





### **TAGESORDNUNG**

- TOP 1 Ausgangssituation und Projektidee (Öko-Institut)
- TOP 2 Ziele und Maßnahmenbedarf auf regionaler Ebene (IFAB)
- TOP 3 Regionaler Förderbedarf und eine Kostenabschätzung für Deutschland (FIBL)
- TOP 4 Wie kann ein Umlagesystem im Landwirtschafts- und Ernährungssektor funktionieren? (FIBL, Öko-Institut)
- TOP 5 Welche rechtlichen Voraussetzungen gibt es? (Öko-Institut)
- TOP 6 Herausforderungen, Fazit und Ausblick (Projektteam)

### GEMEINSAME DISKUSSION



#### **Projekt und Vorstellung des Kern-Teams**

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





Kirsten Wiegmann k.wiegmann@oeko.de



Margarethe Scheffler m.scheffler@oeko.de



Verena Graichen v.graichen@oeko.de



Andreas Hermann a.hermann@oeko.de





Axel Wirz axel.wirz@fibl.org



Jan Albus jan.albus@fibl.org



Sigrid Griese (ehemals Bioland)





Dr. Rainer Oppermann oppermann@ifab-mannheim.de



Dr. Sonja Pfister pfister@ifab-mannheim.de



### Förderrahmen

GEFÖRDERT VOM







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

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

GOBIOM | Gestaltungsoptionen für ökonomisch tragfähige biodiversitätsfördernde Milchproduktionssysteme

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

#### **Projekte** Laufende Projekte (BiodiWert) BioDivKultur Bio-Mo-D BioVal BioWaWi BiTe Blaupause-LWS ECO<sup>2</sup>SCAPE CAP4GI gARTENreich **GiBBS GOBIOM** Grassworks **HoMaBiLe** REWILD\_DE **SLInBio** TeichLausitz ValuGaps

# Ausgangslage & Projektidee

#### **Problem:**

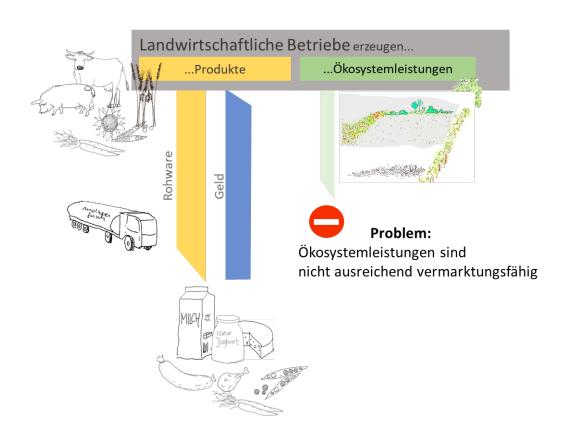
- Biodiversitätsverlust in der Agrarlandschaft, trotz Agrarumweltmaßnahmen keine Trendwende
- Umweltleistungen nur begrenzt vermarktungsfähig
- Mittelbedarf für ökologischen Umbau der Landwirtschaft ca. 11 Mrd. € p.a.
- Bestehende Agrarförderung ca. 6 Mrd. €/a

#### Ziel:

- Finanzierungslücke für Maßnahmen schließen
- gerecht & gesellschaftlich akzeptiert

### Forschungsfrage:

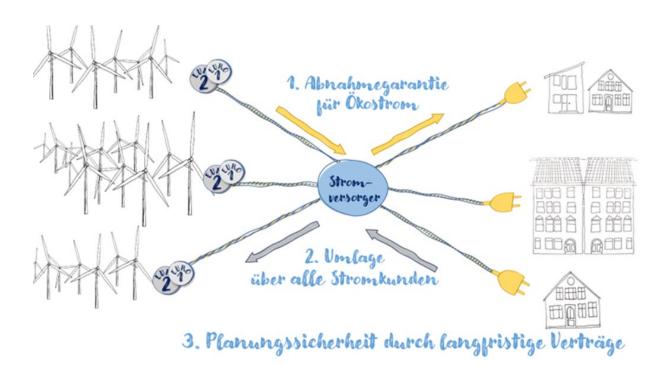
 Ist das Erneuerbare-Energien-Gesetz eine Blaupause für die Landwirtschaft?





### EEG-Ansatz ein Modell für die Landwirtschaft

#### Drei Erfolgsfaktoren beim EEG



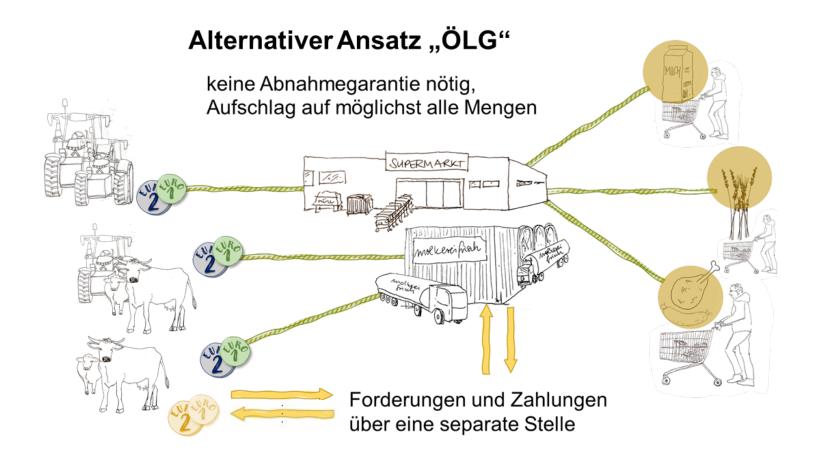
#### Ziele für die Landwirtschaft:

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



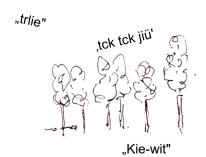
# Übertragung der Idee auf die Landwirtschaft

Ökosystemleistungen-Gesetz (ÖLG)





### Anforderungen an ein Instrument aus verschiedener Perspektive



#### ...des Naturschutzes

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

#### ...der Landwirtschaft

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



#### ...der Politik

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

#### ...der Gesellschaft

- Artenvielfalt & schönes Landschaftsbild
- Geringe Kosten
- Gerechte Lastenteilung

