

Diskussionspapier 6

Ausgestaltung des Ökosystemleistungen-Gesetzes

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

Unter Mitarbeit von:

Axel Wirz
Jan Albus
FiBL

Stand: März 2025

gefördert durch:



Das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) fördert das 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 Autor*innen.*

Das Projekt

Was wäre, wenn man ein wesentliches Instrument der Energiewende, das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG), auf die Landwirtschaft überträgt und eine „Einspeisevergütung“ für nachhaltig produzierte Lebensmittel etabliert?

Das Projekt „Blaupause¹ für die Landwirtschaft“ ist Teil der „Forschungsinitiative zum Erhalt der Artenvielfalt“, mit der das Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) die Forschungsförderung darauf ausrichtet, konkrete Handlungsoptionen zu erarbeiten, mit denen Entscheidende aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft dazu befähigt werden, dem Biodiversitätsverlust rasch und wirksam entgegenzuwirken. Mit diesem Vorhaben soll ein Instrument erarbeitet werden, welches ähnlich wie das EEG eine Umlagefinanzierung für den Landwirtschafts- und Ernährungssektor einführt.

Grundidee ist es, analog zum EEG eine feste „Einspeisevergütung“ für Biodiversitätsmaßnahmen zu zahlen. Da diese Ökosystemleistungen nicht oder nur unzureichend mit den Produkten vermarktet werden können, soll hierfür ein Aufschlag über möglichst alle Abnehmenden an einem Punkt in der Wertschöpfungskette erfolgen. Das Instrument trägt den Arbeitstitel *Ökosystemleistungen-Gesetz (ÖLG)* ².

Worum geht es in diesem Papier?

In diesem Papier (Diskussionspapier Nr. 6) wird dargelegt, wo die Ansatzpunkte für ein Umlagesystem liegen könnten, mit denen die Mehrkosten für die Förderung von Biodiversitätsmaßnahmen in der Gesellschaft verteilt werden können.

Die bisherigen Papiere in diesem Projekt

1. Übertragbarkeit des EEG auf Landwirtschaft und Ernährung
2. Biodiversitätsmaßnahmen und Ansätze zur Kostenermittlung
3. Das Grundprinzip: Ansatzpunkte eines Ökosystemleistungen-Gesetzes
4. Das Niederländische Modell: kooperativer Naturschutz in den Niederlanden
5. Soll-Ist-Vergleich von Biodiversitätsmaßnahmen in der Agrarlandschaft und Berechnung entstehender Kosten
6. Ausgestaltung des Ökosystemleistungen-Gesetzes (dieses Papier)

¹ Der Begriff bezeichnet das früher verbreitete Kopierverfahren unter Verwendung von (blauem) Durchschlagpapier. Ursprünglich stammt der Begriff des Abpausens vom französischen Verb poncer (schleifen), dabei ist ein Muster auf das Pauspapier durchstoßen worden und dann mit Bimsstein-, später Kohle- oder Kreidepulver übertragen worden (Pfeifer et al. (2000): Etymologisches Wörterbuch des Deutschen, Deutscher Taschenbuch Verlag, München).

² Das BMBF-geförderte Projekt trägt den vollständigen Titel „Blaupause Landwirtschaft: Entwicklung eines Nachhaltigen Lebensmittelgesetzes (NLG) als Analogie zum Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) der Energiewirtschaft“. Im Laufe der Bearbeitung hat sich jedoch gezeigt, dass der Bezug auf Lebensmittel zu kurz greift, da Futtermittel und Bioenergieflächen dann ausgeklammert sein könnten. In der weiteren Projektbearbeitung wird daher fortan die Bezeichnung *Ökosystemleistungen-Gesetz (ÖLG)* gewählt.

Inhaltsverzeichnis

Das Projekt	3
Inhaltsverzeichnis	4
1 Einleitung	6
2 Anforderungen aus verschiedenen Perspektiven	6
3 Ausgestaltung eines ÖLGs	9
3.1 Bausteine des Ökosystemleistungen-Gesetzes	9
3.2 Das ÖLG als Ergänzung zur Gemeinsamen Agrarpolitik?	11
4 Ausgabenseite	12
4.1 Ein effizienter Naturschutz erfordert neue Strukturen	12
4.2 Ausgestaltung der neuen Strukturen: Aufbau und Aufgaben von regionalen Verwaltungen	14
4.2.1 Aufgaben	14
4.2.2 Zusammensetzung der Maßnahmenstelle	15
4.2.3 Rechtliche Voraussetzungen für die Ausgestaltung - Ausgabenseite	15
5 Einnahmenseite	17
5.1 Ansatzpunkte zum Einzug der Umlage: Flaschenhalse und geringe Produktvielfalt	17
5.2 Bemessungsgröße	18
5.3 Rechtliche Voraussetzungen für die Ausgestaltung - Einnahmenseite	19
6 Kopplung von Einnahmen- und Ausgabenseite	20
6.1 Ausgestaltung der neuen Strukturen: Aufbau und Aufgaben der Geldstelle	20
6.1.1 Aufgaben	20
6.1.2 Zusammensetzung der Geldstelle	21
6.1.3 Rechtliche Voraussetzungen für die Mittelverwaltung und -kontrolle	22
7 Umlagenhöhe und Verbraucherpreise	22
7.1 Erfasste Warenströme	22
7.2 Importe und Exporte	24
7.3 Umlagenhöhe je Getreideeinheit und Preisaufschläge	25
8 Überprüfung der Anforderungen verschiedener Akteursgruppen	27
9 Diskussion	31
9.1 Ausgestaltung der zukünftigen Agrarpolitik	31

9.2	Weitere Diskussionspunkte	32
10	Fazit	33
	Literaturverzeichnis	35

1 Einleitung

Mit der Einführung eines Ökosystemleistungen-Gesetzes (im weiteren ÖLG) könnte ein wesentlicher Beitrag zur Erreichung der Biodiversitätsziele geleistet werden. Das im Rahmen der Agrarzahungen bereitstehende Budget ist nicht ausreichend und die Maßnahmenvergütung nicht für alle Betriebe attraktiv. Gleichzeitig entfalten Maßnahmen zur Förderung von Biodiversität nur dann ihre volle Wirkung, wenn sie im räumlichen Zusammenhang stehen und zudem die Maßnahmen sich nicht nur auf einzelne Regionen beschränken. Eine erfolgreiche Förderung der Biodiversität in der Agrarlandschaft braucht deswegen mehr und besser aufeinander abgestimmte Maßnahmen und daher insgesamt mehr Mittel. Um eine höhere Attraktivität der Maßnahmen auch auf Gunststandorten zu entfalten, sollte die Vergütung regional differenziert erfolgen. (Reiter 2021)

Für die Bereitstellung von zusätzlichen Mitteln außerhalb des Agrarbudgets zur Förderung der Biodiversität wurde das ÖLG entworfen. In diesem Papier wird geprüft welche Anforderungen die unterschiedlichen Akteure entlang der Wertschöpfungskette an ein Instrument zur Bereitstellung zusätzlicher Mittel für die Biodiversität stellen und inwieweit ein ÖLG diese Anforderungen erfüllen könnte. Zudem wird die Funktionsweise des ÖLGs im Detail erklärt. Das Papier erläutert die administrative Struktur, die für die Umsetzung eines ÖLGs erforderlich ist und beschreibt die Aufgaben, Zusammensetzungen und die rechtlichen Voraussetzungen für die Ausgestaltung des Instruments. Anschließend wird eine erste Abschätzung zur Umlagenhöhe und deren Auswirkungen auf die Verbraucherpreise erstellt.

Das Papier fokussiert auf die administrativen und rechtlichen Voraussetzungen des Instruments. Wofür das Geld ausgegeben wird und welche Maßnahmen konkret gefördert werden sollen, wird im Diskussionspapier 5 (siehe hierzu Wirz et al. 2024) beschrieben. Neben der Bereitstellung zusätzlicher Finanzmittel greift der hier entwickelte Ansatz des ÖLG die Schwachstellen der bestehenden Biodiversitätsförderung auf und bietet Lösungsvorschläge: Aus Naturschutzsicht ist die Erstellung eines operationalisierbaren Zielbilds wesentlich für die Zielerreichung. Dabei wird zunächst der Maßnahmenbedarf in jeder Region bestimmt. Dieser dient dem Erhalt wichtiger Leitarten und naturschutzrelevanter Flächen in der offenen Agrarlandschaft (siehe hier auch das Diskussionspapier 5 dieses Vorhabens)³. Der Bedarf wird mit den bereits bestehenden Maßnahmen in Relation gesetzt, und so wird der Bedarf an zusätzlich notwendigen Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität bestimmt (sog. Soll-Ist-Vergleich).

2 Anforderungen aus verschiedenen Perspektiven

Mit dem ÖLG soll ein Instrument geschaffen werden, das unabhängig von der Kaufentscheidung der Konsument*innen und von der Verfügbarkeit von EU-Agrargeldern und anderen nationalen Haushaltsmitteln die erforderlichen Gelder für die großflächige Umsetzung von Biodiversitätsmaßnahmen bereitstellen kann. Über die Einführung einer Umlagefinanzierung (durch eine privatrechtliche Preisregelung) könnte ein vom Staatshaushalt unabhängiger Finanzierungsmechanismus zur Erhaltung und Förderung von Biodiversität geschaffen werden. Das heißt die Gelder werden nach dem jeweiligen Finanzierungsbedarf über die Anpassung der Umlagehöhe eingenommen und sind unabhängig von den Haushaltsmitteln.

³ <https://orgprints.org/id/eprint/53663/>

Betroffen sind davon Akteur*innen aus Landwirtschaft, Naturschutz (stellvertretend für die Arten und Habitate), Politik und Verwaltung, sowie die Unternehmen der aufnehmenden Hand und Verbraucher*innen. Dabei sind für die jeweiligen betroffenen Akteur*innen bzw. Vertreter*innen der Belange verschiedene Erwartungen festzuhalten.

