangebracht wurde: Ende der 1990er Jahre stand die Stromwirtschaft vor einem Umbruch. Es musste die EU-rechtlich vorgegebene Liberalisierung der Strommärkte umgesetzt werden, und gleichzeitig erforderten Umwelt- und Klimaschutz eine Abkehr von der konventionellen Stromerzeugung. Die Liberalisierung hat durch die Trennung von Netzbetrieb und Erzeugung grundsätzlich den Marktzugang für weitere Stromanbieter ermöglicht, doch hohe Investitionskosten für erneuerbare Energieanlagen und geringe Kosten von fossilen Energieträgern zementierten weiterhin die vorherrschende Situation. Erst die Förderung der Erneuerbaren durch das EEG hat in dieser Situation den Wechsel herbeigeführt. Durch die langfristig gesicherte Einspeisevergütung für regenerativen, klimafreundlichen Strom stieg die installierte Erzeugungsleistung der erneuerbaren Energien und förderte so Innovation und die Kostendegression im Anlagenbau und in der Projektentwicklung. Das System mit festen

⁵ Der Verwendung des Begriffs der Umlage ist im Kontext dieser Arbeit zum ÖLG stets so zu verstehen, dass die Deckung der Umlage nur durch einen Aufpreis auf die Waren an die Kundschaft weitergeleitet wird.

Vergütungen führte dazu, dass auch viele Privatpersonen Geld in solche Anlagen investiert haben, da das Risiko durch das EEG minimiert wurde.

Das EEG hat zum Zweck, die notwendigen finanziellen Mittel einzunehmen, die für die Deckung der hohen Erzeugungskosten⁶ für erneuerbaren Strom notwendig sind. Der regenerative Strom wird dabei nicht über einen Premiummarkt (Ökostrommarkt) gehandelt, sondern undeklariert in das Stromnetz eingespeist. Die Anlagenbetreibenden erhalten eine feste EEG-Einspeisevergütung, die von weitgehend allen Endkunden im Stromnetz aufgebracht wird. Das EEG hat seit seiner Einführung viele Weiterentwicklungen erfahren, um mehr Marktanreize zu setzen und die Kosten des EEG zu begrenzen.

Die hier vorgenommene Darstellung bezieht sich auf das EEG 2012. In den späteren Fassungen des Gesetzes wird ein Teil der EEG-Vergütung über die Börsenerlöse eingesammelt, und die Differenzkosten werden über die Marktprämie finanziert.⁷

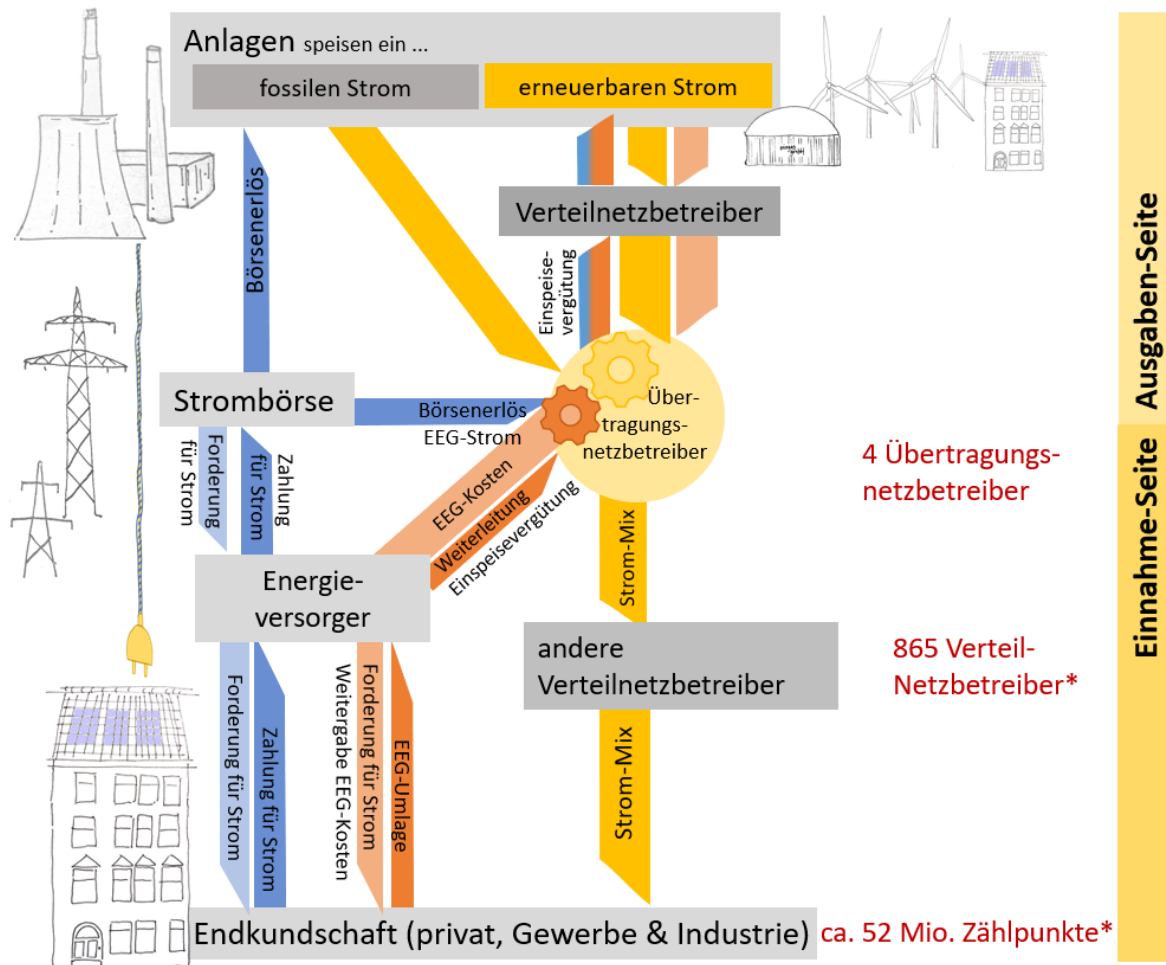
3.1 Grundzüge der Ursprungsfassung des EEG

Abbildung gibt eine Übersicht über die Strom-, Geld- und Informationsflüsse im Strommarkt vom Erzeuger bis zum Verbraucher. Und sie zeigt, wo das EEG ansetzt und durch eine Umlage die genannte Differenz zwischen Erzeugungskosten und Marktpreisen deckt.

⁶ Die höheren Erzeugungskosten resultierten in der Vergangenheit aus höheren Investitionskosten als für konventionelle Energieanlagen. Die Betriebskosten liegen dagegen bei den erneuerbaren Energien niedriger, mit Ausnahme einiger Biomassekraftwerke.

⁷ Dieser Schritt wurde zur Senkung der Umlagekosten eingeführt. Zuvor wurden sämtliche Kosten durch die Umlage gedeckt.

Abbildung 3-1 Strom-, Informations- und Geldflüsse im EEG



Quelle: eigene Darstellung Öko-Institut auf Basis von Kahles et al 2021, *rote Schrift Angaben von Statista 2022
Keine Forderungen von der Erzeugungsseite an die Strombörse, da sich die Vergütung jeweils am teuersten eingesetzten Kraftwerk orientiert (Merit-Order-Prinzip).

Der Strommarkt ist ein Markt mit hohem Abstimmungsbedarf - welche Informationen fließen?

Strom kann nur schlecht gespeichert werden. D. h. in dem Moment, wo er erzeugt wird, muss er größtenteils auch verbraucht werden. Das Mengenmanagement von Angebot und Nachfrage ist daher eine komplexe Aufgabe und erfolgt im Minutentakt. Je mehr erneuerbare Energien im Netz sind, desto größer sind die Angebotsschwankungen und desto anspruchsvoller ist die Aufgabe, Produktion und Erzeugung zu jedem Zeitpunkt in Deckung zu bringen. Hierfür werden sog. Bilanzkreise gebildet, die ausgeglichene Fahrpläne aufweisen müssen. Daher müssen alle Erzeugungs- und Verbrauchsmengen prognostiziert und von den Bilanzkreisverantwortlichen an den Übertragungsnetzbetreiber gemeldet werden. Die Übertragungsnetzbetreiber sind für die Organisation der nötigen Ausgleichsenergie zuständig.

Diesen hohen Abstimmungsbedarf zwischen Produktion und Erzeugung macht sich das EEG für die Organisation der EEG-Umlage zunutze: Bei insgesamt nur vier Übertragungsnetzbetreibern laufen sämtliche Informationen zur Stromeinspeisung und Vergütung für das EEG im Bundesgebiet zusammen. Daher setzt das EEG an dieser Stelle – gewissermaßen einem Flaschenhals – mit seiner Verpflichtung zur transparenten Ermittlung und Erhebung der Umlage an. Die Kostendifferenz zwischen Einnahmen und Ausgaben für den grünen Strom wird über alle verkauften Kilowattstunden

umgelegt. Auf diese Weise werden die Endverbraucher auf gleiche Weise finanziell durch den Ausbau erneuerbarer Energien belastet, unabhängig davon, ob in ihrer Region tatsächlich der Ausbau stattgefunden hat.

3.2 Unterschiede zwischen Strommarkt und Agrarmarkt

Das EEG beinhaltet verschiedene Mechanismen, mit deren Hilfe die Hemmnisse beim Ausbau erneuerbarer Energien überwunden werden konnten. Inwiefern können diese Mechanismen auf den Markt für landwirtschaftliche Güter übertragen werden und damit die Idee einer Umlage zur Finanzierung von Biodiversitätsmaßnahmen?

Die **Zahlung für den Zusatzaufwand** wird im EEG als Vergütung pro Kilowattstunde eingespeisten Strom gewährt. Bei der Übertragung auf den Landwirtschaftssektor muss beachtet werden, dass die Biodiversitätsmaßnahme vergütet werden und nicht die produzierten landwirtschaftlichen Produkte. Im Gegenteil, Biodiversitätsmaßnahmen sind mit einer Extensivierung der Landwirtschaft verbunden und führen daher eher zu einer Reduktion der Produktion pro Fläche.

Die **Aufpreisbildung und Umlage des Aufpreises** können ebenfalls übertragen werden. Der nötige Aufpreis ergibt sich aus der Summe der Vergütungen für die Durchführung von Biodiversitätsmaßnahmen. Zwar sind landwirtschaftliche Produkte vielfältiger Vielfalt als Strom, doch können diese in eine einheitliche Bezugsgröße umgerechnet werden. Dies können beispielsweise Getreideeinheiten (vergleiche Kapitel 4.1.2) oder der physiologische Brennwert (Joule, Kalorien) sein.

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für den Ausbau der Erneuerbaren Energien war die **Abnahmeverpflichtung**, da der netzgebundene Strom nicht an verschiedene Abnehmer geliefert werden kann, sondern nur an den regionalen Netzbetreiber. Landwirtschaftliche Güter sind frei handelbar und nicht netzgebunden.

Der **langfristige Vergütungszeitraum** von 20 Jahren im EEG hat die Investition in erneuerbare Energien zu einer sicheren Anlage gemacht. Da insbesondere Windräder und Photovoltaikanlagen durch hohe Investitionskosten und niedrige Produktionskosten gekennzeichnet sind, kann durch den langen Vergütungszeitraum die Refinanzierung der Investitionskosten sichergestellt werden. Biodiversitätsmaßnahmen sind demgegenüber durch unterschiedlich lange Laufzeiten und Investitionskosten gekennzeichnet. Ein einheitliches Vorgehen ist daher nicht für sämtliche Maßnahmen sinnvoll und es sollte differenzierte Laufzeiten geben. So gibt es beispielsweise Maßnahmen, wie Blühstreifen oder ein Lichtacker (Acker mit höherem Reihenabstand), bei denen ein landwirtschaftlicher Betrieb von Jahr zu Jahr neu entscheiden kann, in welchem Umfang die Maßnahme durchgeführt werden soll. Solange ausreichend viele Flächen in einer Region angelegt werden, können diese von Jahr zu Jahr auf der Fläche „wandern“. Anders ist dies bei mehrjährigen Pflanzungen wie z. B. Hecken.

Die **Vergütungsdegression** im EEG wurde dem erwarteten Kostenrückgang Rechnung getragen, der mit zunehmender Produktion und Erfahrung für neue Technologien einsetzt. Es ist nicht zu erwarten, dass für Biodiversitätsmaßnahmen vergleichbare Effizienzgewinne möglich sind und damit eine Kostendegression erfolgt. Die größten Kosten sind die Einnahmeausfälle durch eine Reduktion der landwirtschaftlichen Produktion. Die Umsetzungskosten fallen durchgehend an und sind in ihrer Höhe von der Entwicklung der Märkte für landwirtschaftliche Produkte abhängig.

Das EEG sieht **keine Kennzeichnung** von EEG-Strom vor, da der Strom aus EEG-Anlagen dem allgemeinen Strommix hinzugefügt wird und die Kosten auf den allgemeinen Stromverbrauch umgelegt werden. Die Rechnung des Stromanbieters hat aber den Anteil erneuerbaren Energien ausgewiesen, der über das EEG gefördert wurde. Analog würde auch im Landwirtschaftssektor keine Kennzeichnung der Produkte erfolgen, auf die der Aufpreis umgelegt wird. Eine Kennzeichnung der Flächen („Dieser Blühstreifen wurde durch das Ökosystemleistungen-Gesetz gefördert“) ist dagegen möglich. Dies ist mit einem vertretbaren Aufwand umsetzbar und könnte die Sichtbarkeit und Akzeptanz einer Biodiversitätsumlage erhöhen.

Das EEG erlaubt **keine Doppelvermarktung**. Strom aus EEG-Anlagen kann nicht als Ökostrom an die Kunden weiterverkauft werden. Die Produkte von landwirtschaftlichen Betrieben die ÖLG-finanzierte Maßnahmen umsetzen, dürften entsprechend nicht als biodiversitätsfördernde Produkte über einen Premiummarkt vermarktet werden. Eine gewisse „Grauzone“ entsteht bei geförderten Maßnahmen auf Ökobetrieben, die allerdings dadurch eingegrenzt werden kann, dass nicht alle Biodiversitätsmaßnahmen des ÖLG für Ökobetriebe zur Verfügung stehen, beispielsweise der Verzicht auf synthetischen Pflanzenschutz, der ohnehin im Ökolandbau untersagt ist.

Das EEG enthält für die energieintensive Industrie umfangreiche **Ausnahmeregelungen**, um die Stromkosten für die energieintensive Industrie zu begrenzen. Es könnten auch bei einer Übertragung auf den Landwirtschaftssektor Ausnahmen vorgesehen werden, z.B. könnte die Direktvermarktung von landwirtschaftlichen Produkten vom Aufschlag ausgenommen werden. Letztendlich ist dies eine politische Entscheidung.

Das EEG hat zunächst keine Sonderregelungen für den **Außenhandel**, später wurde die Möglichkeit der Förderung von Anlagen im Ausland aufgenommen, verbunden mit Auflagen zum Netzanschluss und der Übertragungskapazität ins Inland. Ein Förderinstrument, das Lebensmittel mit einem Aufschlag versieht, muss in viel größerem Maße von Anfang an auf Kompatibilität mit den Regeln der Welthandelsorganisation sowie der EU-Abkommen zu Wettbewerb und Freihandel geprüft werden.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Elemente des EEGs überwiegend auch auf die Landwirtschaft **übertragen werden können**.

Das EEG in seiner Ursprungsfassung wurde in gewisser Weise Opfer seines eigenen Erfolges. Der Ausbau der Erneuerbaren lief wesentlich schneller als gedacht und damit sanken die Investitionskosten für erneuerbaren Energien erheblich während die Vergütungssätze nicht schnell genug angepasst wurden. Dadurch ist die EEG-Umlage über die Jahre stark gestiegen und wurde so zu einem politischen Streitpunkt, auch wegen der Belastung für Haushalte mit geringem Einkommen. Eine Biodiversitätsumlage in der Landwirtschaft müsste **regelmäßig evaluiert** werden, um Mitnahmeeffekte innerhalb der Wertschöpfungskette auszuschließen. Belastungen für Haushalte mit geringem Einkommen sind möglichst auszugleichen.

4 Ausgestaltung des Ökosystemleistungen-Gesetz (ÖLG)

Da der Markt für landwirtschaftliche Güter anders organisiert ist als der Strommarkt, befasst sich dieses Kapitel mit den Voraussetzungen, Aufgaben und notwendigen Institutionen eines ÖLG.

Wie funktioniert das hier angedachte ÖLG? Die Kosten der Biodiversitätsmaßnahmen sollen über einen Umlagemechanismus als Aufpreis auf die Produkte in die Wertschöpfungskette gebracht werden. Das Modell kann in eine Ausgabenseite und in eine Einnahmenseite eingeteilt werden:

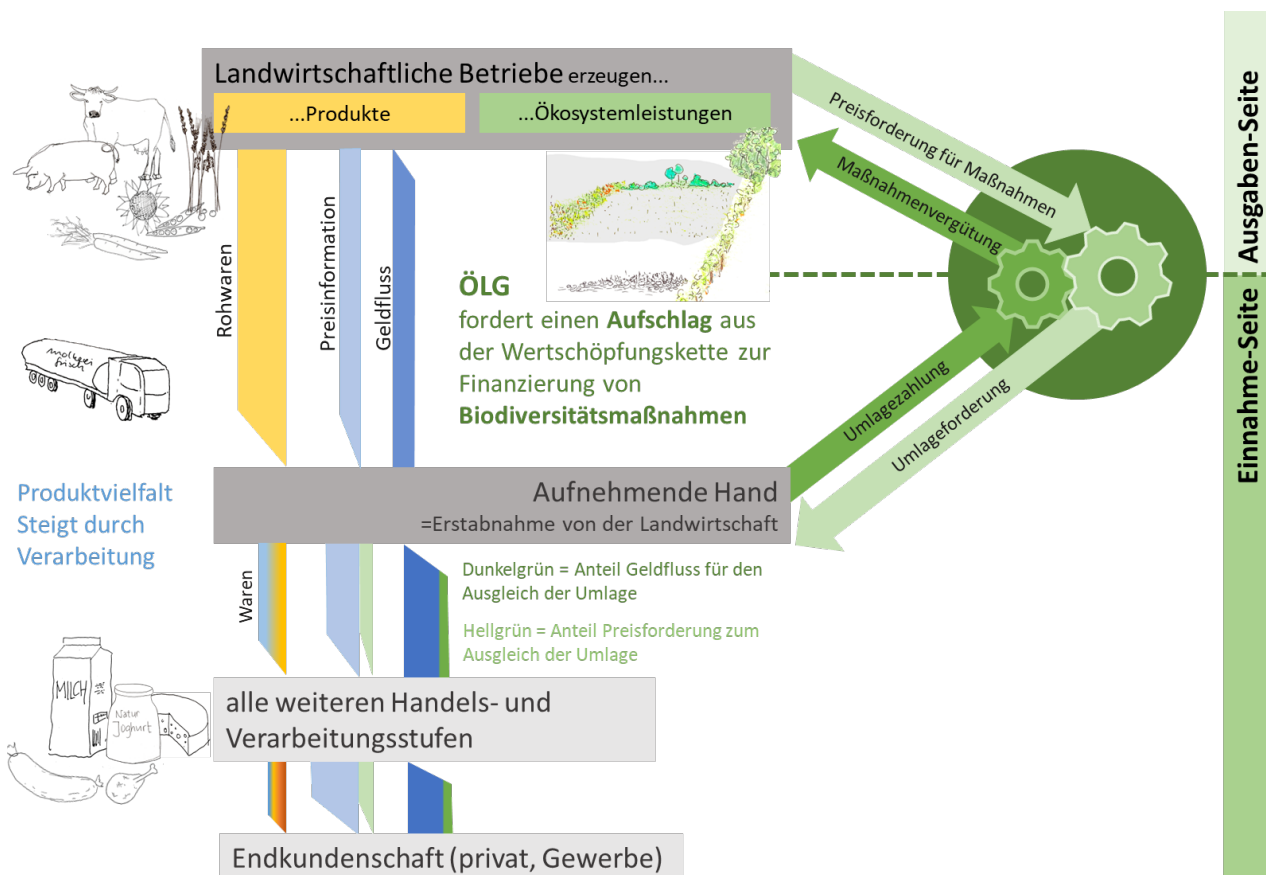
Die landwirtschaftlichen Betriebe sollen für die Umsetzung von Biodiversitätsmaßnahmen in einem angemessenen Umfang entlohnt werden. Die **Ausgabenseite** umfasst daher alle Aktivitäten, die mit der Ausgabe von Geldern verbunden sind. Dazu zählen die Ermittlung der Maßnahmenkosten, die Umsetzung der Maßnahmen und die Vergütung der Maßnahmen. Vergütungsanspruch für die Erbringung von Biodiversitätsmaßnahmen auf der Ausgabenseite:

Auf der **Einnahmenseite** wird die Geldbeschaffung sichergestellt. Hierfür gibt es eine gesetzliche Verpflichtung zur Erhebung und Abführung der ÖLG-Umlage. Für die Einnahmenseite sind zwei zentrale Aspekte zu regeln: Welche Akteur*innen der Wertschöpfungskette sollen zur Zahlung des Aufpreises verpflichtet werden und wie könnte der Umlagemechanismus aussehen, durch den die Maßnahmenkosten auf die Produkte verteilt werden?

An einer zentralen Stelle müssen die Informations- und Geldströme beider Seiten zusammenfließen, um die Höhe ÖLG-Umlage zu ermitteln und die Kosten auszugleichen. Die Betriebe der aufnehmenden Hand bilden zwar für den Warenverkehr einen Flaschenhals, stehen aber untereinander nicht im Austausch über die Mengen, da Agrarprodukte nicht netzgebunden und mindestens begrenzt lagerfähig sind. Somit fehlt der „allwissende Marktakteur“, analog zu den Übertragungsnetzbetreibern im Strommarkt.

Damit wird die gesamte Organisation des ÖLG jenseits der eigentlichen Wertschöpfungskette notwendig. Dieses Ablaufschema veranschaulicht Abbildung 4-1.

Abbildung 4-1: Aufbau des ÖLG



Quelle: Eigene Darstellung Öko-Institut

Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden. stellt das skizzierte Modell einer Umlage von nicht gedeckten Kosten in der Landwirtschaft auf die aufnehmende Hand graphisch dar. Ergänzend zu den bestehenden Wertschöpfungsketten mit ihren Waren-, Geld- und Informationsflüssen ist es die Aufgabe des Instruments (rechts in grün), die Maßnahmenkosten (Euro pro Fläche) über einen Umlagemechanismus zu produktbezogenen Kosten (in Euro pro Einheit Rohprodukt) umzulegen.

4.1 Die Einnahmenseite (Ermittlung und Erhebung der ÖLG-Umlage)

Die Kosten der Biodiversitätsmaßnahmen werden über einen Umlagemechanismus als Aufpreis auf die Produkte in die Wertschöpfungskette gebracht.

Für die Einnahmenseite sind damit zwei zentrale Aspekte zu regeln:

1. Welche Akteure der Wertschöpfungskette sollen zur Zahlung des Aufpreises verpflichtet werden und
2. Wie könnte der Umlagemechanismus aussehen, durch den die Maßnahmenkosten auf die Produkte verteilt werden.

4.1.1 Geeignete Marktteilnehmer für eine Zahlungsverpflichtung

Die Zahlungsverpflichtung kann entweder bei den Erzeugern der landwirtschaftlichen Produkte, bei der Verarbeitung der Produkte oder beim Verkauf an die Endverbraucher erhoben werden. Dabei unterscheiden sich diese sowohl in Bezug auf die Zahl der Akteure wie die Zahl der landwirtschaftlichen Produkte. Um den Verwaltungsaufwand in Grenzen zu halten, sollte die Umlage an der Stelle in der Wertschöpfungskette erhoben werden, bei der die Produktvielfalt begrenzt ist und die eine möglichst kleine Zahl von verpflichteten Betrieben erfasst.

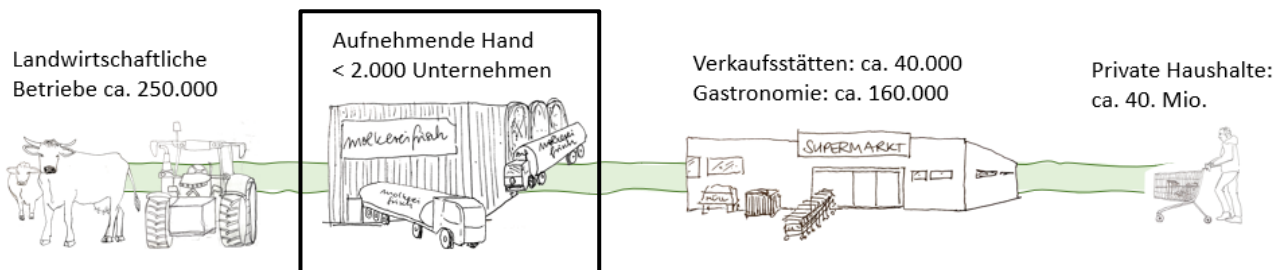
Die Landwirtschaft erzeugt eine Vielzahl verschiedener Produkte. Da ist zunächst die der Pflanzenbau, bei dem durch verschiedene Fruchtfolgen jährliche Variationen der Produktion entstehen können. Hinzu kommen die Produkte aus der Tierhaltung. Entlang der Wertschöpfungskette nimmt die Produktvielfalt durch die Weiterverarbeitung mit jeder Stufe zu.

Zur Vielfalt der Produkte kommt die Zahl der Betriebe: Es gibt ca. 255.000 landwirtschaftliche Betriebe in Deutschland (siehe Tabelle 4-1). Nur ein kleiner Teil davon vermarktet seine Produkte direkt an Endkund*innen. Der Großteil der Rohwaren wird an die sogenannte aufnehmende Hand vertrieben, das sind Molkereien, Schlachtereien, Getreidelagern, Getreidemühlen, Zuckerfabriken und Ölmühlen. Relevante Mengenströme an Rohprodukten gehen über ca. 1.300 Unternehmen. Hinzu kommen die Abfüllunternehmen, beispielsweise für Kartoffeln und Eier, wofür es keine hinreichende Statistik gibt. Sie sind die zentralen Warenknoten in der Vermarktung, d.h. die Stellen in der Wertschöpfungskette, an denen möglichst viel Ware bei einer möglichst kleinen Zahl an Akteuren gehandelt wird. Von der aufnehmenden Hand gehen die Produkte zum Teil direkt und zum Teil über den Umweg weiterer Verarbeitung in den Handel und die Gastronomie. Die Zahl der Verkaufsstellen und Gastronomiebetriebe ist wieder wesentlich höher (ca. 200.000).

Mit der aufnehmenden Hand besteht ein „Flaschenhals“, der die Erhebung der Umlage auf alle verkauften Rohwaren ermöglicht. Die Erhebung von Preiselementen an der Stelle der aufnehmenden Hand ist beispielsweise auch auf Basis des Absatzfondsgesetzes von der Centralen

Marketinggesellschaft der deutschen Agrarwirtschaft mbH (CMA) genutzt worden, siehe auch Box 1.⁸

Abbildung 4-2: Schematische Darstellung des „Flaschenhalses“ bei der aufnehmenden Hand



Quelle: Eigene Abbildung Öko-Institut

⁸ Allerdings mit dem Unterschied, dass es sich dabei um einen Abschlag auf den Erzeugerpreis (Zwangsabgabe für die Produzenten) zur Finanzierung generischer Werbung für Lebensmittel aus deutscher Erzeugung handelte und nicht um einen Aufschlag entlang der Wertschöpfungskette zur Finanzierung von Biodiversitätsmaßnahmen.

Tabelle 4-1: Anzahl der Akteure auf den verschiedenen Ebenen der landwirtschaftlichen Wertschöpfung

Akteure	Differenziert	Anzahl
Landwirtschaftliche Betriebe	Gesamt	Ca. 255.000
Aufnehmende Hand	Gesamt	Ca. 1.300
	Getreidemühlen	185
	Mälzereien	45
	Stärkeverarbeiter	9
	Bioethanolhersteller	9
	Ölmühlen	46
	Schlachthöfe	317
	Molkereien	215
	Zuckerfabriken	18
	Kartoffelabpacker und -verarbeiter	#?
	Mischfutterhersteller	276
	Saatgutunternehmen	150
	Eierabpackstellen	?
Verkaufsstätten	Gesamt	Ca. 200.000
	Lebensmitteleinzelhandel	37.551 Verkaufsstätten
	Gastronomieunternehmen	158.000
Endkundschaft	Gesamt	Ca. 40 Mio.
	Privathaushalte	40 Mio. Haushalte

Die hier dargestellten Betriebe der aufnehmenden Hand repräsentieren einen Großteil der landwirtschaftlichen Flächennutzung in Deutschland.

Quellen: Darstellung Öko-Institut auf Basis von BLE 2021, BMEL 2021, WVZ/VdZ 2022, Statista 2022a, EHI Retail 2022, Statista 2022b

Die großen Warenströme bilden sieben Rohwarengruppen: Getreide, Milch, Fleisch, Ölfrüchte, Zuckerrüben, Kartoffeln und Eier. Damit ist gemeint, dass die Herstellung dieser Produkte den Großteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Anspruch nimmt (vergleiche Kapitel 4.6.1.).

Angesichts der überschaubaren Anzahl an Unternehmen auf der Stufe der aufnehmenden Hand und die geringere Produktvielfalt, ist dies der am besten geeignete Punkt, um die ÖLG-Umlage einzuziehen.

Die aufnehmende Hand soll im ÖLG verpflichtet werden die ÖLG-Umlage zu zahlen. Die Weitergabe der Umlagekosten von der aufnehmenden Hand in die Wertschöpfungskette hinein ist dagegen nicht als Bestandteil des ÖLG geplant, sondern sie bleibt dem Markt überlassen.

4.1.2 Die Getreideeinheit zur Ermittlung der Umlagehöhe für unterschiedliche Produkte

Die landwirtschaftlichen Betriebe erhalten für die Durchführung von Biodiversitätsmaßnahmen eine Vergütung, die Maßnahmenkosten pro Hektar ansetzt. Die Kosten hierfür werden mit Hilfe des ÖLG-Aufschlags bei der aufnehmenden Hand eingeholt. Angesichts der Produktvielfalt, die bei der

aufnehmenden Hand ankommt (Getreide, Milch, Fleisch, Ölfrüchte etc.) und mit zunehmender Verarbeitung weiter ansteigt (Butter, Käse, Haferflocken etc.), stellt sich die Frage, wie die Umlagenhöhe in Bezug auf einzelne Produkte ermittelt werden kann.

Die Agrarstatistik wendet Aggregationsverfahren an, um verschiedene Produkte auf ein gemeinsames Merkmal umzurechnen bzw. zu einem einheitlichen Wert zusammen zu fassen. Das wohl gängigste Verfahren hierfür stellt die Umrechnung in sog. Getreideeinheiten dar, das detailliert von (Schulze Mönking et al. 2010) beschrieben wird. Demnach „*diente der Getreideeinheitenschlüssel zur Dokumentation der landwirtschaftlichen Produktionsleistung, zur Abschätzung der Versorgungslage im Rahmen von Versorgungsbilanzen und Selbstversorgungsgraden oder zur Erfassung und Darstellung von Stoffströmen in der Agrarwirtschaft.*“ Hierbei wird eine Bewertung der Produkte auf der Basis ihres Energiegehaltes vorgenommen. Eine Getreideeinheit entspricht dem Futterwert von Gerste. Der Energiegehalt eines Produkts wird somit immer⁹ in Relation zu Gerste angegeben. Eine Dezitonne (dt) Weizen entspricht z.B. 1,04 dt Gerste.