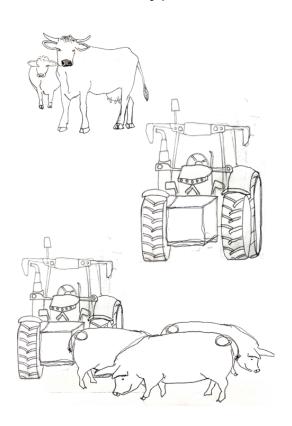




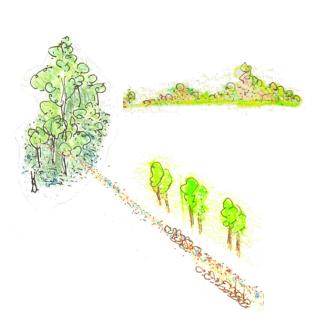


# Herausforderungen

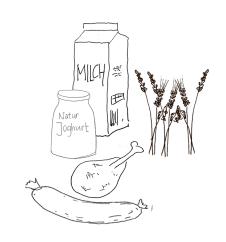
Verschiedene Betriebstypen



Diverse Maßnahmen & deren Monitoring



Hohe Produktvielfalt



Verschiedene Vertriebswege

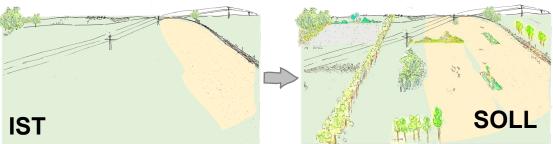


Molkereien Schlachtereien Mühlen Ölmühlen Verpackstellen für Rohwaren

. . .

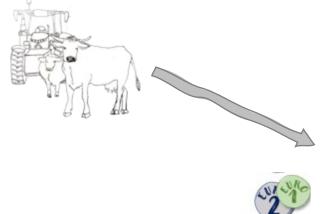


#### Handlungsbedarf auf Landschaftsebene



Welche Maßnahmen? Welcher Umfang?

#### Maßnahmenkosten pro Region



Maßnahmenkosten Summe

#### Vergütung für Landwirte

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

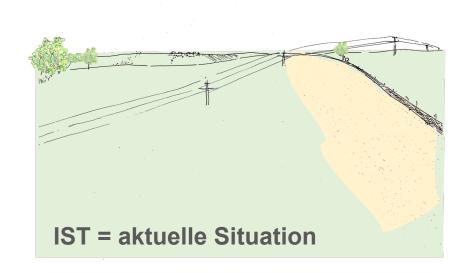


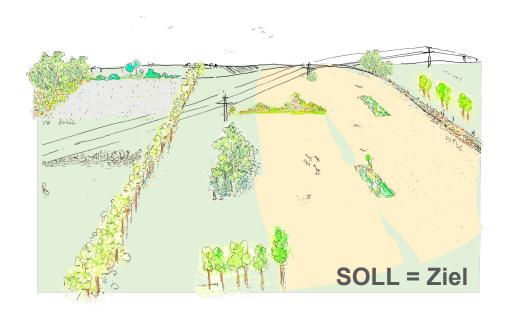
### Aufpreis für Verbraucher

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



# Ziele und Maßnahmenbedarf auf regionaler Ebene









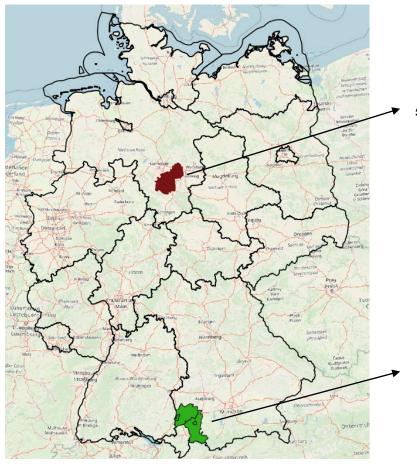
SOLL-IST-Vergleich Flächenumfang erforderlicher Maßnahmen zur Förderung der Biodiversität

Dr. Sonja Pfister, Dr. Rainer Oppermann

Institut für Agrarökologie und Biodiversität (ifab)



### Modellregionen - Auswahl



Ackerbauregion Niedersachsen

Hildesheim und Peine

Geringer: äußerst hoher

Naturwert an LF (HNV) = 1,5%

>70% Ackerbau

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

#### Auswahlkriterien:

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



# Berechnungsmethode für SOLL-Analyse

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



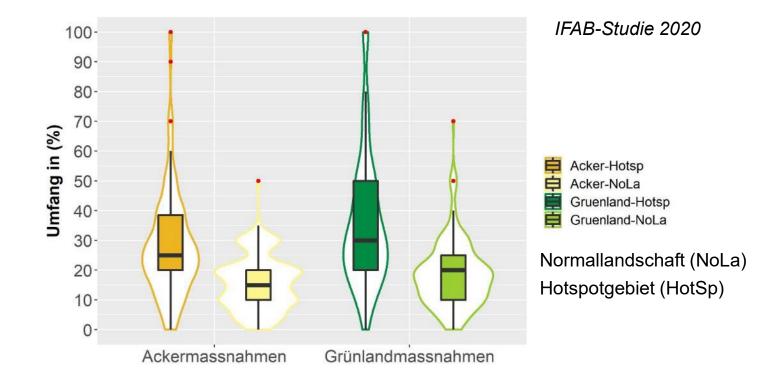
- Ableitung des Maßnahmenumfangs getrennt für Ackerland und Grünland
- Unterscheidung zwischen Normallandschaft und Hotspot-Gebieten