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. Mittlerweile ist die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (WVO) verabschiedet. Sie gehört zu den Kernelementen der Europäischen Biodiversitätsstrategie und ihr übergreifendes Ziel ist u. a., bis 2030 auf mindestens 20 % der Landfläche der EU, die der Wiederherstellung bedürfen, Wiederherstellungsmaßnahmen zu ergreifen (WVO, Erwägungsgrund 72)⁴. Dies gilt auch für die landwirtschaftliche Nutzfläche mit ihrem hohen Anteil von fast 50 % an der Landesfläche in Deutschland.

Dabei sollte sich der flächenbezogene Schutzanspruch nicht nur auf einzelne Regionen beschränken, sondern die Agrarlandschaft aller Regionen einbeziehen. Dies ergibt sich auch aus dem erweiterten Blick auf die von Biodiversitätsmaßnahmen gleichsam berührten Aufgaben des Bodenschutzes, denn Böden sind ein wesentlicher Bestandteil von Landökosystemen. Und auch in der Zukunftskommission Landwirtschaft wird dem Erhalt der Biodiversität eine hohe Bedeutung beigemessen (ZKL 2021) und der Beitrag der Landwirtschaft hierfür benannt, der durch die Schaffung stabiler Agrarökosysteme, den Erhalt und die Bereitstellung biodiversitätsfördernder Strukturen und Landschaftselemente in ausreichendem Umfang sowie die nachhaltige Gestaltung regionaler Wirtschafts- und betrieblicher Nährstoffkreisläufe erreicht werden soll. Da diese Ziele nicht kostenneutral zu erreichen sind, wird im Gegenzug eine gesellschaftliche Lastenteilung über die Akteure der Wertschöpfungskette bei der Übernahme der Kosten der Verringerung der negativen externen Effekte der Agrarproduktion eingefordert (ebenda). Im WVO wird der Bedarf für finanziell attraktive Finanzierungsprogramme für Landwirte konstatiert, damit diese sich freiwillig an entsprechenden Maßnahmen beteiligen (WVO-Erwägungsgrund 54).

Der Großteil landwirtschaftlicher Maßnahmen zum Biodiversitätsschutz findet auch heute freiwillig statt, aber die Rahmenbedingungen sind in mehrerlei Hinsicht unattraktiv, um eine zufriedenstellende Wirkung zu entfalten. Zunächst ist die Wirtschaftlichkeit zentrale Voraussetzung für eine Teilnahme an Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen. Ist diese nicht gegeben, steigt der Umfang an Maßnahmen selbst dann nicht, wenn andere Hemmnisse beseitigt werden. Diese liegen beispielsweise in der fehlenden Flexibilität von Förderauflagen, hohem administrativem Aufwand in der Nachweisführung der Maßnahmen, einem unklaren Ziel von Maßnahmen sowie einer geringen Toleranz gegenüber Fehlern (Reiter 2021). Das Prinzip der Freiwilligkeit bezüglich eines ÖLG wird nicht in Frage gestellt, da davon ausgegangen wird, dass verpflichtende Maßnahmen einen höheren Kontrollaufwand hinsichtlich ihrer Umsetzung und Qualität erfordern.

Politik hat ihre Biodiversitätsziele auf verschiedenen Ebenen rechtsverbindlich verankert⁵, daraus resultiert die Pflicht, wirksame Maßnahmen zum Erhalt der Biodiversität einzuleiten. Gleichzeitig

⁴ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401991

⁵ 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

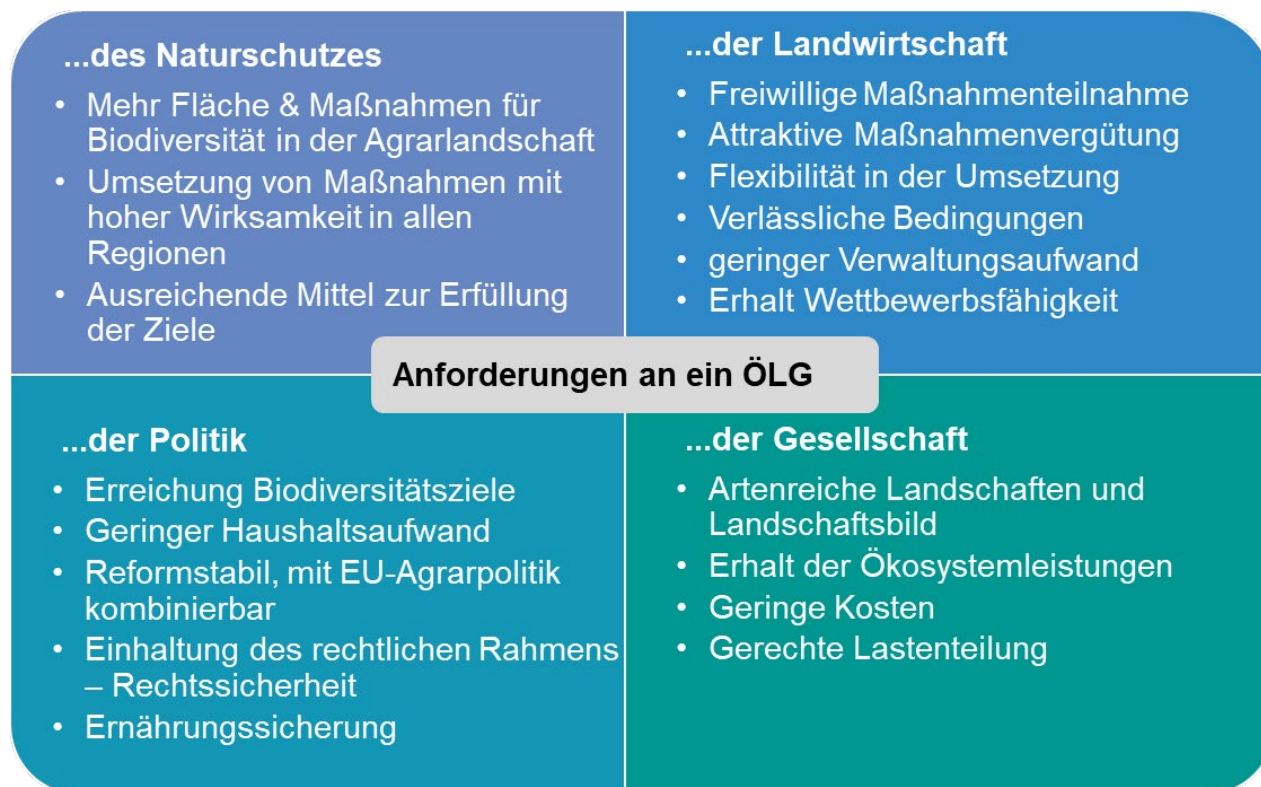
setzt die Mittelknappheit in öffentlichen Haushalten dem zur Verfügung stehenden Finanzvolumen enge Grenzen. Dennoch wird ein effizienterer Einsatz vorhandener Agrarzahlen allein für die bevorstehenden Transformationsaufgaben nicht ausreichen (ZKL 2024). Außerdem sollten zusätzliche Mittel unabhängig von ihrer Finanzierungsform mit der EU-Agrarpolitik kombinierbar und langfristig angelegt sein.

Die Anforderungen an ein Förderinstrument wie das ÖLG aus Sicht der Bevölkerung zu formulieren ist komplex, da der Wert der Natur und ihre Wirkung auf den Menschen, wie auch ihr Zustand, unterschiedlich wahrgenommen werden und u. a. von der Artenkenntnis abhängen. Als zentrale Aspekte werden hier nur die Finanzierung und die Erwartungen an die Landschaft als Erholungsraum herausgehoben. Sensible Reaktionen auf Veränderungen des Landschaftsbilds sind beispielsweise im Kontext der Bioenergieerzeugung („Vermaisung“) bekannt. Umgekehrt können Blühstreifen, Hecken und andere Maßnahmen die Agrarlandschaft aufwerten und ihren Erholungswert steigern. Die Studie Naturbewusstsein 2023 zeigt, dass eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung sich auch in Krisenzeiten für eine ausreichende finanzielle Förderung der Biodiversität durch den Staat ausspricht, wobei auch Wiederherstellungsmaßnahmen auf Landwirtschaftsflächen eine breite Unterstützung finden (Mues und Schuster 2024).

Seit Jahrzehnten ist der Anteil der Ausgaben für Ernährung an den Lebenshaltungskosten beständig gesunken, und diese waren lange kein vordringliches politisches Thema. Dies hat sich geändert: Die hohen Preissteigerungsraten bei Lebensmitteln der jüngsten Vergangenheit stellen für viele eine finanzielle Belastung dar (Behr und Els 2024). Preissteigerungen bei Lebensmitteln sind nunmehr wieder ein sensibles Thema. Aus diesem Grund ist den Kosten eines ÖLGs auch auf der Nachfrageseite Aufmerksamkeit zu widmen und eine effiziente Umsetzung eines ÖLG ist von der Erhebung der Mittel bis zu deren Ausgabe von Bedeutung.

Die genannten Anforderungen werden in der folgenden Abbildung zusammengefasst dargestellt.

bereits länger bestehende Naturschutzgesetze (Natura 2000/FFH), die die Ziele der Europäischen Biodiversitätsstrategie unterstützen.