Eine Besonderheit stellt die Betrachtung von tierischen Erzeugnissen dar. Diese werden nicht nach ihrem eigenen Energiegehalt bewertet, sondern über den Energiegehalt des Futters, das zu ihrer Erzeugung notwendig ist. Damit erhält das tierische Produkt einen direkten Flächenbezug. Dies hat den Vorteil, dass auch die Verwendung hofeigener Futtermittel mit der Getreideeinheit als Umlagegröße adäquat abgebildet ist.

Die Getreideeinheit ist damit eine gut geeignete Bemessungsgröße zur Erhebung der ÖLG-Umlage für unterschiedlichste Produkte. Beispiele für die Getreideeinheiten für ausgewählte Rohprodukte befinden sich in Tabelle 4-2.

Tabelle 4-2 Getreideeinheiten für ausgewählte Rohprodukte

Produkt	Wert in Getreideeinheiten
100 kg Gerste	1
100 kg Weizen	1,04
100 kg Kartoffeln	0,22
100 kg Zuckerrüben	0,23
100 kg Körnerraps	1,3
100 kg Vollmilch	0,80
100 kg Eier	2,28
100 kg Schwein	3,06
100 kg Rinder aller Altersklassen	5,9

Anmerkung: Eine Dezitonne (dt) entspricht 100 kg. Die GE für Rinder, Schweine, Geflügel beziehen sich auf das Lebendgewicht

Quelle: BMEL 2024: Tabelle 3120100

⁹ Der Getreideeinheitenschlüssel wurde 2010 überarbeitet, um Nutzungsalternativen für Biomasse (Nahrung, Futter, Biomasse) und Kaskadennutzung besser abbilden zu können.

4.1.3 Erhebung der Umlage

Die Abführung der ÖLG-Umlage an die Geldstelle erfolgt in mehreren Schritten: Zunächst melden die verpflichteten Unternehmen sämtliche verkauften Mengen am Warenausgang an die Geldstelle.

Diese ermittelt anhand des Warenabsatzes die Höhe der zu zahlenden Umlage für das Unternehmen (vergl. Kapitel 4.5.3) und erhebt eine entsprechende Forderung. Die Unternehmen der aufnehmenden Hand leisten die ÖLG-Zahlung an die Geldstelle.

Die Herausforderung besteht darin, ein System zu schaffen, bei dem das Risiko eines Verstoßes gegen die Warenverkehrsfreiheit minimiert ist und bei dem trotzdem keine Unterscheidung in inländische und importierte Waren erforderlich ist.

4.1.4 Rechtliche Voraussetzungen für die Ausgestaltung der Einnahmenseite

Zur Ausgestaltung der Einnahmenseite ist insbesondere aus verfassungsrechtlicher und europarechtlicher Sicht zu klären, ob und wie der Bundesgesetzgeber im ÖLG eine Regelung zur Erhebung von Geldzahlungen bei der aufnehmenden Hand einführen darf. Die Prüfung umfasst die folgenden Fragen:

- Ist die Einführung einer ÖLG-Umlage mit dem Finanzverfassungsrecht vereinbar und hat der Bund die Gesetzgebungskompetenz zu ihrer Einführung?
- Ist die Erhebung einer ÖLG-Umlage bei der aufnehmenden Hand mit den Grundrechten vereinbar, verstößt sie nicht gegen das Grundrecht auf freie Berufsausübung in Art. 12 GG, den allgemeinen Freiheitsgrundsatz in Art. 2 Abs. 1 GG sowie den Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 Abs. 1 GG?
- Ist die Erhebung der ÖLG-Umlage mit der EU-Warenverkehrsfreiheit vereinbar?

Gesetzgebungskompetenz und Finanzverfassungsrechtliche Zulässigkeit (siehe 5.1)

Die Förderung der Biodiversitätsmaßnahmen soll nicht als Steuer oder Sonderabgabe ausgestaltet werden, sondern unabhängig vom staatlichen (Bundes-)Haushalt erfolgen und zusätzlich zur nationalen und europäischen Agrar-Förderung gewährt werden. Dafür bietet es sich an, die ÖLG-Umlage als preisrechtliche Regelung auszugestalten. Dies setzt voraus, dass die Zahlungsströme nur zwischen „Privaten“ erfolgen und keine Mittelzuweisung an die öffentliche Hand erfolgt.

Bei einer preisrechtlichen Regelung bedarf es keiner Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 1 GG. Vielmehr reicht die Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes aus. Diese ergibt sich aus einer Mosaikkompetenz zur Regelung von „Naturschutz und der Landschaftspflege“ (Art. 74 Nr. 29 GG), der „Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung“ (Art. 74 Nr. 17 GG) sowie dem „Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere“ (Art. 74 Nr. 20 GG).

Vereinbarkeit mit den Grundrechten (siehe 5.2)

Die Verpflichtung der aufnehmenden Hand, also der Eigentümer der Mühlen, Schlachtbetriebe etc., eine ÖLG-Umlage zu erheben und abzuführen, ist ein Eingriff in ihre unternehmerische Tätigkeit, und zwar in ihre freie Preisbildung, und stellt einen Eingriff in ihre Berufsausübungsfreiheit dar. Dieser Eingriff ist gerechtfertigt und kann verhältnismäßig ausgestaltet werden. So dient die ÖLG-Umlagepflicht einem legitimen Zweck, da mit ihr biodiversitätsschützende Maßnahme auf den

landwirtschaftlichen Anbauflächen finanziert werden sollen. Der Biodiversitätsschutz ist Bestandteil des in Art. 20a GG festgeschriebenen Staatsziels „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“. Die Verhältnismäßigkeit kann bejaht werden, weil die Erhebung der Umlage auf der Verarbeitungsstufe der aufnehmenden Hand – im Vergleich zu anderen Verarbeitungsstufe - erforderlich ist. Die Erhebung und Abführung der Umlage kann der aufnehmenden Hand zugemutet werden, da sie ein spezifisches Näheverhältnis zu der Gemeinwohlaufgabe „Biodiversitätsschutz“ hat. Für die Frage, ob die Umlage angemessen ist, kommt es entscheidend auf die Kostenbelastung der aufnehmenden Hand sowie auf die Ermittlungs-, Auskunft-, Berichts- und Dokumentationspflichten an, die der aufnehmenden Hand mit der ÖLG-Umlage erwachsen. Vorliegend wird davon ausgegangen, dass die geschätzte Umlagenhöhe sich im Rahmen der ohnehin bestehenden Preisschwankung für Lebensmittel hält und deshalb zu keiner unangemessenen Kostenbelastung der aufnehmenden Hand führt. Aufgrund der „Einfachheit“ der Bemessungsgrundlage für die ÖLG-Umlage (Getreideeinheit pro spezifisches Lebensmittel der 1. Verarbeitungsstufe) und deren Festsetzung durch die Geldstelle, wird davon ausgegangen, dass die Auskunft- und Dokumentationspflichten grundsätzlich bürokratiearm ausgestaltet werden können.

Ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz in Art. 3 Abs. 1 GG ist weder im Verhältnis zu anderen möglichen Umlagepflichtigen in der Wertschöpfungskette noch zwischen den Betrieben der aufnehmenden Hand untereinander ersichtlich. Insbesondere ist die Höhe der ÖLG-Umlage pro Getreideeinheit bundesweit gleich.

Vereinbarkeit mit der EU-Warenverkehrsfreiheit (siehe 5.5)

Die landwirtschaftlichen Rohwaren, die von der aufnehmenden Hand verarbeitet werden, sowie die daraus hergestellten Lebensmittel sind Waren, für die der freie Warenverkehr innerhalb der EU durch die Art. 28 ff. des AEUV zu garantieren ist. Wird die Warenverkehrsfreiheit durch staatliche Maßnahmen anlässlich des Grenzübertritts behindert, sind diese Maßnahmen unzulässig. Bei der staatlich eingeführten ÖLG-Umlage kann es sich um eine solche Behinderung der Warenverkehrsfreiheit handeln. Denn wird die ÖLG-Umlage bei der Wareneingangsseite der aufnehmenden Hand erhoben, sind auch importierte landwirtschaftliche Rohwaren betroffen, und ein Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit ist möglich. Wird für die Erhebung der ÖLG-Umlage hingegen der Warenausgang, die verarbeiteten Waren (Mehl, Käse, Joghurt), gewählt, ist nicht von einem Verstoß auszugehen, denn die hergestellten Waren sind rechtlich nicht mit den landwirtschaftlichen Rohwaren identisch, durch Vermischung und Verarbeitung wurden neue Waren hergestellt (Calliess und Ruffert 2022, Art. 30 AEUV, Rn. 7). Die Erhebung der ÖLG-Umlage erfolgt dann nicht mehr auf die importierten Waren, sondern auf inländische Waren, und eine Erhebung anlässlich des Grenzübertritts dürfte auch zu verneinen sein.

Der Nachteil, beim Warenausgang der ersten Verarbeitungsstufe anzusetzen ist, dass die ÖLG-Umlage auf eine größere Anzahl von Produkten erhoben werden muss. Dafür kann z. B. der Anteil dieser an der Ausgangsrohware zu Grunde gelegt werden. Dadurch erhöht sich der Aufwand der Nachweisführung geringfügig. Würde der Aufschlag beim Wareneingang, bei den Rohwaren, angesetzt, müssten weniger Produkte unterschieden werden.¹⁰ Die folgende Abbildung 4-3 zeigt am Beispiel für Getreide die zunehmende Produktvielfalt nach der ersten Verarbeitungsstufe.

¹⁰ Beispielsweise wird Rohmilch nach der ersten Verarbeitungsstufe in sechs verschiedenen Oberkategorien unterschieden (Frischmilcherzeugnisse, Butter, Käse, Industriemilch, Kondensmilcherzeugnisse, Milchpulver). Bei Getreide sind es nach der ersten Verarbeitungsstufe z. B. Mehle verschiedener Mahlgrade, Flocken, Stärke. Aber für alle diese Produkte sind stoffliche Nutzungsgrade bekannt, und eine Umrechnung in das jeweilige Endprodukt ist einfach möglich.

Abbildung 4-3: Steigende Komplexität durch die Umlagepflicht am Warenausgang am Beispiel einer Mühle



Quelle: Eigene Darstellung, Öko-Institut

Eine rechtliche Unsicherheit besteht bei dieser Interpretation allerdings, da der Aufschlag sich nicht auf den innergemeinschaftlichen Handel auswirken darf. Allerdings ist zu beachten, dass selbst wenn der ÖLG-Aufschlag sich auf den innergemeinschaftlichen Handel auswirkt und die Warenverkehrsfreiheit beeinträchtigt, wäre dieser Eingriff durch den Zweck des Biodiversitätsschutzes zu rechtfertigen, wenn eine verhältnismäßige Ausgestaltung des Aufschlags möglich ist. Die Warenverkehrsfreiheit steht dem Aufschlag im Ergebnis also nicht entgegen. Vergleiche Ausführungen dazu im Kapitel der juristischen Analyse (siehe Kapitel 5.3.5).

Die Weitergabe der Mehrkosten in den Markt wird nicht durch das ÖLG geregelt. Die Unternehmen könnten beispielsweise Aufschläge auf das Inlandsgeschäft beschränken, um Wettbewerbsnachteile auf dem internationalen Markt zu vermeiden.

Die Höhe der ÖLG-Zahlung richtet sich nach den abgesetzten Mengen der Produkte im Unternehmen und der Höhe der ÖLG-Umlage pro Getreideeinheit im jeweiligen Jahr. Für die Produkte muss jeweils die Getreideeinheit festgelegt werden.

4.2 Die Ausgabenseite (Umsetzung und Finanzierung von Maßnahmen)

Ziel des ÖLGs ist ein wesentlicher Beitrag zur Erreichung der Biodiversitätsziele. Maßnahmen zur Förderung von Biodiversität können nur dann ihre volle Wirkung entfalten, wenn sie im räumlichen Zusammenhang stehen und zudem die Maßnahmen sich nicht nur auf einen bestimmten Raum beschränken.

Im Folgenden werden zunächst die Notwendigkeit für eine regionale Koordination von Biodiversitätsmaßnahmen herausgearbeitet (Kapitel 4.2.1). Diese Koordination soll nach dem holländischen Vorbild über regionale Maßnahmenstellen erfolgen, ihre Aufgaben werden in Kapitel 4.2.2 beschrieben. Die rechtlichen Voraussetzungen für eine Förderung neben der GAP werden in Kapitel 4.2.4 dargestellt.

4.2.1 Effizienter Naturschutz erfordert regionale Abstimmung und Zusammenarbeit

Die Umsetzung einer einzelnen biodiversitätsfördernden Maßnahme hat keine Erfolgsgarantie, da diese in der Regel von mehreren Faktoren abhängen, die sich der Kontrolle des bewirtschaftenden Einzelbetriebs entziehen, z. B. Bewirtschaftungsmaßnahmen auf den Nachbarflächen oder die Fähigkeit der Zielart zur Ausbreitung (Nguyen et al. 2022). Erfolgsversprechender erscheinen daher regionale Biodiversitätskonzepte, die durch eine abgestimmte flächenübergreifende Maßnahmenkoordination zu einem erfolgreichen und effizienteren Schutz von Arten und Ökosystemen führen können.¹¹ (Westerink et al. 2017; WBAE 2019) Dies erfordert eine regionale Zusammenarbeit.

Ein Schlüsselement ist die Erhöhung des Flächenumfangs mit Maßnahmen in der gesamten Agrarlandschaft (Oppermann et al. 2020; Marja et al. 2019; Roilo et al. 2022). Um den Arterhalt zu sichern bzw. langfristig Arten auch wieder anzusiedeln, ist dafür die Festlegung von Förderzielen und ein Maßnahmenbedarf auf der Landschaftsebene notwendig. Voraussetzung dafür ist eine enge Abstimmung von Vertreter*innen aus Landwirtschaft und dem Naturschutz, sowie Vertreter*innen aus Politik und Gesellschaft. Damit finden die gesamte Organisation, Durchführung und Erfolgskontrolle der Maßnahmen auf regionaler Ebene statt.

Dies geht weit über die Praxis der aktuellen Förderung und Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen hinaus. Bisher erfolgt deren Förderung betriebsweise, und eine konkrete Einbindung in eine regionale Planung ist selten. Erste Pilotprojekte zur Umsetzung von kooperativen Naturschutzkonzepten auf regionaler Ebene sind aber bereits auch in Deutschland angelaufen.¹² Bei kooperativen Konzepten bilden Betriebe eines definierten Gebiets eine Kooperative („Kollektiv“). Diese setzen Maßnahmen um, die mit naturschutzfachlicher Expertise für ihre Region geplant wurden. Die Umsetzung der Maßnahmen erfolgt freiwillig. Diese Zusammenschlüsse für die Beantragung und Organisation der Naturschutzmaßnahmen werden im Rahmen dieses Forschungsvorhabens als „regionale Maßnahmenstelle“ bezeichnet.

Im Rahmen des ÖLGs ist die Einrichtung regionaler Maßnahmenstellen notwendig. Sie übernehmen die Planung und Umsetzung der Biodiversitätsmaßnahmen. Als Vorbild für die Umsetzung eines

¹¹ Diese können auch durch höhere und gezieltere Zahlungsanreize gegeben werden (z. B. Bonuszahlungen für diejenigen Landwirte, die Konnektivität zwischen Schutzgebieten herstellen) oder über eine Vergütung, die eine Mindestmaßnahmenzahl voraussetzt – sog. Agglomerationsbonus (Westerink et al. 2017; WBAE 2019), und zusätzlich durch Selbstüberwachung innerhalb der Gruppe entstehen (Bell et al. 2016 zitiert in Nguyen et al. 2022).

¹² Hinweise zu den einzelnen Modellregionen sind beispielsweise über folgende Websites zu finden:

<https://monako-projekt.de/> (zuletzt aufgerufen am 15-01-2025)

<https://www.dvs-gap-netzwerk.de/agrar-umwelt/naturschutzkooperationen/pilotprojekte/> (zuletzt aufgerufen am 15-01-2025)

kooperativen Ansatzes dient das Niederländische Modell (vergleiche Albus et al. 2024, Diskussionspapier 4 dieses Projekts)¹³, wobei im ÖLG hinzu kommt, dass es die Gelder bzw. Maßnahmen der 1. und 2. Säule sowie auch die des ÖLG zu koordinieren.

Der kooperative Ansatz wird aus verschiedenen Gründen gewählt: Durch den Bezug auf die Landschaftsebenen kann sichergestellt werden, dass sich die Maßnahmenplanung an den gesetzlichen Zielsetzungen zum Naturschutz orientiert. Außerdem steigert der kooperative Ansatz die Wirksamkeit der Mittel ggü. der Einzelbeantragung, während gleichzeitig das Prinzip der Freiwilligkeit gesichert bleibt. Dadurch reduziert sich die Anzahl der Akteure auf der Ausgabenseite, mit denen die Geldstelle zur Umsetzung der Ziele zusammenarbeiten muss.

Box 2 Kooperativer Naturschutz in den Niederlanden

Niederländisches Modell als Beispiel für kooperativen Naturschutz

Nach Artikel 28 ELER-VO¹⁴ werden „Agrarumwelt- und Klimazahlungen [...] Landwirten, Zusammenschlüssen von Landwirten oder Zusammenschlüssen von Landwirten und anderen Landbewirtschaftern gewährt [...]“ (Europäisches Parlament und europäischer Rat 17.12.2013, Artikel 28, Absatz 2). Eine großflächige Förderung von Zusammenschlüssen nach Artikel 28 erfolgt bisher nur in den Niederlanden.

Seit 2016 beantragen in den Niederlanden 40 sogenannte Collectieve (vgl. Abbildung 2) die Agrarumweltmaßnahmen. Eine einzelbetriebliche Beantragung ist nicht mehr möglich. Die einzelnen Collectieve bestehen meist aus einem Zusammenschluss mehrerer langjährig agierender „Landwirtschaftlicher Naturvereine“, die als Vereine organisiert sind (Deutsche Vernetzungsstelle ländliche Räume 2018).

Für die Tätigkeit der Collectieve steht ein Budget von maximal 30 Prozent des AUKM-Fördertopfes zur Verfügung (Transaktionskosten) (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL 2019, S. 25). Die Systemumstellung auf das Kooperativen-Modell hat zu einer Erhöhung der betrieblichen Flexibilität und Zufriedenheit der Landwirt*innen geführt. Gleichzeitig nimmt mit 7.000 Betrieben nur noch knapp die Hälfte der zuvor teilnehmenden Betriebe an den AUKM teil (Deutsche Vernetzungsstelle ländliche Räume 2018).

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (2019) fasst seine Einschätzung zu Kollektiven AUKM folgendermaßen zusammen: *„Kollektive Ansätze bieten ein großes Potenzial zur Steigerung der Effektivität bestimmter Maßnahmen des Agrarumwelt- und Klimaschutzes. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, inwieweit für deren Umsetzung in Deutschland die Umstellungsstrukturen entwickelt werden müssten. Dies betrifft zum einen die Organisationsstrukturen. So ist es denkbar, dass Wasser- und Bodenverbände, Maschinenringe, Landschaftspflegeverbände, Landgesellschaften, Ausgleichsagenturen, Jagdgenossenschaften oder lokale Aktionsgruppen (LEADER) wichtige Koordinationsfunktionen ausüben könnten. Zum anderen bedarf es einer gesteigerten Bereitschaft zur Kooperation von Landwirten untereinander zur Bereitstellung von*

¹³ <https://orgprints.org/id/eprint/52601/>

¹⁴ Verordnung (EU) Nr. 1303/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 mit gemeinsamen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds, den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds sowie mit allgemeinen Bestimmungen über den Europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den Europäischen Sozialfonds, den Kohäsionsfonds und den Europäischen Meeres- und Fischereifonds und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1083/2006 des Rates, ABl. L 347 vom 20/12/2013, S. 320.

Umweltleistungen in einem größeren zusammenhängenden Gebiet.“ (Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL 2019, S. 26)

Der Inhalt dieser Box basiert auf den Arbeiten, die im Rahmen des zweiten Arbeitspakets dieses Projekts entstanden sind, siehe Albus et al. (2024).

4.2.2 Die Aufgaben der regionale Maßnahmenstellen

Die regionalen Maßnahmenstellen übernehmen eine Vielzahl von Aufgaben. Dazu zählen die Erstellung eines regionalen Zielbildes, die Planung von Maßnahmen, die Beantragung und Auszahlung von Fördermitteln und die Kontrolle der Umsetzung und Abrechnung der Fördermittel.

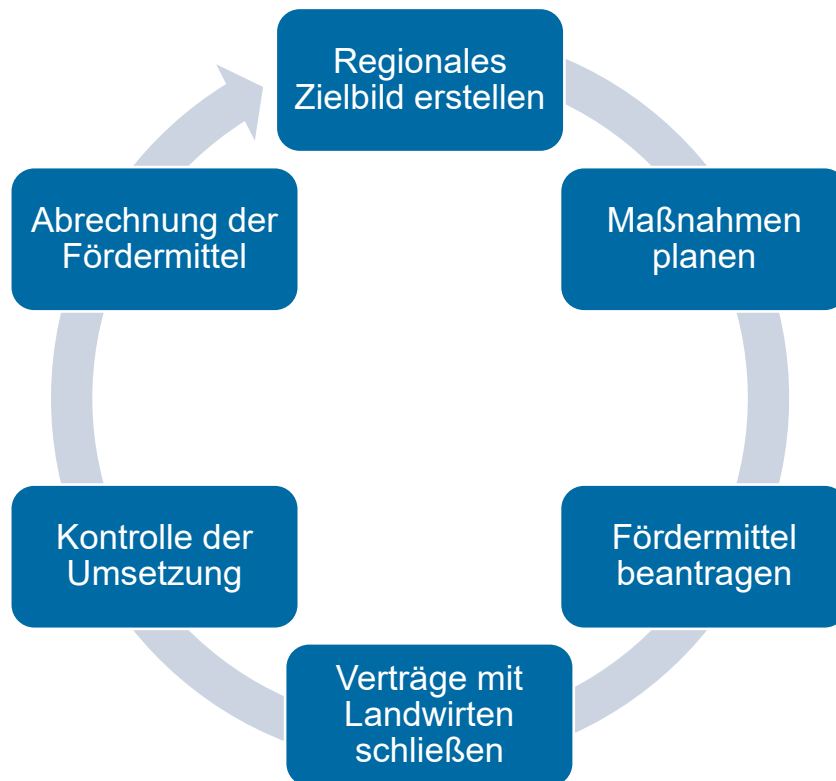
Die Basis der Arbeiten der Maßnahmenstelle bildet die Regionalisierung eines Zielbildes für die Biodiversität durch einen Soll-Ist-Vergleich (siehe hierzu Wirz et al. 2024, Diskussionspapier 5 dieses Projekts). Daraus wird ein regionaler Maßnahmenbedarf abgeleitet (Maßnahmenplanung), der von den landwirtschaftlichen Betrieben zur Umsetzung gebracht werden soll. Die regionale Maßnahmenstelle koordiniert die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen zur Erfüllung des Zielbildes, das sich aus den gesetzlichen Naturschutzziele ableitet. Dazu müssen landwirtschaftliche Betriebe gefunden werden, die bereit sind, in der Region Biodiversitätsmaßnahmen freiwillig auf ihren Flächen umzusetzen. Im Austausch mit den landwirtschaftlichen Betrieben werden die Maßnahmenumfänge und Flächenzuordnungen regional verteilt. Alternativ kann den Soll-Ist-Vergleich auch eine dritte Stelle durchführen (Planungsbüro). Die Qualitätssicherung des Soll-Ist-Vergleichs liegt dagegen bei den Gremien der Geldstelle (Aufsichtsrat, wissenschaftlicher Beirat) auf der Einnahmenseite.

Die Maßnahmenstelle übernimmt die Beantragung der Fördermittel gegenüber den Stellen der Agrarverwaltung und gegenüber der Geldstelle des ÖLGs. Sie arbeitet die Verträge aus, die zwischen ihr und den Landwirtschaftsbetrieben zur Maßnahmenumsetzung geschlossen werden. Sie übernimmt ebenso die Abrechnung gegenüber der Geldstelle und die Vergütung der Landwirt*innen. Einen Teil des Gesamtbetrags ziehen die Maßnahmenstellen als Beitrag für ihre eigenen Leistungen ab. Außerdem ist sie für die Kontrolle der Maßnahmenumsetzung auf den landwirtschaftlichen Betrieben zuständig. Die Maßnahmenstelle übernimmt zudem die Haftung bei Umsetzungsdefiziten¹⁵. Durch den kooperativen Ansatz liegt die Sanktionierung bei Nicht-Erfüllung der Maßnahmen nicht mehr bei den einzelnen Landwirten, sondern kann im Kollektiv geregelt und ausgeglichen werden. Das kann z.B. durch die Anlage von Pufferflächen von verschiedenen Maßnahmen erfolgen. Die Kosten für die Anlage von Pufferflächen werden vom gesamten Kollektiv getragen. Wenn jedoch ein Betrieb die Maßnahmen aus eigenem Verschulden nicht umsetzt, greifen die vertraglichen Haftungsklauseln zwischen Landwirt und dem Kollektiv.

Ziel ist neben der verbesserten Umsetzung von Biodiversitätsmaßnahmen auch die Entlastung der Landwirtinnen und Landwirte bei der Verwaltung.

¹⁵ Damit sollen kleinere Defizite abgedeckt sein, die durch Planungsfehler, mangelnde Flexibilität der Maßnahmen oder äußere Umstände entstehen.

Abbildung 4-4 Aufgabenzyklus der regionalen Maßnahmenstelle



Quelle: Eigene Darstellung, Öko-Institut

Regionales Zielbild und SOLL-IST Vergleich erstellen

Die Basis der Arbeiten der Maßnahmenstellen bildet die Regionalisierung eines naturschutzfachlichen Zielbildes. Im Rahmen des Projektes wurde dies für zwei Beispielgebiete exemplarisch auf Basis der Methode von (Oppermann et al. 2020) erstellt. Dieses Zielbild orientiert sich am Flächenbedarf von gefährdeten Arten (siehe Kapitel **Fehler! Verweisquelle konnte nicht gefunden werden.** und Albus et al. 2025). Demnach liegt der Maßnahmenbedarf in sogenannten Normallandschaften zwischen 10-20% der Ackerlandfläche und 10-25% im Grünland. In sogenannten Hot-Spot Gebieten¹⁶ wird ein höherer Flächenbedarf für die Umsetzung von Biodiversitätsmaßnahmen vorausgesetzt. Dieser liegt bei 20-40% der Ackerfläche und 20-50% der Grünlandfläche.

Zukünftig wird sich die Erstellung eines regionalen Zielbildes an europäischen Zielstellungen und nationalen Umsetzungsanforderungen im Rahmen der Biodiversitätsstrategie und des Nature Restoration Laws ausrichten. Die Zielwerte des Biodiversitätsbedarfs auf regionaler Ebene können daher aus unterschiedlichen Prozessen auf Bundes- und Landesebene kommen. Die Methode von

¹⁶ Die Normallandschaft wird tendenziell intensiv genutzt. Hier soll durch die Maßnahmen soll eine gewisse Grund-Biodiversität erhalten bzw. gefördert werden, um Ökosystemfunktionen erhalten bzw. wiederherzustellen. Außerdem benötigen die anspruchsvolleren Arten auch außerhalb ihrer Hotspot-Gebiete passende Strukturen für den Biotopverbund (z.B. zum Durchzug oder Populationsaustausch).

Hotspot-Gebiete bieten wichtige Lebensräume für Leitarten/-gruppen, darunter auch bedrohte Arten, der Agrarlandschaft. Diese dienen der Erhaltung ihrer Population und zur Bildung von Quellpopulationen. Dementsprechend sind in hier höhere Maßnahmenumfänge notwendig.

Oppermann et al. kann angewendet werden, um das Zielbild zu operationalisieren. Der zusätzliche regionale Maßnahmenbedarf wird durch die Erstellung eines SOLL-IST Vergleichs bestimmt. Der SOLL-Wert stellt das Ziel in Bezug auf die Flächenausstattung und den Maßnahmenumfang dar. Dieser orientiert sich neben aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen auch an Praxiserfahrungen und politischen Zielen. Der politische Zielwert für die SOLL-Größe ergibt sich aus den relevanten Strategieprozessen und Gesetzgebungen, wie beispielsweise die Biodiversitäts-Strategieprozesse auf den unterschiedlichen politischen Ebenen und dem Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (EU-WVO) Law. Der IST-Wert dient der Erfassung des aktuellen Zustands und dem Monitoring der Umsetzung und anschließender Vergleich mit dem angestrebten Umfang der Maßnahmen.

Es liegt in der Zuständigkeit der Maßnahmenstellen den Prozess zur Erstellung eines SOLL-IST Vergleichs zu koordinieren. Diese Arbeit kann entweder durch die Maßnahmenstelle selbst erfolgen oder über die Vergabe an externe Planungsbüros umgesetzt werden. Es sollte eine regelmäßige Aktualisierung des SOLL-IST-Vergleichs erfolgen. Der SOLL-Wert kann dabei für einen längeren Zeitraum festgelegt werden, beispielsweise zunächst für das Zieljahr 2030 und danach in regelmäßigen Zeitabständen aktualisiert werden, damit neue wissenschaftliche Erkenntnisse und politische Entwicklungen aufgenommen werden können. Der IST-Wert sollte dagegen in kürzeren Zyklen erhoben und mit dem SOLL-Wert verglichen werden, damit bei der Planung der Maßnahmen entsprechend reagiert werden kann. Dies ist besonders dann wichtig, wenn die Umsetzung der Maßnahmen hinter den Zielen zurückbleibt.

Ein vergleichbares Vorgehen aus dem Klimaschutz bekannt, wo wissenschaftliche Erkenntnisse in die politische Agenda und Gesetzgebung aufgenommen werden und dann über Anpassungen im gesamten politischen Ebenensystem nach sich ziehen. Welcher Turnus sich hier als sinnvoll erweist, kann zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht beantwortet werden, da die Umsetzung der Ziele der EU-WVO noch am Anfang steht.

Maßnahmen planen

Die regionale Maßnahmenstelle koordiniert die Umsetzung der nach dem SOLL-IST Vergleich erforderlichen Maßnahmen zwischen ihren landwirtschaftlichen Betrieben. Im Austausch mit den Landwirt*innen werden die Maßnahmenumfänge auf die Flächen der Region verteilt. Der Austausch kann z.B. im Rahmen regelmäßiger Treffen und Workshops (z.B. runder Tisch) organisiert werden oder in Einzelgesprächen erfolgen. Zusätzlich können digitale Plattformen genutzt werden. Interessensbekundungen der Betriebe zur Maßnahmenumsetzung können als Vorab-Vereinbarungen gewertet werden und sind für die Planung der Maßnahmenstellen relevant.

Inwieweit der nach dem SOLL-IST Vergleich ermittelte Maßnahmenumfang vollständig umgesetzt werden kann, hängt von der Bereitschaft der landwirtschaftlichen Betriebe und der Attraktivität der Rahmenbedingung (Vergütung, Marktpreise etc.) ab. Da die Teilnahme freiwillig ist, besteht keine Verpflichtung die Maßnahmen in vollem Umfang umzusetzen, deswegen ist eine regelmäßige Evaluierung und Weiterentwicklung der Maßnahmen und deren Vergütung ausschlaggebend für den Erfolg.