### Studie zum Biodiversitätsmaßnahmen-Bedarf

#### Expertenbefragung

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



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

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



# Ergebnis der Studie zum Biodiversitätsmaßnahmen-Bedarf

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



### Ackermaßnahmen

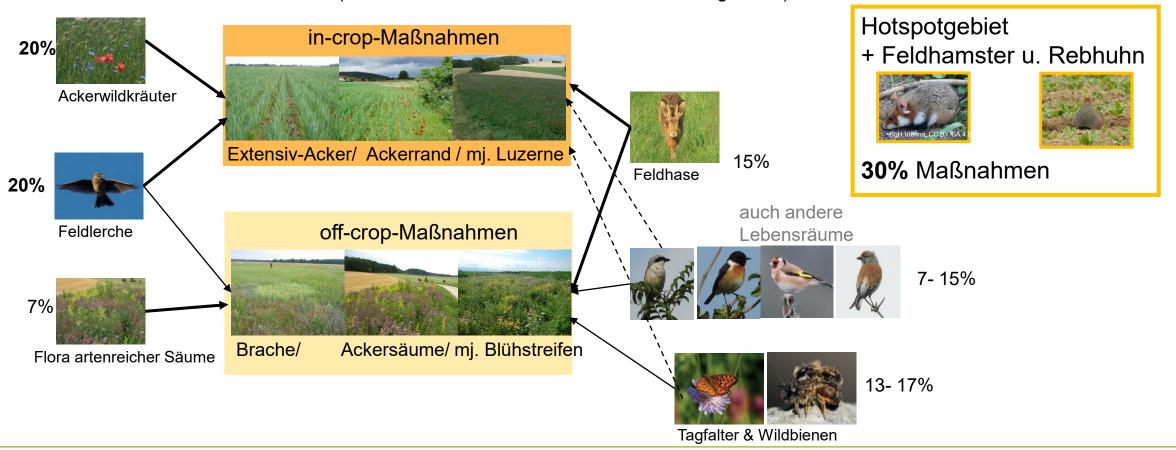
In-crop		<b>Off-crop</b> können sich z.T. ersetzen, abhängig von Potential		
Extensiv-Getreideanbau in Weiter Reihe		a) Mit Selbstbegrünung v.a. auf mageren Böden		
v.a. für Vögel großflächige Maßnahmen nötig	© Doris Chalwatzis, IFAB	Selbstbegrünte Brache	© Rainer Oppermann, IFAB	
Ackerrandstreifen ohne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



# Soll-Analyse: Acker Niedersachsen

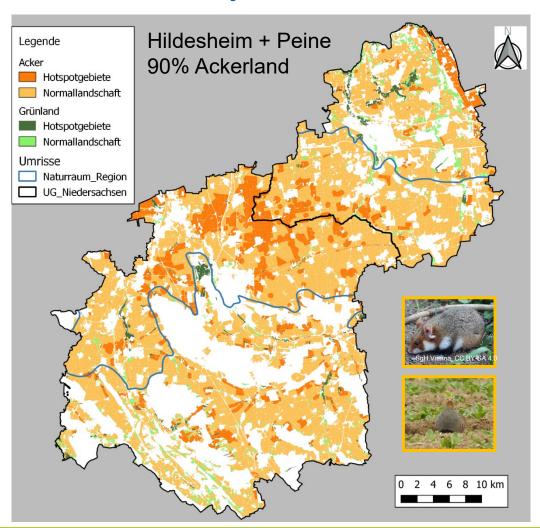
Normallandschaft: Welche Maßnahmen auf wie viel Fläche?

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





# Soll-Ist-Analyse: Acker Niedersachsen



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

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

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



### Grünlandmaßnahmen

# **Extensive artenreiche** Wiesen

flächige

1-3mal pro Jahr gemäht Nutzungsruhe 2-2,5 Monate

### **Extensive artenreiche** Weiden

Viehbesatz 0,3 – 1,4 GVE/ha Strukturvielfalt und Weidereste 10-30%

Ruhezeit 50-60 Tage

### Kleinflächige/ Streifen

wichtige Rückzugsorte bei Störungen und Bruthabitate

#### Altgrasstreifen

= jährlich wechselnde Teilbereiche, die bei Mahd stehenbleiben 10% d. gemähten Fläche



© Rainer Oppermann, IFAB

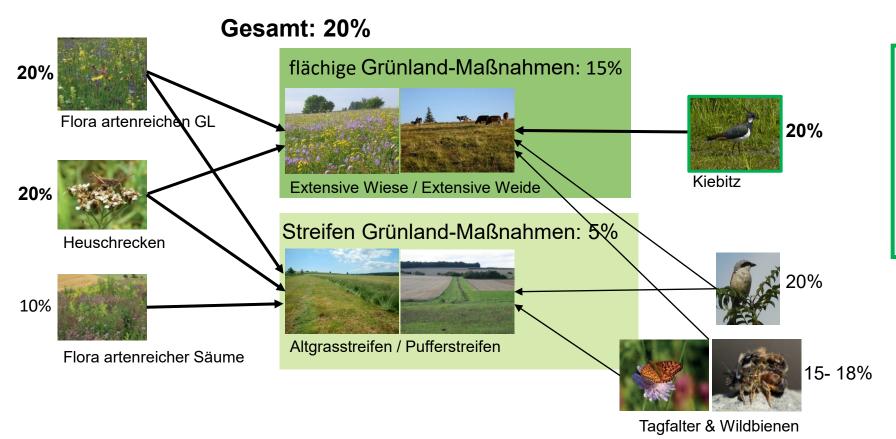
Puffer-/Uferstreifen entlang von Gewässern oder naturnahen Lebensräumen





# Soll-Analyse: Grünland Bayern

Normallandschaft: Welche Maßnahmen auf wie viel Fläche?

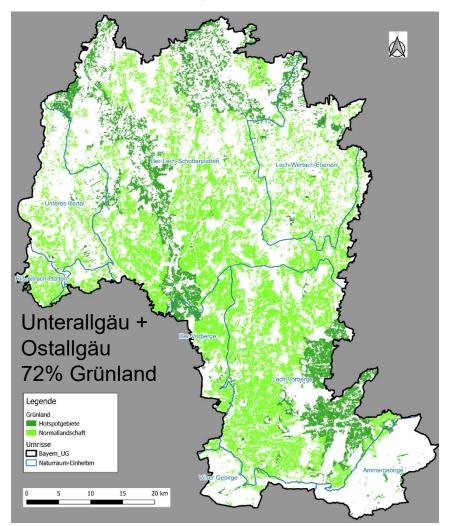




Extensive Wiese und Weide bzw. Altgrasstreifen und Pufferstreifen können sich zum Teil ersetzen.