Abbildung 2-1 Anforderung an das ÖLG aus Sicht verschiedener Akteure

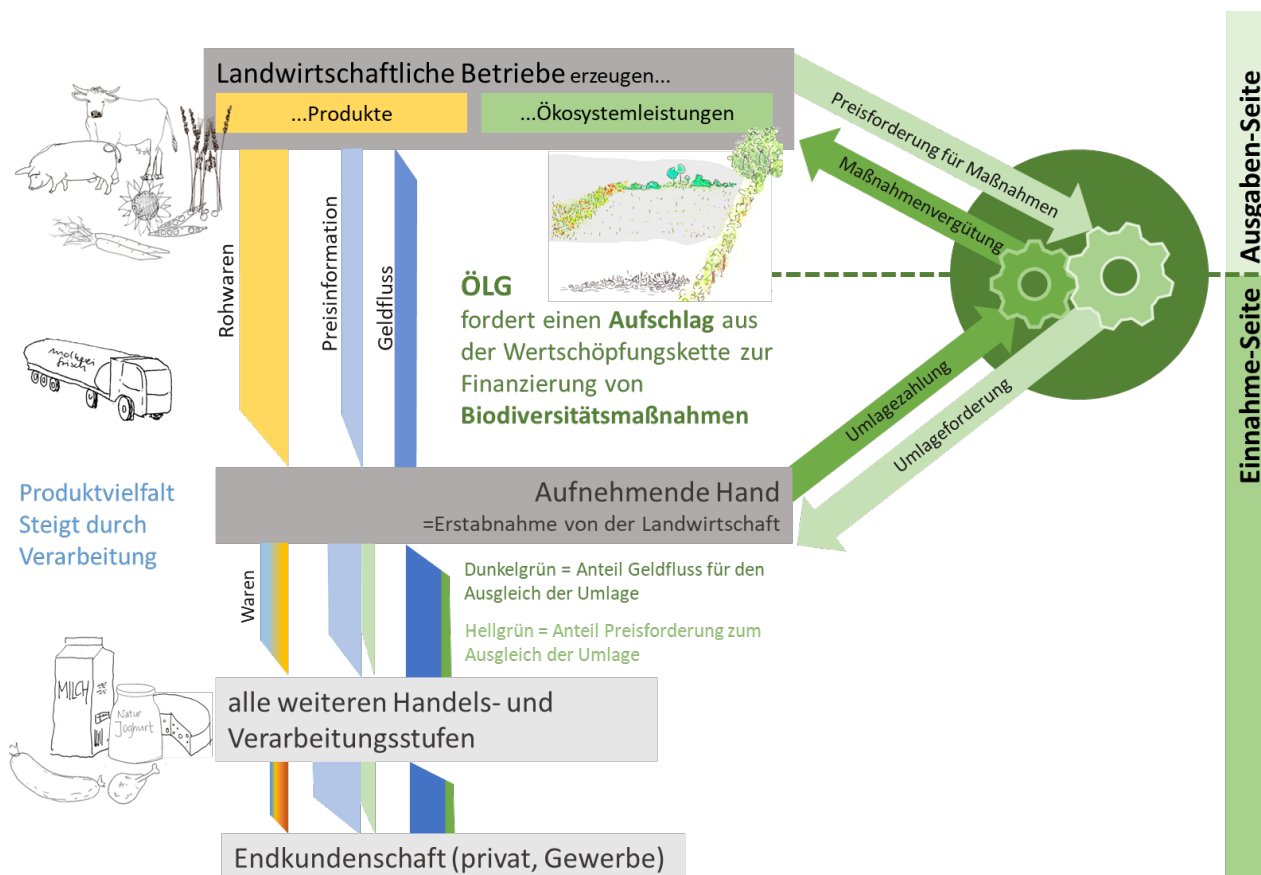
Quelle: Eigene Darstellung, Öko-Institut

3 Ausgestaltung eines ÖLGs

3.1 Bausteine des Ökosystemleistungen-Gesetzes

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 Ausgabenseite umfasst alle Aktivitäten, die mit der Ausgabe von Geldern verbunden sind. Dazu zählen unter anderem die Ermittlung der Maßnahmenkosten, die Umsetzung der Maßnahmen und die Vergütung der Maßnahmen. Auf der Einnahmenseite wird die Geldbeschaffung sichergestellt. 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. Dieses Ablaufschema veranschaulicht Abbildung 3-1.

Abbildung 3-1: Aufbau des ÖLG



Quelle: Eigene Darstellung, Öko-Institut

Das ÖLG benötigt vier Grundbausteine:

1. Vergütungsanspruch für die Erbringung von Biodiversitätsmaßnahmen:
Die landwirtschaftlichen Betriebe sollen für die Umsetzung von Biodiversitätsmaßnahmen in einem angemessenen Umfang entlohnt werden.
2. Einrichtung regionaler Maßnahmenstellen:
Diese planen und koordinieren die Umsetzung von Biodiversitätsmaßnahmen auf landwirtschaftlichen Betrieben in einem Gebiet. Dazu zählt auch die Erstellung des Zielbilds.
3. Gesetzliche Verpflichtung zur Erhebung und Abführung der ÖLG-Umlage:
Die sogenannte *Aufnehmende Hand* wird als „Inverkehrbringer“ der von ihr hergestellten Waren (Waren der 1. Verarbeitungsstufe) verpflichtet, die darauf erhobene Ökosystemleistungs-Umlage (ÖLG-Umlage) an die Geldstelle abzuführen. Dies dient der Finanzierung der Biodiversitätsmaßnahmen.
4. Einrichtung einer Geldstelle:
Diese bringt die Informationen der Ausgabe- und der Einnahmenseite zusammen, sie zieht die Gelder ein und leitet sie an die regionalen Maßnahmenstellen.

Ab Kapitel 4 wird das ÖLG-Modell näher beschrieben, der Ablauf der einzelnen Aufgaben, seine einzelnen Ansatzpunkte, Voraussetzungen und die Herausforderungen, die mit diesem Politikinstrument verbunden sind.

3.2 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.

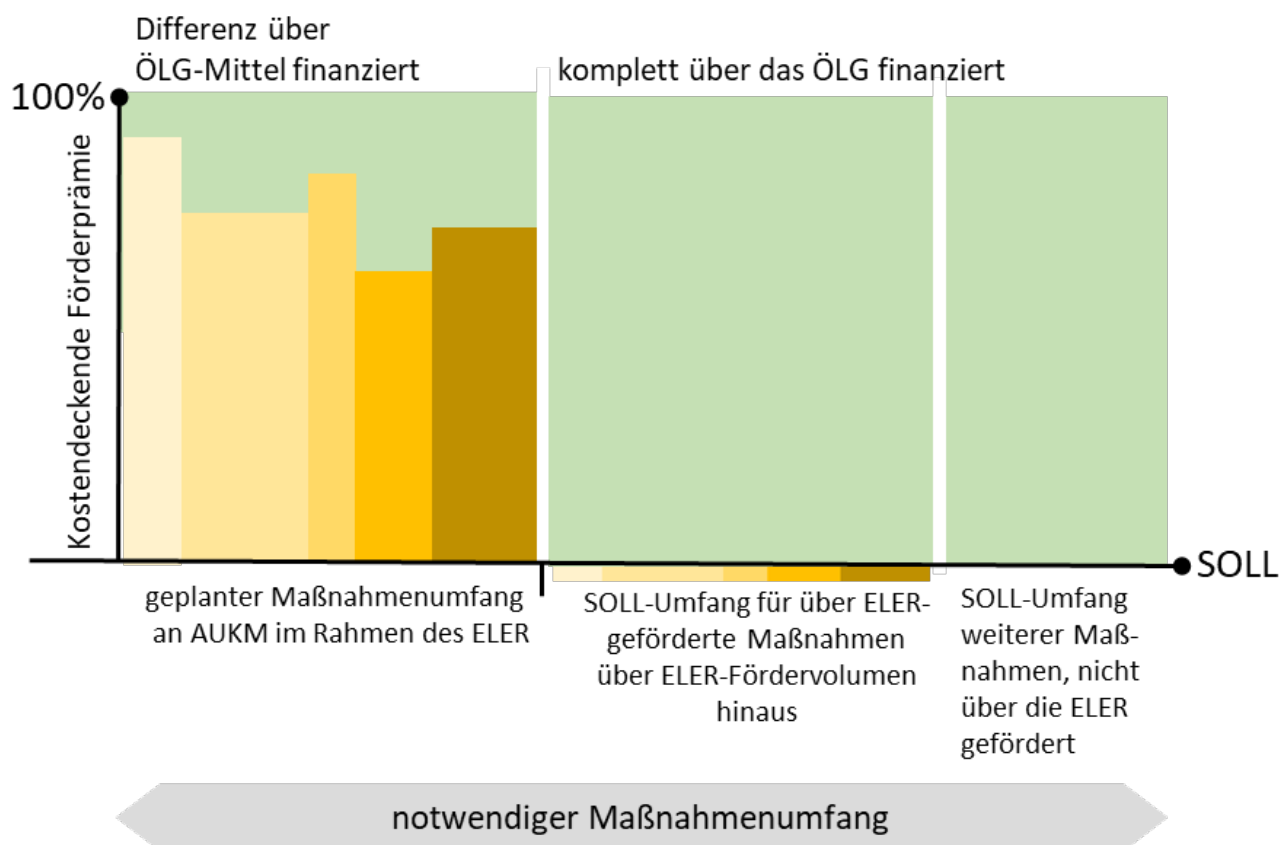
Das ÖLG soll folgende Herausforderungen adressieren: (1) Die Attraktivität der bestehenden Maßnahmen soll erhöht werden, indem die Maßnahmenvergütung steigt und die tatsächlichen Maßnahmekosten der Betriebe gedeckt sind. (2) Es sollen zusätzliche finanzielle Mittel für eine Vergrößerung der Umsetzungsfläche 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.⁶

⁶ Vergleichsstudien haben gezeigt, dass der Ökolandbau eine größere Artenvielfalt aufweist (Pfiffner und Stöckli 2022; Stein-Bachinger 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.

Damit entstehen verschiedene Förderfälle im Verhältnis vom ÖLG mit den bestehenden geförderten Biodiversitätsmaßnahmen für die Agrarlandschaft, vergleiche Abbildung 3-2.

Abbildung 3-2: 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 Ausgabenseite

4.1 Ein effizienter Naturschutz erfordert neue Strukturen

Ein effizienter Naturschutz erfordert regionale Koordination und Abstimmung. 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.⁷ (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.⁸ 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.