4.2.3 Zusammensetzung und Flächengröße der regionalen Maßnahmenstellen

Bereits heute gibt es eine Vielzahl an Akteur*innen, die auf regionaler Ebene Biodiversitätskonzepte entwickeln und umsetzen. Dazu zählen beispielsweise Umwelt- bzw. Naturschutzverbände wie der Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND), der Naturschutzbund Deutschland (NABU) bzw. Landesverbände oder auch die Regionalstellen des Deutschen Verbands für Landschaftspflege (DVL). Hinzu kommen kommunale Akteure wie Städte oder Gemeinden, die eigene kommunale Biodiversitätsstrategien entwickeln. Es existieren aber bisher keine regionalen Maßnahmenstellen, also Verbünde landwirtschaftlicher Betriebe, die die Maßnahmen umsetzen. Diese sind neu zu gründen. Aus Zeit- und Kostengründen sollte auf bereits bestehende Strukturen zurückgegriffen werden, sofern eine vergleichbar ausgerichtete Organisation existiert und bei den Landwirt*innen akzeptiert ist (DVL 2021). Die Maßnahmenstelle hat zudem ein Sekretariat, um die anfallenden Verwaltungsaufgaben zu übernehmen. Um Gelder über das ÖLG zu erhalten, müssen die Betriebe Mitglied in der Maßnahmenstelle, der Kooperative („Kollektiv“) sein.

Mit Blick auf ihre Gebietsausdehnung können sich die regionalen Maßnahmenstellen an die Landkreisgrenzen anlehnen, wie dies beispielsweise bei den Landschaftserhaltungsverbände in Baden-Württemberg¹⁷ erfolgt ist. Wo nötig kann sich die Einteilung auch an naturräumlichen Grenzen oder Agrarräumen mit ähnlichen Zuständen der Biodiversität orientieren.

In den Niederlanden umfasst das Gebiet eines Kollektivs ca. 45.000 ha Agrarfläche. Mit Blick auf ihre Gebietsausdehnung können sich die regionalen Maßnahmenstellen an die Landkreisgrenzen anlehnen. Im Mittel liegen die Agrarflächen der 402 Landkreise in Deutschland in der Größenordnung wie bei den niederländischen Kollektiven. Jedoch ist die Ausdehnung von Landkreisen, die durch Agrarflächen geprägt sind, oftmals größer, so dass etwa 75% der Agrarfläche in Landkreisen mit einer größeren Agrarflächen als in den Niederlanden liegt. Vor allem in den östlichen Bundesländern sind die Landkreise wesentlich größer. Die sechs größten Landkreise liegen in Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg und umfassen im Durchschnitt eine Agrarfläche von 230.000 ha (vergleiche Albus et al. 2025).

Neben der Flächengröße spielen andere wichtige Faktoren eine Rolle wie die Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe in der Region und die Anzahl der geplanten Maßnahmen. Entsprechend können auch zwei Landkreise in einer Maßnahmenstelle zusammengefasst oder in großen Landkreisen zwei Maßnahmenstellen eingerichtet werden.

4.2.4 Rechtliche Voraussetzungen für die Ausgestaltung der Ausgabenseite

Zur Ausgestaltung der Ausgabenseite ist aus europarechtlicher Sicht zu klären, ob das ÖLG mit dem EU-Beihilferecht vereinbar ist und wie der Tatbestand einer Doppelförderung auszuschließen ist.

Vereinbarkeit mit EU-Beihilferecht (siehe 5.3)

Die Finanzierung der Biodiversitäts-Maßnahme durch die preisrechtliche Regelung darf nicht gegen das EU-Beihilferecht verstoßen (siehe 5.3). Die EU-Kommission und die europäischen Gerichte haben Anforderungen aufgestellt, wann ein Verstoß vorliegt.¹⁸ Für die Ausgestaltung der ÖLG-Umlage folgt aus diesen Anforderungen: Zwischen der Gewährung der ÖLG-Umlage und der Verwendung staatlicher Haushaltsmittel (hier den nationalen und EU-Agrar-Geldern) darf kein enger

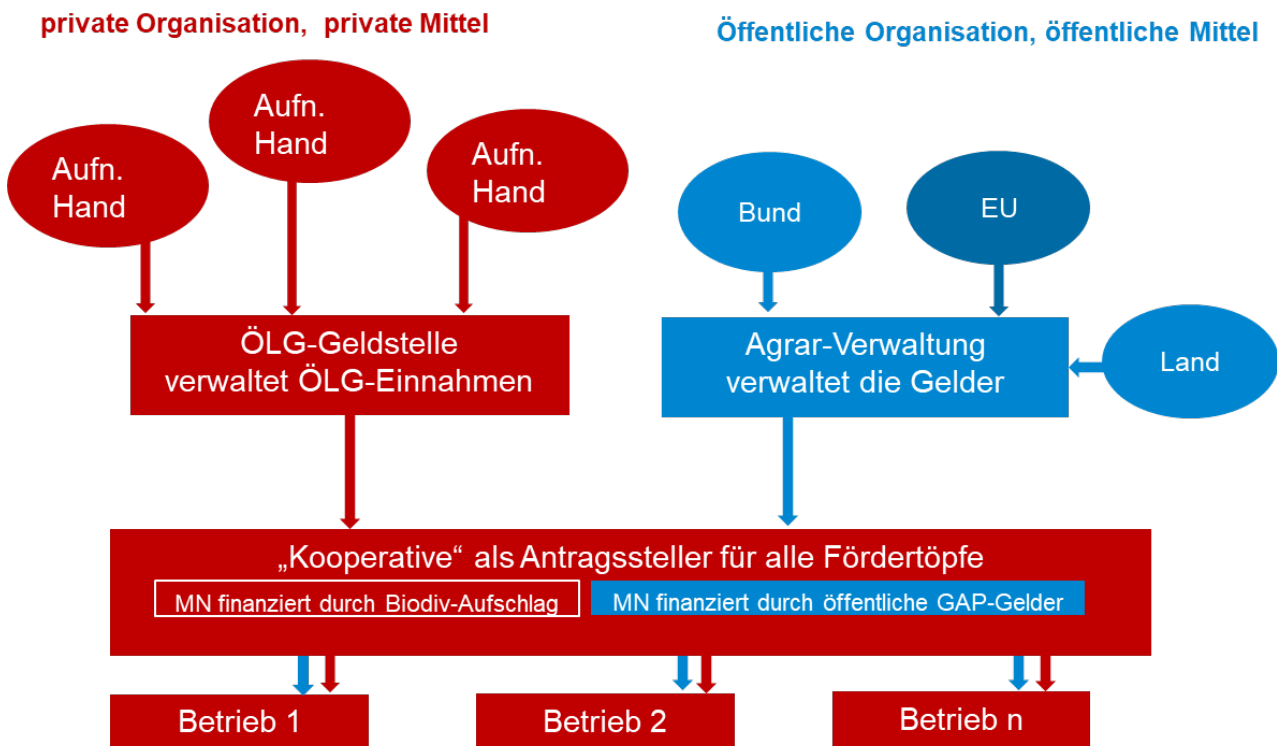
¹⁷ <https://lev.landwirtschaft-bw.de/Lde/Startseite/LEV+Geschaeftsstellen>

¹⁸ EuGH, Urteil vom 28.03.2019 – C-405/16 P - Deutschland/Kommission, Randnummern 60, 70f., 73 und 80.

Zusammenhang bestehen. Dies wird am besten gewährleistet, wenn die öffentlichen und privaten Zahlungsströme voneinander getrennt laufen. D. h., die über die EU- und nationalen Agrarmittel geleisteten Zahlungen müssen bis zum endgültigen Empfang (landwirtschaftlicher Betrieb) klar nachvollziehbar bleiben. Dazu müssen auch die Verwaltungsprozesse auf der Ausgabenseite separat geregelt werden.

Die folgende Abbildung 4-5 verdeutlicht die notwendige Trennung der Zahlungsströme auf der Ausgabenseite unter den aktuellen Rahmenbedingungen der EU-Agrarpolitik. Dabei sind die privaten Mittel- und Verwaltungsstellen der ÖLG-Umlage rot und die staatlichen Stellen und Zahlungsströme durch die Agrarverwaltungen in blau dargestellt. Erst auf der Ebene der Maßnahmenstellen treffen die Gelder beider Quellen an einer Stelle zusammen. Aber auch dort werden die Gelder nicht vermischt, sondern sie bleiben bis zur Vergütung der landwirtschaftlichen Betriebe in ihrer Herkunft voneinander trennbar. Hierfür sollte auch die Auszahlung von den regionalen Maßnahmenstellen („Kooperative“) an die Betriebe in getrennten Kontobewegungen erfolgen.

Abbildung 4-5: Trennung privater und staatlicher Mittel im ÖLG



Quelle: Eigene Darstellung, Öko-Institut

Keine Doppelförderung aus staatlichen Programmen

Über die Europäische Agrarpolitik werden im Rahmen des „Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft – EGFL“ (1. Säule der GAP) und im Rahmen des ELER¹⁹ (2. Säule der GAP) bereits

¹⁹ Der Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER) fördert die nachhaltige Entwicklung des ländlichen Raums.

eine Vielzahl von Biodiversitätsmaßnahmen gefördert. Damit trifft das ÖLG auf eine bestehende Förderkulisse. Trotzdem sorgen sowohl die fehlende Attraktivität (schlechte Finanzierung) als auch der zu geringe Gesamtumfang der Mittel für eine zu geringe Umsetzung von Maßnahmen in der Fläche. Diese Schwächen sollen durch die Einführung des ÖLG behoben werden.

Dabei ist zu beachten, dass eine Doppelförderung von Maßnahmen aus mehreren unionsrechtlichen Programmen im Rahmen der GAP untersagt ist (Art. 36 Verordnung 2021/2116)^{20, 21}. Aus diesem Grund sind auch nur bestimmte Förderkombinationen der Öko-Regelungen aus der ersten Säule mit den landesspezifischen AUKM möglich²². Diese Regelung soll sicherstellen, dass die Fördermittel effizient und zielgerichtet eingesetzt werden und keine Überkompensation stattfindet. Allerdings gibt es andere Möglichkeiten zusätzliche Gelder für die Umsetzung von Biodiversitätsleistungen zu bekommen, sofern es sich dabei nicht um staatliche Zahlungen im Rahmen der EU-Agrarförderung handelt. Dazu zählen beispielsweise Gelder für regionale Programme aus privaten Initiativen und Stiftungen (z.B. gemeinnützige Umweltorganisationen) oder Prämienzahlungen aus der Wertschöpfungskette selbst.²³

Werden private Gelder können eingesetzt, um die Schwächen der bestehenden staatlichen Finanzierung von Biodiversitätsmaßnahmen „auszugleichen“ wird damit nicht gegen die Vorschriften der Doppelförderung verstoßen. Denn die Gelder kommen nicht aus EU-Programmen im Rahmen der GAP (Art. 36 Verordnung 2021/2116)²⁴. Voraussetzung dafür ist die durchgängige Trennung der Zahlungsströme von öffentlichen und privaten Mitteln und dass es zu keiner Überförderung der Maßnahme kommt.

²⁰ Verordnung (EU) 2021/2116 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Dezember 2021 über die Finanzierung, Verwaltung und Überwachung der Gemeinsamen Agrarpolitik und zur Aufhebung der Verordnung (EU) Nr. 1306/2013, ABl. L 435 vom 6.12.2021, S. 187.

²¹ Art. 36 Abs. 1 Verordnung 2021/2116 lautet: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass für aus dem EGFL oder dem ELER finanzierte Ausgaben keine andere Finanzierung aus dem Unionshaushalt erfolgt.“ Siehe ebenso noch zur alten Rechtslage: Dilling, O., Rechtlicher Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten in der GAP, in: Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 02/20, Seite 20.

²² Beispielsweise ist die Kombination der nichtproduktiven Flächen und Blühstreifen der Öko-Regelung 1 mit einem vom Bundesland geförderten Blühfläche nicht vereinbar, während der Verzicht auf synthetischen Pflanzenschutz (Öko-Regelung 6) mit der Förderung des Ökolandbaus möglich ist, aber hierbei Abschläge durch die Kombination gemacht werden (Das Beispiel stammt aus der Kombinationstabelle von Sachsen-Anhalt: https://www.inet17.sachsen-anhalt.de/webClient_ST_P/public?disposition=inline&resource=ST24_AUKM_Kombitabelle.pdf

²³ Beispiele gibt für Biodiversitätsprojekte, wo das Sortiment um Produkte mit biodiversitätsfördernden Anbaumethoden erweitert wird, für Tierwohlprodukte, wie die Aufzucht von Bruderhähnen oder den Moorschutz, der durch ein torffreies Erdenortiment etabliert wird.

²⁴ Art. 36 Abs. 1 Verordnung 2021/2116 lautet: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass für aus dem EGFL oder dem ELER finanzierte Ausgaben keine andere Finanzierung aus dem Unionshaushalt erfolgt.“ Siehe ebenso noch zur alten Rechtslage: Dilling, O., Rechtlicher Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten in der GAP, in: Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 02/20, Seite 20 (Dilling 2020).

4.3 Kopplung von Ein- und Ausgabenseite

Zur Berechnung der Umlagehöhe müssen sowohl die Kosten zur Finanzierung der Biodiversitätsmaßnahmen (Ausgabenseite) in dem jeweiligen Jahr als auch die Höhe der bei der aufnehmenden Hand verarbeiteten Getreideeinheiten (Einnahmenseite) bekannt sein. Damit ist für die Kopplung der Ausgaben- und der Einnahmenseite eine neue Institution notwendig, bei der alle Informationen zur Maßnahmenumsetzung und dem Warenverkauf zusammenfließen. Zur Erfüllung der Voraussetzung für ein privatrechtliches Finanzierungsinstrument darf diese Institution nicht staatlich sein. Diese Institution wird im ÖLG „als Geldstelle“ bezeichnet.

4.3.1 Aufgaben der Geldstelle

Die Geldstelle soll eine Vielzahl von Aufgaben auf der Einnahmen- wie Ausgabenseite wahrnehmen:

1. Maßnahmenbezogene Aufgaben auf der Ausgabenseite:
Dazu zählt die Festlegung der förderfähigen Maßnahmen und die fachliche Prüfung der naturschutzfachlichen Umsetzungskonzepte (Soll-Ist-Vergleich) aller regionalen Maßnahmenstellen. Dabei soll sichergestellt werden, dass der Umfang und die Art der Maßnahmen naturschutzfachlichen Anforderungen genügt und im Einklang mit dem regionalen Zielbild steht.
2. Bearbeitung und Kontrolle der Förderanträge:
Die Geldstelle bearbeitet auch die Förderanträge und nimmt die Auszahlungen der Gelder vor. Schließlich obliegt ihr die Kontrolle der Arbeit der regionalen Maßnahmenstellen, sowohl hinsichtlich einer ordnungsgemäßen Umsetzung der Maßnahmen als auch der Mittelverwendung und -weiterleitung an die Landwirte.
3. Warenerhebung auf der Einnahmenseite:
Auf der Einnahmenseite sind die verkauften Warenmengen der Betriebe der aufnehmenden Hand zu erfassen und in Getreideeinheiten umzurechnen. Die Meldung seitens der Betriebe der aufnehmenden Hand erfolgt weitestgehend analog zu deren ohnehin bestehenden Meldepflichten im Rahmen des Gesetzes über Meldungen über Marktordnungswaren und der Verordnung über Meldepflichten über Marktordnungswaren. Für das ÖLG müsste also der gleiche Inhalt in einer unabhängigen zweiten Meldung an die Geldstelle des ÖLGs geleitet werden.
4. Kopplung der Einnahmen- und Ausgabenseite - Umlageberechnung:
Aus allen genehmigten Anträgen ermittelt die Geldstelle die gesamte geplante Finanzierungshöhe für die Biodiversitätsmaßnahmen (Ausgabenseite). Zudem erfasst sie die verkauften Mengen der Betriebe der aufnehmenden Hand, die mit der Umlage belegt werden (Einnahmenseite). Basierend auf diesen Angaben wird die Höhe der ÖLG-Umlage ermittelt: die Summe der Maßnahmenkosten wird auf den Warenabsatz in Getreideeinheiten bezogen und die Umlagehöhe veröffentlicht. Die Geldstelle erhebt die daraus resultierenden Umlagebeiträge von den Betrieben der aufnehmenden Hand.
5. Einrichtung und Verwaltung eines ÖLG-Kontos:
Die Geldstelle richtet das ÖLG-Konto ein und überwacht und prüft die Einzahlung der ÖLG-

Zahlung der aufnehmenden Hand. Gleichzeitig werden die Auszahlungen an die Maßnahmenstellen angewiesen und umgesetzt.

4.3.1.1 Maßnahmenplanung und -umsetzung

Die Aufgaben der Maßnahmenplanung und -umsetzung fallen folgende Aufgaben an:

- **Sicherstellung von Qualität und Konsistenz der regionalen SOLL-IST-Vergleiche:**

Die Geldstelle erarbeitet mit ihrem wissenschaftlichen Beirat Leitlinien zur Erstellung der SOLL-IST-Vergleiche für die regionalen Maßnahmenstellen. Auf dieser Basis erstellen die regionalen Maßnahmenstellen ihre regionalisierten Ziele und den Maßnahmenbedarf (SOLL-IST-Vergleich) ein. Zur Sicherstellung von deren Qualität und der Konsistenz erfolgt eine Prüfung durch die Geldstelle. Sie identifiziert ggf. Überarbeitungsbedarf.

- **Erstellung der Maßnahmenliste und Festlegung der regionalen Vergütungshöhen:**

Die Geldstelle erstellt eine Liste der grundsätzlich förderfähigen (zugelassenen) Maßnahmen und genehmigt die regional differenzierte Vergütungshöhen für sämtliche Maßnahmen. Die Auswahl dieser Maßnahmen erfolgt in Anlehnung an wissenschaftliche Empfehlungen und Praxiserfahrungen und wird vom wissenschaftlichen Beirat unterstützt. Zudem haben die regionalen Maßnahmenstellen ein Vorschlagsrecht für Maßnahmen und Flexibilisierungsoptionen für deren Umsetzung²⁵.

Die Vergütungshöhen für die jeweiligen Maßnahmen sollen in regelmäßigen Abständen überprüft werden (z.B. alle zwei Jahre), um die Attraktivität der Maßnahmen zu gewährleisten.

- **Die Prüfung, Bewilligung und Abwicklung der Anträge:**

Die zentrale Geldstelle erhält die jährlichen Maßnahmenanträge der einzelnen regionalen Maßnahmenstellen. Die Prüfung und Bewilligung der Maßnahmenanträge erfolgt durch einen Abgleich mit dem SOLL-IST Vergleich. Entsprechen die Anträge in Art den vorgesehenen Maßnahmen und überschreitet der geplante Umfang nicht den förderfähigen Umfang – überschreiten sie also nicht die Maßnahmenfläche des SOLL-IST-Vergleichs – so kann der Maßnahmenantrag aus der entsprechenden Region bewilligt werden und es folgt die Vertragsabwicklung und Auszahlung der Gelder an die jeweilige Maßnahmenstelle.

- **Umsetzungskontrolle:**

Die Kontrolle beschränkt sich auf eine reine Umsetzungskontrolle auf Basis von Stichproben.

4.3.1.2 Ermittlung und Erhebung der ÖLG-Umlage (Kopplung der Einnahmen- und Ausgabenseite)

- **Erfassung der verkauften Mengen bei den Betrieben der aufnehmenden Hand:**

Die verkauften Produkte der Betriebe der aufnehmenden Hand werden mit der ÖLG-Umlage beaufschlagt. Die Erhebung der Mengen erfolgt weitestgehend analog zu den ohnehin bestehenden Meldepflichten im Rahmen des Gesetzes über Meldungen über Marktordnungswaren und der Verordnung über Meldepflichten über Marktordnungswaren (Bundesministerium für Justiz 26.11.2008; Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung 2024).

²⁵ Beispiele sind witterungsangepasste Änderung vom Mahdterminen, Veränderung von Lage und Größe der Maßnahmenfläche, Fragen zur Sortenzusammensetzung bei Blümmischungen

Für das ÖLG müsste also der gleiche Inhalt in einer unabhängigen zweiten Meldung an die Geldstelle des ÖLG geleitet werden.

- **Festlegung der ÖLG-Umlagenhöhe:**

Die Geldstelle ist für die jährliche Ermittlung des ÖLG-Aufschlags zuständig. Hierfür wird der gesamte Mittelbedarfs der Maßnahmenstellen zur Umsetzung von Biodiversitätsleistungen eines Jahres auf den gesamten Warenabsatz umgelegt. Letzterer wird in Getreideeinheiten der verarbeiteten Rohwaren umgerechnet, um die verschiedenen Produkte vergleichbar zu machen. Als Ergebnis steht die Umlagehöhe in Euro pro Getreideeinheiten der Produkte der ersten Handelsstufe zur Refinanzierung der Ausgaben. Da die Höhe der Umlage notwendigerweise auf Schätzungen sowohl in Bezug auf die umgesetzten Maßnahmen wie die Ernte beruht, wird jeweils im Folgejahr die Über- oder Unterschätzung mit verrechnet.

- **Jährliche Bekanntgabe der ÖLG-Umlagehöhe:** Die Geldstelle gibt die ermittelte Höhe der ÖLG-Umlage öffentlich bekannt und legt in Form von Transparenzberichten zur Ermittlung der Umlagehöhe (analog zum EEG) die Berechnungen dar.

- **Einrichtung und Verwaltung eines ÖLG-Kontos** für die Finanzierung der ÖLG-Umlage. Die Geldstelle richtet das ÖLG-Konto ein und überwacht und prüft die Einzahlung der ÖLG-Zahlung der aufnehmenden Hand. Gleichzeitig werden die Auszahlungen an die Maßnahmenstellen angewiesen und umgesetzt.

- **Interaktion mit der aufnehmenden Hand:** Die Geldstelle übernimmt alle Aufgaben, die mit der Interaktion der aufnehmenden Hand verbunden sind. Dazu zählt z.B. die jährliche Erfassung der Betriebsanzahl, die eine ÖLG-Umlage zahlen müssen (z.B., wenn neue Betriebe hinzukommen, oder andere schließen). Die Ermittlung der ÖLG-Umlagehöhe auf Basis der gemeldeten Warenabsätze der aufnehmenden Hand inklusive der Umlagenforderung an die einzelnen Betriebe der aufnehmenden Hand.

- **Kontrollaufgaben:** Abgleich der über die Versorgungsbilanzen ermittelten statistischen Daten mit den von den Betrieben der aufnehmenden Hand gemeldeten Mengen.

4.3.2 Zusammensetzung der Geldstelle

Die Geldstelle setzt sich aus Vertretern der unterschiedlichen Interessensgruppen zusammen, die die vom ÖLG unmittelbar betroffen sind. Dazu zählen Vertreter Betriebe der aufnehmenden Hand (Molkerei, Schlachtereie, Mühlen etc.), Naturschutzverbände, Maßnahmenstellen/Kollektive, Landwirtschaftliche Betriebe und Verbraucherschutzorganisationen.

Die Geldstelle besteht aus einem Vorstand mit einer Geschäftsstelle und einem Aufsichtsrat. Aufgaben des Aufsichtsrats sind die Überwachung und Kontrolle, Beratung und Prüfung der abschließenden Umlagehöhe. Ein wissenschaftlicher Beirat berät in allen Fragen der Biodiversitätsmaßnahmen, Zielsetzung und prüft die SOLL-IST-Vergleiche.

4.3.3 Rechtliche Voraussetzungen für die Mittelverwaltung und -kontrolle

Damit die Mittelverwendung aus der ÖLG-Umlage nicht dem EU-Beihilferecht unterliegt (siehe Abschnitt 5.3.4) sollte der Staat nicht auf der Ausgabenseite des ÖLG über die „Verteilung der Mittel entscheiden“. D. h. die Umlage darf nicht in den staatlichen Haushalt fließen, und der Staat darf nicht über die Verteilung der Umlage entscheiden. Für die Ausgestaltung der Geldstelle im ÖLG folgt

daraus, dass sie nicht unter staatlicher Kontrolle stehen, z.B. indem eine Behörde oder Beliehene diese Funktion übernimmt oder indem staatliche Stellen Einfluss in den Entscheidungsgremien einer privatrechtlichen Organisation haben. Dies umfasst die Entscheidungen entlang des gesamten Aufgabenumfangs von der Maßnahmenfestlegung, über die Antragsbewilligung und Auszahlung bis hin zur Umsetzungskontrolle.

Der Staat darf aber beim „Ausrechnen der Geldmittel“ beteiligt sein, d.h. für die Ermittlung des Aufschlagshöhe auf der Einnahmenseite könnte eine staatliche Stelle einbezogen werden. So könnte z.B. die BLE mit der Ermittlung der Getreideeinheiten betraut werden.

Weiterhin darf keine staatliche Stelle mit der Aufsicht bei der Mittelverwendung betraut sein. Trotzdem ist es aus Gründen der Verwaltungseffizienz sinnvoll, wenn das Kontrollsystem des ÖLG einen Zugang zu Informationen der GAP hat, denn die gesamte Betriebsflächen ist im Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) erfasst und dieses enthält daher zwangsläufig auch Informationen zu ÖLG-Maßnahmen. Außerdem ist nicht vorstellbar, dass ein zweites aufwändiges System etabliert würde, weder aus der Perspektive der Kosten noch mit Blick auf die Akzeptanz der Akteure, gleichzeitig muss das ÖLG aber auch die Anforderungen erfüllen, seitens der zahlenden Verbraucher*innen an die Nachweisführung gestellt werden.

Box 3 Nachweisführung im Rahmen der GAP

Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)

Landwirtschaftliche Betriebe beantragen online die Direktzahlungen, Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen und Maßnahmen zur ländlichen Entwicklung – sog. „gemeinsamen Antrag“. Der Antrag umfasst die flächenscharfe Angabe zur Nutzung (Ackerland, Dauergrünland, Gehölze, ungenutzte Flächen/Naturschutzflächen, angebaute Kulturen und Maßnahmen) und zu den beantragten Maßnahmen in den verschiedenen Programmen (z.B. Öko-Regelungen oder Investitionen).

Die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der EU-Agrarzahlungen an die Betriebe erfolgt in Deutschland über die Landesbehörden. Bei Verstößen können Kürzungen der Zahlungen und Sanktionen verhängt werden. Dabei werden folgenden Kanäle genutzt:

- Integriertes Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS)
Dieses System wird verwendet, um die Anträge der Landwirte zu verwalten und zu kontrollieren. Die hinterlegen hierin parzellenscharf den Nachweis aller geforderter Informationen, z.B. zu den Auflagen aus der sog. „Konditionalität“.
- Zusätzlich führen die Behörden Stichprobenkontrollen aus, und zwar jährlich mindestens 1 % der Antragsteller vor Ort
- Ein wichtiges Element stellt mittlerweile die Satellitenüberwachung dar. Die Behörden nutzen diese, um die Angaben der Landwirte zu zur Einhaltung der Fördervoraussetzungen zu überprüfen. Unklarheiten oder Details werden zusätzlich durch georeferenzierte Fotos nachgewiesen, die vom Antragsteller in das InVeKoS hinterlegt werden müssen.

Gerade im Bereich von Agrarnaturschutzmaßnahmen kommt die Satellitenüberwachung zur Anwendung. Die Verarbeitung dieser Datenmengen erfordert leistungsfähige IT-Systeme und spezialisierte Software. Die Nutzung der Sentinel-Satellitenbilder ist für die Mitgliedstaaten im Rahmen des Copernicus-Programms kostenlos. Allerdings fallen Kosten für die Verarbeitung und Analyse der Daten an

4.4 Das ÖLG als Ergänzung zur Gemeinsamen Agrarpolitik?

Im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) werden mit europäischen und nationalen Geldern bereits eine Vielzahl von Biodiversitätsmaßnahmen gefördert. Trotzdem sorgen sowohl die für viele Betriebe fehlende Attraktivität (schlechte Finanzierung) als auch der zu geringe Gesamtumfang der Mittel für eine zu geringe Umsetzung von Maßnahmen in der Fläche. Diese Schwächen sollen durch die Einführung einer ÖLG-Umlage behoben werden. Damit trifft das ÖLG auf eine bestehende Förderstruktur. Für das ÖLG ist das Zusammenspiel mit den Maßnahmen aus der staatlichen Agrarförderung der 1. oder 2. Säule aus inhaltlicher Sicht notwendig, um den eingangs erwähnten Soll-Ist-Vergleich durchführen zu können. Die Bestimmung des regionalen Zielwerts an Maßnahmen und die Sichtbarmachung des Maßnahmendefizits und schließlich das Schließen dieser Lücke ist eine wichtige Abfolge an Schritten zur Verbesserung der biologischen Vielfalt in einer Region. Mit Hilfe der zusätzlichen ÖLG-Gelder sollen mehr Maßnahmen auf einer größeren Fläche umgesetzt werden. Aus diesem Grund ist ein Informationsaustausch über die bereits durchgeführten Fördermaßnahmen aus der 1. (Konditionalität und Ökoregelungen) und 2. Säule (Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen) erforderlich. Weiterhin ist dieser auch notwendig, um Doppelförderungen für ein und dieselbe Maßnahme zu verhindern. Dies erfordert, dass die Konstruktion des ÖLGs so gewählt werden sollte, dass keine konkurrierenden Fördersysteme aufgebaut werden. Damit soll verhindert werden, dass das ÖLG das attraktivere Fördersystem ist, das von den Landwirt*innen bevorzugt wird, und die Gelder der GAP für Biodiversität ungenutzt bleiben. Die notwendigen Verbesserungen der Finanzierung von Biodiversitätsmaßnahmen sollen über das ÖLG erfolgen, welches damit die EU-Agrarpolitik und weitere staatliche Agrarzahungen ergänzt.