# Soll-Ist-Analyse: Grünland Bayern



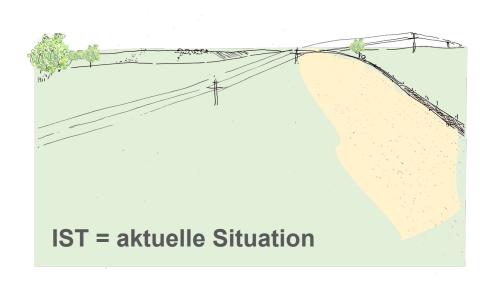
Grünlandmaßnahmen	NoLa	HotS	SOLL-BY	IST-BY
Gesamt	10-20%	20-50%	26%	8,5%
Flächige Maßnahmen	15%	40%	20%	8,4%
Streifen, kleinflächig	5%	10%	6%	0,1%

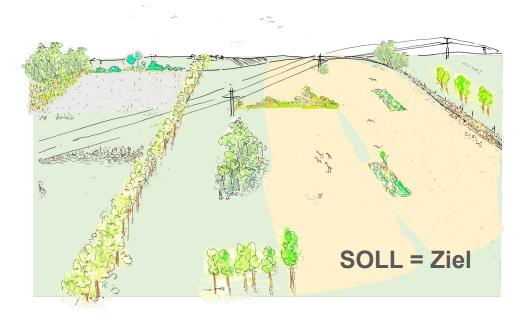
Soll-Ist-Vergleich Grünland Bayern: nur ca. 33% IST von SOLL

Grünland v.a. Bedarf bei Streifen-Maßnahmen



# Regionaler Fördermittelbedarf und Kostenabschätzung für Deutschland





# Vorgehen: Berechnung der auszugleichenden Kosten (Förderprämie)



Bspw. jährliche Förderprämie für Mehrjährigen Blühstreifen in niedersächsischem Projektgebiet

- = Einkommensverluste + Zusätzliche Kosten + Transaktionskosten (Artikel 28, Absatz 6 der ELER-Verordnung (Nr. 1303/2013))
- = Referenzdeckungsbeitrag\* Maßnahmendeckungsbeitrag\*\* + Transaktionskosten der Maßnahme (Bosse et al. 2022, S. 4)

```
= 970 €/ha - (-196 €/ha) + 47 €/
```

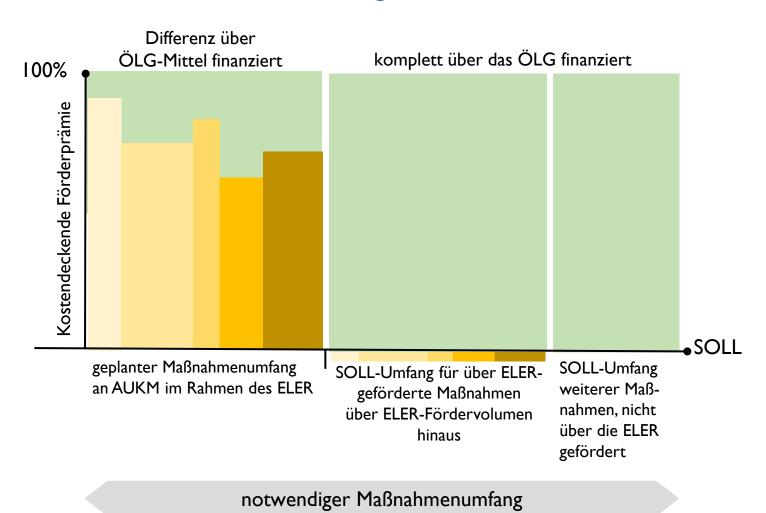
= 1213 €/ha

Im Vergleich:
Förderprämie im Rahmen der
AUKM (PFEIL) in Niedersachsen \*Referenz-DBI bedeutet ohne Auflager \*\*Maßnahme-DBI bedeutet mit Auflagen/ Maßnahr

Blaupause Landwirtschaft - Ergebnispräsentation Berlin - 20.11.2024



### Welche Förderfälle gibt es?



Drei Förderfälle bestehen:

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

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



# Vorgehen: Berechnung des Förderbedarfs in den Untersuchungsgebieten

### **SOLL** Fläche Maßnahme A SOLL \* Förderprämie Maßnahme A SOLL + Fläche Maßnahme B SOLL \* Förderprämie Maßnahme B SOLL + Fläche Maßnahme C\_SOLL \* Förderprämie Maßnahme C\_SOLL = Gesamt-Finanzbedarf zur Maßnahmenumsetzung ÖLG **DELTA** IST SOLL Fläche Maßnahme A IST \* Förderprämie Maßnahme A IST + Fläche Maßnahme B IST \* Förderprämie Maßnahme B IST + Fläche Maßnahme C\_IST \* Förderprämie Maßnahme C\_IST = Tatsächliches Fördervolumen zur Maßnahmenumsetzung GAP: **ELER DELTA**

= Über das ÖLG zu finanzierende Lücke

### SOLL-Flächen und -Finanzbedarfe in den Projektgebieten

#### Flächen- und Finanzbedarf im Ackerland in Niedersächsischem Projektgebiet

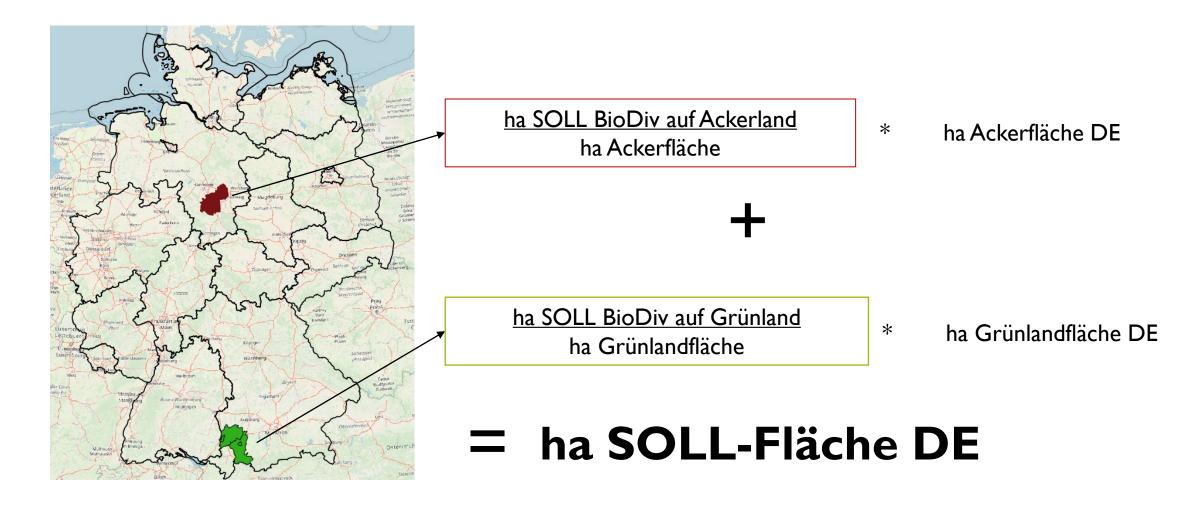
		kostendeckender Fördersatz [€/ha]	Benötigter Finanzbedarf bei
vorgeschlagene Maßnahmen (SOLL)	Flächenbedarf [ha] (SOLL)	(SOLL)	Zielerreichung [€] (SOLL)
Extensive Äcker/ Lichtäcker	9.250	1.200	11.100.000
Ackerrandstreifen	810	1.370	1.109.700
Ackerwildkraut-Schutzäcker	190	1.295	246.050
Ährenernte	50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