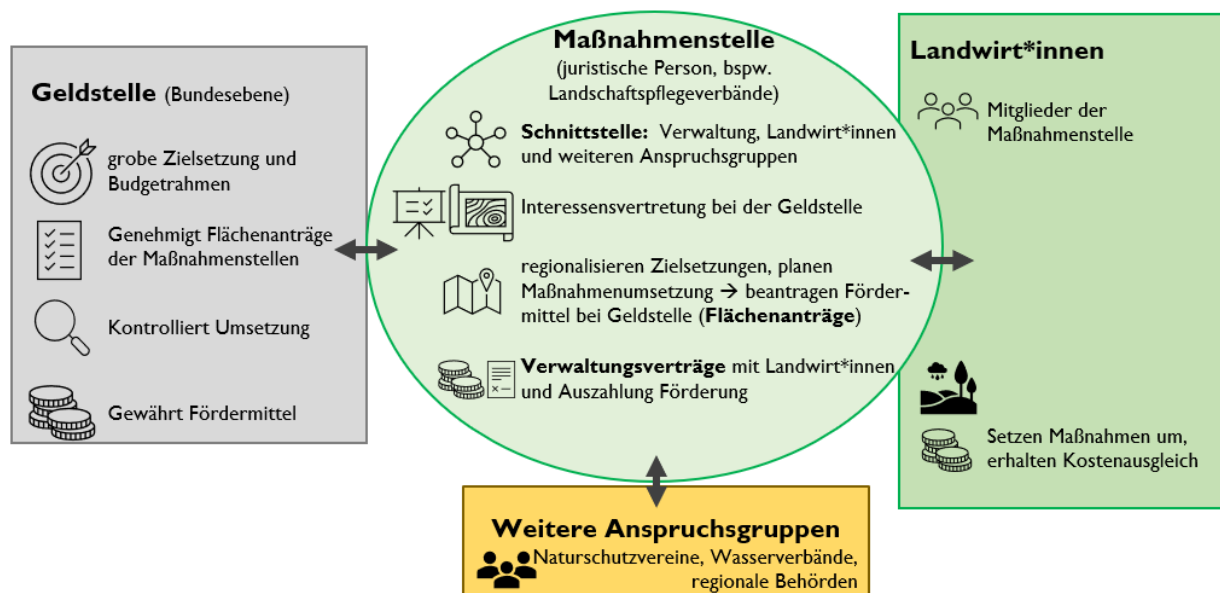
Im Rahmen des ÖLGs ist die Einrichtung regionaler Maßnahmenstellen notwendig. Sie übernehmen die Planung und Umsetzung der Biodiversitätsmaßnahmen. Als Vorbild für die Umsetzung eines kooperativen Ansatzes dient das Niederländische Modell (vergleiche Albus et al. 2024, Diskussionspapier 4 dieses Projekts)⁹, 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. Die folgende Abbildung 4-1 verdeutlicht das Prinzip.

⁷ 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).

⁸ 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)

⁹ <https://orgprints.org/id/eprint/52601/>

Abbildung 4-1: Überblick über die Funktionsweise des Modells


Quelle: Eigene Darstellung, FiBL

4.2 Ausgestaltung der regionalen Maßnahmenstellen und deren Aufgaben

4.2.1 Aufgaben

Die regionalen Maßnahmenstellen übernehmen eine Vielzahl von Aufgaben. Dazu zählen die Erstellung eines regionalen Zielbilds, 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 (siehe Kapitel 6.1.1).

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 ggü. 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.

4.2.2 Zusammensetzung der Maßnahmenstelle

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, der 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-Württemberg¹⁰ erfolgt ist. Wo nötig kann sich die Einteilung auch an naturräumlichen Grenzen oder Agrarräumen mit ähnlichen Zuständen der Biodiversität orientieren.

4.2.3 Rechtliche Voraussetzungen für die Ausgestaltung - Ausgabenseite

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. Ferner darf die Finanzierung der Biodiversitäts-Maßnahme durch die preisrechtliche Regelung nicht gegen das EU-Beihilferecht verstoßen. Damit kein Verstoß vorliegt, haben die EU-Kommission und die europäischen Gerichte Anforderungen aufgestellt.¹¹ Für die Ausgestaltung der ÖLG-Umlage folgt aus diesen Anforderungen: Die ÖLG-Umlage darf nicht der staatlichen Verfügungsgewalt unterliegen, d. h. sie 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 (siehe Kapitel 5) 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. Zudem darf zwischen der Gewährung der ÖLG-Umlage und der Verwendung staatlicher Haushaltsmittel (hier den nationalen und EU-Agrar-Geldern) kein enger Zusammenhang bestehen. Dies wird am besten gewährleistet, wenn die öffentlichen und privaten Zahlungsströme klar getrennt laufen. D. h., die über die EU- und nationalen Agrarmittel geleisteten Zahlungen müssen bis zum endgültigen Empfang

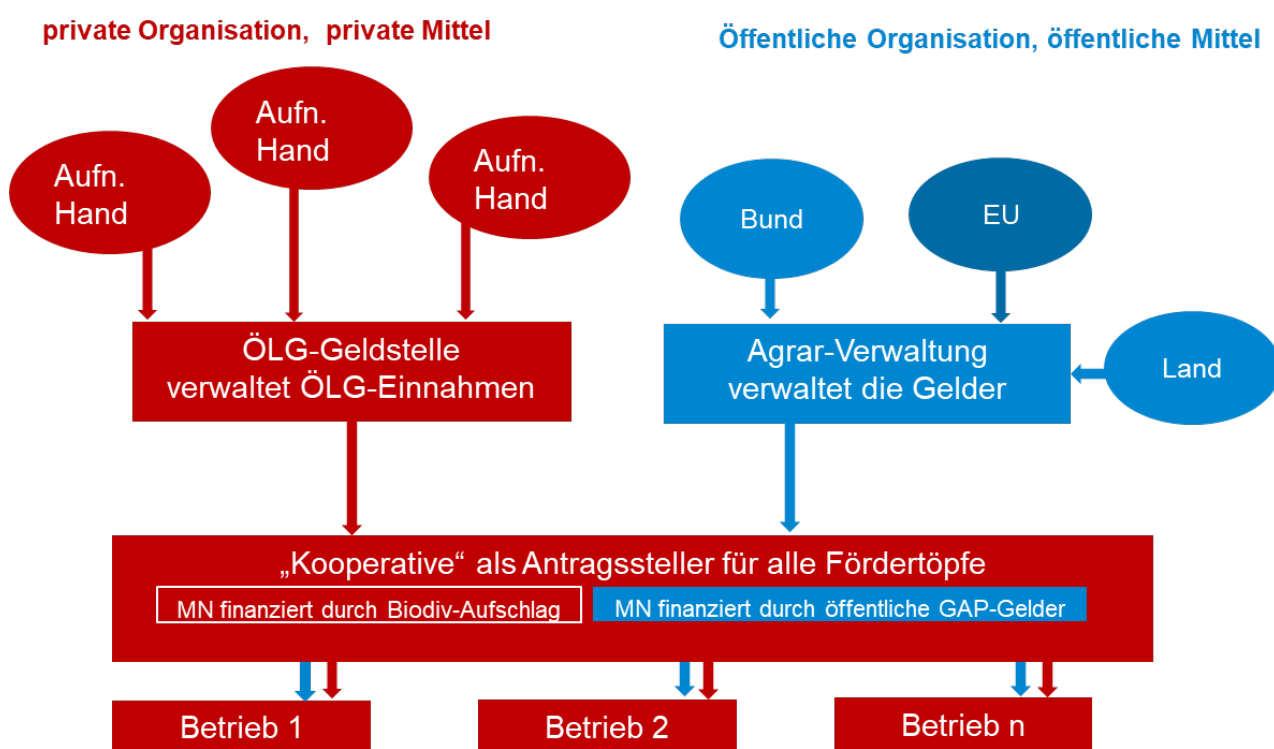
¹⁰ <https://lev.landwirtschaft-bw.de/Lde/Startseite/LEV+Geschaeftsstellen>

¹¹ EuGH, Urteil vom 28.03.2019 – C-405/16 P - Deutschland/Kommission, Randnummern 60, 70f., 73 und 80.

(landwirtschaftlicher Betrieb) klar nachvollziehbar bleiben. Dazu müssen auch die Verwaltungsprozesse auf der Ausgabenseite klar geregelt werden.

Die folgende Abbildung 4-2 verdeutlicht die notwendige Trennung der Zahlungsströme auf der Ausgabenseite unter den aktuellen Rahmenbedingungen der EU-Agrarpolitik. Dabei sind die 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 an die Betriebe in getrennten Kontobewegungen erfolgen.

Abbildung 4-2: Trennung privater und staatlicher Mittel im ÖLG



Quelle: Eigene Darstellung, Öko-Institut

Doppelförderung

Ferner ist zu beachten, dass eine Doppelförderung von Agrar-Maßnahmen aus mehreren Programmen im Rahmen der EU-Agrarpolitik untersagt ist. Diese Regelung soll sicherstellen, dass die Fördermittel effizient und zielgerichtet eingesetzt werden und keine Überkompensation betrieblicher Durchschnittskosten bei Maßnahmenumsetzung stattfindet. Allerdings gibt es andere Möglichkeiten, zusätzliche Gelder für die Umsetzung von Biodiversitätsleistungen zu erhalten. Dazu zählen beispielsweise Gelder für regionale Programme aus privaten Initiativen und Stiftungen (z. B.

gemeinnützige Umweltorganisationen) oder Prämienzahlungen aus der Wertschöpfungskette selbst.¹²

D. h., private Gelder können eingesetzt werden, um die Schwächen der bestehenden staatlichen Finanzierung von Biodiversitätsmaßnahmen „auszugleichen“. Es wird damit nicht gegen die Vorschriften der Doppelförderung verstoßen, weil die Gelder nicht aus EU-Programmen im Rahmen der GAP kommen (Art. 36 Verordnung 2021/2116)¹³

Voraussetzung dafür ist die durchgängige Trennung der Zahlungsströme von öffentlichen und privaten Mitteln und dass es zu keiner Überförderung der Maßnahme kommt.

5 Einnahmenseite

5.1 Ansatzpunkte zum Einzug der Umlage: Flaschenhälse und geringe Produktvielfalt

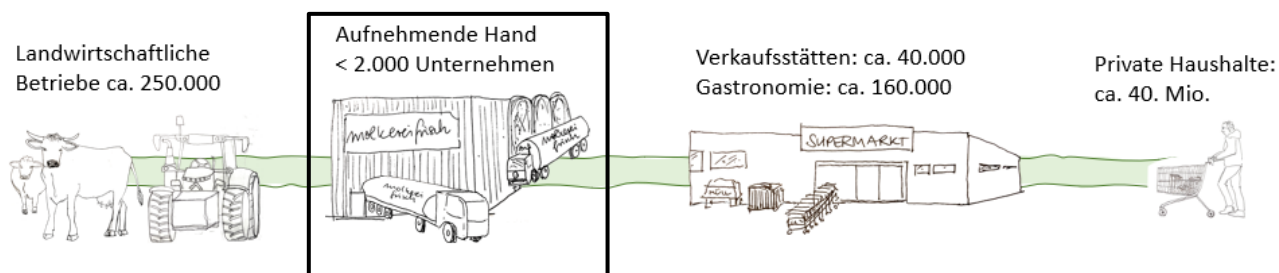
Die Umlage sollte an einer zentralen Stelle innerhalb der Wertschöpfungskette erhoben werden, damit der Transaktionsaufwand gering bleibt.