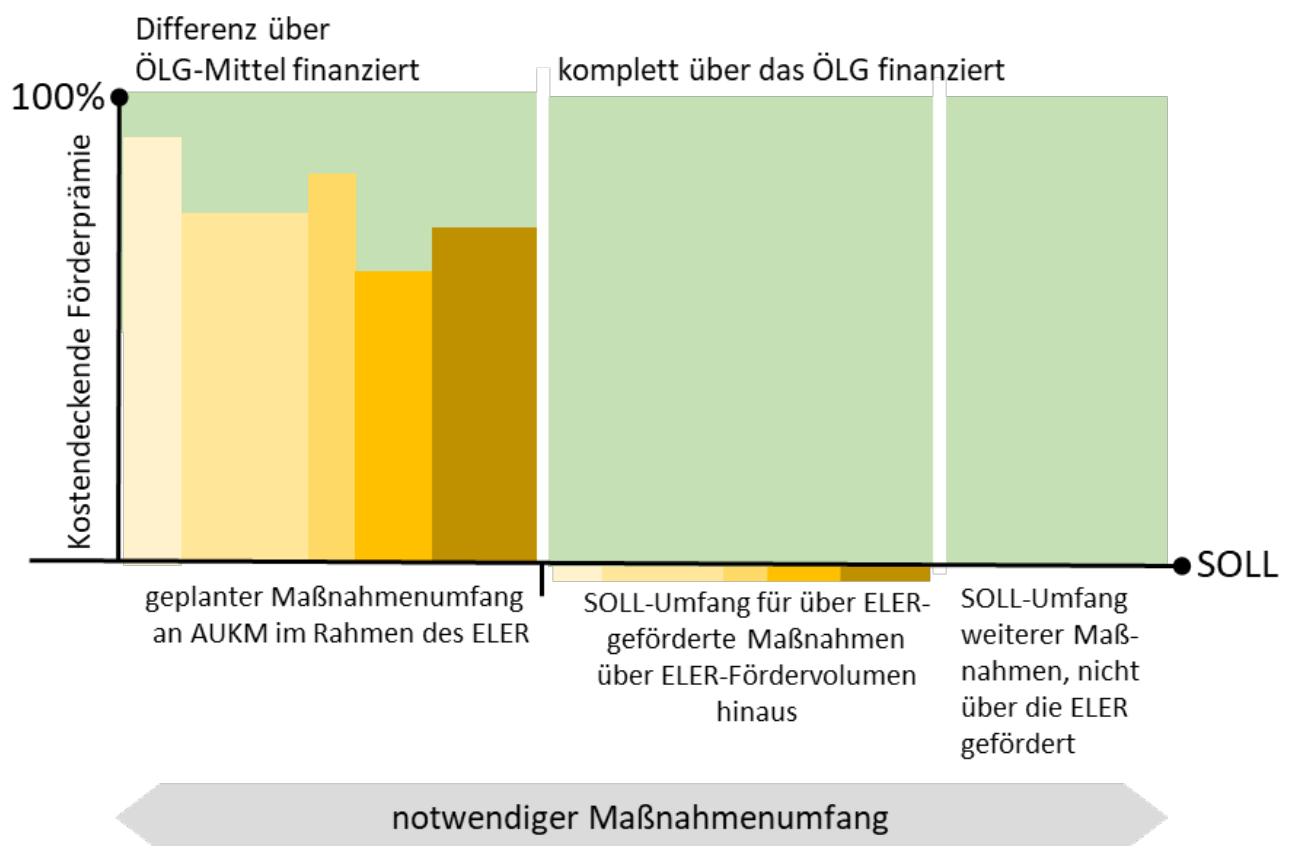
Das ÖLG soll folgende Herausforderungen adressieren: (1) Die Attraktivität der bestehenden Maßnahmen soll erhöht werden, indem die Maßnahmenvergütung steigt und die tatsächlichen Maßnahmenkosten der Betriebe gedeckt sind. (2) Es sollen zusätzliche finanzielle Mittel für eine Vergrößerung der Umsetzungsfläche bereitgestellt werden, wenn der Bedarf aus naturschutzfachlicher Sicht deutlich größer ist als die bestehenden Agrarfördermaßnahmen vorsehen. (3) Notwendige Maßnahmen, die bisher nicht über die 1. oder 2. Säule gefördert werden, soll das ÖLG unterstützen.

Bevor ÖLG-Gelder beantragt werden, ist daher die Ausschöpfung der GAP-Mittel notwendig, um auch diese Mittel zu verwenden und die Kosten des ÖLG für die Verbraucher*innen möglichst gering zu halten. Grundvoraussetzung für den Erhalt von Geldern über das ÖLG ist somit die Teilnahme der Betriebe an der GAP. Sowohl konventionelle als auch ökologisch wirtschaftende Betriebe können die Förderungen über das ÖLG in Anspruch nehmen. Dabei stehen sämtliche hier betrachteten Maßnahmen (siehe Diskussionspapier 5) auch den Ökobetrieben offen und zählen nicht zu denen, die bereits über die Bewirtschaftungsvorgaben des Ökolandbaus abgedeckt sind.²⁶ Damit entstehen verschiedene Förderfälle im Verhältnis vom ÖLG mit den bestehenden geförderten Biodiversitätsmaßnahmen für die Agrarlandschaft (vergleiche Abbildung 4-6), dies sind

²⁶ Vergleichsstudien haben gezeigt, dass der Ökolandbau eine größere Artenvielfalt aufweist (Pfiffner und Stöckli 2022; Stein-Baching et al. 2021). Dennoch stehen auch Biobetriebe im Spannungsfeld zwischen einem wirtschaftlichen Betrieb und dem Erhalt natürlicher Lebensräume. Beispielsweise wird auch ökologisches Grünland intensiv genutzt (Pfister und Oppermann 2019; Jürgens et al. 2023) und auch im Ökolandbau fehlen Brachflächen und Blühstreifen.

- zusätzliche Förderung für neue Maßnahmen:
Komplette Übernahme der einzelnen Maßnahmenkosten und Finanzierung des gesamten Maßnahmenumfangs für Maßnahmen, die nicht über die GAP gefördert werden.
- zusätzliche Förderung für bestehende Maßnahmen:
 - Ko-Finanzierung von GAP-Maßnahmen mit unzureichenden Fördersätzen durch die GAP, die die Ko-Finanzierung durch das ÖLG benötigen, um die Attraktivität dieser Maßnahmen erhöhen. Diese Art der Förderung soll dazu beitragen, dass in allen Regionen die erforderlichen Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität umgesetzt werden und nicht nur in den weniger produktiven Regionen.
 - Komplette Übernahme der Kosten für GAP-Maßnahmen, wenn eine Überzeichnung der zur Verfügung stehenden GAP-Mittel stattgefunden hat und die nach dem SOLL-Vergleich förderfähige Maßnahmenfläche nicht in vollem Umfang im Rahmen der GAP bereitsteht.

Abbildung 4-6: Verschiedene Förderfälle im Verhältnis vom ÖLG mit den bestehenden Umweltmaßnahmen



Quelle: Eigene Darstellung, Öko-Institut

Das erscheint zunächst kompliziert und wirft die Frage auf, ob es nicht praktikabler wäre, ein ÖLG unabhängig von den bestehenden Fördermaßnahmen zu entwerfen. Davon hat dieses Projekt aus verschiedenen Gründen Abstand genommen: Vor allem besteht das Anliegen, den Umfang an

Biodiversitäts-Maßnahmen an einem zuvor bestimmten Bedarf ausrichten zu können. Außerdem sollte eine Konkurrenzsituation zwischen den Fördersystemen durch unterschiedlich hohe Vergütungssätze vermieden werden. In einem von der GAP unabhängigen ÖLG ließe sich eine schwer kontrollieren und verhindern.

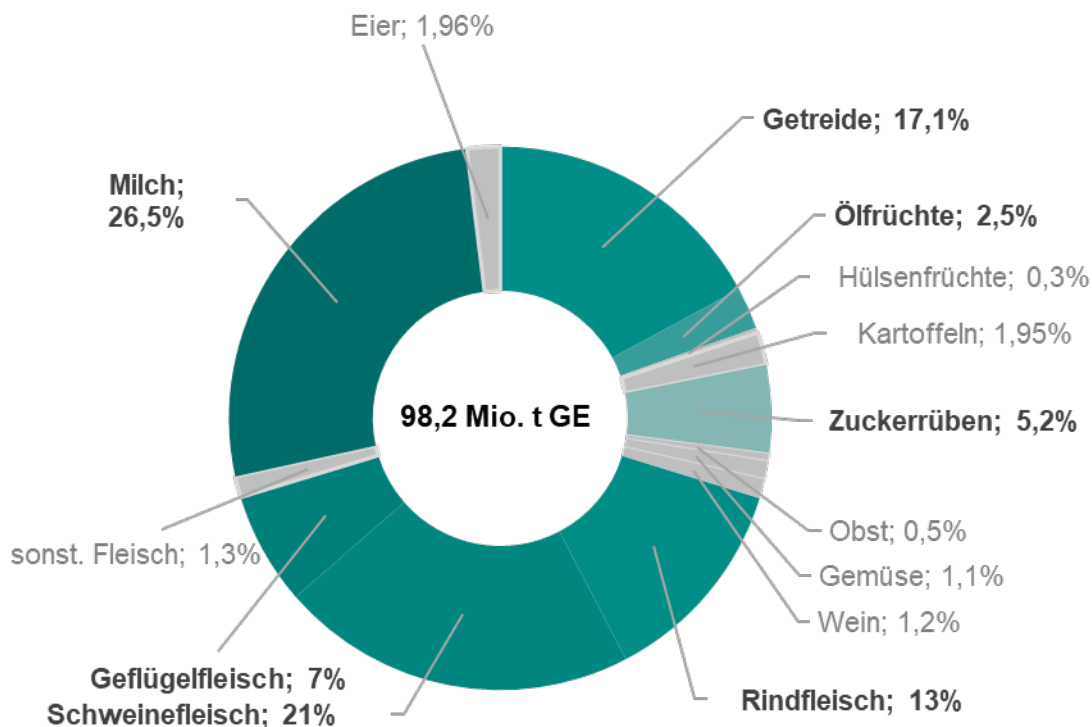
4.5 Ermittlung der ÖLG-Umlage und die Höhe der Preisaufschläge

4.5.1 Erfasste Warenströme

Mit der ÖLG-Umlage können theoretisch alle Warenströme beaufschlagt werden, die über die aufnehmende Hand fließen. Unberücksichtigt bleibt dann der Teil der Rohwaren, der auf den landwirtschaftlichen Betrieben verbleibt und dort zur Energiegewinnung verwendet wird oder über die Direktvermarktung verkauft wird. Eine Besonderheit bilden hofeigene Futtermittel, denn diese Getreideeinheit werden direkt den tierischen Produkten zugerechnet.

In Deutschland werden pro Jahr im Durchschnitt knapp 100 Mio. t Getreideeinheiten als Nahrungsmittel produziert. Ca. 70 % davon entfallen auf die Produktion tierischer Produkte in Form von Milch, Fleisch und Eiern. Von den 70 % tierischer Produkte basieren etwa 10 % auf importierten Futtermitteln. Auf die pflanzliche Erzeugung in Form von Getreide, Kartoffeln, Zuckerrüben, Obst/Gemüse aber auch Wein entfallen ca. 30 % der produzierten Getreideeinheiten.

Abbildung 4-7: Nahrungsmittelproduktion in Getreideeinheiten (Mittel 2015:2021)



GE = Getreideeinheiten

Quelle: Eigene Darstellung auf Basis BMEL-Statistik 2023 (Tabelle 3120500-0000 Nahrungsmittelproduktion in GE), vergl. Fußnote

Um den Verwaltungs- und Transaktionsaufwand gering zu halten und gleichzeitig eine große Marktabdeckung zu erzielen, ist es sinnvoll, einige Produkte aufgrund niedriger Produktionsmengen, hoher innerbetrieblicher Nutzung und vielfältiger Akteur*innen bei der aufnehmenden Hand von der Umlage auszunehmen; die Festlegung der zu beaufschlagenden Warengruppen erfolgt dabei anhand von vier Kriterien:

1. Erfassung der wichtigsten Warengruppen mit einem Anteil von über 2% an der Gesamtproduktion (Mittel 2015:2021) = Milch, Fleisch, Getreide, Zuckerrübe, Ölfrüchte
2. Hoher Anteil der Erzeugung geht über die Unternehmen der aufnehmenden Hand, damit sichergestellt ist, dass eine große Menge der Produktion überhaupt erfasst werden kann.
3. Geringe Unternehmenszahl bei der aufnehmenden Hand: Bei einer Ausweitung auf andere Produkte könnte die Zahl der Betriebe sprunghaft ansteigen und damit auch der Erfassungsaufwand zunehmen.
4. Warengruppe nimmt einen hohen Flächenanteil an der gesamten landwirtschaftlichen Nutzfläche ein. Damit wird der Bezug zwischen den Biodiversitätsmaßnahmen und dem Flächenanspruch der landwirtschaftlichen Produktion deutlich.

Basierend auf den ausgewählten Kriterien eignen sich die folgenden Warengruppen für die Beaufschlagung durch das ÖLG: Getreide, Zuckerrüben, Ölfrüchte, Milch und Fleisch. Damit sind die Warengruppen erfasst, die nach der Statistik ca. 90% der gesamten inländischen Produktion ausmachen.

Die relevanten Mengenströme umfassen Getreide, Ölfrüchte, Zuckerrüben, Rindfleisch, Schweinefleisch, Geflügelfleisch und Milch. Für alle übrigen Rohwaren liegt der Anteil im Mittel der Jahre 2015-2020 jeweils unter 2 %²⁷ an der Gesamtproduktion (in Getreideeinheiten) und sie werden hier nicht berücksichtigt. Insgesamt decken die genannten sieben Rohprodukte 93 %²⁸ der Erzeugung der gesamten Getreideeinheiten für die Nahrungsmittelproduktion ab und repräsentieren damit auch einen Großteil der landwirtschaftlichen Flächennutzung in Deutschland. Produkte mit einem geringen Produktionsanteil wie Wein, Eier, Hülsenfrüchte, Kartoffeln, Obst und Gemüse werden dabei nicht mit einem ÖLG-Aufschlag belastet. Trotzdem kann auch auf diesen Anbauflächen bzw. können Betriebe, die vorrangig diese Kulturen anbauen, Biodiversitätsmaßnahmen über das ÖLG umsetzen – sofern sie die formalen Voraussetzungen dazu erfüllen (vergl. Kapitel 4.4).

Durch Veränderung von Konsum- und Erzeugung, auch durch Ertragsschwankungen können Verschiebungen der Zusammensetzung der Produktion in Getreideeinheiten erfolgen. Seit Jahren verringert sich zum Beispiel der Fleischkonsum und damit ist auch die Produktion von Fleisch in Deutschland rückläufig. Werden stattdessen mehr Hülsenfrüchte oder Lebensmittel auf Hülsenfruchtbasis nachgefragt und diese auch hierzulande angebaut, könnten Hülsenfrüchte in der Bodenproduktion an Bedeutung gewinnen und sollten dann in die ÖLG-Umlage einbezogen werden.

²⁷ Die Annahme zur 2 %-Grenze basiert auf eigenen Annahmen. Um den Verwaltungsaufwand gering zu halten, sind die Anzahl der Unternehmen bei der aufnehmenden Hand, aber auch die Verarbeitungskapazitäten pro Unternehmen weitere relevante Größen, die berücksichtigt werden können.

²⁸ BMEL-Statistik 2023, Nahrungsmittelproduktion in Getreideeinheiten (Zeitreihe ab 2010/11), Tabellen-Nummer 3120500-0000, download (04.02.2025):
https://www.bmel-statistik.de/archiv/nachrichtenarchiv/startseite-news-details?tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Bnews%5D=430&cHash=02aec5dc2c4f458219dd7bf40ebdf59

Daher ist in regelmäßigen Abständen zu überprüfen, über welche Produkte die ÖLG-Umlage zu erheben ist.

Der Getreideeinheitenschlüssel erfasst die Mehrzahl der Agrarprodukte und auch einzelne Produkte der ersten Weiterverarbeitung. Diese decken die relevanten Stoffströme ab, auf die ein Großteil der Flächennutzung zurückgeht. Ein weiterer Rechenschritt ist mitunter notwendig, da sich die ÖLG-Umlage auf den Produktausgang der aufnehmenden Hand bezieht und damit auf weiterverarbeitete Produkte. Entstehen bei der Verarbeitung unverkäufliche Reststoffe, würden diese nicht bei der Umlage berücksichtigt und es steigt der Getreideeinheitenwert je Kilogramm für den vermarkteten Teil der Ware.

4.5.2 Importe und Exporte

Bei der aufnehmenden Hand werden auch Rohwaren aus Importen verarbeitet. So kann beispielsweise eine Molkerei in Grenznähe auch Milch aus dem Ausland verarbeiten. Ebenso kann inländische Rohware direkt an ausländische Verarbeiter geliefert werden. Die Anteile der Importe und Exporte auf der Ebene der Rohprodukte, die vor der Ebene der aufnehmenden Hand gehandelt werden, unterscheiden sich zwischen den Rohwarengruppen. Bei Getreide liegen die Nettoexporte bei ca. 3-5% der Gesamtproduktion. Bei den Ölsaaten (Raps, Soja, Sonnenblumen) sind die Nettoimporte in den letzten Jahren durch eine höhere Nachfrage und rückläufige inländische Produktionsmengen stark angestiegen und es wird fast doppelt so viel importiert wie angebaut.²⁹ Bei Rohmilch sind die Mengen an Exporten, die direkt von den Betrieben ins Ausland gehandelt werden, und die Importmengen aus dem Ausland an die inländischen Molkereien ungefähr ausgeglichen.³⁰ Bei den lebenden Tieren unterscheiden sich die Import- und Exportanteile je nach Tierart.³¹

Für die erfassten Mengen und damit die Berechnung der ÖLG-Umlagehöhe spielen Exporte, die vor der aufnehmenden Hand ins Ausland gehen, keine Rolle. Alle Importe, die bei der aufnehmenden Hand verarbeitet werden, werden bei der Berechnung der ÖLG-Umlage berücksichtigt und mit beaufschlagt. Dies ist rechtlich möglich, da die ausländische Ware durch die Verarbeitung in einem inländischen Betrieb zu einem inländischen Produkt wird (vgl. Kapitel 4.1.4).

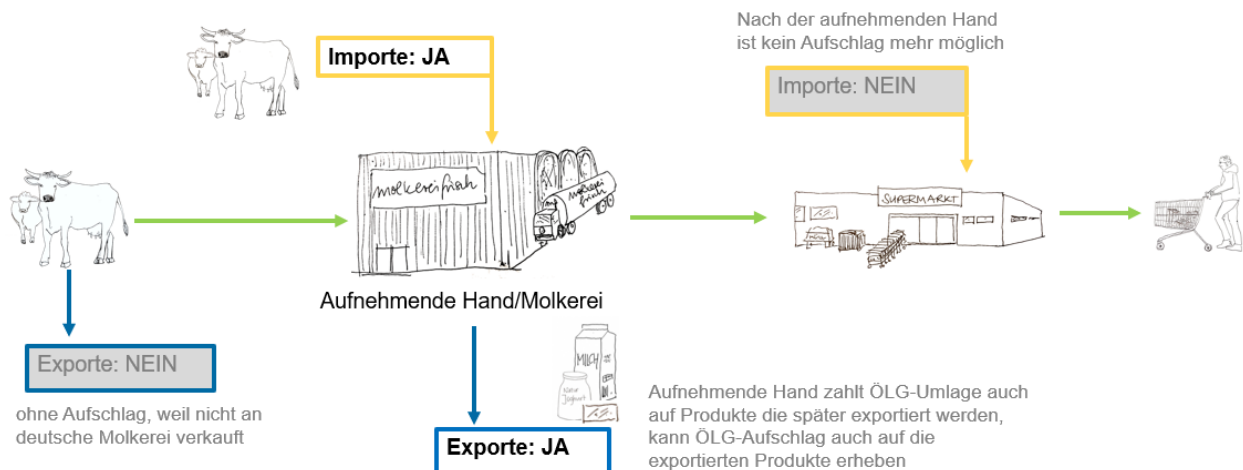
Die folgende Abbildung 4-8 zeigt die Beaufschlagung von Importen und Exporten mit der ÖLG-Umlage in der Wertschöpfungskette.

²⁹ Vergleiche Tabellen zur Versorgung mit Ölsaaten in Deutschland für verschiedene Kalenderjahre: <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/oelsaaten>

³⁰ Vergleiche Tabellen zur Versorgung mit Milch im Vollmilchwert in Deutschland für verschiedene Kalenderjahre: <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/milch-und-milcherzeugnisse/>

³¹ Vergleiche Tabellen zur Versorgungsbilanz Fleisch in Deutschland für verschiedene Kalenderjahre <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/fleisch/>

Abbildung 4-8: Beaufschlagung von Importen und Exporten im ÖLG



Quelle: Eigene Darstellung, Öko-Institut

Inwieweit die verarbeiteten Produkte, die exportiert werden, mit dem ÖLG-Aufschlag versehen werden, liegt im Ermessen der aufnehmenden Hand. Das Gesetz regelt nicht die Weitergabe des Aufschlags in der Wertschöpfungskette. Bei einer einheitlichen Aufteilung des ÖLG-Aufschlags auf alle Produkte werden auch die Produkte beaufschlagt, die ins Ausland verkauft werden. Importierte Produkte, die in der Wertschöpfungskette nach der aufnehmenden Hand in die Warenkette gelangen, können nicht mit einem ÖLG-Aufschlag belegt werden.

4.5.3 Umlagenhöhe je Getreideeinheit

Für die Ermittlung der Umlagenhöhe sind die bei der aufnehmenden Hand verarbeiteten Mengen in Getreideeinheiten relevant. Die Erhebung der Mengen erfolgt weitestgehend analog zu den ohnehin bestehenden Meldepflichten im Rahmen des Gesetzes über Meldungen über Marktordnungswaren und der Verordnung über Meldepflichten über Marktordnungswaren^{32,33}. Zusätzlich notwendig ist v.a. die Umrechnung in Getreideeinheiten.

Die gesamte Finanzierungssumme der Biodiversitätsmaßnahmen wird dann auf die gemeldeten verarbeiteten Mengen bezogen:

³² Gesetz über Meldungen über Marktordnungswaren in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. November 2008 (BGBl. I S. 2260), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. Dezember 2020 (BGBl. I S. 2863) geändert worden ist.

³³ Eine Übersicht über die meldepflichtigen Betriebe gibt die Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung (BLE) auf ihrer Homepage (zuletzt abgerufen am 15.01.2025), https://www.ble.de/DE/Themen/Landwirtschaft/Warenmeldungen/Meldewesen/Meldewesen_node.html

Gleichung-2: ÖLG-Umlage pro Getreideeinheit in Euro

$$= \frac{\text{Jährliche Gesamtkosten zur Finanzierung von Biodiversitätsmaßnahmen [€]}}{\text{Getreideeinheiten bei der aufnehmenden Hand}}$$

Die Betriebe der aufnehmenden Hand multiplizieren die **ÖLG-Umlage** mit dem Wert ihres Warenabsatzes in Getreideeinheiten mit diesem Wert und erhalten so die die Höhe der zu leistenden **ÖLG-Zahlung** und zahlen diese auf ein ÖLG-Konto ein. Die Unternehmen können diese Kosten als **ÖLG-Aufpreis** in die Wertschöpfungskette weiterleiten. In der hier vorgenommenen Berechnung wird die ÖLG-Zahlung auch auf Öko-Produkte erhoben, da trotz vieler Umweltvorteile auch im Ökolandbau weiterhin Biodiversitätsmaßnahmen wie z.B. Maßnahmen zur Grünlandextensivierung oder zur Biotopvernetzung umgesetzt und finanziert werden sollten.

Um einen ersten Überblick über die Auswirkungen einer ÖLG-Umlage auf Verbraucherpreise zu bekommen, können die bei der aufnehmenden Hand verarbeiteten Mengen auf Basis der Versorgungsbilanzen³⁴ ermittelt und in Getreideeinheiten umgerechnet werden. Im Rahmen des Projekts erfolgte zudem eine grobe Abschätzung der gesamten Kosten zur Förderung der Biodiversität in Deutschland, vergleiche Diskussionspapier 5 dieses Projekts (Wirz et al. 2024). Anhand dieser Zahlen lassen sich die Folgen durch die ÖLG-Umlage auf ausgewählte Endprodukte grob abschätzen. Die Werte basieren auf Kostenansätzen für das Wirtschaftsjahr 2020/21. Berücksichtigt man die Inflation für die Zeit bis heute, ergeben sich deutlich höhere Werte. Das Statistische Bundesamt gibt eine Steigerung für Erzeugerpreise landwirtschaftlicher Produkte von 141 %³⁵ für November 2024 gegenüber dem Jahr 2020 an. Damit würden die Gesamtkosten der Umsetzung von Biodiversitätsmaßnahmen von 3,7 auf ca. 5 Mrd. Euro ansteigen.

Die folgende Tabelle zeigt die Ergebnisse für die Höhe der ÖLG-Umlage für das Wirtschaftsjahr 2020/21.

Tabelle 4-3: Größenordnung der ÖLG-Umlage für einzelne Produkte

Position	Betrag
Gesamtkosten Biodiversitätsmaßnahmen (Basis Kostensätze von 2020/21)	3,2 Mrd. €
15 % Transaktionskosten und Verwaltungskosten	0,5 Mrd. €
Maßnahmenkosten inklusive Transaktions- und Verwaltungskosten	3,7 Mrd. €
Verarbeitete Getreideeinheiten aufnehmende Hand die für die Umlage berücksichtigt werden*	92,0 Mio. t Getreideeinheiten
ÖLG-Umlage pro kg Getreideeinheit	0,04 €
Liter Milch	0,03 €
Packung Hartkäse (250g)	0,06 €
Packung Butter (250 g)	0,17 €

³⁴ <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen>

³⁵ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/01/PD25_015_61211.html

Kilogramm Rindfleisch	0,52 €
Kilogramm Schweinefleisch	0,20 €
Packung Mehl (1000 g)	0,04 €

*umfasst die sieben wichtigsten Rohprodukte (vergleiche Abbildung 4-7) – das entspricht 93 % von 98,2 Mio. t GE (aufgerundet).

Quelle: Eigene Berechnung auf Basis Versorgungsbilanzen 2019/2020 und Biodiversitätskosten (siehe Diskussionspapier 5)

Die erste Abschätzung des ÖLG-Aufschlags bei einer gleichmäßigen Beaufschlagung und Weitergabe an die Verbraucher*innen zeigt eine stärkere Belastung der tierischen Produkte. Damit spiegelt der gewählte Ansatz der Umlagefinanzierung den höheren Flächenbedarf wider und damit in der Regel größere Folgen für die Biodiversität von tierischen Produkten gegenüber pflanzlichen Produkten³⁶ (Leibniz-Forschungsnetzwerk Biodiversität 2024).

Insgesamt erscheint ein Aufschlag von ca. 0,04 € pro kg Getreideeinheit moderat. Setzt man die Biodiversitätskosten von grob 3,7 Mrd. Euro ins Verhältnis zu der aktuellen Einwohnerzahl von 84 Mio. Menschen, beträgt die jährliche Biodiversitätsumlage ca. 45 € pro Person und Jahr.

4.5.4 Transaktionskosten

Mit der Einführung des ÖLG entsteht auch ein Verwaltungsaufwand – sowohl für die teilnehmenden Landwirte wie auch für die Kollektive. Dabei können drei Kostenarten unterschieden werden (Stupak 2022):

- Der Grundaufwand, d.h. die Fixkosten für die Auswahl von Maßnahmen, Umweltmonitoring und Evaluierung von Maßnahmen sowie Berichterstattung;
- Die Förderabwicklung inklusive Beratung, Vertragsverhandlung und -abschluss, Auszahlungen und
- Kontrollkosten für Kontrollen und Durchsetzung der Vertragseinhaltung.

Zudem entsteht bei der Einführung ein einmaliger Mehraufwand, wenn das System eingeführt und beispielsweise das IT-System aufgesetzt wird. Danach ist von einem konstanten Grundaufwand auszugehen, je mehr Maßnahmen durchgeführt werden, desto geringer fällt der Grundaufwand im Verhältnis zur Fördersumme aus.

Die Kontrollkosten unterscheiden sich je nach Maßnahme z.T. erheblich. Einerseits sind Kontrollen für die Gewährleistung der Qualität sowie die Rechtfertigung des Mitteleinsatzes unerlässlich, andererseits können diese je nach Ausgestaltung der Kontrollen unverhältnismäßig sein. So wurde bei der ELER 2014-2020 kritisiert, dass wegen fehlender Bagatellgrenzen der Kontrollaufwand ein Vielfaches der Korrektur der Fördersummen betrug (vergl. Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft Sachsen 2016; Baden-Württemberg Rechnungshof 2015). Eine solche überbordende Kontrolle wird hier für die Abschätzung der Transaktionskosten im ÖLG nicht angenommen. Im Gegenteil, durch die Bündelung auf Ebene der regionalen Maßnahmenstellen

³⁶ Der überwiegende Teil der Tierhaltung erfolgt in Deutschland unter Verwendung von Ackerfutter und mit intensiver Grünlandwirtschaft. Die Verteilung der Tiere hat sich regional konzentriert. Für diese Produktionsweise kann der o.g. Zusammenhang getroffen werden, wonach die höheren Aufschläge für die Produkte tierischer Herkunft zu rechtfertigen sind. Extensive Haltungsformen, insbesondere Weidehaltung ist dagegen mit positiven Effekten für die Biodiversität verbunden. Doch sind diese Haltungsformen als Ausnahmen anzusprechen, die in der Regel durch entsprechende Förderprogramme ermöglicht werden.

könnten die Kontrollkosten sogar geringer ausfallen, als bei einer Prüfung einzelner Betriebe durch die Landesverwaltung.

In den Niederlanden werden 15-20% der Fördermittel für die Verwaltung der Kollektive ausgegeben; diese übernehmen sowohl Aufgaben, die vorher auf nationaler Ebene geregelt waren, wie auch Aufgaben der Antragssteller (Boonstra 2021, S.38). Insgesamt wird rund 19% der Programmkosten für die Verwaltung auf allen Ebenen inklusive Fort- und Weiterbildungen ausgegeben (ebenda).

Kostendaten für die Verwaltung Agrarumweltmaßnahmen in Deutschland sind nicht durchgängig publiziert, für einzelne Programme jedoch vorhanden. (Stupak 2022) schätzt den Anteil der Implementationskosten für die Umsetzung von Maßnahmen im Rahmen des F.R.A.N.Z. Projekts auf bis zu 6% des Gesamtfördervolumens. Der Landesrechnungshof Baden-Württemberg ermittelt ein Verhältnis von Kosten zu Fördermitteln für EGFL und ELER von 13% im Schnitt, bei den einzelnen Fonds beträgt das Verhältnis 7-32% (Baden-Württemberg Rechnungshof 2015). Laut Tietz et al. (2016, Tabelle 84) beträgt der Anteil der Implementationskosten am Fördervolumen des Programms PROFIL in Niedersachsen 10,7%. Fährmann et al. (2014) und (2018) berichten von Implementierungskosten von 10-28% für das NRW-Programm Ländlicher Raum 2007-2013.

Für das ÖLG fallen die Kosten wahrscheinlich etwas höher aus als bei den evaluierten Programmen in Deutschland und orientieren sich eher am Niederländischen Beispiel, da die Kollektive durch die Operationalisierung der Ziele umfassende Aufgaben übernehmen (bzw. beauftragen). Gleichzeitig wird hier von einer größeren Fläche je Kollektiv ausgegangen, wodurch sich der Grundaufwand der Verwaltung etwas verringert. Während ein Kollektiv in den Niederlanden im Schnitt für eine Landwirtschaftliche Nutzfläche von 45.000 ha zuständig ist, wurde hier für die Kollektive in Deutschland die Größe von zwei durchschnittlichen Landkreisen veranschlagt. Unter dieser Annahme betreuen die Kollektive eine durchschnittliche landwirtschaftliche Nutzfläche von 120.000 ha.

Der Kontrollaufwand beschränkt sich auf ein Umsetzungsmonitoring, ein Wirkungsmonitoring ist dagegen nicht vorgesehen. Diese Überlegung resultiert aus der der Konstruktion des ÖLG: Da Biodiversitätsmaßnahmen sowohl über das ÖLG als auch über die GAP gefördert werden, ist ein unabhängiges Wirkungsmonitoring eines einzelnen der beiden Instrumente gar nicht möglich und sinnvoll. Auch ist der Erhalt der Biodiversität eine staatliche Aufgabe mit entsprechenden bestehenden Berichtspflichten. Aus diesen zwei Aspekten heraus sollte das Wirkungsmonitoring beider Programme durch diese staatlichen Berichtspflichten abgedeckt werden.

4.5.5 Weitergabe der Preisaufschläge

Die Betriebe der aufnehmenden Hand können diese Mehrkosten ohne weitere Vorgaben in ihren Verkaufspreis integrieren Weitergabe an Verbraucherinnen, da das ÖLG keine Regelung zur Weitergabe der Preise umfassen darf (Kapitel 4.1.4). Es ist daher zu erwarten, dass die aufnehmende Hand und alle weiteren Handelsstufen die Umlagekosten in der Handelskette bis zur Endkundschaft weitergeben.