### Flächen- und Finanzbedarf im Grünland in Bayerischen Projektgebiet

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

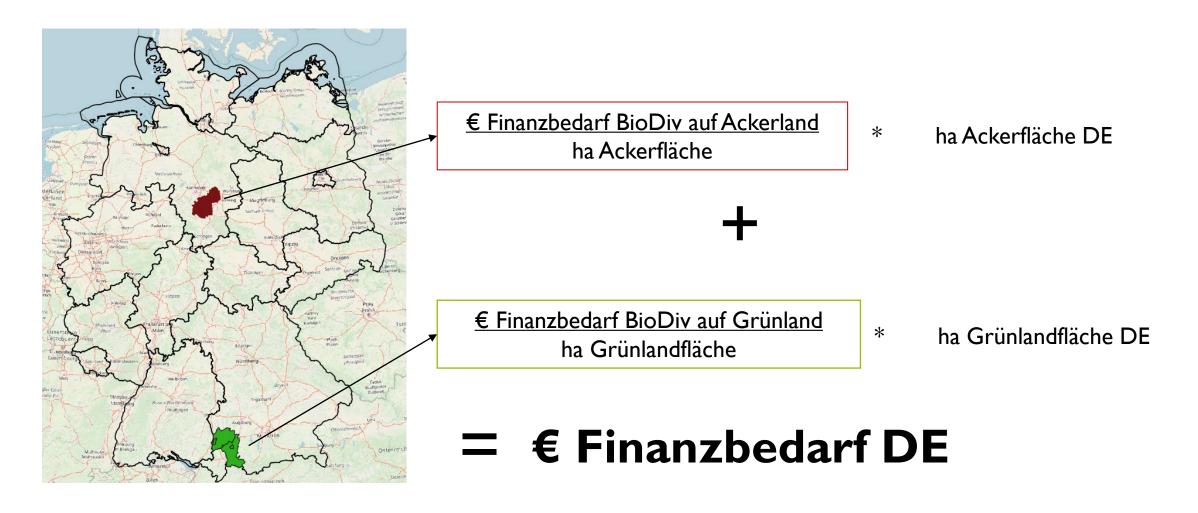


# Vorgehen: Hochrechnung Flächenbedarf auf Deutschland (DE)





# Vorgehen: Hochrechnung Finanzbedarf auf Deutschland (DE)





# Grobe Hochrechnung: Flächen- und Finanzbedarf auf DE-Ebene

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

\*Maßnahmenbedarfe auf 100 ha gerundet, jährliche Finanzbe

→ Fördervolumen für AUKM im Rahmen

von ELER

< 10% des Finanzbedarfs, gesamt



# Grobe Hochrechnung: Finanzbedarf auf DE-Ebene inkl. Verwaltungskosten

UG Bayern	41.400	107.500	37.100	20.660.000	18.710.000
Deutschland	11.663.800	4.730.300	3.801.800	3.395.300.000	3.213.690.000
			•		

Finanzbedarf aus ÖLG inkl. Verwaltungskosten für Geldstelle und Kollektive

```
3,214 Mrd. €/a
```

- + 0,01 Mrd. €/a Verwaltungskosten der Geldstelle (Orientierung an früheren Kosten der CMA-Verwaltung)
- + 15% \* 3,214 Mrd. €/a = Verwaltungskostenaufschlag Maßnahmenstellen ≈ 0,5 Mrd. €

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



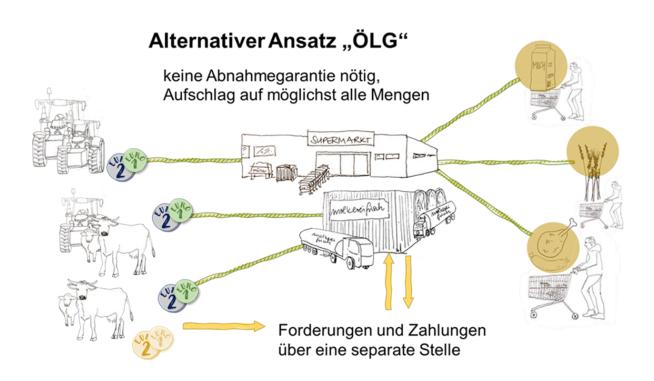


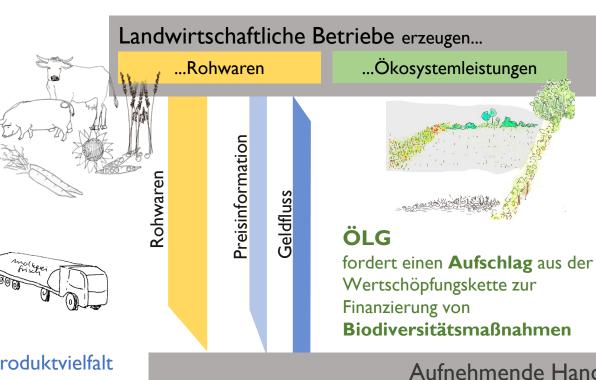
### Diskussion & Rückfragen zu

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



# Wie funktioniert ein Umlagesystem im Sektor Landwirtschaft/Ernährung?





#### **Produktvielfalt** Steigt durch Verarbeitung



### Aufnehmende Hand

=Erstabnahme von der Landwirtschaft

Dunkelgrün = Anteil Geldfluss für den Ausgleich der Umlage

alle weiteren Handels- und Verarbeitungsstufen



Hellgrün = Anteil Preisforderung zum Ausgleich der Umlage

Endkundschaft (privat, Gewerbe)

### Das Förderinstrument

>250.000 Betriebe

<1000 Betriebe

Getreidemühlen 185 (BLE)

Ölmühlen 46 (BLE)

Schlachthöfe 317 (Statista)

Molkereien 215 (Statista)

Zuckerfabriken 18 (Verbandsangabe)