Aus organisatorischer Sicht unterscheiden sich die verschiedenen Stellen in der Wertschöpfungskette für Lebensmittel sowohl in Bezug auf die Zahl der Akteur*innen als auch die Vielfalt der landwirtschaftlichen Produkte. Um bei der Erhebung der Umlage den Verwaltungsaufwand in Grenzen zu halten und die Einhaltung der Vorgaben staatlicherseits überprüfen zu können, sollte die Umlage an der Stelle erhoben werden, die eine möglichst kleine Zahl von Betrieben umfasst und bei der die Produktvielfalt begrenzt ist. Mit der aufnehmenden Hand als „Flaschenhals“ bestehen innerhalb des Sektors Strukturen, die die Erhebung der Umlage auf alle verkauften Rohwaren ermöglichen, denn den Großteil ihrer Rohware verkaufen die landwirtschaftlichen Betriebe an diese Unternehmen. Das sind u. a. Molkereien, Schlachtereien, Getreidelager, Getreidemühlen, Zuckerfabriken und Ölmühlen.

¹² Beispiele gibt es für Biodiversitätsprojekte, wo das Sortiment um Produkte aus biodiversitätsfördernden Anbaumethoden erweitert wird, für Tierwohlprodukte, wie die Aufzucht von Bruderhähnen oder den Moorschutz, der durch ein torffreies Erdsortiment etabliert wird.

¹³ 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).

Abbildung 5-1: Wertschöpfungskette Landwirtschaft und Ernährung



Quelle: Eigene Abbildung auf Basis verschiedener Statistiken des BMEL¹⁴, Öko-Institut

Die großen Warenströme bilden sieben Rohwarengruppen: Getreide, Milch, Fleisch, Ölf Früchte, Zuckerrüben, Kartoffeln und Eier. Damit ist gemeint, dass die Herstellung dieser Produkte den Großteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche in Anspruch nimmt. Die Rohwaren werden zu großen Teilen, insofern sie nicht direktvermarktet werden, an die aufnehmende Hand geliefert. Bei der aufnehmenden Hand anzusetzen hat deswegen den zusätzlichen Vorteil einer geringeren Produktvielfalt als bei fortgeschrittener Weiterverarbeitung oder im Lebensmittelhandel. Angesichts der überschaubaren Anzahl an Unternehmen auf der Stufe der aufnehmenden Hand und der geringeren Produktvielfalt ist dies der am besten geeignete Punkt in der Wertschöpfungskette, um die ÖLG-Umlage einzuziehen.

Die aufnehmende Hand wird gesetzlich verpflichtet, die ÖLG-Umlage zu zahlen. Die Weitergabe der Umlagekosten von der aufnehmenden Hand zu den Endkund*innen soll dagegen nicht als Bestandteil des ÖLG festgeschrieben werden, sondern sie bleibt dem Markt überlassen. Eine neutrale Stelle (Geldstelle) stellt die Forderungen und verwaltet das eingenommene Geld.

5.2 Bemessungsgröße

Die landwirtschaftlichen Betriebe erhalten für die Durchführung von Biodiversitätsmaßnahmen eine Vergütung, die auf hektarspezifischen Maßnahmenkosten basiert, es liegt also weitestgehend ein Flächenbezug vor. Die finanziellen Mittel zur Vergütung der Biodiversitätsmaßnahmen werden hierfür mit Hilfe der ÖLG-Umlage von der aufnehmenden Hand eingeholt. Angesichts der Produktvielfalt, die bei der aufnehmenden Hand ankommt (Getreide, Milch, Fleisch, Ölf Früchte 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 zusammenzufassen. 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

¹⁴ Betriebsstruktur und Entwicklung landwirtschaftlicher Betriebe:
<https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/landwirtschaftliche-betriebe/betriebsstruktur-und-entwicklung>
 Strukturberichte der Ernährungs- und Futtermittelwirtschaft:
<https://bmel-statistik.de/ernaehrung/strukturberichte>

Versorgungslage im Rahmen von Versorgungsbilanzen und Selbstversorgungsgraden oder zur Erfassung und Darstellung von Stoffströmen in der Agrarwirtschaft.“ Die aktuelle Agrarstatistik¹⁵ beschreibt die Getreideeinheit wie folgt: „Die Getreideeinheit ist eine Kennzahl, die in Abhängigkeit von der Verwendungsstruktur des landwirtschaftlichen Erzeugnisses in der Fütterung das Energielieferungsvermögen eines Erzeugnisses im Verhältnis zum errechneten Energielieferungsvermögen von Futtergerste wiedergibt.“ Der Energiegehalt eines Produkts wird somit immer in Relation zu Gerste angegeben. Eine Dezitonne (dt) Weizen entspricht z.B. 1,04 dt Gerste.

Eine Besonderheit der Getreideeinheit 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.

5.3 Rechtliche Voraussetzungen für die Ausgestaltung - Einnahmenseite

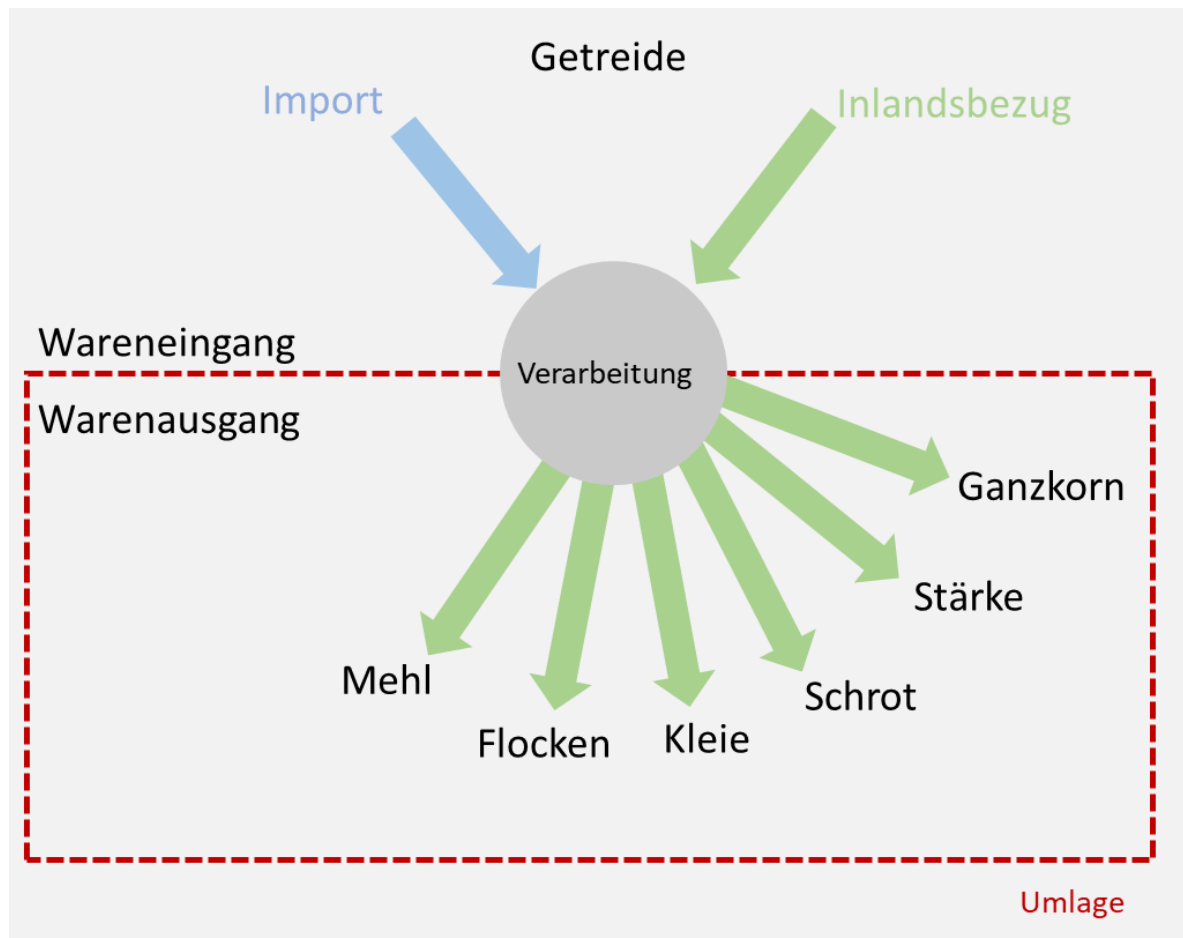
Die landwirtschaftlichen Rohwaren, die von der aufnehmenden Hand verarbeitet werden, sowie die daraus hergestellten Lebensmittel sind Waren, für die der freie Warenverkehr innerhalb der EU durch die Art. 28 ff. des AEUV zu garantieren ist. Wird die Warenverkehrsfreiheit durch staatliche Maßnahmen anlässlich 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.¹⁶ Die folgende Abbildung 5-2 zeigt am Beispiel für Getreide die zunehmende Produktvielfalt nach der ersten Verarbeitungsstufe.

¹⁵ BMEL-Statistik, Nahrungsmittelproduktion in Getreideeinheiten (Zeitreihe ab 2010/11), Tabellen-Nummer 3120500-0000

¹⁶ 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 5-2: Steigende Komplexität durch die Umlagepflicht am Warenausgang am Beispiel einer Mühle



Quelle: Eigene Darstellung, Öko-Institut

6 Kopplung von Einnahmen- und Ausgabenseite

6.1 Ausgestaltung der neuen Strukturen: Aufbau und Aufgaben der Geldstelle

6.1.1 Aufgaben

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 als Geldstelle bezeichnet.