Dabei könnte die Weitergabe 1:1 erfolgen oder aber anders gewichtet, etwa stärker auf einzelne Produkte gelegt oder Absatzwege. Da der ökologische Nutzen des ÖLG vor allem in Deutschland auftritt, ist auch denkbar, dass Exporte weniger mit der Umlage belastet werden könnten. In Tabelle 4-1 wird dargestellt, wie stark die Aufpreise variieren, wenn die Umlage 1:1 – oder als extremer Fall ausschließlich auf den Inlandsabsatz gelegt wird. Eine entsprechende Warenstromanalyse ist im

Rahmen des Folgenabschätzung für das ÖLG erstellt worden und im achten Diskussionspapier dieses Vorhabens beschrieben (vergl. Wiegmann et al. 2025b).

Tabelle 4-4: Höhe des Aufpreises für gering verarbeitete Lebensmittel in Abhängigkeit der Weitergabe der Umlage

	Produktpreis [€/kg] in jeweiligen Preisen	Var. 1 - Aufpreis [€/kg Produkt] bei 1:1 Weitergabe	Var. 2 - Aufpreis [€/kg Produkt] bei Weitergabe nur auf den Inlandsabsatz	Steigerung der Umlage durch Inlandsbezug	Aufpreis in Relation zum Produktpreis für Var. 2
2018					
Getreide/ Brot/ Müsli	5,00 €	0,04 €	0,04 €	111%	1%
Fleisch und Wurst	9,80 €	0,25 €	0,37 €	148%	4%
Hartkäse	9,10 €	0,22 €	0,33 €	150%	4%
Weichkäse	5,90 €	0,19 €	0,29 €	153%	5%
Milch	0,80 €	0,02 €	0,02 €	100%	3%
Molkerei	3,00 €	0,04 €	0,05 €	125%	2%
Tierische Fette = Butter	7,10 €	0,61 €	0,80 €	131%	11%
2023					
Getreide/ Brot/ Müsli	7,00 €	0,05 €	0,06 €	110%	1%
Fleisch und Wurst	13,60 €	0,37 €	0,55 €	149%	4%
Hartkäse	13,60 €	0,32 €	0,49 €	153%	4%
Weichkäse	8,90 €	0,28 €	0,42 €	150%	5%
Milch	1,20 €	0,03 €	0,03 €	100%	3%
Molkerei	4,20 €	0,06 €	0,08 €	133%	2%
Tierische Fette = Butter	8,10 €	0,89 €	1,18 €	133%	15%

Quelle: Eigene Berechnungen Öko-Institut

Die Steigerung der Aufpreise liegt bei tierischen Produkten höher als bei pflanzlichen, was daran liegt, dass ein größerer Anteil der inländischen Verarbeitung exportiert wird als bei pflanzlichen Produkten der ersten Verarbeitungsstufe. D.h. für den betrachteten Extremfall ist das Handelsvolumen geringer, auf das die ÖLG-Kosten umgelegt werden. Dadurch können die Aufpreise für einzelne Produkte um das 1,5-fache höher liegen als bei einer 1:1-Weitergabe der ÖLG-Kosten. Unter diesen Bedingungen hätte Butter im Jahr 2023 den höchsten Aufpreis mit 11% in Relation zum Produktpreis erfahren. Für alle übrigen Produkte hätten die Aufpreise er im selben Jahr zwischen ein und fünf Prozent gelegen.

Mit jedem weiteren Handels- und Verarbeitungsschritt, sinkt der Anteil des Aufpreises an den gesamten Kosten, da der Anteil der Kosten für das Rohprodukt einen immer kleineren Anteil an den Kosten der Endprodukte einnimmt. Entsprechend dürften die Aufpreise für stärker verarbeitete Lebensmittel eher im unteren Bereich dieser Spanne (1-5%) liegen.

Für Butter ist der Effekt allerdings so hoch, dass das Risiko von Produktionsverlagerungen ins Ausland bestehen könnte, um den Mehrkosten des ÖLG zu umgehen. Dies ist als Option für einzelne auf Butter spezialisierte Standorte in Erwägung zu ziehen. Ist Butter dagegen eines von vielen Produkten einer Molkerei, erscheint die Verlagerung eines Produktionsstandorts als sehr kostspielig.

5 Rechtliche Rahmenbedingungen zur Ausgestaltung des Finanzierungsmechanismus im ÖLG

Bei der Ausgestaltung des Finanzierungsmechanismus im ÖLG (Erhebung, Verwaltung und Auszahlung der Umlage) sind die Vorgaben des nationalen Finanzverfassungsrechts zu beachten. Ferner ist das europäische Steuer-, Wettbewerbs- und Beihilferecht einzuhalten.

5.1 Finanzverfassungsrechtliche Einordnung einer ÖLG-Umlage

Für die Ausgestaltung und damit auch Einordnung der ÖLG-Umlage kommt aus finanzverfassungsrechtlicher Sicht eine Steuer, eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion oder eine sonstige gesetzlich veranlasste Geldleistungspflicht zwischen privaten Wirtschaftsteilnehmern im Sinne einer staatlichen Preisregelung in Frage.

Eingangs ist anzumerken, dass der Begriff „Umlage“ finanzverfassungsrechtlich nicht definiert ist und keinen bestimmten Abgabentypus beschreibt. Vielmehr wird der Begriff in sehr unterschiedlichen Regelungsinhalten genutzt. Aus der Bezeichnung als Umlage folgt keine finanzverfassungsrechtliche Einordnung.³⁷ Die abgabenrechtliche Einstufung der Geldleistung als preisrechtliche Regelung oder als Steuer richtet sich nicht nach der Benennung durch den Gesetzgeber, sondern nach dem materiellen Regelungsinhalt.³⁸ Während für Steuern die Voraussetzungen der Art. 105 ff. GG eingehalten werden müssen, gelten diese finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben für preisrechtliche Regelungen nicht. Letztere müssen die Gesetzgebungskompetenz nach den Art. 70 ff. GG beachten sowie die Grundrechte einhalten, hier sind insbesondere die unternehmerische Vertragsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 i.V.m. Art. 2 Abs. 1 GG und der Allgemeine Gleichheitsgrundsatz gem. Art. 3 GG zu nennen.

Um die ÖLG-Umlage als preisrechtliche Regelung auszugestalten, ist insbesondere darauf zu achten, dass diese in formeller und materieller Sicht von einer Steuer bzw. einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion finanzverfassungsrechtlich abgrenzbar ist. Erfüllt die ÖLG-Umlage die Voraussetzungen einer Steuer, müsste sie die finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben einer der Abgabentypen des Grundgesetzes einhalten; im Fall einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion wären die strengen Voraussetzungen einzuhalten, die das BVerfG dafür aufgestellt hat. Ob diese Voraussetzungen vorliegen, wird in den nächsten Abschnitten geprüft.

³⁷ Vgl. Göke, Fabian, Verfassungs- und europarechtliche Rahmenbedingungen für die Belastung der Eigenerzeugung mit der EEG-Umlage, S. 83.

³⁸ BVerfG, Beschluss vom 13.4.2017 (Kernbrennstoffsteuer), 2 BvL 6/13, NJW 2017, S. 2249, Rn. 1.

5.1.1 Abgrenzung zur Steuer

Der Staat erhebt zur Finanzierung der allgemeinen Staatsaufgaben nach dem Regelungsmodell des Grundgesetzes Abgaben.³⁹ Als Steuern (Abgaben im engeren Sinne) werden Geldleistungen bezeichnet, die Bürger*innen an den Staat bezahlen, ohne dass sie dafür eine individuelle staatliche Gegenleistung erhalten; sie zählen zu den Abgaben im weiteren Sinne, die auch Gebühren, Beiträge und sonstige Abgabe umfassen. Eine Steuer ist somit durch drei Merkmale definiert: es fehlt eine individuelle staatliche Gegenleistung für die Geldleistung, die Steuer wird nicht für einen bestimmten Zweck erhoben und sie dient dazu ein öffentliches Gemeinwesen zu finanzieren.⁴⁰

Die ÖLG-Umlage soll so ausgestaltet werden, dass die aufnehmende Hand sie beim Inverkehrbringen ihrer Lebensmittel von den Abnehmern erhebt und an eine Geldstelle weiterleitet. Die aufnehmende Hand erhält für die Erhebung und Weiterleitung der Umlage keine unmittelbare staatliche Gegenleistung. Die ÖLG-Umlage soll auch nicht zweckungebunden in den allgemeinen Bundeshaushalt fließen, sondern dient einem konkreten Zweck, der Finanzierung von Biodiv-Maßnahmen auf den Agrarflächen. Somit handelt es sich nicht um eine Steuer.

5.1.2 Abgrenzung zur Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion

Eine ÖLG-Umlage in der Form einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion wäre nicht zulässig, weil deren enge Voraussetzungen nicht erfüllt wären. Denn geht man von der aufnehmenden Hand als Abgabepflichtige aus, so erfüllt diese schon nicht ein wichtiges Kriterium der Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion, das „Vorliegen einer homogenen Gruppe“. So kann nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur eine „homogene Gruppe“ durch eine Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion belastet werden:

*„Eine gesellschaftliche Gruppe kann nur dann mit einer Sonderabgabe in Anspruch genommen werden, wenn sie durch eine gemeinsame, in der Rechtsordnung oder in der gesellschaftlichen Wirklichkeit vorgegebene Interessenlage oder durch besondere gemeinsame Gegebenheiten von der Allgemeinheit und anderen Gruppen abgrenzbar ist, wenn es sich also um eine in diesem Sinne homogene Gruppe handelt“.*⁴¹

Zwar lassen sich die Inhaber der Mühlen, Schlachtbetriebe etc. (aufnehmende Hand) bestimmen und als Gruppe „aufnehmende Hand“ definieren, aber damit liegt noch keine „homogene Gruppe“ i.S.d. der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts vor. Denn der Gesetzgeber kann für die Sonderabgaben nicht beliebig Gruppen definieren, sondern das BVerfG schreibt vor:

*„Es ist dem Gesetzgeber verwehrt, für eine beabsichtigte Abgabenerhebung beliebig Gruppen nach Gesichtspunkten, die nicht in der Rechts- und Sozialordnung materiell vorgegeben sind, normativ zu bilden“.*⁴²

Eine gesetzliche Regelung in der Rechts- und Sozialordnung, welche die Unternehmen der aufnehmenden Hand von der Allgemeinheit abgrenzt und ihre eine spezifische Nähe zum Erhalt der Biodiversität zuweist ist nicht ersichtlich. Auch ein gemeinsames Interesse der Betriebe der

³⁹ Die Finanzverfassung des Grundgesetzes geht davon aus, dass Gemeinlasten aus Steuern finanziert werden (vgl. BVerfGE 67, 256 (278); BVerfGE 78, 249 (266 f.)).

⁴⁰ Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 137, 1 (17 Rn. 41); 149, 222 (248 f. Rn. 53); 161, 1 (37 Rn. 78); 161, 63 (99 f.); BVerfG (Strompreisbremse), Rn.78.

⁴¹ BVerfGE 55, 274 (305) – Berufsausbildungsabgabe.

⁴² BVerfGE 55, 274 (305) – Berufsausbildungsabgabe.

aufnehmenden Hand zum Erhalt und der Förderung der Biodiversität in ganz Deutschland lässt sich nicht begründen.

Geht man davon aus, dass die ÖLG-Umlage an die Verbraucher*innen abgewälzt wird, dann erfüllen auch diese nicht die Voraussetzung einer homogenen Gruppe, die sich von der Allgemeinheit abgrenzen lässt, da sie die gesamte Bevölkerung umfassen. Für beide „Gruppen“ sind die Voraussetzungen einer Sonderabgabe nicht erfüllt und die ÖLG-Umlage wäre verfassungswidrig.⁴³

Eine weiteres wesentliches Merkmal einer Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion ist, dass die Abgabe eine **Aufkommenswirkung zugunsten der öffentlichen Hand** entfaltet.⁴⁴ Die Rechtsprechung geht von einer solchen Aufkommenswirkung aus, wenn die Mittel direkt in den öffentlichen Staatshaushalt fließen, in einen Sonderfonds, Sondervermögen aber auch bei Vermögensmassen, die von einer privatrechtlichen Organisation verwaltet werden, die staatlich kontrolliert wird.⁴⁵ Dieses Merkmal ist bei der ÖLG-Umlage nicht erfüllt, da die Geldmittel nicht in den Staatshaushalt – auch nicht in einen staatlichen kontrollierten Geldtopf – fließen sollen, sondern an eine privatrechtlich ausgestaltete „Geldstelle“. Diese soll die Umlage einnehmen, verwalten und ausgeben, ohne einer staatlichen Kontrolle zu unterliegen (siehe 4.4).

Nach einer Gegenauffassung in der Literatur⁴⁶ sollen auch staatliche veranlasste Zahlungen zwischen Privaten den Regelungen für Sonderabgaben unterliegen, wenn das so generierte Aufkommen der öffentlichen Hand zuzurechnen ist (materielle Betrachtungsweise). Für die Abgrenzung zwischen „Sonderabgabe mit Finanzierungsfunktion“ und „preisrechtlicher Regelung“ kann es nach dieser Auffassung nicht alleine darauf ankommen, wer über die Mittelverwendung entscheidet: der Staat oder ein Privater.⁴⁷ Denn dabei handele es sich nicht um klares Abgrenzungskriterium, weil auch beim Preisrecht der Staat bestimmt, wie die Mittel zu verwenden sind.⁴⁸ Ob diese Meinung aus der Literatur überzeugt soll hier offenbleiben, denn letztlich ist für die rechtliche Einschätzung, ob die ÖLG-Umlage verfassungsmäßig ausgestaltet werden kann, die aktuelle Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts maßgeblich. Dieses macht die Zulässigkeit einer Preisregelungen in ständiger Rechtsprechung - zuletzt in einer Entscheidung aus 2024 zur Strompreisebremse – davon abhängig, dass *„Kein Mittelaufkommen für die öffentliche Hand“* generiert wird (siehe dazu nachfolgend).

5.1.3 Preisrechtliche Regelung

Im Gegensatz zu einer Steuer, wird mit der preisrechtlichen Regelung die Kaufkraftverschiebung zwischen Privatrechtssubjekten (Bürgern oder juristischen Personen) bezweckt. Preisrechtliche Regelungen sind nach dem Bundesverfassungsgericht z. B. Mindestvergütungen oder Zwangsrabatte.⁴⁹ Nach der Rechtsliteratur knüpft die Preisregelung an einem privatrechtlichen

⁴³ Vgl. Zum Vorliegen einer Gruppenhomogenität bei einer Tierwohlabgabe in der Form einer Sonderabgabe: Karpenstein et al. (2021), Rn. 537 ff.

⁴⁴ BVerfG, Beschluss vom 09.01.1996 – 2 BvL 12/95, 5, NJW 1997, 573; BGH, Urteil vom 25.6.2014 – VIII ZR 169/13, NVwZ 2014, 1180 Rn. 14.

⁴⁵ Wernsmann, in: Hübschmann et al. 2022, 268. EL. Juni 2022, AO § 3 Rn. 136 und 2; BGH, Urteil vom 25.6.2014, VII ZR 169/13

⁴⁶ Kube, H.; Palm, U.; Seiler, C., Finanzierungsverantwortung für Gemeinwohlbelange - Zu den finanzverfassungsrechtlichen Maßstäben quersubventionierender Preisinterventionen, NJW 2003, S. 927 (929).

⁴⁷ Nach Manssen soll eine öffentliche Abgabe vorliegen, wenn der Staat über die Mittelverwendung entscheidet, vgl. Manssen, G., Die EEG-Umlage als verfassungswidrige Sonderabgabe, DÖV 2012, S. 499 (502).

⁴⁸ Gawel, E. (2013), Finanzverfassungsrecht als Prüfmaßstab für die EEG-Umlage? S. 6.

⁴⁹ BVerfG Beschluss vom 13.09.2005 - 2 BvF 2/03, Rn 261.

Vorgang der Güterwirtschaft an, bei dem entgeltliche Gütertransaktionen stattfinden. Transaktionen werden durch einen hoheitlichen Preiseingriff überformt (z. B. Verträge nur zum Mindest-/Höchstpreis, Krankenkassenabschlag auf Medikamente gem. § 130 SGB). Das Volumen des dabei realisierten Kaufkrafttransfers bleibt offen und wird durch privatwirtschaftliche Dispositionen (Mengenentscheidung) mitbestimmt. Die Refinanzierung (Überwälzung) der Preisregelung bleibt ungeregelt und ist Sache der Privaten.⁵⁰

Die Zulässigkeit einer preisrechtlichen Regelung wird maßgeblich durch die Rechtsprechung bestimmt. Diese grenzt in ständiger Rechtsprechung die preisrechtliche Regelung von öffentlichen Abgaben durch das Merkmal „*Kein Mittelaufkommen für die öffentliche Hand*“ ab.⁵¹ Im jüngsten Urteil des BVerfG zur Strompreisbremse aus dem Jahr 2024 bestätigte das Bundesverfassungsgericht, dass bei staatlich veranlassten Zahlungspflichten zwischen Privaten, die zu keiner Aufkommenswirkung zugunsten des Staates führen, „*weder die Ordnungsfunktion der Finanzverfassung noch das Gebot der Lastengleichheit bei der Finanzierung der staatlichen Aufgaben*“ berührt sind. „*Dies gilt auch, wenn Zahlungspflichten zwischen Privaten begründet werden, um Gemeinwohlbelange zu verfolgen, die nicht auf einen Interessenausgleich unter Privaten bezogen sind.*“⁵²

Die vorgenannten Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts werden bei der hier vorgestellten Ausgestaltung der ÖLG-Umlage eingehalten (siehe die Konstruktion der Ein- und Ausgabenseite sowie der Geldstelle in 4.1, 4.2 und 4.3). Die Zahlungsströme der ÖLG-Umlage erfolgen ausschließlich zwischen Privatrechtssubjekten: Die aufnehmende Hand erhebt die ÖLG-Umlage von ihren Abnehmern im Rahmen der Kaufverträge, die Umlage wird an die Geldstelle weitergeleitet, die im Rahmen privatrechtlich ausgestalteter Fördervereinbarungen Landwirten für die Durchführung von Biodiv-Maßnahmen Fördermittel gewährt. Die „Geldstelle“ wird so ausgestaltet, dass der Staat keinen Einfluss auf die Verwaltung und Gewährung der Mittel aus der ÖLG-Umlage hat (siehe 4.4).

Wichtig ist darauf hinzuweisen, dass der Gesetzgeber einen weiten regulatorischen Gestaltungsspielraum hat, wenn er Private für öffentliche Aufgaben in Anspruch nimmt. Deshalb macht eine **erhebliche Durchnormierung der privatrechtlichen Regelungen** aus einer zulässigen Preisregelung keine unzulässige Sonderabgabe.⁵³

Kritische Betrachtung der preisrechtlichen Ausgestaltung der ÖLG-Umlage

Die Übertragung des EEG-Modells (als Abnahme- und Preisregelung) auf den Landwirtschaftsbereich wird auch von Karpenstein et al. (2021) als Finanzierungsinstrument zur Tierwohlförderung diskutiert, aber als nicht zielführend verworfen.⁵⁴ Dieser hält einen Abnahmeanspruch für tierwohlgerecht hergestelltes Fleisch - im Gegensatz zum Abnahmeanspruch für Strom beim EEG-Modell – für nicht umsetzbar. Karpenstein et al. gehen – quasi in einer 1:1-Übertragung des EEG-Modells – in ihren Überlegungen davon aus, dass die Schlachthöfe zur Abnahme von tierwohlgerecht gehaltenen Tieren verpflichtet werden sowie zur Zahlung einer Prämie an die entsprechenden Landwirte. In

⁵⁰ Manssen, G., Die EEG-Umlage als verfassungswidrige Sonderabgabe, DÖV 2012, S. 499 (501).

⁵¹ Siehe zur „EEG-Umlage 2012“ BGHZ 201, 355 (358); Beschluss des BVerfG zum Stromeinspeisungsgesetz v. 09.01.1996 – 2 BvL 12/95 (= NVwZ 1997, 573); BVerfGE 114, 196, (249 f.); BVerfG, Urt. v. 24.11.2024 – 1 BvR 460/93, Rn. 79.

⁵² BVerfG, Urt. v. 24.11.2024 – 1 BvR 460/93 (Strompreisbremse), Rn. 79.

⁵³ Vgl. das BGH-Urteil zur „EEG-Umlage 2012“, BGHZ 201, 355 (= NVwZ 2014, 1180 Rn. 12 f.).

⁵⁴ Karpenstein et al. (2021), Rn. 393 ff.

Anwendung des EEG-Modells sollten dann die Schlachthöfe die Prämie für das gekennzeichnete Fleisch in der Lebensmittelkette weitergeben können (abwälzen). Karpenstein et al. sehen das zentrale Hindernis einer Übertragbarkeit darin, dass im Gegensatz zur Stromwirtschaft keine Leitungsgebundenheit in der Lebensmittelherstellung besteht und ein Abnahmeanspruch nicht umgesetzt werden kann: *„Ohne einen Abnahmeanspruch wäre ein System nach dem EEG-Modell aber nicht funktionsfähig: Bei einer isolierten Preisregelung ohne Abnahmeanspruch für tierwohlgerechte Produkte würden die Marktteilnehmer schlicht auf die – dann im Zweifel günstigeren – nicht tierwohlgerechten Produkte ausweichen“*⁵⁵ Handel und Verarbeitung können ihre Lebensmittel bzw. Lebensmittelzutaten im Rahmen der Privatautonomie von beliebigen Herstellern im In- und Ausland erwerben.

Die hier vorgeschlagene Konstruktion der ÖLG-Umlage versucht der fehlenden Leitungsgebundenheit dadurch zu begegnen, dass es keinen Vergütungsanspruch der Landwirte, die Biodiv-Maßnahmen durchführen, gegen die aufnehmende Hand gewährleistet. Vielmehr erfolgt die Finanzierung der Biodiv-Maßnahmen dadurch, dass die aufnehmende Hand für alle von ihr abgegeben Waren von den Abnehmern eine ÖLG-Umlage erheben muss und diese an die Geldstelle weiterleitet. Es wird davon ausgegangen, dass es für Ausgestaltung einer preisrechtlichen Regelung irrelevant ist, ob der Preisaufschlag für eine bestimmte Produktqualität (z.B. regenerativen Strom) oder für eine Dienstleistung (z.B. die Umsetzung von Biodiv-Maßnahmen) erhoben wird. Auch bei einer solchen Konstruktion der ÖLG-Umlage besteht die „Gefahr von Ausweichreaktionen“ (vergleiche Kapitel 4.5.2). So können die Lebensmittelhersteller ihre Zutaten oder Zwischenprodukte landwirtschaftlicher Herkunft nicht bei der aufnehmenden Hand in Deutschland, sondern im Ausland einkaufen. Da für importierte Lebensmittelfertigerzeugnisse und -zutaten keine ÖLG-Umlage erhoben werden soll, liefe die ÖLG-Umlage in diesem Fall „leer“. Zudem kann die aufnehmende Hand ihre Produktion ins benachbarte Ausland verlagern und so die Umlage umgehen.

5.1.4 Gesetzgebungskompetenz zum Erlass einer ÖLG-Umlage

Wird mit der ÖLG-Umlage keine Aufkommenswirkung zugunsten des Bundes erzielt, liegt also keine Abgabe vor, bedarf es auch keiner Steuergesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 105 Abs. 1 GG. Vielmehr reicht die Sachgesetzgebungskompetenz des Bundes aus.⁵⁶

Die Sachregelungskompetenz des Bundes zur Regelung einer ÖLG-Umlage kann sich auf die Kombination (Mosaikkompetenz) der folgenden konkurrierenden Befugnisse zur Regelung von „Naturschutz und der Landschaftspflege“ (Art. 74 Nr. 29 GG), der „Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung“ (Art. 74 Nr. 17 GG) sowie dem „Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere“ (Art. 74 Nr. 20 GG) stützen.

Art. 74 Nr. 29 GG „Naturschutz und der Landschaftspflege“ erfasst sowohl die positive Beeinflussung und Gestaltung des Naturhaushalts und der Landschaft als auch die Abwehr von Gefahren für dieselben.⁵⁷ Die ÖLG-Umlage wird mit dem Ziel erhoben und verwendet, die Biodiversität auf den Agrarflächen in Deutschland zu fördern. Landwirte sollen mit Mitteln aus der ÖLG-Umlage gefördert werden, wenn sie Maßnahmen zum Biodiversitätsschutz auf ihren Agrarflächen umsetzen. Zu beachten ist, dass die Länder von Regelungen des Bundes auf dem Gebiet des Art. 74 Nr. 29 nach

⁵⁵ Karpenstein et al. (2021), Rn. 394.

⁵⁶ So für den Fall der Strompreisbremse: BVerfG Urteil vom 28.11.2024 – 1 BvR 460/23.

⁵⁷ BVerfGE 163, 1 Rn. 45 (Windenergie im Wald).

Art. 72 Abs. 3, S. 1 Nr. 2 GG abweichende Regelungen treffen dürfen.⁵⁸ Die Länder haben jedoch keine Abweichungsbefugnis für die „allgemeinen Grundsätze“ des Naturschutzes. Zu den allgemeinen Grundsätzen zählt laut der Gesetzesbegründung der Erhalt der biologischen Vielfalt.⁵⁹ Merkmale allgemeiner Grundsätze sind nach der Rechtsliteratur, dass sie konkretisiert werden können und keine landesspezifischen Besonderheiten enthalten.⁶⁰ Dazu sollen nach weiteren Meinungen in der Literatur auch „tragende Grundsätze eines normativen Regelungskonzepts“ gehören.⁶¹ Danach fällt die Ausgestaltung eines ÖLG – als normatives Regelungskonzept – in die abweichungsfeste Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Je konkreter und detaillierter die Regelungen zur Erhebung, Verwaltung und Verwendung der Geldmittel allerdings im ÖLG vorgeschrieben werden, ist eine abweichungsfeste Regelung i.S.v. Art. 74 Nr. 29 mit Rechtsunsicherheit verbunden; bei der Regelung landesspezifischer Besonderheiten im ÖLG ist ein Abweichungsrecht der Länder anzunehmen. Vor dem Hintergrund der grundsätzlichen Abweichungsbefugnis und der Rechtsunsicherheit beim Umfang der allgemeinen Grundsätze empfiehlt es sich, die Länder bereits im Vorfeld eines Gesetzesvorschlags bei der Entwicklung des ÖLG einzubinden.

Dem Bund kommt mit Art. 74 Nr. 17 GG eine generelle Kompetenz für den Agrarsektor zu.⁶² Der Agrarsektor umfasst die landwirtschaftliche Urproduktion, aber nicht die Verarbeitung der Produkte (zur Lebensmittelverarbeitung sogleich). Mit der 1. Variante der Nr. 17 „Förderung der land- und forstwirtschaftlichen Erzeugung“ wird der Bund ermächtigt Maßnahmen zu ergreifen, um die Land- und Forstwirtschaft finanziell, organisatorisch oder marktlenkend Art positiv zu beeinflussen. Zur Marktbeeinflussung zählen nicht nur Geldleistungen, sondern auch ordnungsrechtliche Eingriffe „wie Marktordnungen, Qualitätssicherung, Produktionsbegrenzungen und Absatzförderung“. ⁶³ So könnte der Bund die Einführung einer „Tierwohlabgabe“ als Sonderabgabe auf Nr. 17 stützen.⁶⁴ Danach wird davon ausgegangen, dass auch die Erhebung einer ÖLG-Umlage bei der aufnehmenden Hand auf Nr. 17 gestützt werden kann, wenn die Tätigkeiten der aufnehmenden Hand noch zur Urproduktion gezählt werden. Da die aufnehmende Hand an der Schnittstelle zur Lebensmittelwirtschaft liegt, ist eine Abstützung der Gesetzgebungskompetenz auf Art. 74 Nr. 20 GG zu empfehlen.

Der Art. 74 Nr. 20 GG („Recht der Lebensmittel einschließlich der ihrer Gewinnung dienenden Tiere“) umfasst nicht nur den Verkehr mit Lebens- und Genussmitteln, sondern auch deren Erzeugung wie die Verwendung, unter Einbeziehung etwa von Beschaffenheitsanforderungen, sowie Kennzeichnungspflichten und Verbraucherinformation.⁶⁵ Da die ÖLG-Umlage an die Erzeugung und dem Inverkehrbringen von Lebensmitteln anknüpft, indem sie auf das Inverkehrbringen bestimmter Lebensmittel eine Umlage erhebt, ist sie vom Regelungsbereich des Art. 74 Nr. 20 GG erfasst.

⁵⁸ OVG Berlin-Brandenburg LKV 2013, 425 Rn. 7 f.; BayVerfGH, Entscheidung vom 18.10.2023 – Vf. 18-VIII-19 u. a. – Rn. 168 f.

⁵⁹ Becker (2010) Das Recht der Länder zur Abweichungsgesetzgebung (Art. 72 III GG) und das neue WHG und BNatSchG), DVBl 2010, S. 754 (756).

⁶⁰ Köck, W.; Wolf, R., Grenzen der Abweichungsgesetzgebung im Naturschutz - Sind Eingriffsregelung und Landschaftsplanung allgemeine Grundsätze des Naturschutzes?, NVwZ 2008, S. 353 (358 f.); Schulze-Fielitz, H., Umweltschutz im Föderalismus - Europa, Bund und Länder, NVwZ 2007, S. 249 (257).

⁶¹ Uhle, A., in: Maunz, T.; Dürig, G., Grundgesetz-Kommentar, 87. EL März 2019, Art. 72 Rn. 246; Degenhart, C., Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen der Abweichungsgesetzgebung, DÖV 2010, S. 422 (429).

⁶² Sachs/Degenhart, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 74 GG Rn. 67.

⁶³ BVerfGE 18, 315 (329) – Marktordnung der Milchwirtschaft; BVerfGE 37, 1 17) – Stabilisierungsfond der Weinwirtschaft; BVerfGE 88, 366 ((379) – Tierzuchtgesetz.

⁶⁴ Sachs/Degenhart, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 74 GG Rn. 68.

⁶⁵ BVerfGE 148, 40 Rn. 23.

Die Regelung der ÖLG-Umlage als bundesgesetzlichen Regelung ist gem. Art. 72 Abs. 2 GG erforderlich, um die Wirtschaftseinheit der landwirtschaftlichen Erzeugung und Verarbeitung von Lebensmitteln in Deutschland zu gewährleisten.

5.2 Vereinbarkeit mit Freiheits- und Gleichheitsgrundrechten

Die Erhebung einer ÖLG-Umlage bei der aufnehmenden Hand könnte gegen das Grundrecht auf freie Berufsausübung in Art. 12 GG, den allgemeinen Freiheitsgrundsatz in Art. 2 Abs. 1 GG sowie den Gleichheitsgrundsatz in Art. 3 Abs. 1 GG verstoßen.

5.2.1 Berufsfreiheit, Art. 12 GG

Ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der aufnehmenden Hand, durch die Verpflichtung eine ÖLG-Umlage zu erheben und abzuführen, liegt vor, wenn darin eine staatliche Regelung zu sehen ist, die das „Ob“ und „Wie“ der beruflichen Tätigkeit einschränkt, beeinträchtigt oder bloß geregelt wird und dieser Eingriff unverhältnismäßig ist.