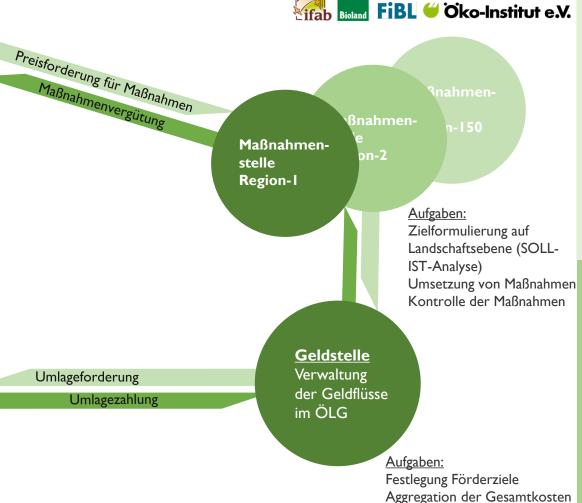
Bestehende Meldepflichten im Rahmen des "Gesetzes über Meldungen über Marktordnungswaren und der Verordnung über Meldepflichten über Marktordnungswaren"

>37.000 Verkaufsstellen

40 Mio. Privathaushalte >150.000 Gastronomieunternehmen

### Das Förderinstrument





Festlegung der Umlagenhöhe

### Das Förderinstrument

### Landwirtschaftliche Betriebe erzeugen...

Geldfluss

...Rohwaren

**Preisinformation** 



#### ÖLG



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

...Ökosystemleistungen

**Produktvielfalt** Steigt durch Verarbeitung



### Aufnehmende Hand

=Erstabnahme von der Landwirtschaft

Dunkelgrün = Anteil Geldfluss für den Ausgleich der Umlage

alle weiteren Handels- und Verarbeitungsstufen



Hellgrün = Anteil Preisforderung zum Ausgleich der Umlage

Endkundschaft (privat, Gewerbe)

# **Ö**ko-Institut e.V. Preisforderung für Maßnahmen Maßnahmenvergütung Maßnahmenstellen Geldstelle Verwaltung der Geldflüsse Umlageforderung im ÖLG

#### **Kontrollgremium**

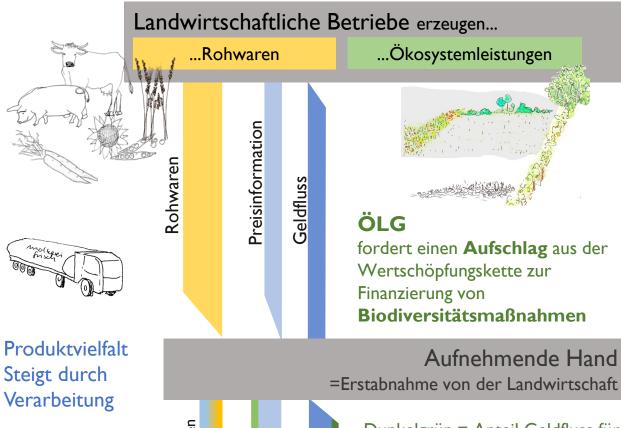
- Festlegung Förderziele, förderfähige Maßnahmen
- Anforderungen an Maßnahmenstellen
- Festlegung der Umlagehöhe

#### Arbeitseinheit

- Prüfung der Förderanträge
- Aggregation der Gesamtkosten
- Sonstige Verwaltung

### Das Förderinstrument





Preisforderung für Maßnahmen Maßnahmenvergütung ahmen-Maßnahmenstelle Region-I Aufgaben: Zielformulierung auf Landschaftsebene (SOLL-IST-Analyse) Umsetzung von Maßnahmen Kontrolle der Maßnahmen **Geldstelle** Verwaltung Umlageforderung der Geldflüsse

im ÖLG

Umlagezahlung

## Steigt durch Verarbeitung



Dunkelgrün = Anteil Geldfluss für den Ausgleich der Umlage

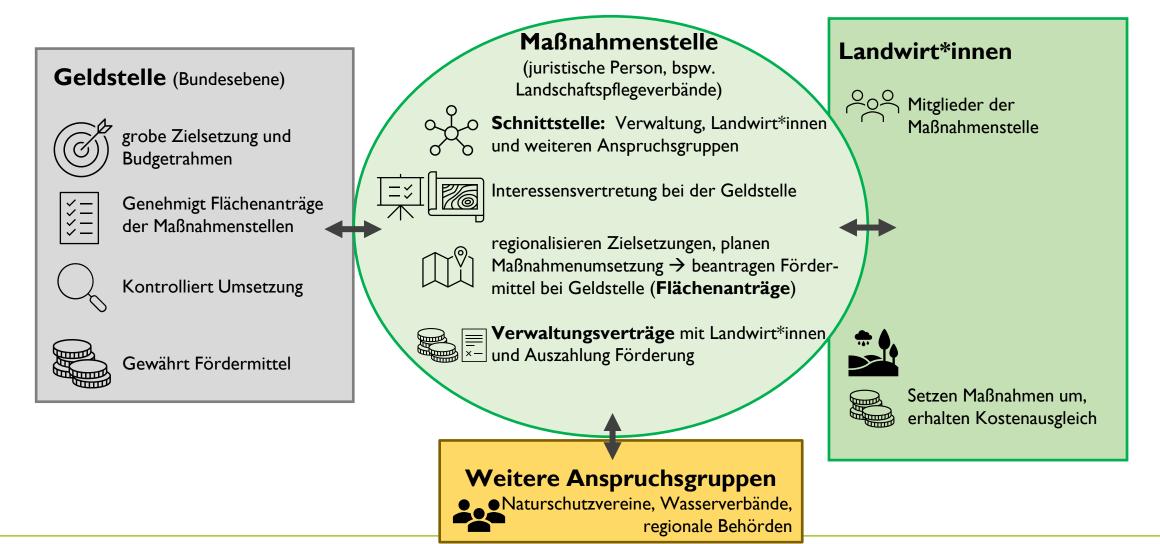
alle weiteren Handels- und Verarbeitungsstufen