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 - Umlagenberechnung:
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.

6.1.2 Zusammensetzung der Geldstelle

Die Geldstelle besteht aus einem Vorstand mit einer Geschäftsstelle und einem Kontrollgremium. Letzteres ist im Sinne eines Expertenrats gestaltet, der auch über wissenschaftliche Expertise verfügt, um die Planung und Umsetzung der Biodiversitätsmaßnahmen bewerten zu können.

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

Die Geldstelle hat zudem ein Sekretariat, um die anfallenden Verwaltungsaufgaben zu übernehmen.

6.1.3 Rechtliche Voraussetzungen für die Mittelverwaltung und -kontrolle

Damit die Mittelverwendung aus der ÖLG-Umlage nicht dem EU-Beihilferecht unterliegt (siehe Kapitel 4.2.3), darf der Staat nicht über die „Verteilung der Geldmittel entscheiden“. Dies umfasst den gesamten Aufgabenumfang 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 der Aufschlagshöhe auf der Einnahmenseite könnte eine staatliche Stelle einbezogen werden. So könnte z. B. die BLE mit der Ermittlung der Getreideeinheiten betraut werden.

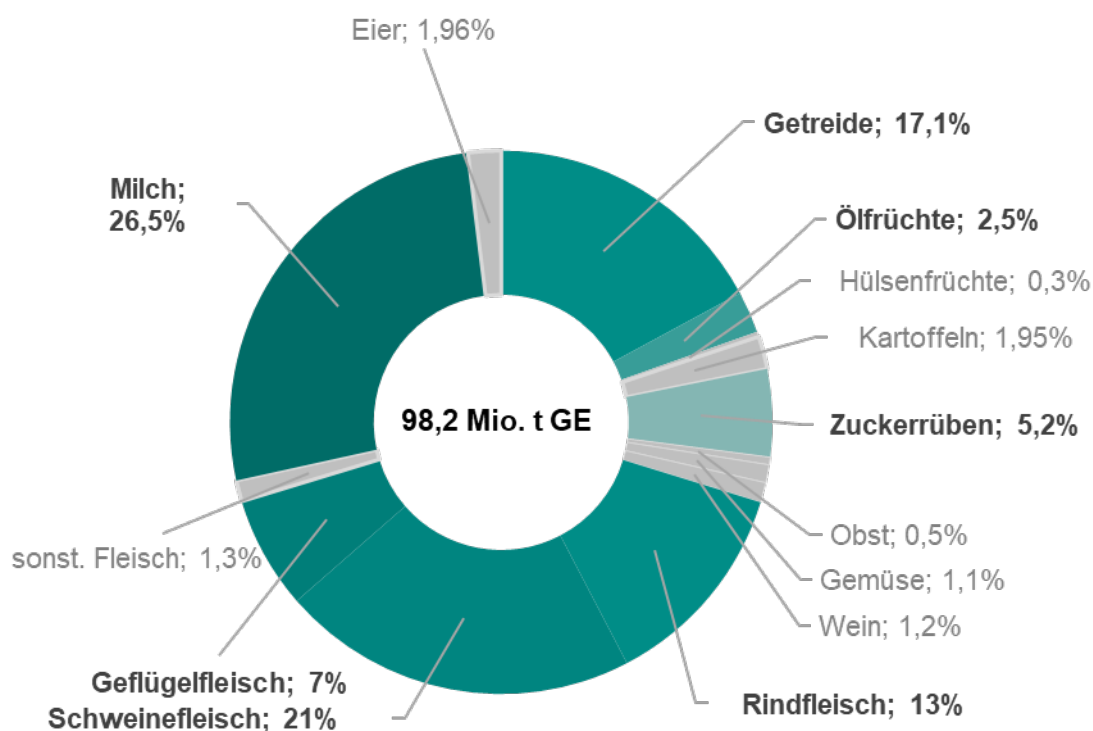
Weiterhin darf keine staatliche Stelle mit der Aufsicht bei der Mittelverwendung betraut sein. Aus Gründen der Verwaltungseffizienz ist es sinnvoll, wenn das Kontrollsystem des ÖLG einen Zugang zu Informationen der Agrarverwaltung hat, denn die gesamten Betriebsflächen sind im Integrierten Verwaltungs-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

7 Umlagenhöhe und Verbraucherpreise

7.1 Erfasste Warenströme

Mit der ÖLG-Umlage können theoretisch alle Warenströme beaufschlagt werden, die über die aufnehmende Hand fließen. Der Teil der produzierten Rohwaren, der auf den landwirtschaftlichen Betrieben verbleibt und dort zur Energiegewinnung verwendet wird oder über die Direktvermarktung verkauft wird, kann nicht beaufschlagt werden. Hofeigene Futtermittel werden durch den Ansatz der Getreideeinheit direkt über das tierische Produkt erfasst.

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 7-1: Nahrungsmittelproduktion in Getreideeinheiten (Mittel 2015:2021)

GE = Getreideeinheiten

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

Auf Grund von niedrigen Produktionsmengen, hohen Anteilen an innerbetrieblicher Nutzung, einer Vielzahl an Akteur*innen bei der aufnehmenden Hand ist es sinnvoll, einige Produkte von der Umlage auszunehmen. Damit kann auch der Transaktionsaufwand begrenzt werden.

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 %¹⁷ an der Gesamtproduktion (in Getreideeinheiten) und sie werden hier nicht berücksichtigt. Insgesamt decken die genannten sieben Rohprodukte 93 %¹⁸ 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

¹⁷ 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.

¹⁸ 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

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 3.2).

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

7.2 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.¹⁹ 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.²⁰ Bei den lebenden Tieren unterscheiden sich die Import- und Exportanteile je nach Tierart.²¹

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 5.3).

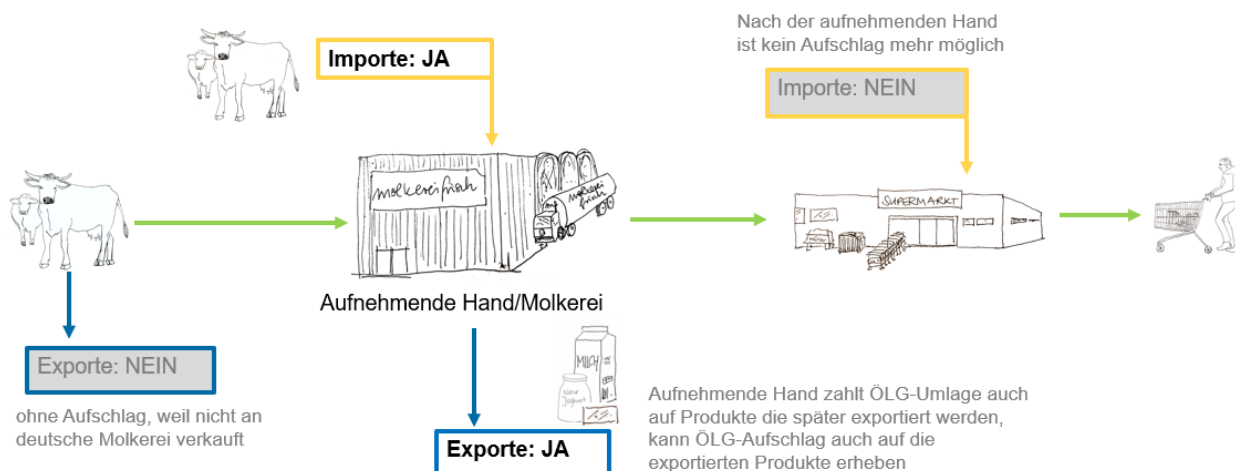
Die folgende Abbildung 7-2 zeigt die Beaufschlagung von Importen und Exporten mit der ÖLG-Umlage in der Wertschöpfungskette.

¹⁹ Vergleiche Tabellen zur Versorgung mit Ölsaaten in Deutschland für verschiedene Kalenderjahre: <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/oelsaaten>

²⁰ Vergleiche Tabellen zur Versorgung mit Milch im Vollmilchwert in Deutschland für verschiedene Kalenderjahre: <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/milch-und-milcherzeugnisse/>

²¹ Vergleiche Tabellen zur Versorgungsbilanz Fleisch in Deutschland für verschiedene Kalenderjahre <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen/fleisch/>

Abbildung 7-2: 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.

7.3 Umlagenhöhe je Getreideeinheit und Preisaufschläge

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^{22,23}. Zudem erfolgt eine Umrechnung in Getreideeinheiten.

Neben den verarbeiteten Mengen muss auch die Höhe der notwendigen Finanzierungssumme zur Förderung von Biodiversitätsmaßnahmen bekannt sein, die in dem jeweiligen Jahr anfällt.

²² 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.

²³ 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

Die **ÖLG-Umlage** wird in Euro pro Getreideeinheit berechnet und wird wie folgt ermittelt:

Gleichung-2: ÖLG-Umlage pro Getreideeinheit in Euro

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

Über die **ÖLG-Umlage** ermitteln die Betriebe der aufnehmenden Hand anhand ihres Warenabsatzes in Getreideeinheiten die Höhe ihrer **ÖLG-Zahlung** und zahlen diese auf ein ÖLG-Konto ein. Die Unternehmen können anschließend die Kosten in Form eines **ÖLG-Aufpreises** in der 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 Versorgungsbilanzen²⁴ 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 %²⁵ 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 ersten Ergebnisse für die Höhe der ÖLG-Umlage.

Tabelle 7-1: 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 €

²⁴ <https://www.bmel-statistik.de/ernaehrung/versorgungsbilanzen>

²⁵ https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/01/PD25_015_61211.html

Liter Milch	0,03 €
Packung Hartkäse (250g)	0,06 €
Packung Butter (250 g)	0,17 €
Kilogramm Rindfleisch	0,52 €
Kilogramm Schweinefleisch	0,20 €
Packung Mehl (1000 g)	0,04 €

*umfasst die sieben wichtigsten Rohprodukte (vergleiche Abbildung 7-1) – 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 und damit in der Regel größere Biodiversität von tierischen Produkten gegenüber pflanzlichen Produkten wider²⁶ (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.