5.2.1.1 Schutzbereich

Auf die Berufsfreiheit können sich natürliche und juristische Personen des Privatrechts berufen.⁶⁶ Diesen wird durch das Grundrecht ein einheitliches Recht auf freie Berufswahl und -ausübung gewährt, die die Grundlage der persönlichen und wirtschaftlichen Lebensführung bildet.⁶⁷ Unter „Beruf“ ist dabei jede auf Dauer angelegte Tätigkeit zu verstehen, mit der der Lebensunterhalt geschaffen oder erhalten wird. Das Grundrecht auf Berufsfreiheit schützt auch die „Unternehmensfreiheit“, also die freie Gründung und Führung von Unternehmen. Dazu gehört auch die organisatorische und vertragliche Gestaltung der Unternehmertätigkeit⁶⁸ sowie das Recht grundsätzlich Erlöse im Wege freier Preisbildung zu erwirtschaften⁶⁹ und die beruflich erbrachte Leistung zu verwerten⁷⁰. Ferner gewährt die Berufsfreiheit auch ein Abwehrrecht gegen Mitwirkungspflichten bei der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die an die berufliche Tätigkeit anknüpfen und dem Betroffenen spürbare administrativen Lasten auferlegen. Dies betrifft z.B. Ermittlungs-, Auskunft-, Berichts- und Dokumentationspflichten.⁷¹

Die Inhaber der aufnehmenden Hand, also die Eigentümer der Mühlen, Schlachtbetriebe etc., üben als Personen oder als juristische Personen (z.B. GmbH oder Kommanditgesellschaft) einen Beruf aus. Da die aufnehmende Hand verpflichtet wird eine ÖLG-Umlage von den Abnehmern ihrer Waren zu erheben, wird in ihre unternehmerische Tätigkeit eingegriffen, und zwar in ihre freie Preisbildung. Mit der Erhebung der Umlage und ihrer Abführung ist davon auszugehen, dass die aufnehmende Hand verpflichtet ist, die Umlagenhöhe für die einzelnen verarbeiteten Waren zu ermitteln, die Umlagenerhebung zu dokumentieren, und zumindest der Geldverwaltungsstelle darüber Bericht zu

⁶⁶ Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: BVerfG Urteil vom 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, Rn. 66; BVerfGE 97, 228 (253); 161, 63 (89 Rn. 43).

⁶⁷ BVerfGE 101, 331 (346 f.).

⁶⁸ Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: BVerfG Urteil vom 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, Rn. 66; BVerfGE 50, 290 (363 ff.); 123, 186 (238 f.); 138, 261 (284 f.); 161, 63 (89 Rn. 43).

⁶⁹ BVerfG Urteil vom 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, Rn. 66; BVerfGE 101, 331 (347); 106, 275 (298); 114, 196 (244); 117, 163 (181); 134, 204 (222 f. Rn. 66 f.).

⁷⁰ BVerfG Urteil vom 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, Rn. 66; BVerfGE 97, 228 (253).

⁷¹ BVerfG Urteil vom 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, Rn. 67; BVerfGE 22, 380 (383 f.); 30, 292 (312 ff.); 68, 155 (170 ff.); 114, 196 (244); 161, 1, (34 ff. Rn. 71 ff.).

erstatten. Die Verpflichtung zur Erhebung der ÖLG-Umlage greift damit in den Schutzbereich der unternehmerischen Berufsfreiheit der aufnehmenden Hand ein.

5.2.1.2 Rechtfertigung des Eingriffs in den Schutzbereich

Dieser Eingriff kann verfassungsrechtlich gerechtfertigt und damit zulässig sein, wenn er einem verfassungsrechtlich legitimen Ziel dient und verhältnismäßig ist, d. h. geeignet, erforderlich und angemessen.⁷²

Wird die ÖLG-Umlagepflicht vom Gesetzgeber damit begründet, dass mit ihr biodiversitätsschützende Maßnahme auf den landwirtschaftlichen Anbauflächen finanziert werden sollen, verfolgt der Gesetzgeber damit letztlich das Ziel die Biodiversität in Deutschland zu schützen bzw. zu fördern. Der Schutz der Biodiversität ist Bestandteil des in Art. 20a GG festgeschriebenen Staatsziels „Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen“. Dieser Schutz umfasst insbesondere die Umweltmedien (Luft Wasser und Boden), Pflanzen sowie Tiere und Mikroorganismen in ihren Lebensräumen.⁷³ Eine ÖLG-Umlage, die der Finanzierung des Biodiversitätsschutzes dient, verfolgt damit ein verfassungsrechtlich legitimes Ziel.

Die ÖLG-Umlagepflicht müsste im verfassungsrechtlichen Sinn geeignet sein. Dies ist der Fall, wenn die staatliche Regelung, bereits die Möglichkeit eröffnet, den Gesetzeszweck zu fördern.⁷⁴ Wird mit der Regelung der ÖLG-Umlage vorgesehen, dass Maßnahmen der Landwirte zum Schutz der Biodiversität finanziert werden, besteht zumindest die Möglichkeit, dass die Biodiversität auf den landwirtschaftlichen Flächen gefördert wird. Eine Eignung liegt dann Zweifels ohne vor.

Ferner muss die ÖLG-Umlage **erforderlich** sein. Dies ist der Fall, wenn es kein anderes Mittel mit vergleichbarer Wirkung und Wirksamkeit gibt, welches das betreffende Grundrecht weniger stark beeinträchtigt.⁷⁵ Die Finanzierung der Maßnahmen durch Erhebung der Umlage auf einer späteren Stufe der Wertschöpfungskette der Lebensmittelherstellung würde nicht in die Berufsfreiheit der Inhaber der aufnehmenden Hand, eingreifen und wäre damit ein milderer Mittel. Allerdings hätte dies nicht die gleiche Wirkung und Wirksamkeit wie eine Umlage bei der aufnehmenden Hand. Eine **Erhebung der Umlage auf der Stufe der aufnehmenden Hand hätte den Vorteil, dass nur wenige Akteure von der Regelung betroffen wären** und die Berechnung der Umlage anhand der Getreideeinheit im Vergleich zur Erhebung auf den weiteren Verarbeitungsstufen einfacher ist. Zudem gäbe es **weniger Erhebungsvorgänge, die deshalb leichter zu überwachen wären**. Hingegen würde die Erhebung auf einer späteren Stufe der Lebensmittelherstellung zu einer deutlich größeren Anzahl von Umlagepflichtigen und Überwachungsvorgängen führen. Außerdem wird die Berechnung der ÖLG-Umlage auf den weiteren Verarbeitungsstufen komplizierter, da die Lebensmittelzusammensetzung und damit die Berechnung der darin enthaltenen Getreideeinheiten aufwändiger wird. Die Erhebung auf einer anderen Lebensmittelverarbeitungsstufe hätte also nicht die gleiche Wirksamkeit. Ferner soll die Erhebung der ÖLG-Umlage auf einer frühen Verarbeitungsstufe von Lebensmitteln auch eine lenkende Wirkung auf die Lebensmittelhersteller*innen und Verbraucher*innen ausüben. So entfallen auf pflanzliche Lebensmittel der 1. Verarbeitungsstufe deutlich geringere Mengen von Getreideeinheiten (und damit ÖLG-Umlage) als auf tierische Lebensmittel. Wird die Umlage erst auf der Ebene des Groß- oder Einzelhandels erhoben, fällt diese Steuerungsmöglichkeit in der Lebensmittelherstellung aus.

⁷² Jarass, in: Jarass/Pieroth, Art. 12 GG, Rn. 40.

⁷³ Murswiek, in: Sachs/Murswiek, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 20a GG Rn. 30.

⁷⁴ Ständige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts: BVerfGE 156, 63 (116 Rn. 192); 159, 223 (305 f. Rn. 185); 161, 299.

⁷⁵ BVerfGE 148, 40 (57 Rn. 47); 159, 223 (314 Rn. 203 f.); Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 12 Rn. 46 m.w.N.

Letztlich ist auch die Finanzierung der Biodiversitätsmaßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen aus dem allgemeinen Staatshaushalt kein milderes Mittel, weil damit die Kostenlast von der Allgemeinheit getragen würde, anstatt von den Hersteller*innen und Verbraucher*innen der hergestellten Lebensmittel.⁷⁶ Die Erhebung der Umlage auf der Stufe der aufnehmenden Hand ist damit erforderlich, weil kein gleich geeignetes weniger beeinträchtigende Regelung ersichtlich ist.

Die Einführung einer ÖLG-Umlage ist ein angemessener Eingriff, wenn dieser die Betroffenen nicht übermäßig in ihrer Berufsausübungsfreiheit belastet. Für die Angemessenheit müssen der Eingriffszweck und die Eingriffsintensität in einem angemessenen Verhältnis stehen und die Grenze der Zumutbarkeit muss gewahrt bleiben.⁷⁷

Dient die staatlich veranlasste Umverteilung unter Privaten dazu Gemeinwohlaufgaben zu fördern, und liegen diese Aufgaben außerhalb der betroffenen Privatrechtsverhältnisse, kann die Zahlungspflicht den Privaten dann nicht zugemutet werden, wenn sie in **keinem spezifischen Näheverhältnis zu der Gemeinwohlaufgabe** stehen.⁷⁸ Die Finanzierung von Biodiversitätsmaßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen ist kein Vertragsgegenstand der Kaufverträge zwischen der aufnehmenden Hand und ihren Abnehmern, so dass die ÖLG-Umlage nur zumutbar ist, wenn die aufnehmende Hand ein spezifisches Näheverhältnis zum Schutz der Biodiversität hat. Als unmittelbare Abnehmer und Verarbeiter landwirtschaftlicher Rohwaren, deren Erzeugung wesentlich von einer funktionierenden Biodiversität auf den landwirtschaftlichen Flächen beeinflusst wird, hat die aufnehmende Hand ein spezifisches Näheverhältnis zu der Gemeinwohlaufgabe „Biodiversitätsschutz“. Die berufliche Tätigkeit der aufnehmenden Hand in Deutschland ist vom Schutz und der Förderung der Biodiversität auf den landwirtschaftlichen Flächen in Deutschland unmittelbar abhängig. Die ÖLG-Umlage ist ihnen deshalb zuzumuten.

Die Angemessenheit der ÖLG-Umlage hängt maßgeblich von der Eingriffstiefe der Umlagepflicht ab, also auch von der Frage welche **Kostenbelastung auf die Unternehmen** zukommt und wie sich die Höhe der ÖLG-Umlage auf ihren wirtschaftlichen Erfolg (Preiserlöse) auswirken. Für die Finanzierung der Biodiversitätsmaßnahmen wird von 3,7 Mrd. € Gesamtkosten ausgegangen, was einen Preis pro Getreideeinheit von 0,04€/kg ergäbe. Dieser Preis pro Getreideeinheit würde dann beispielsweise zu einer Umlagenhöhe von 0,03 € pro Liter Milch, 0,17 € für 250g Butter, 0,04 € pro kg Mehl oder 0,56 € pro kg Rindfleisch führen. Vorliegend wird davon ausgegangen, dass eine solche Umlagenhöhe sich noch **im Rahmen der ohnehin bestehenden Preisschwankung für Lebensmittel hält** und deshalb zu keiner unangemessenen Kostenbelastung der aufnehmenden Hand führt. Die Eingriffstiefe der ÖLG-Umlage wird zudem dadurch relativiert, dass die aufnehmende Hand die Möglichkeit hat, die höhere Kostenbelastung ihrer Produktion über ihre Produkte an ihre Abnehmer (zumindest teilweise) abzuwälzen.⁷⁹ Führt die Höhe der ÖLG-Umlage allerdings zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen der Unternehmen, ist die Angemessenheit der Regelung in Frage zu stellen.

Für die Angemessenheit der ÖLG-Umlage sind auch die **Ermittlungs-, Auskunfts-, Berichts- und Dokumentationspflichten, die der aufnehmenden Hand mit der ÖLG-Umlage** erwachsen, von Bedeutung. Indem als Bemessungsgrundlage für die ÖLG-Umlage die Getreideeinheit pro spezifisches Lebensmittel der 1. Verarbeitungsstufe von der Geldstelle festgesetzt wird, wird davon ausgegangen, dass der aufnehmenden Hand nur geringer Zeit- und Arbeitsaufwand für die

⁷⁶ Vgl. Zu diesem Argument das Urteil zur Strompreisbremse: BVerfG Urteil vom 28.11.2024 – 1 BvR 460/23, Rn. 97.

⁷⁷ BVerfGE 163, 107 (152 Rn. 119); 167, 163 (224 Rn. 146); 108, 150 (160).

⁷⁸ BVerfGE 77, 308 (337); 81, 156 (198); 85, 226 (236); siehe auch BVerfGE 114, 196 (246, 249 f.).

⁷⁹ BVerfGE 108, 186 (222 und 238).

Ermittlung der Umlage entsteht. Darüber hinaus ist bei den Auskunft-, Berichts- und Dokumentationspflichten im Zusammenhang mit der Erhebung und Abführung der ÖLG-Umlage auf eine möglichst bürokratiearme Ausgestaltung zu achten. Es wird hier davon ausgegangen, dass die Belastung der aufnehmenden Hand - bei Einhaltung der vorgenannten Anforderungen - verhältnismäßig ausgestaltet werden kann.

5.2.1.3 Ergebnis

Die Prüfung des Art. 12 Abs. 1 GG kommt zu dem **Ergebnis**, dass der Eingriff durch die ÖLG-Umlage in die Unternehmensfreiheit der aufnehmenden Hand einem legitimen Zweck dient, verhältnismäßig ist, insbesondere die Eingriffstiefe nicht völlig außer Verhältnis zu verfolgtem Zweck steht, und der Eingriff dem Grundrechtsträger zumutbar ist.

5.2.2 Allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz, Art. 3 Abs. 1 GG

Nach dem allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz in Art. 3 Abs. 1 GG hat der Gesetzgeber „*wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln*“.⁸⁰ Ein Verstoß liegt nach dem Bundesverfassungsgericht dann vor, „*wenn eine Gruppe von Normadressaten im Vergleich zu anderen Normadressaten anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die ungleiche Behandlung rechtfertigen könnten*“.⁸¹

Eine Ungleichbehandlung könnten darin liegen, dass die aufnehmende Hand zur Erhebung der ÖLG-Umlage verpflichtet wird, wohingegen die weiteren Akteure in der Lebensmittelherstellung, auf späteren Stufen der Wertschöpfungskette, nicht mit der Erhebung „belastet“ werden. Als sachlichen Differenzierungsgrund, der eine Ungleichbehandlung für die Erhebung bei der aufnehmenden Hand rechtfertigt, ist anzuführen, dass mit der Inanspruchnahme bei der aufnehmenden Hand die Akteure gewählt werden, bei denen landwirtschaftliche Rohwaren in den Prozess der Lebensmittelherstellung „eingespeist“ werden (als Nahe am Ursprung der Wertschöpfungskette), die Anzahl der Akteure (aufnehmenden Hände) überschaubar ist und die Verarbeitung der Lebensmittel noch nicht weit fortgeschritten ist, so dass die Berechnung der Umlagenhöhe leichter möglich ist als auf den nachfolgenden Stufen.

Des Weiteren ist zwischen den aufnehmenden Händen eine Ungleichbehandlung nicht ersichtlich. Während sich bei der EEG-Umlage die Anzahl der angeschlossenen erneuerbaren Energieerzeugungsanlagen bei den verschiedenen Netzbetreiber unterscheidet und deshalb mit § 11 EEG für einen Ausgleich zwischen diesen gesorgt wird, ist eine solche Ungleichverteilung zwischen den aufnehmenden Händen nicht ersichtlich. Die Höhe der ÖLG-Umlage gemessen anhand der Getreideeinheit ist bundesweit gleich und unterliegt keiner Netzgebundenheit, da die Waren frei gehandelt werden. Eine Diskriminierung zwischen den aufnehmenden Händen ist nicht zu erkennen.

Im Ergebnis erscheint eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung durch die Erhebung der ÖLG-Umlage bei der aufnehmenden Hand nicht ersichtlich.

⁸⁰ Ständige Rechtsprechung: BVerfGE 98, 365 (385).

⁸¹ BVerfGE 55, S. 72; 88, S. 85; 238, S. 244.

5.3 Beihilferechtliche Erfordernisse

Nunmehr wird geprüft, ob die ÖLG-Umlage als Beihilfe einzustufen ist und dann ggfls. die Beihilfe-Voraussetzungen erfüllt. Staatliche Beihilfen, mit denen bestimmte Unternehmen oder Produktionszweige begünstigt werden, sind grundsätzlich nach Artikel 107 Absatz 1 AEUV⁸² verboten, wenn sie zu Störungen des Wettbewerbs führen und den freien Warenhandel zwischen den Mitgliedstaaten beeinträchtigen. Allerdings kann das Beihilferecht bei abweichenden Regelungen des europäischen Primärrechts nicht anwendbar sein. Ferner können Beihilfen – trotz des Verbots - in den Ausnahmefällen des Artikels 107 Abs. 2 oder 3 AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar sein (siehe Abschnitt 5.3.5).

5.3.1 Anwendbarkeit des Beihilfenrechts im Landwirtschaftssektor

Grundlegend ist zunächst zu fragen, ob das Wettbewerbs- und Beihilferecht der EU im Bereich der Landwirtschaft überhaupt anwendbar ist. So sind die beihilferechtlichen Regelungen nach der wettbewerbsrechtlichen Privilegierung des Art. 42 AEUV auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und deren Handel nur in der Art anwendbar, wie dies das Europäische Parlament und der Rat ausdrücklich entschieden haben.⁸³ Eine solche Entscheidung liegt mit den Artikeln 206 ff. VO (EU) 1308/2013⁸⁴ vor, die die Anwendbarkeit der Art. 107 bis 109 AEUV regeln.⁸⁵

Dann müsste der Biodiv-Aufschlag auch als eine Beihilfe im Agrarsektor⁸⁶ einzuordnen sein, konkreter als Beihilfe für die Produktion oder den Handel mit landwirtschaftlichen Erzeugnissen. Die AEUV enthält keine Definition des Begriffs „Landwirtschaft“, sondern der Anwendungsbereich wird über eine produktbezogene Definition der „landwirtschaftlichen Erzeugnisse“ gem. Art. 38 Abs. 3 i. V. m. Anhang I AEUV festgelegt.⁸⁷ Zu den „landwirtschaftlichen Erzeugnisse“ zählen z. B. Grunderzeugnisse der Landwirtschaft wie lebende Tiere oder Pflanzen bzw. Getreide aber auch „landwirtschaftliche Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe“ wie Erzeugnisse aus Getreide- und Mahlmühlen, Schlachthöfen oder Molkereien.⁸⁸ Da der Biodiv-Aufschlag auf landwirtschaftliche Erzeugnisse der ersten Verarbeitungsstufe erhoben werden soll und damit Biodiversitätsmaßnahmen beim Anbau von landwirtschaftlichen Grunderzeugnissen gefördert werden, sind die Wettbewerbsregeln zu beachten.

⁸² Europäische Union 09.05.2008 Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, ABl. Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47.

⁸³ Ausführlicher dazu: Martínez: Landwirtschaft und Wettbewerbsrecht – Bestandsaufnahme und Perspektiven, EuZW 2010, S. 368.

⁸⁴ European Union 17.12.2013 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007, Abl. der EU L 347, S. 67.

⁸⁵ Martínez, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2022, Art. 42 AEUV Rn. 4ff. (Rn. 26).

⁸⁶ Zum Agrarsektor zählen nach den Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Rn 35 „alle Unternehmen, die in der Primärproduktion, Verarbeitung oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse tätig sind;“

⁸⁷ Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben. Martínez, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2022, Art. 38 AEUV Rn. 26.

⁸⁸ Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben. Martínez, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2022, Art. 38 AEUV Rn. 33ff.

5.3.2 Vorliegen einer Beihilfe

Die Förderung von Biodiv-Maßnahmen der Landwirte durch Mittel aus dem ÖLG-Aufschlag wäre als unzulässige Beihilfe i. S. d. Art. 107 Abs. 1 AEUV anzusehen, wenn:

"staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfen gleich welcher Art, die durch die Begünstigung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige den Wettbewerb verfälschen oder zu verfälschen drohen, mit dem Binnenmarkt unvereinbar, soweit sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten beeinträchtigen."

Eine staatliche Beihilfe setzt also zunächst die Förderung bestimmter Unternehmen oder Produktionszweige voraus. Aufgrund einer weiten Auslegung gilt jede Einheit als Unternehmen, die – unabhängig von ihrer Rechtsform – eine wirtschaftliche Tätigkeit ausübt. Das ist jede Tätigkeit, die darin besteht, Güter oder Dienstleistungen auf einem bestimmten Markt anzubieten.⁸⁹ Da die Landwirte oder Zusammenschlüsse von Landwirten im ÖLG für die Durchführung von Biodiv-Maßnahmen (also einer Dienstleistung) Geld erhalten sollen, werden Unternehmen gefördert.

Ferner greifen die beihilferechtlichen Regelungen nur, wenn die aus dem ÖLG-Fonds gewährten Fördermittel als eine „staatliche oder aus staatlichen Mitteln gewährte Beihilfe gleich welcher Art“ zu bewerten sind.⁹⁰ Damit dies zutrifft müssen die beiden folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- die Beihilfe wird unmittelbar oder mittelbar aus staatlichen Mitteln gewährt und
- die Gewährung ist dem Staat zurechenbar.⁹¹

5.3.3 Auslegung der Beihilferechtlichen Anforderungen

Bei der Auslegung der vorgenannten Anforderungen zeigen die EU-Kommission, das EuG und der EuGH in der Vergangenheit kein einheitliches Bild. Auch bei der Ausgestaltung des ÖLG-Aufschlags als preisrechtliche Regelung ähnlich wie bei der EEG-Umlage kann deshalb nicht sicher gesagt werden, ob die EU-Institutionen diese als staatliche Beihilfe einstufen würden. Im Fall des EEG 2012 hat die EU-Kommission⁹² und das EuG⁹³ die EEG-Umlage 2012 als Beihilfe gewertet, während der EuGH⁹⁴ eine Beihilfe verneinte. Zwar rechnete der EuGH den Umlagemechanismus dem Staat zu (2. Kriterium oben), aber die Gewährung der EEG-Umlage 2012 sah er nicht aus unmittelbaren oder mittelbaren staatlichen Mitteln (1. Kriterium oben).⁹⁵ Zudem können auch die Entscheidungen des EuGH zum Vorliegen einer staatlichen Beihilfe je nach Sachverhalt sehr unterschiedlich ausfallen.⁹⁶

⁸⁹ Europäische Kommission 19.07.2016; Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Art. 107 Abs. 1 AEUV, 2016/C 262/01 Rn. 73ff.

⁹⁰ Europäische Kommission 19.07.2016; Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01) vom 19.07.2016, ABl. C 261, 1 ff. Rn. 3.

⁹¹ Europäische Kommission 19.07.2016; Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinn des Art. 107 Abs. 1 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (2016/C 262/01) vom 19.07.2016, ABl. C 261, 1 ff. Rn. 38.

⁹² Europäische Union 25.11.2014; Beschluss (EU) 2015/1585 der Kommission vom 25.11.2014 über die Beihilferegelung SA.33995 (2013/C) (ex 2013/NN)

⁹³ EUGH 10.05.2016; EuG T-47/15 vom 10.05.2016.

⁹⁴ EUGH 28.03.2019; EuGH, Urteil vom 28.03.2019 – C-405/16 P- Deutschland/Kommission.

⁹⁵ EUGH 28.03.2019; Urteil vom 28.03.2019 – C-405/16 - Deutschland/Kommission, Rn. 48ff; vgl. Kahles, M., Ein beihilfefreies und schlankeres EEG - Vorschlag zur Weiterentwicklung des bestehenden Erneuerbare-Energien-Gesetzes; EuGH, unter: https://static.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_04_DE_Beihilfefreies_EEG/A-EW_233_Beihilfefreies_EEG_WEB.pdf

⁹⁶ EUGH 19.12.2013, 13.09.2017; Vgl. EuGH, Urteil vom 19.12.2013 - C-262/12 - Vent de Colère!, Rn. 19 und EuGH, Urteil vom 13.09.2017 - C-329/15 - ENEA, Rn. 24.

So hat der EuGH eine staatliche Beihilfe im Fall „Vent de Colère!“ angenommen, obwohl die Zwangsbeiträge des Fonds durch eine nichtstaatliche Organisation verwaltet wurden. Grund dafür war u.a. eine Deckungspflicht des französischen Staates für den Fall, dass die von Stromendverbrauchern erhobenen Abgaben nicht die Kosten der Abnahmepflicht decken sollten.⁹⁷

Für eine prospektive Beurteilung der Frage, ob der ÖLG-Aufschlag von den europäischen Institutionen als eine Beihilfe i. S. v. Art. 107 AEUV eingestuft wird, sind alle Komponenten der Regelung im ÖLG zu berücksichtigen. Bei der Beurteilung sind nach den oben genannten Entscheidungen der EU-Kommission, des EuG und des EuGHs folgende Kriterien kumulativ zu beachten:⁹⁸

- **Die Einstufung als Abgabe führt zur Annahme einer Beihilfe:** Im Fall der EEG-Umlage 2012 sah der EuGH keine gesetzliche Pflicht des Letztverbrauchers zur Zahlung der EEG-Umlage und wertete sie deshalb nicht als Abgabe. Dass die Kosten der EEG-Umlage faktisch auf den Letztverbraucher abgewälzt werden, war für den EuGH unerheblich.⁹⁹
- **Die Gelder unterliegen nicht der staatlichen Verfügungsgewalt:** Im Fall der EEG-Umlage 2012 beruhte die Förderung zwar auf einer gesetzlichen Grundlage, aber der Staat hatte weder Verfügungsgewalt über die mit der EEG-Umlage erwirtschafteten Gelder noch standen diese anderweitig unter staatlicher Kontrolle.¹⁰⁰
- **Staatliche Kontrolle oder Beherrschung der geldverwaltenden Stelle:** Eine Kontrolle oder Beherrschung wird angenommen, wenn die verwaltende Stelle eine Behörde oder Beliehene ist, ebenso im Fall einer privatrechtlichen Organisationsform, wenn der Staat Einfluss in den Entscheidungsgremien besitzt, z.B. durch personelle Besetzung der Steuerungsgremien. Unterliegt die verwaltende Stelle lediglich der staatlichen Rechtsaufsicht, ohne dass der Staat auch die Verwendung der Gelder kontrolliert, ist hingegen nicht von einer Staatlichkeit der Mittel auszugehen.¹⁰¹
- **Kein enger Zusammenhang zwischen Unternehmensvergünstigung und staatlichem Haushalt:**¹⁰² Eine Vermischung der Fördermittel für Biodiv-Maßnahmen mit staatlich gewährten GAP-Fördermitteln oder einer staatliche Absicherung der Fördermittel (z.B. als Nachschusspflicht bei Insolvenz des Fondsverwalters) sollten nicht vorgesehen werden.
- **Unternehmensvergünstigung dient nicht der Umsetzung einer detaillierten staatlichen Politik:** Auch der staatlich vorgegebene Detaillierungsgrad in den Förderregelungen kann zur Einstufung als Beihilfe führen.¹⁰³ 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

⁹⁷ EUGH 19.12.2013; EuGH, Urteil vom 19.12.2013 - C-262/12 - Vent de Colère!, Rn. 25; EuGH, Urteil vom 2.07.1974, Italien/Kommission, 173/73, Slg. 1974, 709, Rn. 35; EuGH, Urteil vom 28.03.2019 – C-405/16 P - Deutschland/Kommission, Rn. 58 und 85ff.

⁹⁸ Zur grundsätzlichen Übertragbarkeit der beihilferechtlichen Kriterien des EuGH in der Entscheidung zum EEG 2012 auf andere Sachverhalte vgl. Stiftung Umweltenergierecht, Das EEG 2012 ist keine Beihilfe – was genau bedeutet das EuGH-Urteil? Fragen und Antworten, Hintergrundpapier, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 41 vom 04.04.2019, S. 6.

⁹⁹ EUGH 28.03.2019; EuGH, Urteil vom 28.03.2019 – C-405/16 P - Deutschland/Kommission, Rn 70f.

¹⁰⁰ EUGH 28.03.2019; EuGH, Urteil vom 28.03.2019 – C-405/16 P - Deutschland/Kommission, Rn 73, 80.

¹⁰¹ EUGH 28.03.2019; Vgl. EuGH, Urteil vom 28.03.2019 – C-405/16 P - Deutschland/Kommission, Rn 80.

¹⁰² EUGH 28.03.2019; Vgl. EuGH, Urteil vom 28.03.2019 – C-405/16 P - Deutschland/Kommission, Rn. 60.

¹⁰³ EUGH 10.05.2016; Vgl. EuG, Urteil vom 10.05.2016 – EEG 2012, Rn. 127.

festgelegten Zwecken verwenden darf.¹⁰⁴ Im ÖLG sollten deshalb keine detaillierten Regelungen zur Förderung der Biodiv-Maßnahmen enthalten sein. Vielmehr sollten nur wenige wesentliche Bestimmungen im ÖLG geregelt werden; die detaillierten Förderrichtlinien hingegen sollten von der verwaltenden Stelle oder einem Beirat festgelegt werden.

5.3.4 Zwischenergebnis

Damit die EU-Kommission oder die europäischen Gerichte den ÖLG-Aufschlag (Einnahmenseite) und die Regeln zur Förderung von Biodiv-Maßnahmen (Ausgabenseite) nicht als staatliche Beihilferegulation einstufen, für die die Vorgaben der Art. 107 ff. AEUV gelten, sind die nachfolgenden Kriterien zu beachten:

- Der ÖLG-Aufschlag darf nicht als Abgabe gestaltet sein, d.h. das ÖLG darf nicht darauf angelegt sein bzw. vorschreiben, dass der ÖLG-Aufschlag von den Letztverbrauchern zu zahlen ist (wie z.B. bei der Umsatzsteuer); eine tatsächliche Wälzung des Aufschlags auf die Letztverbraucher ist aber möglich.
- Der Staat darf keine Verfügungsgewalt über die mit dem ÖLG-Aufschlag erzielten Einnahmen haben.
- Die Stelle, welche die Einnahmen des ÖLG-Aufschlags verwaltet darf keine staatliche Stelle sein, z.B. eine Behörde, Beliehene oder eine privatrechtliche Vereinigung, bei der der Staat Einfluss in den Entscheidungsgremien hat; die Verwaltung der Einnahmen darf lediglich der staatlichen Rechtsaufsicht unterliegen.
- Die Fördermittel für Biodiv-Maßnahmen sollten nicht mit staatlich gewährten GAP-Fördermitteln derart vermengt werden, dass nicht mehr nachvollziehbar ist aus welchem Geldstrom sie stammen oder die Fördermittel staatlich abgesichert werden, z.B. durch eine Insolvenzabsicherung.
- Das ÖLG sollte keine detaillierten Regelungen zur Förderung der Biodiv-Maßnahmen haben, sondern es sollten nur wesentliche Bestimmungen im ÖLG geregelt werden. Die detaillierten Förderrichtlinien hingegen sollten von der verwaltenden Stelle festgelegt werden.

5.3.5 Ausnahme von den Beihilferegungen

Sollte die EU-Kommission die ÖLG-Umlage als Beihilfe i. S. v. Art. 107 Abs. 1 AEUV einstufen, könnte die Umlage aufgrund verschiedener Ausnahmen für Agrarbeihilfen vom Wettbewerbsrecht dennoch zulässig sein. In Betracht kommen für die ÖLG-Umlage, die nach Art. 109, 108 Abs. 4 AEUV erlassenen horizontalen Beihilferegungen der Allgemeinen Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO)¹⁰⁵ bzw. der spezielleren Agrar-GVO¹⁰⁶. Schließlich könnte die Förderung von Biodiv-Maßnahmen als so geringfügige Subventionen angesehen werden, dass

¹⁰⁴ Europäische Kommission 19.07.2016; Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, C/2016/2946, Abl. der EU vom 19.7.2016, C 262/ S. 1.