Hellgrün = Anteil Preisforderung zum Ausgleich der Umlage



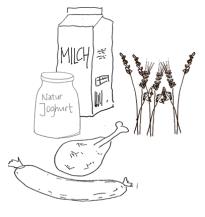
### Organisation des Modells





### Worauf wird die Umlage erhoben?

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



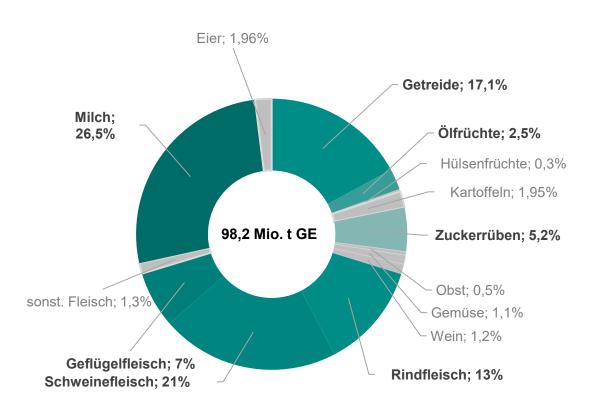
### Bemessungsgröße – Getreideeinheit

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



### Welche Rohwaren sollen beaufschlagt werden?

# Nahrungsmittelproduktion in Getreideeinheiten (Mittel 2015:2021)



#### Kriterien für Beaufschlagung von Produkten

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

# Fleisch, Milch, Getreide, Zuckerrüben und Ölfrüchte

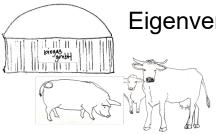
- → Großteil der Produktion erfasst (92%)
- → Großteil der Fläche 90% des Ackers inkl. Grünfutter Großteil genutztes Grünland
- → geringe Akteurszahl durch "Flaschenhals"



### Welche Rohwaren laufen über die aufnehmende Hand?

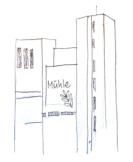


Beispiel Getreide (Mittel 2016:2021) Produktion: 43,2 Mio. t



Eigenverbrauch: 15,9 Mio.t davon

Futter: 12,5 Mio. t Energie: 2,2 Mio. t



Aufnehmende Hand: Mühlen, Stärkeindustrie, Mälzereien

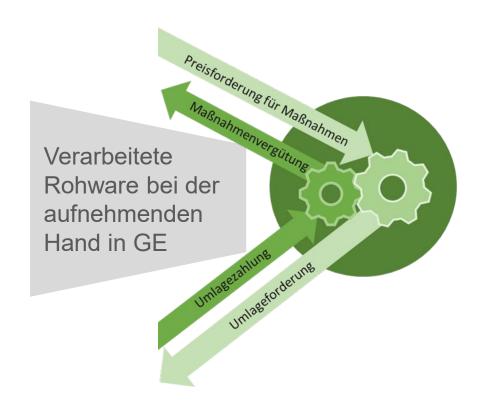
Inlandsverwendung über den Markt: 26,7 Mio. t

• Futter: 11,8 Mio. t Energie: 1,95 Mio. t

- Industrielle Verwertung: 3,3 Mio. t
- Nahrung: 8,5 Mio. t

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

### Wie erfolgt die Kopplung der Einnahmen- und Ausgabenseite



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

### ÖLG-Umlage pro Getreideeinheit (Euro)

<u>Jährliche Gesamtkosten zur Finanzierung von Biodiv-Maßnahmen (€)</u> Verarbeitetet Getreideeinheiten bei der aufnehmenden Hand (GE)



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

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

- Pro kg Getreideeinheit (bei 92 Mrd. kg GE): 0,04 €/kg GE
- Pro Verkaufseinheit

• 1 Liter Milch: 0,03 €

250 g Hartkäse: 0,06 €

250 g Butter: 0,17 €

1 kg Mehl: 0,04 €

1 kg Schweinefleisch: 0,20 €

• 1 kg Rindfleisch: 0,56 €

- Pro Person (bei 84 Mio. Einwohnern): 45 € Person/Jahr\*
- → Durch die Umlage auf alle Produkte ist die Belastung des Einzelnen gering



### Zusammenfassung: notwendigen Bestandteile eines ÖLG







### Rückfragen zum

- Modellansatz
- Agrarnaturschutz auf der Landschaftsebene
- Umlage auf Rohware

... und dann Pause



# Rechtliche Einordnung der ÖLG-Umlage - Überblick

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





### Rechtliche Einordnung - Finanzierung von Gemeinwohlaufgaben

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



## Rechtliche Einordnung - Umlage als privatrechtliche Preisregelung

### ❖ Keine staatliche Verfügungsbefugnis über die ÖLG-Umlage:

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





# Rechtliche Einordnung

- EU Beihilferechtliche Anforderungen



## Rechtliche Einordnung - EU Beihilferechtliche Anforderungen

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

Keine staatliche Kontrolle, wenn die Geldstelle der staatlichen Rechtsaufsicht unterliegt:

So könnte das BMUV oder BMEL die Verwendung der ÖLG-Umlage überwachen.



## Rechtliche Einordnung - EU Beihilferechtliche Anforderungen

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



## Rechtliche Einordnung - EU Beihilferechtliche Anforderungen

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





## Rechtliche Einordnung

– Kein Verstoß gegen EU-Warenverkehrsfreiheit?



# Rechtliche Einordnung

### Kein Verstoß gegen EU-Warenverkehrsfreiheit

# Die ÖLG-Umlage könnte gegen die europarechtlich garantierte Warenverkehrsfreiheit verstoßen

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

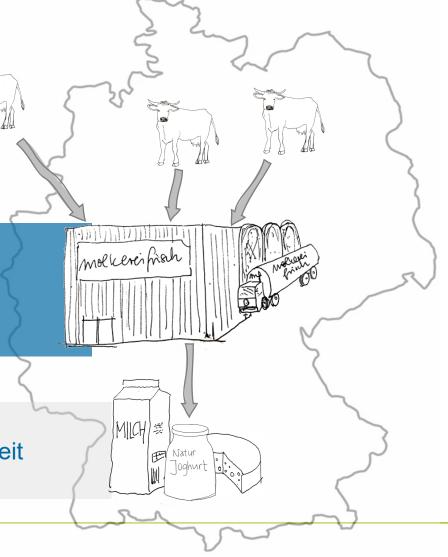


# Rechtliche Einordnung – Kein Verstoß gegen EU-Warenverkehrsfreiheit

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

### daraus folgt:

Setzt die Umlage an dem Waren<u>ausgang</u>an, ist eine Beeinträchtigung der Warenverkehrsfreiheit nicht anzunehmen.