8 Überprüfung der Anforderungen verschiedener Akteursgruppen

Im Folgenden wird geprüft, inwieweit die eingangs dargestellten Anforderungen der verschiedenen Akteursgruppen an ein Instrument durch die hier vorgenommene Konstruktion des ÖLG erfüllt werden könnten, und es werden weitere Chancen und Risiken diskutiert.

Tabelle 8-1: Prüfung der Anforderungen und der Umsetzung

Anforderungen	Umsetzung
Anforderungen des Naturschutzes	
Mehr Fläche für Biodiversität in der Agrarlandschaft	Durch den hier vorgestellten Finanzierungsmechanismus können über das Instrument unabhängig von der Kaufentscheidung, von der Verfügbarkeit von EU-Agrargeldern und anderen nationalen Haushaltsmitteln die erforderlichen Gelder für die großflächige Umsetzung von Biodiversitätsmaßnahmen bereitgestellt werden. In Kombination mit einer attraktiven Maßnahmenvergütung steigt die Zahl der Fläche mit Biodiversitätsförderung an.

²⁶ 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 Haltungsverfahren, 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.

Umsetzung in allen Regionen und hohe Wirksamkeit	Mit der geplanten Einführung des kooperativen Modells (nach Vorbild des Niederländischen Modells) ist die Voraussetzung für eine regionale Operationalisierung von Biodiversitätszielen erfüllt. Durch die regionale Planung der Maßnahmen und die Kooperation von Wissenschaft / Naturschutz & Landwirtschaft soll die Umsetzung von Maßnahmenets sichergestellt werden, die eine hohe Wirksamkeit entfalten.
Anforderungen der Landwirtschaft	
Freiwillige Teilnahme	Die Teilnahme erfolgt freiwillig. Voraussetzung ist die Teilnahme an der EU-Agrarförderung und die Mitgliedschaft in der Kooperative.
Finanzielle Attraktivität	Die Entlohnung für die Erbringung von Ökosystemleistungen orientiert sich an den Kosten für die Maßnahmenumsetzung eines Durchschnitts-Betriebes innerhalb der betrachteten Region. Dabei werden Maßnahmen-, Opportunitäts- und Transaktionskosten ausgeglichen. Die Berechnung der Fördersätze erfolgt auf Basis von regionalen Deckungsbeiträgen. Bei zu geringer Beteiligung werden die Förderhöhen überprüft und nötigenfalls angepasst. Zusätzlich sind auch Zahlungsvarianten denkbar, wie z.B. Boni für Maßnahmen auf nahe gelegenen Parzellen, um die Fragmentierung von Habitaten zu verringern (Agglomerationsbonus) oder Boni für wichtige Einzelmaßnahmen auf bestimmten Parzellen (Vernetzungsbonus), wie sie in der Literatur diskutiert werden (vergl. z.B. Nguyen et al., 2022). Damit soll das Instrument attraktiv für eine großflächige Umsetzung und einen besseren Biotopverbund werden.
Verlässliche Bedingungen	Durch das Instrument stehen zweckgebundene Mittel langfristig zur Verfügung und bieten damit Planungssicherheit für die Betriebe. Über die regionalen Maßnahmenstellen erfolgt eine stärkere Beteiligung der landwirtschaftlichen Betriebe bei der Planung und Umsetzung der Maßnahmen. Gleichzeitig sinkt das Haftungsrisiko für den einzelnen Betrieb bei Umsetzungsdefiziten, da Umsetzungsdefizite im Kollektiv geregelt und ausgeglichen werden können.
Geringer Transaktionsaufwand	Inwieweit sich der Transaktionsaufwand auf der Ebene der landwirtschaftlichen Betriebe durch die Einführung der Kooperativen verringert, ist noch unklar. Bei der Nachweisführung der umgesetzten Maßnahmen ist allerdings von einem erhöhten Aufwand auszugehen, da die Landwirte für die höhere Anzahl an Maßnahmen für beide Fördergeber Nachweise erbringen müssen. Eine echte Entlastung würde somit nur herbeigeführt werden, wenn die Art und die Anzahl der Nachweise verringert bzw. vereinfacht würde. Außerdem gibt es regionale Unterschiede. So kann erwartet werden, dass der Organisationsaufwand der Maßnahmenumsetzung in Regionen mit großen Betrieben deutlich geringer ausfällt, als bei einer kleinteiligen Agrarstruktur z.B. in im Realteilungsgebiet in Süddeutschland.
Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen	Durch die Einführung einer ÖLG-Umlage können Wettbewerbsnachteile für inländische Erzeugnisse entstehen. Importierte Produkte, die in der Wertschöpfungskette nach der aufnehmenden Hand in die Warenkette

gelangen, können nicht mit einer ÖLG-Umlage belegt werden. Dadurch kann inländischen Produkten ein Wettbewerbsnachteil gegenüber ausländischen Produkten entstehen. Abhängig von den zugrunde gelegten Getreideeinheiten des Produkts entstehen deutliche Unterschiede in der Umlagenhöhe für einzelne Produkte. Für Produkte aus der Tierhaltung fallen diese insgesamt höher aus als für pflanzliche, so dass für diese das Risiko von Wettbewerbsnachteilen höher ist (z. B. irische Butter und deutsche Butter mit ÖLG-Aufschlag).

Unklar ist auch, wie die Betriebe aus der Lebensmittelverarbeitung den ÖLG-Aufschlag in die verschiedenen Marktsegmente weiterreichen.

- Bei einer einheitlichen Aufteilung des ÖLG-Aufschlags auf alle Produkte werden auch die Produkte beaufschlagt, die ins Ausland verkauft werden. Inwieweit hieraus Wettbewerbsnachteile für deutsche Produkte entstehen, ist abhängig von der Höhe des ÖLG-Aufschlags. Legen die Betriebe sämtliche Kosten des ÖLG auf den Inlandsabsatz um, dürften die Produkte aus der Tierhaltung sensible Preissteigerungen erfahren.

Eine andere Ausweichreaktion könnte zur Verlagerung von Produktionsstätten ins grenznahe Ausland führen. Allerdings ist diese Strategie mit den hohen Kosten neuer Produktionsstätten verbunden und daher bestenfalls für Produkte mit hohen Aufpreisen eine Option (Butter, Käse, Schweine- und Rindfleisch). Ein weiteres Risiko besteht darin, dass der Preisdruck von den Betrieben der aufnehmenden Hand wieder an die landwirtschaftlichen Betriebe zurückgespielt werden könnte.

Anforderungen der Politik

Erreichung der Biodiversitätsziele	Das ÖLG kann einen großen Beitrag zur Umsetzung der Biodiversitätsziele leisten. Durch den Finanzierungsmechanismus, der unabhängig von öffentlichen Haushalten ist, und die Verbesserung in Bezug auf Vergütungshöhen und Haftungsrisiken für die landwirtschaftlichen Betriebe bleibt zu erwarten, dass auf mehr Flächen als heute biodiversitätsfördernde Maßnahmen umgesetzt werden.
Geringer Haushaltsaufwand	Da das ÖLG nicht aus Geldern aus den Bundes- und Landeshaushalten finanziert wird, entstehen keine Kosten für den Bund und die Länder. Damit kann das Ziel des geringen Haushaltsaufwands erfüllt werden.
Kombinierbar mit EU-Agrarpolitik	Durch den Ausgestaltungsvorschlag ist das Bestehen des Instruments neben der EU-Agrarförderung möglich. Eine gemeinsame Fördervergabe der ÖLG-Gelder mit den staatlichen Agrar-Geldern auf Verwaltungsebene ist auf Grund der beihilferechtlich notwendigen Trennung von privaten und öffentlichen Geldern nicht möglich. Dies führt zu zusätzlichem Verwaltungsaufwand.
Rechtssicherheit	Die privatrechtliche Preisregelung im ÖLG ist rechtlich so ausgestaltet, dass sie mit dem europäischen Warenverkehrs- und Beihilferecht vereinbar ist. Da es für

diese Preisregelung keine gesicherte Rechtsprechung gibt, bleiben rechtliche Unsicherheiten hinsichtlich ihrer Umsetzbarkeit.

Anforderungen der Gesellschaft

Artenreiche
Landschaften und
Landschaftsbild

Die Bevölkerung profitiert durch höhere Ökosystemleistungen (mehr Vögel, mehr Insekten wie Schmetterlinge und Wildbienen). Bezogen auf die Agrarlandschaft sichert die Biodiversität wichtige Grundfunktionen für das menschliche Leben und die landwirtschaftliche Erzeugung. Der Erholungswert und die Landschaftsästhetik steigen durch mehr Struktur- und Artenreichtum. Dies wirkt sich auch positiv auf das Erleben und auf die menschliche Gesundheit, Identität und Spiritualität aus (Wirth et al. 2024; Anton et al. 2020; Oppermann et al. 2020; Trautmann 2013; Leopoldina; Acatech; Akademienunion 2018).

Geringe Kosten

Durch die Einführung eines ÖLGs erhöhen sich die Lebensmittelpreise für die Verbraucher*innen. Die ersten Abschätzungen zeigen, dass der ÖLG-Aufschlag bei Umsetzung der gesamten hochgerechneten Soll-Maßnahmenfläche für Mehl und Milch bei ca. 3-4 Cent pro Liter bzw. Kilogramm liegt. Obst, Gemüse und Hülsenfrüchte sind bei der aktuellen Ausgestaltung von der ÖLG-Umlage ausgenommen. Die Aufschläge für Fleisch und hochkalorische Milchprodukte wie Butter und Käse liegen dagegen zwischen 15 und knapp 70 Cent pro Kilogramm. Wie hoch die Belastungen durch den ÖLG-Aufschlag für einzelne Haushalte sind, hängt daher maßgeblich von deren Konsumgewohnheiten ab.

Die Notwendigkeit der Einführung einer neuen Verwaltungsstruktur parallel zur bestehenden Agrarverwaltung erzeugt zusätzliche Kosten, die nicht für die Umsetzung von Maßnahmen zur Verfügung stehen. Zusätzlicher Aufwand besteht auch durch die Einrichtung der neuen Geldstelle und in geringem Ausmaß bei der aufnehmenden Hand. Unklar ist, inwiefern der Aufpreis zusätzlich zu weiteren Preissteigerungen durch Mitnahmeeffekte führen könnte.