¹⁰⁵ Europäische Union 17.06.2014; Verordnung (EU) Nr. 651/2014 vom 17. 6. 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Gruppen von Beihilfen mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Abl. der EU Nr. L 187, S. 1.

¹⁰⁶ Europäische Union 25.06.2014; Verordnung (EU) Nr. 702/2014 der Kommission vom 25. Juni 2014 zur Feststellung der Vereinbarkeit bestimmter Arten von Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten mit dem Binnenmarkt in Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, Abl. L 193 vom 1.7.2014, S. 1.

sie zu keiner Wettbewerbsverfälschung und Handelsbeeinträchtigung führen. Entsprechende Regelungen sind für die landwirtschaftliche Primärproduktion in den Agrar-De-Minimis-Beihilfen geregelt.¹⁰⁷

5.3.5.1 Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung (AGVO) und Agrar-GVO

Die Finanzierung von Biodiv-Maßnahmen kann ausnahmsweise als Beihilfe nach der sektorspezifischen Allgemeinen Gruppenfreistellungs-Verordnung (AGVO) bzw. der spezielleren Agrar-GVO zulässig sein. Die Abgrenzung zwischen beiden Verordnungen ist im Grundsatz klar: die Agrar-GVO gilt für Beihilfen im Rahmen der Primärproduktion, die AGVO für Beihilfen der Vermarktung und Verarbeitung. Aufgrund von wechselseitigen Ausnahmen in beiden Verordnungen ist die Abgrenzung mitunter aber komplexer.¹⁰⁸ Diese Abgrenzungsschwierigkeiten treten bei der Förderung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) insofern nicht auf, als die Definition eines KMU in beiden Verordnungen identisch ist (vgl. jeweils Art. 2 des Anhangs I der AGVO und der Agrar-GVO). Nach der EU-Definition handelt es sich um ein KMU, wenn ein Unternehmen weniger als 250 Beschäftigte hat und einen Jahresumsatz von höchstens 50 Millionen € erwirtschaftet oder eine Bilanzsumme von maximal 43 Millionen € aufweist.¹⁰⁹ Diese Voraussetzungen werden von fast allen Landwirten in der EU erfüllt.¹¹⁰

Vor diesem Hintergrund kann die Biodiv-Maßnahme als Beihilfe für in der Primärproduktion tätige KMU zulässig sein. Diese Beihilfen sind im 1. Abschnitt der Agrar-GVO geregelt. Konkret könnten die Voraussetzungen zu Beihilfen für **Investitionen von KMUs „in materielle oder immaterielle Vermögenswerte in landwirtschaftlichen Betrieben im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Primärproduktion“** gem. Art. 14 Abs. 1 Agrar-GVO vorliegen. Unter materiellen Vermögenswerten sind nach Art. 2 Nr. 21 Agrar-GVO

„Grundstücke, Gebäude und Anlagen, Maschinen und Ausrüstung“ zu verstehen“,

immaterielle Vermögenswerte umfassen nach Art. 2 Nr. 22 Agrar-GVO

„Vermögenswerte ohne physische oder finanzielle Verkörperung wie Patentrechte, Lizenzen, Knowhow oder sonstige Rechte des geistigen Eigentums;“

Bei den Biodiv-Maßnahmen wie dem Erwerb von Hecken und Samen für Blührandstreifen handelt es sich unzweifelhaft um materielle Güter. Nach dem Wortlaut der Agrar-GVO sind diese nicht explizit erfasst. Sie könnten aber unter den Begriff fallen, wenn es sich bei der Definition um keine abschließende Aufzählung handelt. Diesbezüglich besteht rechtliche Unsicherheit. Gleiches gilt für die Frage, ob Biodiversität, welche durch die Investitionen in Biodiv-Maßnahmen gefördert wird, als immaterieller Vermögenswerte zu sehen ist.

Weiterhin muss die Investition zu einem der in Art. 14 Abs. 1 genannten Ziele dienen. In Frage kommt das Ziel in Art. 14 Abs. 3 lit. d Agrar-GVO, zur:

¹⁰⁷ Martinez, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, 6. Aufl. 2022, Art. 42 AEUV Rn. 28.

¹⁰⁸ Lorenz Dilling 2020; Zur Abgrenzung der Anwendungsbereiche von AGVO und Agrar-GVO siehe Dilling, Lorenz, Rechtlicher Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten in der GAP, in: Martinez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 02/20, S. 33 ff.

¹⁰⁹ Europäische Kommission 06.05.2003; Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (Text von Bedeutung für den EWR) (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2003) 1422), ABl. der EU L 124, 20.5.2003, S. 36.

¹¹⁰ Europäische Kommission 28.07.2003; EU-Kommission, 33. Wettbewerbsbericht (2003), Tz. 566.

„Verwirklichung von Agrarumwelt- und Klimazielen, einschließlich des Erhalts der biologischen Vielfalt von Arten und Lebensräumen [...], sofern es sich um nichtproduktive Investitionen handelt;“

Unter „nichtproduktive Investitionen“ fallen nach Art. 2 Nr. 32 Agrar-GVO:

Investitionen, die nicht zu einer erheblichen Steigerung des Wertes des Betriebs oder seiner Rentabilität führen.“¹¹¹

Die Durchführung von Biodiv-Maßnahmen, wie z.B. Hecken anzulegen oder Blührandstreifen anzupflanzen erfüllen die vorgenannte Zielsetzung in Buchstabe d), da mit den Maßnahmen der Wert des Betriebes nicht gesteigert wird und die Maßnahmen eher zu einer Einbuße an Rentabilität führen.

Alle **Ausgaben für nichtproduktive Investitionen, die für die Verwirklichung von Agrarumweltzielen getätigt werden**, sind nach Art. 14 Abs. 6 lit. e Agrar-GVO als **beihilfefähige Kosten abgedeckt**. Weitere Details der Förderbedingungen, u.a. den förderfähigen Maßnahmen und förderfähigen Kosten sind in den Rahmenregelungen für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor 2014-2020 beschrieben.¹¹²

Erfüllt der Biodiv-Aufschlag die vorgenannten Beihilfe-Voraussetzungen, ist er i.S.v. Art. 107 Abs. 3 lit. c AEUV mit dem Binnenmarkt vereinbar und bedarf keiner Anmeldung nach Art. 108 Abs. 3 AEUV.

5.3.5.2 Agrar-De-minimis-Verordnung

Für Beihilfen an Unternehmen, die in der landwirtschaftlichen Primärproduktion¹¹³ tätig sind, gelten Ausnahmen vom Beihilfeverbot nach Art. 107 Abs. 1 AEUV nach der Verordnung 1408/2013 über **De-minimis-Beihilfen im Agrarsektor (Agrar-De-minimis-VO)**¹¹⁴. So kann ein Mitgliedstaat an ein Unternehmen Beihilfen von bis zu **20.000 EUR in drei Steuerjahren** gewähren (Art. 3 Abs. 2 Agrar-De-minimis-VO) **ohne** diese gem. Art. 108 Abs. 3 AEUV bei der EU-Kommission **notifizieren** zu müssen. Hintergrund ist, dass Beihilfen in dieser Höhe nicht als wettbewerbsverzerrend betrachtet werden.¹¹⁵ Die **Gesamtsumme** aller in einem Mitgliedstaat innerhalb von drei Steuerjahren gewährten De-minimis-Beihilfen an alle Unternehmen in der landwirtschaftlichen Primärproduktion darf allerdings eine nationale Obergrenze - für Deutschland derzeit **732.848.458 EUR** – nicht überschreiten (Art. 3 Abs. 3 i. V. m. Anhang I Agrar-De-minimis-VO).

Im Ergebnis kann Deutschland Biodiv-Maßnahmen in begrenztem Umfang im Rahmen des ÖLG fördern, selbst wenn der ÖLG-Aufschlag als Beihilfe nach Art. 107 Abs. 1 AEUV zu werten ist ohne

¹¹¹ Europäische Union 01.07.2024; Siehe auch in den Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Abl. der EU C 204, 1.7.2014, S. 1.

¹¹² Europäische Union 01.07.2024; Siehe Kapitel 1.1.1.1 „Beihilfen für in der Primärproduktion, Verarbeitung oder Vermarktung landwirtschaftlicher Erzeugnisse tätige Unternehmen“ in den Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020, Abl. der EU C 204, 1.7.2014, S. 1 1.1

¹¹³ Europäische Union 01.07.2024; Die „landwirtschaftliche Primärproduktion“ erfasst nach den Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020 (siehe FN #), Rn. 35 Nr. 10: die „Erzeugung von in Anhang I AEUV aufgeführten Erzeugnissen des Bodens und der Viehzucht, ohne weitere Vorgänge, die die Beschaffenheit solcher Erzeugnisse verändern.“

¹¹⁴ Europäische Union 18.12.2013; Verordnung (EU) Nr. 1408/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Agrarsektor, ABl. L 352 vom 24.12.2013, S. 9

¹¹⁵ Lorenz Dilling 2020; Vgl. Dilling, Lorenz, Rechtlicher Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten in der GAP, in: Martínez (Hrsg.), Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht Nr. 02/20, S. 32 ff.

diese gegenüber der Kommission zu notifizieren. Diese Förderung darf nach der Agrar-De-minimis-VO aber nur maximal bis zu einer Gesamtsumme von ca. 732 Mio. EUR und bis zu 20.000 EUR pro landwirtschaftlichen Betrieb jeweils im Zeitraum von drei Steuerjahren betragen.

5.3.5.3 Ablauf des Beihilfeverfahrens

Staatlich Beihilfen sind bei der EU-Kommission zu notifizieren (Notifizierungspflicht gem. Art. 107 Abs. 3 Satz 1 AEUV), es sei denn sie erfüllen die Voraussetzung einer der sogenannten Gruppenfreistellungsverordnungen. Die Bundesregierung meldet Regelungen, bei denen eine staatliche Beihilfe vorliegen könnte als Beihilfen oder explizit als „Nicht-Beihilfen“ bei der EU-Kommission an. Entsprechendes würde für das ÖLG mit den Förderregelungen gelten. Die EU-Kommission führt dann eine beihilferechtliche Prüfung durch (Art. 108 Abs. 2 AEUV) und in dieser Zeit unterliegt die Maßnahme einem Durchführungsverbot (Art. 108 Abs. 3 S. 3 AEUV). Kommt die EU-Kommission zu dem Schluss, dass die Regelungen beihilferechtswidrig sind, fordert sie die Bundesregierung auf, diese umzugestalten oder verlangt deren Aufhebung. Allerdings können auch unzulässige staatliche Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sein, wenn eine Ausnahme greift, die EU-Kommission sie **vom Beihilfeverbot freistellt** oder die **Beihilfe unter die (Agrar-)Allgemeine Gruppenfreistellungsverordnung** fällt. Kommt die EU-Kommission zum Ergebnis, dass es sich - auch nach Prüfung von Ausnahmen - um eine unzulässige Beihilfe handelt, kann sie die Rückzahlung der gewährten Beihilfen anordnen.

5.3.5.4 Zwischenergebnis

Solange sich die Mitgliedstaaten bei der Gewährung von nationalen Beihilfen in den dargestellten Grenzen der Freistellungs- und De-minimis-Verordnungen gem. Art. 109, 108 Abs. 4 AEUV bewegen, sind sie von der Beihilfenaufsicht befreit und haben damit Spielräume zur Gewährung nationaler Agrarbeihilfen.

Allerdings reichen die im Rahmen der De-minimis- bzw. der Freistellungsverordnung zulässigen Höhen staatlicher Beihilfen nicht aus, um die Kosten für die notwendigen Biodiv-Maßnahmen in Höhe eines mittleren einstelligen Milliardenbetrags zu decken.

5.4 Verstoß gegen das steuerliche Diskriminierungsverbot (Art. 110 AEUV)

Art. 110 Abs. 1 AEUV ist die steuerrechtliche Ausprägung des allgemeinen Diskriminierungsgrundsatzes in Art. 18 Abs. 1 AEUV.¹¹⁶ Die Vorschrift untersagt den Mitgliedstaaten, auf Waren aus anderen Mitgliedstaaten höhere mittel- oder unmittelbare inländische Abgaben zu erheben als auf gleichartige inländische Waren. Als steuerbezogene Vorschrift geht Art. 110 AEUV den allgemeinen Regelungen zur Warenverkehrsfreiheit vor.¹¹⁷

Wird auf die von der aufnehmenden Hand hergestellten Waren eine ÖLG-Umlage erhoben, könnte es sich um eine „Abgabe“ i. S. v. Art. 110 Abs. 1 AEUV handeln. Der EuGH verwendet einen weiten Abgabenbegriff. Dieser umfasst Abgaben unbeachtlich ihrer Bezeichnung und unabhängig davon, ob die Einnahmen in den allgemeinen Staatshaushalt fließen oder getrennt verwaltet werden.¹¹⁸

¹¹⁶ Waldhoff in: Calliess; Ruffert: Waldhoff, 6. Aufl. 2022, Art. 110 AEUV, Rn. 5.

¹¹⁷ Waldhoff in: Calliess/Ruffert/Waldhoff, 6. Aufl. 2022, Art. 110 AEUV, Rn. 23. EugH EuGH, Rs. 148/77, Rn. 14 (Hansen jun. & Balke GmbH & Co / Hauptzollamt Flensburg).

¹¹⁸ Waldhoff in: Calliess/Ruffert/Waldhoff, 6. Aufl. 2022, Art. 110 AEUV, Rn. 10.

Erfasst sind indirekte Steuern und Abgaben wie Gebühren, Beiträge oder Sonderabgaben.¹¹⁹ Alle nichtabgabenrechtlichen Belastungen sind jedoch außerhalb des Anwendungsbereichs von Art. 110 Abs. 1 AEUV (siehe Art. 112 AEUV).¹²⁰ Bei der ÖLG-Umlage handelt es sich um eine staatliche vorgeschriebene privatrechtliche Preisregelung, deren Gelder nicht in den staatlichen Haushalt fließen und die keine Sonderabgabe ist (siehe Abschnitt # 5.1). Somit wird nach hier vertretener Rechtsauffassung davon ausgegangen, dass die ÖLG-Umlage **keine Abgabe i. S. v. Art. 110 Abs. 1 AEUV ist**.

Würde der EuGH aber aufgrund des weiten Abgabenverständnisses die ÖLG-Umlage als Abgabe nach Art. 110 Abs. 1 AEUV einstufen, so liegt ein Verstoß nur vor, wenn gleichartige Waren durch die ÖLG-Umlage ungleich behandelt werden, d. h. auf ausländische Waren müsste eine höhere Abgabe als auf gleichartige inländische Waren erhoben werden. Die ÖLG-Umlage soll auf die Waren erhoben werden, die von der aufnehmenden Hand hergestellt werden. Dabei handelt es sich um inländische Waren. Denn die hergestellten Waren sind durch Vermischung und Verarbeitung aus den Rohprodukten entstanden (siehe dazu im nachfolgenden Abschnitt). Aber auch wenn man annimmt, dass die hergestellten Waren mit den in- und ausländischen Rohwaren vergleichbar sind, so soll die ÖLG-Umlage unterschiedslos auf in- und ausländische Ware erhoben werden. Eine unterschiedliche Abgabenerhebung auf ausländische Waren gegenüber gleichartigen inländischen Waren liegt nicht vor und die Umlage verstößt nach hier vertretener Ansicht nicht gegen Art. 110 Abs. 1 AEUV.

5.5 Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit (Art. 28 ff. AEUV)

Ein Verstoß der ÖLG-Umlage gegen die Warenverkehrsfreiheit könnte als tarifäres Handelshemmnis gem. Art. 28 bis 30 AEUV (Abschnitt 5.5.1) oder als nicht-tarifäres Handelshemmnis gem. Art. 31 ff. AEUV (Abschnitt 5.5.3) vorliegen.

5.5.1 Keine Sondervorschriften (lex specialis) im Sekundärrecht

Die Vorschriften der Warenverkehrsfreiheit müssen die Mitgliedstaaten beachten, wenn sie in einem Regelungsbereich tätig werden, in dem die Union keine sekundärrechtlichen abschließenden Bestimmungen erlassen hat (sog. „nicht harmonisierter Bereich“). Sollten für die Preisbildung von landwirtschaftlichen Waren abschließende europarechtliche Vorgaben gelten, handelt es sich um einen sog. „harmonisierten Bereich“. In diesem Fall könnte Deutschland nur unter den engen Voraussetzungen der Art. 95 und 193 AEUV eine ÖLG-Umlage einführen. Für die Einführung der ÖLG-Umlage sind daher Regelungen der Gemeinsamen Agrarpolitik auf ihre abschließende Wirkung zu untersuchen.¹²¹ Als sekundärrechtliche Vorschriften in Frage kommen die Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 über die Finanzierung, die Verwaltung und das Kontrollsystem der Gemeinsamen Agrarpolitik („Gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse“)¹²²

¹¹⁹ EuGH, Rs. 78/76, Rn. 27 f., 30 (Steinicke und Weinling/Bundesrepublik Deutschland).

¹²⁰ EuGH, verb. Rs. 2 und 3/62 (Kommission/Luxemburg, Belgien: „Lebkuchen“); Rs. 45/75, Rn. 14 ff. (Rewe/Hauptzollamt Landau)

¹²¹ Der EuGH hat in mehreren aktuellen Urteilen im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik festgestellt, dass die Mitgliedstaaten Rechtsvorschriften erlassen dürfen, wenn die EU keine abschließende Regelung erlassen hat: Rechtssache C-373/11, Panellinos Sindemos Viomikhanion Metapoiisis Kapnou [2013], ECLI: EU:C:2013:567, Rn. 26.

¹²² Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Dezember 2013 über eine gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse und zur Aufhebung der Verordnungen (EWG) Nr. 922/72, (EWG) Nr. 234/79, (EG) Nr. 1037/2001 und (EG) Nr. 1234/2007, ABl. L 347 vom 20.12.2013, S. 671.

Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH dürfen die Mitgliedstaaten grundsätzlich keine Maßnahmen erlassen, die von einer Gemeinsamen Marktorganisation abweichen oder sie verletzen können.¹²³ Gleichwohl dürfen sie Regelungen erlassen, soweit die Marktorganisation keine abschließende Regelung getroffen hat oder die nationale Regelung einen anderen Schutzzweck verfolgt als die Gemeinsame Marktorganisation.¹²⁴ So sah der EuGH in der Rechtssache „Scotch Whisky“ keinen Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit darin, dass Schottland einen Mindestpreis pro Alkoholeinheit für den Verkauf von Wein im Einzelhandel festgelegt hat, um die Gesundheit und das Leben von Menschen zu schützen.¹²⁵ Für den Bereich der Rohmilchlieferversträge entschied der EuGH, dass insbesondere die Regelung des Art. 148 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 keine abschließende Regelung treffe und den Mitgliedstaaten der Erlass von Maßnahmen in diesem Bereich nicht grundsätzlich verboten sei.¹²⁶

Die Gemeinsame Marktorganisation für landwirtschaftliche Erzeugnisse der Verordnung (EU) Nr. 1308/2013 gilt für landwirtschaftliche Erzeugnisse wie u. a. Getreide, Milch und Milcherzeugnisse, verschiedene Fleischarten oder Eier (Art. 1 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013) und ist damit auch grundsätzlich für die von der ÖLG-Umlage betroffene Erzeugnisse anwendbar. Die Verordnung enthält Vorschriften zur Marktintervention der Mitgliedstaaten, wie den Ankauf der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Beihilfen für deren Lagerung (vgl. Art. 8 Verordnung (EU) Nr. 1308/2013). Art. 148 der Verordnung betrifft Mindeststandards für den Abschluss von Rohmilchlieferversträgen zwischen den beteiligten Parteien (Schriftformerfordernis).¹²⁷ Ziel ist es unfaire Handelspraktiken zu unterbinden und damit, *„die rentable Entwicklung der Erzeugung und auf diese Weise einen angemessenen Lebensstandard der Milchbauern sicherzustellen“* (vgl. 128. Erwägungsgrund der Verordnung).¹²⁸ Nach der Entscheidung des EuGH handelt es sich beim Art. 148 um keine abschließende Regelung, so dass grundsätzlich nationale Maßnahmen zulässig sein können. Die Festlegung einer ÖLG-Umlage auf Milchprodukte beeinträchtigt die Regelung des Art. 148 nicht, denn sie betrifft nicht das Schriftformerfordernis von Rohmilchlieferungen. Darüber hinaus handelt es sich um eine Umlage, die nur die aufnehmende Hand als Vertragspartei betrifft; mögliche unfaire Handelspraktiken zwischen den Rohmilchlieferanten und der aufnehmenden Hand sollen mit der Umlage nicht geregelt werden.

Versteht man die ÖLG-Umlage als Mindestpreis für landwirtschaftliche Erzeugnisse könnte dadurch nach der Entscheidung des EuGH zu „Scotch Whiskey“ der freie Warenverkehr beeinträchtigt sein. Für den Mindestpreis geht der EuGH davon aus, dass die Verordnung Nr. 1308/2013 keine abschließende Regelung trifft, sondern kommt zum Schluss, dass der Mindestpreis auf Alkohol in den freien Warenverkehrsfreiheit eingreift, dieser Eingriff aber durch den Schutz der Verbrauchergesundheit gerechtfertigt ist. In der Entscheidung stellt der EuGH weiterhin fest, dass die Verordnung Nr. 1308/2013 keinen Preisfestsetzungsmechanismus enthält, sondern vielmehr der Verkaufspreis für landwirtschaftliche Erzeugnisse sich auf der Grundlage des freien Wettbewerbs

¹²³ Rechtssache C-283/03, Kuipers [2005], ECLI:EU:C:2005:314, Rn. 37, und zitierte Rechtsprechung; Mitteilung der Kommission Leitfaden zu den Artikeln 34-36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. C 100 vom 23.3.2021, S. 63.

¹²⁴ Mitteilung der Kommission Leitfaden zu den Artikeln 34-36 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), ABl. C 100 vom 23.3.2021, S. 38S. 64.

¹²⁵ Rechtssache C-333/14, Scotch Whisky Association u. a. [2015], ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 20.

¹²⁶ Rechtssache C-2/18, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė [2019], ECLI:EU:2019:962, Rn. 45.

¹²⁷ Rechtssache C-2/18, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė [2019], ECLI:EU:2019:962, Rn. 43.

¹²⁸ Rechtssache C-2/18, Lietuvos Respublikos Seimo narių grupė [2019], ECLI:EU:2019:962, Rn. 50.

und der Warenverkehrsfreiheit bilden soll.¹²⁹ Ein Mindestpreis (für Alkohol) im Einzelhandel beeinträchtigt nach dem EuGH die Wettbewerbsverhältnisse, weil er Hersteller oder Einführer daran hindert, niedrigere Gestehungskosten auszunutzen, um günstigere Einzelhandelspreise anzubieten.¹³⁰

Die ÖLG-Umlage schreibt nach hier vertretener Ansicht gerade keinen Mindestpreis für die erzeugten Lebensmittel vor, sondern die Umlage geht in die Preiskalkulation der betroffenen Akteure (insbesondere der aufnehmenden Hand) ein. Die aufnehmende Hand kann die ÖLG-Umlage ganz oder teilweise an ihre Abnehmer weitergeben ob und wie sie das vornehmen, bleibt ihnen überlassen. Weiterhin können mit der ÖLG-Umlage auch niedrige Gestehungskosten weiterhin ausgenutzt werden, z. B. weil die eine aufnehmende Hand landwirtschaftliche Rohstoffe günstiger einkauft und die hergestellten Waren günstiger anbietet als die andere. In der Folge kann es schon fraglich sein, ob die ÖLG-Umlage in den freien Warenverkehr eingreift (siehe dazu auch Abschnitt 5.5.3). Falls ein Eingriff vorliegt, könnte dieser aber durch den Schutz der Umwelt (hier der Biodiversität) gerechtfertigt sein (siehe Abschnitt 5.5.3).

Im Ergebnis sind die Vorschriften zur Warenverkehrsfreiheit anwendbar, da die sekundärrechtliche Regelung in der Verordnung Nr. 1308/2013 nach hier vertretener Auffassung keine abschließende Regelung im Hinblick auf die Einführung einer ÖLG-Umlage enthält.

5.5.2 Tarifäres Handelshemmnis

Nach Art. 28 AEUV dürfen zwischen den Mitgliedstaaten keine Ein- und Ausfuhrzölle und Abgaben gleicher Wirkung erhoben werden. Bei der ÖLG-Umlage handelt es sich nicht um einen Zoll, da die Regelung erfordert, dass die **Abgabe auch als „Zoll“**¹³¹ bezeichnet ist, was bei der Umlage nicht der Fall ist. Bei der Umlage könnte es sich um eine **„Abgabe gleicher Wirkung“** wie Ein- oder Ausfuhrzölle handeln gem. Art. 30 AEUV. Unter Art. 30 AEUV fallen nur Abgaben, die im grenzüberschreitenden Warenverkehr anfallen. Wird einer Ware wegen des Überschreitens der Grenze einseitig eine finanzielle Belastung auferlegt, unterfällt die Belastung als Abgabe (zoll-) gleicher Wirkung Art. 30 AEUV, und zwar unabhängig von ihrer Bezeichnung oder der Art ihrer Erhebung.¹³² Die ÖLG-Umlage wird nicht auf die importierten landwirtschaftlichen Rohwaren erhoben, sondern auf die im Inland hergestellten Waren der aufnehmenden Hand. Umlagepflichtig sind andere Waren als die importierten Waren. Ferner wird die Umlage nicht anlässlich des Grenzübertritts erhoben, sondern beim Inverkehrbringen der Waren der aufnehmenden Hand. Die Umlage unterfällt damit nicht Art. 30 AEUV.

5.5.3 Nicht-tarifäres Handelshemmnis

Ein Verstoß gegen die Warenverkehrsfreiheit i. S. d. Art. 34 AEUV liegt vor, wenn es sich bei der ÖLG-Umlage um eine mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkung zwischen den Mitgliedstaaten oder um eine Maßnahme gleicher Wirkung wie mengenmäßige Ein- und Ausfuhrbeschränkungen im Sinne von Art. 34 AEUV und Art. 35 AEUV handelt, die den freien Warenverkehr beeinträchtigt.

¹²⁹ Rechtssache C-333/14, Scotch Whisky Association u. a. [2015], ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 20.

¹³⁰ Rechtssache C-333/14, Scotch Whisky Association u. a. [2015], ECLI:EU:C:2015:845, Rn. 21.

¹³¹ Waldhoff in: Calliess/Ruffert/Waldhoff, 6. Aufl. 2022, Art. 28 AEUV, Rn. 1.

¹³² Rechtssache 24/68, Kommission/Italien [1969] ECLI:EU:C:1969:29, Rn. 14; Rechtssache C-441/98, Michailidis [2000], ECLI:EU:C:2000:479, Rn. 15; Rechtssache C-313/05 Brzezinski [2007], ECLI:EU:C:2007:33, Rn. 22; Rechtssache C-254/13, Orgacom, ECLI: EU:C:2014:2251, Rn. 23; Rechtssache C-65/16, Istanbul Logistik, ECLI:EU:C:2017:770, Rn. 39.

Nach der sog. Dassonville-Formel beeinträchtigt „jede Handelsregelung, die geeignet ist, den innergemeinschaftlichen Handel unmittelbar oder mittelbar, tatsächlich oder potentiell zu behindern“¹³³ den freien Warenverkehr. Nach dieser vom EuGH weit gefassten Formel liegt ein staatlicher Eingriff nicht nur dann vor, wenn der Mitgliedstaat unmittelbar durch eigene Maßnahmen den Handel beeinträchtigt, sondern auch mittelbar, wenn der Staat durch gezielte Maßnahmen private Beeinträchtigungen fördert.¹³⁴ Da die ÖLG-Umlage nicht vom Bund oder den Ländern erhoben wird, sondern es sich um die Regelung einer privatrechtlichen Preisregelung handelt, wird vorliegend davon ausgegangen, dass es sich um eine mittelbare Beeinträchtigung handeln könnte. Zudem reicht es für einen Eingriff in den freien Warenverkehr aus, wenn die staatliche Maßnahme dazu geeignet ist den Handel zu beeinträchtigen; der Nachweis einer tatsächlich beeinträchtigenden Wirkung ist hingegen nicht notwendig.¹³⁵ Danach muss nicht nachgewiesen werden, dass durch die ÖLG-Umlage der Handel mit landwirtschaftlichen Rohwaren beeinträchtigt wird, sondern es reicht aus, dass diese theoretisch zu einer Beeinträchtigung führt.

Der Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit setzt voraus, dass die Erhebung der ÖLG-Umlage eine Maßnahme ist, die den Warenverkehr zwischen den Mitgliedsstaaten gem. Art. 34 und 35 AEUV beeinträchtigt.¹³⁶ Es muss sich also bei der staatlichen Maßnahme um einen grenzüberschreitenden Sachverhalt handeln. Rein interne Sachverhalte, bei denen kein Regelungselement über die Grenzen eines Mitgliedstaates hinausweist, sind hingegen nicht von der Warenverkehrsfreiheit erfasst.¹³⁷ Deshalb ist nunmehr zu prüfen, ob die ÖLG-Umlage auf eine „Ware“ erhoben wird und die Umlage einen „grenzüberschreitenden Sachverhalt“ betrifft.

5.5.3.1 Warenbegriff

Dass es sich bei den landwirtschaftlichen Primärerzeugnissen wie Getreide oder Milch sowie bei den Lebensmitteln, die von der aufnehmenden Hand hergestellt werden, um Waren handelt steht außer Frage. Der EuGH definiert Waren als legal handelbare¹³⁸, bewegliche Sachen, die einen Geldwert haben¹³⁹ und Gegenstand von Handelsgeschäften sein können.¹⁴⁰ Landwirtschaftliche Erzeugnisse unterfallen diesem Warenbegriff. Die für die Produktion und den Handel landwirtschaftlicher Erzeugnisse in Art. 42 bis 44 AEUV genannten Ausnahmen sind für die vorliegende Fragestellung nicht anwendbar.¹⁴¹ Allerdings sind von der Warenverkehrsfreiheit nur sogenannten „Gemeinschaftswaren“ erfasst (auch „Unionswaren“ genannt). Dies sind solche, die entweder aus den Mitgliedstaaten stammen (ursprüngliche Gemeinschaftswaren) oder von außerhalb der EU kommen, sich aber im freien Warenverkehr gem. 28 Abs. 2 AEUV innerhalb der EU befinden. Eine Ware stammt aus dem Mitgliedstaat, in dem sie ihre letzte wirtschaftlich gerechtfertigte, wesentliche Be- oder Verarbeitung erfahren hat, die in einem dazu eingerichteten

¹³³ EuGH, Rs. 8/74, Slg. 1974, 837, Rn. 5 (Dassonville).

¹³⁴ EuGH, Rs. C-265/95, Slg. 1997, I-6959, Rn. 52, 65 (Kommission/Frankreich).

¹³⁵ EuGH, Rs. 12/74, Slg. 1975, 181, Rn. 14 (Kommission/Deutschland).

¹³⁶ Kingreen in: Calliess/Ruffert/Waldhoff, 6. Aufl. 2022, Art. 36 AEUV, Rn. 37-44.

¹³⁷ EuGH, Rs. C-332/90, Slg. 1992, I-341, Rn. 9 (Steen).

¹³⁸ EuGH C-137/09, Sgi. 2010, I-13019 Rn. 36ff., 42f. – Josemans.

¹³⁹ EuGH verb. Rs C-42/10, C-45/10, C-57/10, Slg. 2011, 1-2975 Rn. 68 - Vlaamse Dierenartsenvereniging.