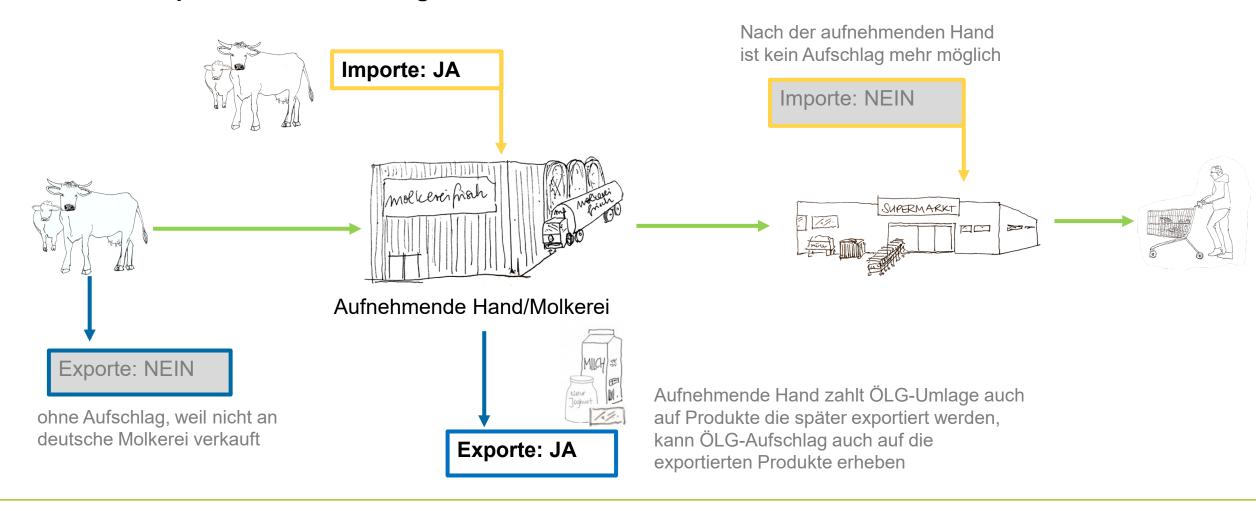
# Herausforderungen, Fazit, Zukunftsfragen





### Werden Importe und Exporte beaufschlagt?

#### am Beispiel Milchverarbeitung





### Aufschlag auf den Warenausgang – praktische Folgen



#### **Ursprungsidee**:

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

#### **Problem:**

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

#### Lösung:

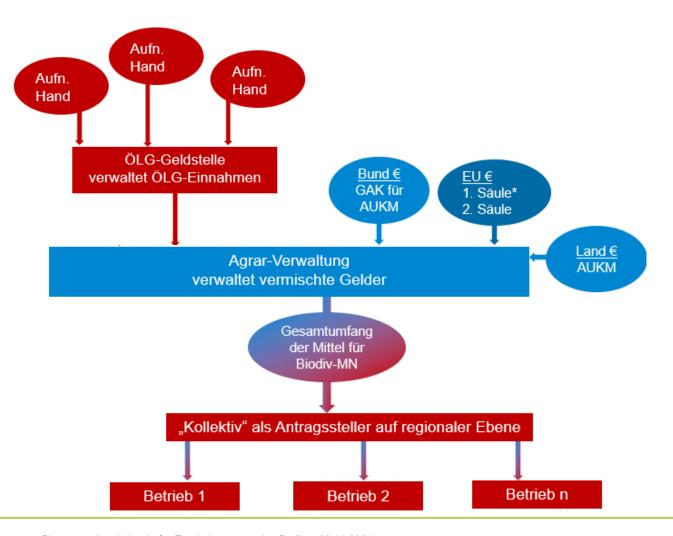
Durch die Verarbeitung werdend die Produkte zu deutschen Produkten

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

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



### Wie kommt das Geld zu den Landwirten?



### **Ursprungsidee:**

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

#### **Problem:**

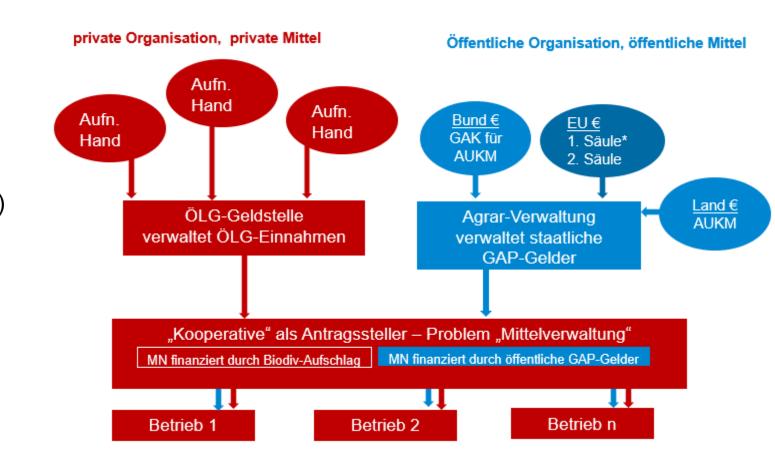
Voraussetzungen für eine Umlagefinanzierung sind nicht erfüllt

- Keine staatliche Verfügungsbefugnis
- getrennte Zahlungsflüsse für ÖLG-Umlage und staatliche Fördermittel nicht gegeben

### Wie kommt das Geld zu den Landwirten?

# Notwendige Anpassung aus juristischer Sicht

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





### Fazit & Herausforderungen

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



#### Schwächen des Modells:

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

#### Risiken aus der Wertschöpfungskette:

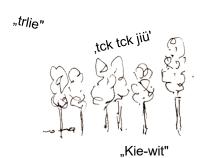
- Wird der Aufschlag 1:1 weitergegeben oder nutzt der Handel die Gelegenheit eine Marge aufzuschlagen?
- Steigt der Druck auf die Landwirte, weil die Weiterleitung der Kosten an Verbraucher vermieden wird?
- Gibt es durch das ÖLG-Marktverzerrungen?

#### **Rechtliche Unsicherheit**:

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



### Werden die Erwartungen an ein Instrument durch das ÖLG erfüllt?



#### ...des Naturschutzes

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

#### ...der Landwirtschaft

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



#### ...der Politik

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

#### ...der Gesellschaft

- Artenvielfalt & schönes Landschaftsbild
- Geringe Kosten
- Gerechte Lastenteilung







### Herausforderungen

### Und was wären die besseren Alternativen...

...für die es einen politischen Willen für eine Einführung geben könnte?

...die von Landwirten akzeptiert werden?

...und gleichzeitig ausreichende Mittel mobilisiert?





### Ausblick

- Projektlaufzeit bis Ende Januar 2025
- Endbericht Februar 2025

#### Weitere laufende Arbeiten:

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



**©lmago** 

# Vielen Dank für die Aufmerksamkeit



### Fragen, Anregungen, Vernetzung

blaupause-lw@oeko.de

oder direkt an:

k.wiegmann@oeko.de m.scheffler@oeko.de axel.wirz@fibl.org

Projektwebsite https://shorturl.at/3kmKl