¹⁴⁰ EuGH 7-68, Slg 1968, 634, 642 - Kommission/Italien [Kunstschätze]Klicken oder tippen Sie hier, um Text einzugeben..

¹⁴¹ Vgl. die Regelungen in der Verordnung (EG) Nr. 1184/2006 des Rates vom 24. Juli 2006 zur Anwendung bestimmter Wettbewerbsregeln auf die Produktion landwirtschaftlicher Erzeugnisse und den Handel mit diesen Erzeugnissen (kodifizierte Fassung), ABl. L 214 vom 4.8.2006, S. 7.

Unternehmen durchgeführt wurde und zu einer neuen relevanten Herstellungsstufe geführt hat.¹⁴² Landwirtschaftliche Primärerzeugnisse, die aus einem anderen Mitgliedstaat stammen und nach Deutschland eingeführt werden oder aus einem Drittstaat stammen, aber vor ihrer Einfuhr in einem anderen Mitgliedstaat im freien Warenverkehr waren, sind als Unionswaren einzustufen.

5.5.3.2 Grenzüberschreitender Sachverhalt

Es stellt sich die Frage, ob die ÖLG-Umlage auf Waren, die von der aufnehmenden Hand - unter Verwendung von ausländischen Rohwaren – hergestellt werden, einen grenzüberschreitenden Sachverhalt regelt. Ein grenzüberschreitender Bezug ist dann gegeben, wenn kein rein interner Sachverhalt vorliegt.¹⁴³ Der grenzüberschreitende Bezug erschließt sich damit über die Verneinung eines rein internen Sachverhalts. Damit wird der negative Definitionsansatz zugleich zu einer Vermutungsregel: Ein grenzüberschreitender Bezug liegt vor, wenn ein rein interner Sachverhalt fehlt.¹⁴⁴ Die ÖLG-Umlage wird nicht anlässlich des Grenzübertritts erhoben und bezieht sich nur auf im Inland hergestellte Waren. Die Berechnung der Umlage erfolgt ohne jeden Bezug zu dem Anteil oder Art der importierten Rohwaren. Die Umlage dient der Förderung der Biodiversität in Deutschland. Danach ist zu vermuten, dass die Umlage keinen grenzüberschreitenden Sachverhalt regelt.

Der Grenzübertritt der Ware, die „Grenzkausalität“ ist das entscheidende Kriterium, sowohl bei der Ein- als auch bei der Ausfuhr. Hinsichtlich dieses Kriteriums darf nicht zwischen in- und ausländischen Waren differenziert werden. Ort und Zeit der Abgabenerhebung treten demgegenüber zurück, wenn der Grenzübertritt nur Anlass war, die Abgabe also nicht bloß „bei Gelegenheit“ desselben fällig wird.¹⁴⁵ Die ÖLG-Umlage wird weder anlässlich des Grenzübertritts erhoben noch differenziert sie zwischen in- oder ausländischen Rohwaren. Damit sind ausländische Rohwaren nicht von der Umlage belastet.

Auf die Herstellung und den Vertrieb inländischer Waren ist Art. 34 AEUV nicht anwendbar. Der EuGH lässt aber potenzielle Auswirkungen auf den zwischenstaatlichen Handel ausreichen und wendet Art. 34 AEUV sogar an, wenn durch die Maßnahme zumindest auch eingeführte Waren behindert werden, die sich in der gleichen Situation befinden wie die inländischen Produkte.¹⁴⁶

Aufgrund der weiten Dassonville-Formel kann auch ein rein interner Sachverhalt einen grenzüberschreitenden Bezug haben. Denn nach der Formel können auch nur potenzielle und mittelbare Auswirkungen einen Eingriff in die Warenverkehrsfreiheit bewirken. Damit kann praktisch jede mitgliedstaatliche Maßnahme Auswirkungen auf den innergemeinschaftlichen Handel haben. So kann z. B. eine rein innerstaatliche Verhaltensweise eine mittelbare Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit bewirken, wenn sie den Markt für ausländische Konkurrenten abschottet.¹⁴⁷

¹⁴² VO (EWG) Nr. 802/68 des Rates über die gemeinsame Begriffsbestimmung für den Warenursprung vom 27.6.1968 (ABl. EG Nr. L 148, 1), zuletzt geändert durch Verordnung (EWG) Nr. 456/91 des Rates vom 25.2.1991 (ABl. EG Nr. L 54, 4); *Pache*, in: Schulze/Zuleeg/Kadelbach (Hrsg.): Europarecht – Handbuch für die deutsche Rechtspraxis, 3. Aufl., Baden-Baden 2015, § 10, Rn. 61.

¹⁴³ EuGH, Rs. C-134/94, *Esso*, Slg. 1995, 4223, Rdnr. 13; EuGH, Rs. C-332/90, *Steen I*, Slg. 1992, I-341, Rdnr. 9; EuGH, Rs. C-29/94, *Aubertin*, Slg. 1995, I-301, Rdnr. 9.

¹⁴⁴ Lippert, André. Der grenzüberschreitende Sachverhalt – Der Yeti des Europarechts, ZEuS 3/2014, 283.

¹⁴⁵ Calliess/Ruffert/Waldhoff, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 30 Rn. 7

¹⁴⁶ W. Schroeder in: Streinz, EUV, AEUV, Art. 34 AEUV, Rn. 21.

¹⁴⁷ Lippert, André. Der grenzüberschreitende Sachverhalt – Der Yeti des Europarechts, ZEuS 3/2014, 286.

Werden die importierten und heimischen Rohwaren von der aufnehmenden Hand verarbeitet, so handelt es sich nach deutschem Sachenrecht um eine neue Sache, an der der Verarbeiter (die aufnehmende Hand) das Eigentum erwirbt (vgl. § 950 BGB¹⁴⁸). Die ÖLG-Umlage schreibt eine Umlagepflicht nur für diese „neue Ware“ vor, die von der im Inland tätigen aufnehmenden Hand erzeugt wurde. Belastet werden nur die im Inland hergestellten Waren (Warenausgang), nicht aber die im Wareneingang der aufnehmenden Hand befindlichen importierten oder heimischen Rohwaren. Dieses Ergebnis wird durch die unterschiedliche zollrechtliche Klassifizierung der landwirtschaftlichen Rohwaren und der von der aufnehmenden Hand hergestellten Waren gestützt. Nach der zolltariflichen und statistischen Nomenklatur (Kombinierte Nomenklatur, abgekürzt „KN“) der EU in der Verordnung (EW) Nr. 2569/87¹⁴⁹ wird für den Im- und Export von Waren eine achtstellige Nummer (HS) als europaweit harmonisierte Zollklassifizierungen zugeteilt. In Teil II (Zolltarif) der Verordnung (EW) Nr. 2569/87 sind für landwirtschaftliche Rohwaren andere Zolltarife auf EU-Ebene festgelegt als für die daraus hergestellten Produkte. Milchwaren haben die Zolltarifnummer „0401 XXXX“, wohingegen Butter die Zolltarifnummer „0405 0010“ hat oder Käse und Quark die Nummern „0406 XXXX“ (siehe Abschnitt I Kapitel 4). Im Fall von Getreiden gilt für Weizen und Mengkorn die Zolltarifnummer „1001 XXXX“ und für Roggen „10020000“ (Kapitel 10 „Getreide“), wohingegen für „Müllereierzeugnisse“ wie z. B. Mehl von Weizen und Mengkorn die Nummer „1102 XXXX“ vergeben ist und für geschälte, gequetschte oder geschrotete Getreidekörner die Nummern „1104 XXXX“ (Kapitel II).

Ob die hier ausgeführte Argumentation aber auch von den europäischen Gerichten geteilt wird, bleibt offen. So beurteilen die europäischen Gerichte die Auswirkung einer staatlichen Maßnahme auf die Warenverkehrsfreiheit mittels einer Bewertung anhand ökonomisch-empirischer Kriterien.¹⁵⁰ Eine solche ökonomische-empirische Betrachtung der ÖLG-Umlage wurde im Rahmen dieser Untersuchung nicht angestellt.

5.5.4 Ergebnis

Die ÖLG-Umlage verstößt nach hier vertretener Rechtsauffassung nicht gegen die in Art. 28 ff. AEUV geschützte Warenverkehrsfreiheit.

Da der Aufschlag nur auf inländische Erzeugnisse erhoben werden soll und importierte Lebensmittel nicht erfasst sind, sind auch in dieser Hinsicht keine Verstöße gegen die Warenverkehrsfreiheit und das steuerrechtliche Diskriminierungsverbot anzunehmen. Sollte der Aufschlag auf ausländische Lebensmittel, z. B. auf einer späteren Stufe der Vertriebskette (im Groß- und Einzelhandel) erhoben werden, ist ein Verstoß gegen Art. 28 ff. AEUV zu erwarten. So werden die Zahlungen für Biodiv-Maßnahmen nur inländischen landwirtschaftlichen Betrieben gewährt. Eine Einbeziehung von ausländischen landwirtschaftlichen Betrieben begegnet erheblichen rechtlichen Bedenken¹⁵¹ und ist auch nicht in dem hier vorgestellten Ansatz der ÖLG-Umlage vorgesehen, da die Betriebe der Aufnehmenden Hand den Eintritt der landwirtschaftlichen Rohwaren in den Markt markieren und

¹⁴⁸ Bürgerliches Gesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Januar 2002 (BGBl. I S. 42, 2909; 2003 I S. 738), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 17. Juli 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 163) geändert worden ist.

¹⁴⁹ Die derzeitige aktuelle Warenomenklatur richtet sich nach Artikel 1 der Verordnung (EWG) Nr. 2658/87 des Rates vom 23. Juli 1987 über die zolltarifliche und statistische Nomenklatur sowie den Gemeinsamen Zolltarif (ABl. L 256 vom 7.9.1987, S. 1; L 341 vom 3.12.1987, S. 38; L 378 vom 31.12.1987, S. 120; L 130 vom 26.5.1988, S. 42; L 151 vom 8.6.2016, S. 22), zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/2717 vom 24.10.2024, ABl. L 2715, vom 25.10.2024, S. 1.

¹⁵⁰ Lippert, André. Der grenzüberschreitende Sachverhalt – Der Yeti des Europarechts, ZEuS 3/2014, 278

¹⁵¹ Vgl. Karpenstein et al. (2022), Rn 384 ff.

damit eine Beaufschlagung an späteren Stufen in der Wertschöpfungskette in diesem Modell per se ausgeschlossen ist (vergl. Kapitel 5.3.1).

6 Literaturverzeichnis

Andreas Tietz, Regina Grajewski, Jano Anter, Manfred Bathke, Angela Bergschmidt, Regina Dickel, Winfried Eberhardt, Henrik Ebers, Barbara Fährmann, Birgit Fengler, Bernhard Forstner, Kristin Franz, Andrea Moser, Andrea Pufahl, Petra Raue, Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf, Achim Sander, Gerald Schwarz, Martin Spengler (2016): Ex-post-Bewertung PROFIL. Programm zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Hg. v. Thünen. Online verfügbar unter https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn057785.pdf, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

Albus, J.; Wirz, A.; Scheffler, M.; Wiegmann, K.; Schneider, C.; Griesse, S. (2024): Diskussionspapier 4 – Das Niederländische Modell: Kooperativer Naturschutz in den Niederlanden, Öko-Institut. Online verfügbar unter <https://orgprints.org/id/eprint/52601/> (zuletzt am 27.05.2025).

Albus, Jan; Axel Wirz, Sonja Pfister und Rainer Oppermann (2025): Zielfestlegung und Auswahl der Biodiversitätsmaßnahmen. Materialband für das Arbeitspaket 2 des Verbundprojekts „Blaupause für die Landwirtschaft“ Online verfügbar unter <https://orgprints.org/id/eprint/54926/> (zuletzt am 27.05.2025).

Anton, Christian; Mengel, Johannes; Mupepele, Anne-Christine; Steinicke, Henning (Hg.) (2020): Biodiversität und Management von Agrarlandschaften. Umfassendes Handeln ist jetzt wichtig : Stellungnahme. Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina; Deutsche Akademie der Technikwissenschaften; Union der deutschen Akademien der Wissenschaften. Halle (Saale), München, Mainz: Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e. V. - Nationale Akademie der Wissenschaften; acatech - Deutsche Akademie der Technikwissenschaften e. V; Union der deutschen Akademien der Wissenschaften e. V (Stellungnahme / Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e. V. - Nationale Akademie der Wissenschaften). Online verfügbar unter <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:gbv:3:2-127275>.

Baden-Württemberg Rechnungshof (Hg.) (2015): Beratende Äußerung. Kontrollsystem und Verwaltungskosten bei EU-Förderverfahren in den Bereichen EGFL und ELER. Bericht nach § 88 Abs. 2 Landeshaushaltsordnung. Online verfügbar unter https://rechnungshof.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/Beratende_AEusserungen/fre0207BAESIP_ELER.pdf, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

Becker, Peter (2006): Gesundheit durch Bedürfnisbefriedigung. 1. Auflage. Göttingen: Hogrefe Verlag GmbH & Co. KG. Online verfügbar unter <http://elibrary.hogrefe.com/9783840920295/1>.

BfN (2017): Agrar-Report 2017. Biologische Vielfalt in der Agrarlandschaft. Hg. v. Bundesamt für Naturschutz (BfN). Bonn - Bad Godesberg. Online verfügbar unter https://www.bfn.de/sites/default/files/2021-04/BfN-Agrar-Report_2017%20%281%29.pdf, zuletzt geprüft am 01.11.2024.

BLE (26.10.2021): Presseinformation vom 26.10.2021. Struktur der Mühlenwirtschaft: Anzahl der Handelsmühlen nahezu konstant – Dinkelvermahlung erneut gestiegen. Bonn, Germany. Online verfügbar unter https://www.ble.de/SharedDocs/Downloads/DE/Pressemitteilungen/2021/211026_Muehlenstruktur.pdf;jsessionid=826B4EF10970294D2612B6C5C5C9D55B.1_cid335?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 11.01.2023.

BMEL-Statistik (Hg.) (2022): Tabellen Kapitel C, H.II und H.III des Statistischen Jahrbuchs, zuletzt aktualisiert am 05.11.2024, zuletzt geprüft am 05.11.2024.

Boonstra, F. G.; Nieuwenhuizen, W.; Visser, T.; Mattijssen, T.; van der Zee, F. F.; Smidt, R. A.; Polman, N. (2021): Collective approach in progress : Interim evaluation of the agri-environment scheme in the Netherlands. Wageningen: Wageningen Environmental Research. Online verfügbar unter <https://edepot.wur.nl/559899>, zuletzt geprüft am 03.06.2023

Borchert-Kommission (2020): Empfehlungen des Kompetenznetzwerks Nutztierhaltung. Online verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/200211-empfehlung-kompetenznetzwerk-nutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile&v=3, zuletzt geprüft am 27.05.2025.

Bundesamt für Landwirtschaft und Ernährung (Hg.) (2024): Meldewesen Marktordnungswaren. Online verfügbar unter https://www.ble.de/DE/Themen/Landwirtschaft/Warenmeldungen/Meldewesen/Meldewesen_node.html, zuletzt aktualisiert am 05.11.2024, zuletzt geprüft am 05.11.2024.

Bundesministerium für Justiz (26.11.2008): Gesetz über Meldungen über Marktordnungswaren. MarktONOG, vom Bek. v. 26.11.2008 I 2260. Online verfügbar unter <https://www.gesetze-im-internet.de/marktonog/BJNR016080976.html>, zuletzt geprüft am 05.11.2024.

Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) (2021): Zahlen, Daten und Fakten rund um die Schlachtkapazitäten in Deutschland. Hg. v. BMEL. Online verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Tierschutz/austausch-fleischbranche.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 11.01.2023.

BVerfG (13.09.2005): Beschluss des Zweiten Senats vom 13. September 2005, vom 2 BvF 2/03. Online verfügbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2005/09/fs20050913_2bvf000203.html, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

BVerfG (13.04.2017): Beschluss des Zweiten Senats vom 13. April 2017, vom 2 BvL 6/13. Online verfügbar unter https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2017/04/l20170413_2bvl000613.html, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

Dainese, Matteo; Martin, Emily A.; Aizen, Marcelo A.; Albrecht, Matthias; Bartomeus, Ignasi; Bommarco, Riccardo et al. (2019): A global synthesis reveals biodiversity-mediated benefits for crop production. In: *Sci. Adv.* 5 (10), eaax0121. DOI: 10.1126/sciadv.aax0121.

Deutsche Vernetzungsstelle ländliche Räume (2018): FAQ und Hintergrundinformationen zum Niederländisches Modell der Umsetzung des Agrarumweltschutzes seit 2016. Online verfügbar unter https://www.netzwerk-laendlicher-raum.de/fileadmin/Redaktion/Seiten/Agrar_Umwelt/Kooperation/FAQ_DVS_Niederlaendisches_Mo dell_2018.pdf, zuletzt geprüft am 25.05.2022.

Deutscher Bundestag: Mehrwertsteuer auf Grundnahrungsmittel aussetzen. In: Antrag der Abgeordneten Ina Latendorf, Christian Görke, Dr. Gesine Löttsch, Klaus Ernst, Susanne Hennig-Wellsow, Jan Korte, Ralph Lenkert, Christian Leye, Thomas Lutze, Pascal Meiser, Sören Pellmann, Victor Perli, Heidi Reichinnek, Alexander Ulrich, Dr. Sahra Wagenknecht und der Fraktion DIE LINKE. Online verfügbar unter <https://dserver.bundestag.de/btd/20/020/2002077.pdf>, zuletzt geprüft am 05.11.2024.

Enneking, Ullrich (2019): Kaufbereitschaft bei verpackten Schweinefleischprodukten im Lebensmitteleinzelhandel. – Realexperiment und Kassenzonen-Befragung –. Unter Mitarbeit von Ruth Kleine-Kalmer, Angelika Dauermann und Rieke Voigt. Hochschule Osnabrück. Online

verfügbar unter https://www.hs-osnabrueck.de/fileadmin/HSOS/Homepages/Personalhomepages/Personalhomepages-AuL/Enneking/Tierwohlstudie-HS-Osnabrueck_Teil-Realdaten_17-Jan-2019.pdf, zuletzt geprüft am 11.01.2023.

Erik Gawel; Wolfgang Köck; Katharina Kern; Stefan Möckel; Robert Holländer (2011): Weiterentwicklung von Abwasserabgabe und Wasserentnahmeentgelten zu einer umfassenden Wassernutzungsabgabe. Online verfügbar unter https://www.researchgate.net/publication/260369453_Weiterentwicklung_von_Abwasserabgabe_und_Wasserentnahmeentgelten_zu_einer_umfassenden_Wassernutzungsabgabe.

EUGH (19.12.2013): URTEIL DES GERICHTSHOFS (Zweite Kammer) In der Rechtssache C-262/12. Online verfügbar unter <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=145912&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

EUGH (10.05.2016): URTEIL DES GERICHTS (Dritte Kammer) In der Rechtssache T-47/15. Online verfügbar unter <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=177881&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

EUGH (13.09.2017): URTEIL DES GERICHTSHOFS (Fünfte Kammer) In der Rechtssache C-329/15. Online verfügbar unter <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194410&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

EUGH (28.03.2019): URTEIL DES GERICHTSHOFS In der Rechtssache C-405/16 P. Online verfügbar unter <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=212326&pageIndex=0&doclang=DE&mode=req&dir=&occ=first&part=1>, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

Europäische Kommission (06.05.2003): Empfehlung der Kommission vom 6. Mai 2003 betreffend die Definition der Kleinstunternehmen sowie der kleinen und mittleren Unternehmen (Text von Bedeutung für den EWR) (Bekannt gegeben unter Aktenzeichen K(2003) 1422), vom Amtsblatt Nr. L 124 vom 20.05.2003 S. 0036 - 0041. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32003H0361>, zuletzt geprüft am 12.11.2024.

Europäische Kommission (28.07.2003): 2003/566/EC: Commission Decision of 28 July 2003 on the financial contribution towards carrying out the operations planned by the Member States in 2003 in implementing the control, inspection and surveillance systems applicable to the common fisheries policy (notified under document number C(2003) 2693), vom Official Journal L 192, 31.07.2003 P. 0044 - 0052. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32003D0566>, zuletzt geprüft am 12.11.2024.

Europäische Kommission (19.07.2016): Bekanntmachung der Kommission zum Begriff der staatlichen Beihilfe im Sinne des Artikels 107 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Online verfügbar unter [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719\(05\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016XC0719(05)), zuletzt geprüft am 08.11.2024.

Europäische Union (09.05.2008): Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union. Online verfügbar unter http://publications.europa.eu/resource/cellar/0dc8c8a7-477a-4cfe-8a74-b8d82429c010.0004.02/DOC_1, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

Europäische Union (16.12.2010): Urteil des Gerichtshofes (Zweite Kammer) vom 16. Dezember 2010., vom Rechtssache C-137/09. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=ecli%3AECLI%3AEU%3AC%3A2010%3A774>, zuletzt geprüft am 12.11.2024.

Europäische Union (18.12.2013): Verordnung (EU) Nr. 1408/2013 der Kommission vom 18. Dezember 2013 über die Anwendung der Artikel 107 und 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union auf De-minimis-Beihilfen im Agrarsektor. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2013/1408/oj/deu>, zuletzt geprüft am 12.11.2024.

Europäische Union (17.06.2014): VERORDNUNG (EU) Nr. 651/2014 DER KOMMISSION vom 17. Juni 2014, vom L 187/1. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651>, zuletzt geprüft am 12.11.2024.

Europäische Union (25.06.2014): VERORDNUNG (EU) Nr. 702/2014 DER KOMMISSION vom 25. Juni 2014, vom L 193/1. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2014/702/oj/deu>, zuletzt geprüft am 12.11.2024.

Europäische Union (25.11.2014): Beschluss (EU) 2015/1585 der Kommission vom 25. November 2014 über die Beihilferegelung. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A32015D1585>, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

Europäische Union (01.07.2024): Rahmenregelung der Europäischen Union für staatliche Beihilfen im Agrar- und Forstsektor und in ländlichen Gebieten 2014-2020. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/ALL/?uri=CELEX%3A52014XC0701%2801%29>, zuletzt geprüft am 12.11.2024.

European Union (17.12.2013): Verordnung Nr. 1308/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32013R1308>, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

EUV/AEUV (2022): Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta: Kommentar. 6. Auflage. Begründet von Christian Calliess und Matthias Ruffert. München: C.H. Beck.

Fährmann, Barbara and Regina Grajewski (2018): Will the future CAP lead to less implementation costs and higher impacts of Rural Development Programmes? Paper prepared for presentation for the 162nd EAAE Seminar The evaluation of new CAP instruments: Lessons learned and the road ahead. Hg. v. EAAE. Online verfügbar unter https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Veroeffentlichungen_Stellungnahmen/2018/paper-faehrmann-grajewski-implementation_costs.pdf, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

Fährmann, Barbara; Regina Grajewski, Karin Reiter (2014): Ex-post-Bewertung. NRW-Programm Ländlicher Raum 2007 bis 2013. Implementationskostenanalyse der. Hg. v. Thünen. Online verfügbar unter https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/7-Laender-Bewertung/2016/NRW/NRW_10_2_MB_Implementationskostenanalyse.pdf, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

Flade, Martin (Hg.) (2003): Naturschutz in der Agrarlandschaft. Ergebnisse des Schorfheide-Chorin-Projektes. Landesanstalt für Großschutzgebiete. 1. Aufl. Wiebelsheim: Quelle & Meyer.

Hübschmann, Walter; Hepp, Ernst; Spitaler, Armin (2022): Abgabenordnung/Finanzgerichtsordnung. Kommentar. [10. Auflage]. Köln: Verlag Dr. Otto Schmidt.

Kahles, Markus; Kamm, Johanna; Müller, Thorsten; Kahl, Hartmut (2021): Ein beihilfefreies und schlankeres EEG - Agora Energiewende. Vorschlag zur Weiterentwicklung des bestehenden Erneuerbare-Energien- Gesetzes. Online verfügbar unter: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2021/2021_04_DE_Beihilfefreies_EEG/A-EW_233_Beihilfefreies-EEG_WEB.pdf, zuletzt geprüft am 18.05.2025

Karpenstein, Ulrich; Meyer, Christian; Schulte, Thomas (2021): Rechtsgutachten zur rechtlichen Umsetzbarkeit einer Tierwohlprämie. In: Machbarkeitsstudie zur Transformation der Nutztierhaltung. Erstellt im Auftrag der Borchert-Kommission. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL), Berlin. Online verfügbar unter: https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Tiere/Nutztiere/machbarkeitsstudie-borchert.pdf

Lorenz Dilling (2020): Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht. Rechtlicher Gestaltungsspielraum der Mitglied- staaten in der GAP. Hg. v. Univ.-Prof. Dr. José Martínez. Institut für Landwirtschaftsrecht. Online verfügbar unter <https://www.uni-goettingen.de/de/document/download/1297f170187bf928ee3d86c8279ec09b.pdf/Dilling%20L.%20Rechtlicher%20Gestaltungsspielraum%20der%20Mitgliedstaaten%20in%20der%20GAP.pdf>, zuletzt geprüft am 12.11.2024.

Nataliya Stupak, Jörn Sanders (2022): F.R.A.N.Z. Bericht. Umsetzung von F.R.A.N.Z.- Maßnahmen: Einschätzung der Transaktionskosten öffentlicher Hand. Hg. v. Thünen. Braunschweig. Online verfügbar unter https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn064968.pdf, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

Oppermann, R.; Pfister, S.; Eirich, A. (2020): Sicherung der Biodiversität in der Agrarlandschaft. Quantifizierung des Maßnahmenbedarfs und Empfehlungen zur Umsetzung. Hg. v. Institut für Agrarökologie und Biodiversität (IFAB). Mannheim.

Röder, Norbert; Ackermann, Andrea; Baum, Sarah; Birkenstock, Maren; Dehler, Marcel; Ledermüller, Sandra et al. (2019): Evaluierung der GAP-Reform aus Sicht des Umweltschutzes – GAPEval. Abschlussbericht. Hg. v. Umweltbundesamt (UBA). Dessau-Roßlau (UBA-Texte, 58/2019).

Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft (SMUL) (Hg.) (2016): Neuausrichtung der ELER-Förderung nach 2020 (ELER – RESET). Online verfügbar unter https://www.smul.sachsen.de/foerderung/download/NeuausrichtungderELER-Foerderungnach2020_ELER-RESET.pdf, zuletzt geprüft am 08.11.2024.

Scheffler, M., Wiegmann, K., Wirz, A. und Albus, L.: Ökologische Folgenabschätzung einer Biodiversitätsumlage für die Landwirtschaft. Diskussionspapier Nr. 7 im Rahmen des Projekts „Blaupause für die Landwirtschaft“. Gefördert durch das BMBF im Rahmen der Strategie „Forschung für Nachhaltigkeit (FONA)“, Förderkennzeichen 01UT2107A. Online verfügbar unter (zuletzt 15.07.2025): https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Diskussionspapier_7_OeLG_Oekologische_Folgenabschaetzung.pdf

Schulze Mönking, S.; Klapp, C.; Abel, H.; Theuvsen, L. (2010): Überarbeitung des Getreide- und Vieheinheitenschlüssels. Georg-August-Universitäten Göttingen. Göttingen.

Tietz, Andreas, Regina Grajewski, Jano Anter, Manfred Bathke, Angela Bergschmidt, Regina Dickel, Winfried Eberhardt, Henrik Ebers, Barbara Fährmann, Birgit Fengler, Bernhard Forstner, Kristin Franz, Andrea Moser, Andrea Pufahl, Petra Raue, Karin Reiter, Wolfgang Roggendorf, Achim Sander, Gerald Schwarz, Martin Spengler 2016: Ex-post-Bewertung PROFIL – Programm

zur Förderung im ländlichen Raum Niedersachsen und Bremen 2007 bis 2013. Online verfügbar unter: https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn057785.pdf (zuletzt am 27.05.2025)

Trautmann, Sven (2013): Vogelarten der Agrarlandschaft als Bioindikatoren für landwirtschaftliche Gebieten. P. 18-32 / Julius-Kühn-Archiv, 442 / Julius-Kühn-Archiv, 442. In: *Julius-Kühn-Archiv* 442. DOI: 10.5073/JKA.2013.442.002.

Verbraucherzentrale Bundesverband (2024): Hohe Lebensmittelpreise: Politik muss für Transparenz sorgen. Online verfügbar unter <https://www.vzbv.de/pressemitteilungen/hohe-lebensmittelpreise-politik-muss-fuer-transparenz-sorgen>, zuletzt aktualisiert am 05.11.2024, zuletzt geprüft am 05.11.2024.

Von Haaren und Albert (Hg.) 2016: Naturkapital Deutschland: Ökosystemleistungen in ländlichen Räumen – Grundlage für menschliches Wohlergehen und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung. Leibniz Universität Hannover, Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung – UFZ. Hannover, Leipzig. ISBN: 978-3-944280-25-71

Wiegmann K., Scheffler M., Hünecke, K. (2025): Soziale Folgenabschätzung einer Biodiversitätsumlage für die Landwirtschaft. Diskussionspapier Nr. 5 im Rahmen des Projekts „Blaupause für die Landwirtschaft“. Gefördert durch das BMBF im Rahmen der Strategie „Forschung für Nachhaltigkeit (FONA)“, Förderkennzeichen 01UT2107A. Online verfügbar unter (zuletzt 15.07.2025): https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Diskussionspapier_8_OeLG_Soziale_Folgenabschaetzung.pdf

Wirth, Christian; Bruelheide, Helge; Farwig, Nina; Marx, Jori Maylin; Settele, Josef (Hg.) (2024): Faktencheck Artenvielfalt. Bestandsaufnahme und Perspektiven für den Erhalt der biologischen Vielfalt in Deutschland. München: Oekom. Online verfügbar unter <https://feda.senckenberg.de/apps/interner-bereich/static/downloads/9783987263361.pdf>, zuletzt geprüft am 02.11.2024.

Wirz, Axel; Albus, Jan; Pfister, Sonja; Oppermann, Rainer; Scheffler, Margarethe; Wiegmann, Kirsten (2024): IST-SOLL-Vergleich von Biodiversitätsmaßnahmen in der Agrarlandschaft und Berechnung entstehender Kosten. Diskussionspapier Nr. 5 im Rahmen des Projekts „Blaupause für die Landwirtschaft“. Gefördert durch das BMBF im Rahmen der Strategie „Forschung für Nachhaltigkeit (FONA)“, Förderkennzeichen 01UT2107A. Online verfügbar unter: https://orgprints.org/id/eprint/53663/1/Diskussionspapier_5_SOLL-IST-Vergleich_ref_2024-11-11.pdf, zuletzt geprüft am 30.06.2025

Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WBGU) (2020): Landwende im Anthropozän: Von der Konkurrenz zur Integration. Online verfügbar unter https://www.wbgu.de/fileadmin/user_upload/wbgu/publikationen/hauptgutachten/hg2020/pdf/WBGU_HG2020.pdf.

Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim BMEL (Hg.) (2019): Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020. Stellungnahme. Online verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/Stellungnahme-GAP-Effektivierung-AUK.pdf?__blob=publicationFile&v=2, zuletzt geprüft am 25.05.2022.

Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) (Hg.) (2021): Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft. Online

verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/abschlussbericht-zukunftskommission-landwirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=10, zuletzt geprüft am 09.02.2024.

Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) (Hg.) (2024): Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe in schwierigen Zeiten – Strategische Leitlinien und Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft. Online verfügbar unter:

https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/zukunft-landwirtschaft-bericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6 , zuletzt geprüft 15.07.2025.