Gerechte Lastenteilung

Es erfolgt bundesweit eine gleichmäßige finanzielle Lastenteilung über alle Verbraucher*innen in Abhängigkeit ihrer Konsumgewohnheiten.

Die finanzielle Belastung erfolgt allerdings unabhängig davon, in welchem Umfang in der eigenen Region tatsächlich Biodiversitätsmaßnahmen umgesetzt werden. D. h., die Bevölkerung in einer Region kann über die Zahlung des ÖLG-Aufschlags auch die Mehrkosten für andere Regionen tragen, in denen mehr Biodiversitätsmaßnahmen umgesetzt wurden. Allerdings bezieht z. B. die städtische Bevölkerung auch Produkte aus Regionen, die nicht im näheren Umfeld liegen und in denen mehr Maßnahmen durchgeführt werden müssen, weil der Anteil der landwirtschaftlichen Nutzfläche höher ist. Die größten Belastungen treten bei den tierischen Lebensmitteln auf, die gleichzeitig auch hohe Flächenfußabdrücke und hohe Treibhausgasemissionen verursachen. Mit dem ÖLG könnte somit eine aus Umweltsicht sinnvolle Lenkungswirkung über den Preis einhergehen.

Durch die Erhebung der ÖLG-Umlage bei der aufnehmenden Hand wird die aufnehmende Hand zu einem Akteur, für den die ÖLG-Umlage keine Vorteile bietet. Die Einführung des ÖLG-Aufschlags führt zu neuen Belastungen der aufnehmenden Hand, z. B. durch zusätzlichen Aufwand in Bezug auf die Abwicklung der ÖLG-Zahlungen oder durch neue Preisverhandlungen mit dem Lebensmitteleinzelhandel. Zudem besteht die Gefahr, dass Eigenmarken und -initiativen (zur Förderung von Biodiversität) an Attraktivität verlieren, da deren Vermarktung parallel zum ÖLG nur noch bedingt eine klare Profilierung der Unternehmen ermöglichen würde. Zudem können Wettbewerbsnachteile gegenüber Importen aus dem Ausland entstehen, wenn durch die Umlage der Produktpreis steigt.

9 Diskussion

Das Papier hat die administrativen und rechtlichen Voraussetzungen des Modells einer ÖLG-Umlage dargestellt. Die Abwägung seiner Stärken und Schwächen ergibt ein uneindeutiges Bild. Dessen markanteste Punkte werden im Folgenden noch einmal mit Blick auf die zukünftige Ausgestaltung der Agrarpolitik diskutiert. Doch es bleiben auch offene und diskussionswürdige Fragen, denen sich eine weitere Behandlung stellen sollte. Das letzte Unterkapitel gibt dazu einen Überblick.

9.1 Ausgestaltung der zukünftigen Agrarpolitik

Vor allem in Bezug auf die Vereinbarkeit mit den staatlichen Agrarzahlen und der zukünftigen Ausgestaltung des ÖLGs sind im Rahmen der Instrumentenarbeit einige Anregungen, aber auch Diskussionspunkte mit Blick auf die Weiterentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik und ihrer Umsetzung in Deutschland entstanden. Die Ziele der Agrarpolitik haben sich im Zeitablauf verschoben und deutlich erweitert²⁷. Zur Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit ist auch die Nachhaltigkeit in ihren Dimensionen hinzugekommen. Es fällt dabei auf, dass die strategischen Ziele der EU-Agrarpolitik immer umfangreicher werden, während gleichzeitig weniger Mittel zur Verfügung stehen. Damit wird die Bereitstellung einer ausreichenden Finanzierung der einzelnen Ziele immer schwieriger und nationale Mittel sind zusätzlich nötig. Dies erfordert jedoch eine mitunter aufwändige Koordination der politischen Instrumente, um Doppelförderungen zu vermeiden.

Gleichzeitig ergeben sich Probleme, wenn die EU-Agrarförderung in einem Feld aktiv wird, welches vorher durch nationale Instrumente geregelt wurde. Diese Fördergelder werden dann entweder komplett gestrichen oder müssen aufwändig auf eine Doppelförderung geprüft werden. Wahrscheinlich ist es nicht praktikabel, einzelne Themen aus dem Zielkatalog der GAP auszulagern, da dieser für alle EU-Mitgliedsstaaten gilt und deren unterschiedlichen Handlungsbedarf in der Agrarpolitik abdecken soll. Zielführender könnte es sein, wenn die Mitgliedsstaaten Freiheiten darüber haben, einzelne strategische Ziele der GAP auch vorrangig über nationale Instrumente

²⁷ Dies zeigt eine Themenseite der Bundeszentrale für politische Bildung (1) für die Zeit bis 2021 und kann für die aktuelle Förderperiode um die politischen Ziele der GAP 2023–2027 durch Darstellungen der EU-Kommission ergänzt werden (2).
<https://www.bpb.de/themen/umwelt/landwirtschaft/327284/die-entwicklung-der-gemeinsamen-agrarpolitik-der-eu/>
https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/cap-overview/cap-2023-27/key-policy-objectives-cap-2023-27_de#briefs

umzusetzen und nachzuweisen. Damit können die bestehenden Ziele weiterhin im Zielkatalog enthalten sein und gleichzeitig erhalten die Mitgliedsstaaten mehr Flexibilität in der Umsetzung der Ziele. In jedem Fall sollte überprüft werden, inwieweit die Schaffung von nationalen Spielräumen zur Kofinanzierung z. B. auch aus privaten Mitteln möglich ist und ggf. auch vereinfacht werden kann. Welche Vorgaben dieser Idee im Weg stehen und inwiefern Anpassungen im Sinne einer Kofinanzierung möglich sind, sollte Gegenstand weiterer Untersuchungen sein.

Viele Umweltmaßnahmen im Bereich der Landwirtschaft und Landnutzung haben das Potenzial Synergien zwischen Biodiversität und Klimaschutz zu erzeugen. Damit kommen Förderinstrumente aus dem Klimaschutz wie das Aktionsprogramm natürlicher Klimaschutz²⁸ (ANK) oder zukünftig freiwillige Kohlenstoffmärkte für weitere Maßnahmen als Finanzierungsquellen theoretisch in Betracht. Praktisch jedoch nicht, denn um das Risiko der Doppelförderung zu vermeiden, verzichtet beispielsweise das ANK bewusst auf Maßnahmen, die bereits im Rahmen der Agrarförderung gefördert werden.

Der hohe Verwaltungsaufwand zur Verhinderung einer Doppelförderung ist auch aus anderen Zusammenhängen bekannt, beispielsweise im Bereich der Wasserschutzkooperation oder sogar zwischen den Öko-Regelungen der 1. Säule und den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der 2. Säule.

Damit besteht das Dilemma, dass öffentliche Gelder eine aufwändige Doppelförderungskontrolle erfordern und private eine aufwändige doppelte Verwaltungsstruktur. Es stellt sich die Frage, ob es nicht einen Weg zur Integration der Mittel zu einem gemeinsamen Fonds gibt, mit weniger Verwaltungsaufwand auf beiden Seiten. Alternativ könnte es auch eine Lösung sein die Doppelförderung juristisch zu ermöglichen, wenn sie gemeinwohlorientierten Zielsetzungen dient. Auf der Ausgabenseite – also der Durchführung der Maßnahmen selbst – könnte die Integration verschiedener Förderinstrumente durch die Einführung des kooperativen Ansatzes auf Gebietsebene gelöst werden.

9.2 Weitere Diskussionspunkte

Neben den oben genannten Punkten gibt es noch viele weitere Fragen und Diskussionen zu dem Instrument. Einige werden im Folgenden kurz genannt, allerdings nicht weiter vertieft. Manche Punkte davon wurden in einem Workshop mit eingeladenen Akteur*innen aufgeworfen und ergeben sich nicht unmittelbar aus den vorherigen Kapiteln.

- Ist der kooperative Ansatz attraktiv für landwirtschaftliche Betriebe und würde eine Vielzahl der Betriebe mitmachen?
- Weshalb wird das Instrument des ÖLG nicht komplett von der staatlichen Agrarförderung getrennt und ein unabhängiges System aufgebaut?
- Würden Länder die ELER²⁹-Mittel kürzen, wenn andere Gelder für Biodiversitätsförderung zur Verfügung stehen?

²⁸ <https://www.bmu.de/publikation/aktionsprogramm-natuerlicher-klimaschutz>

²⁹ Europäische Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)

- Welche Auswirkungen hätte die Umsetzung von umfangreichen Biodiversitätsmaßnahmen durch ein ÖLG auf den Produktionsumfang?
- Wie verhindert man Leakage-Effekte, z. B. solche, die durch ein Abwandern von Produktionskapazitäten in das grenznahe Ausland für Produkte mit hohen ÖLG-Aufschlägen entstehen, oder durch die Verringerung der landwirtschaftlichen Produktion in Folge von Flächenverknappung durch Biodiversitätsmaßnahmen?
- Kann das Agrarorganisationen-und-Lieferketten-Gesetz (AgrarOLkG) gegen unlautere Handelspraktiken in der Lebensmittelbranche die landwirtschaftlichen Betriebe vor einem Preisdruck infolge des ÖLG schützen? Dieses Thema besteht unabhängig von Instrumenten wie dem ÖLG und ist bereits seit längerem in der politischen Bearbeitung. Dessen Bedeutung wird noch wichtiger, wenn externe Kosten für Umwelt oder Tierwohl in die Preisbildung einbezogen werden.
- Die erfassten Warenströme zur Erhebung der Umlage lassen Produkte aus, die – beispielsweise wegen ihres Einsatzes synthetischer Pflanzenschutzmittel – aus Biodiversitätssicht einen hohen Impact haben, wie beispielsweise Wein, Kartoffeln, Obst und Gemüse. Trotzdem könnten für diese Kulturen auch Maßnahmen durchgeführt werden. Auch wenn die bisher betrachteten Maßnahmen keine dezidierten Maßnahmen zum Pestizidverzicht umfassen, so kommen auf der Fläche der vorgeschlagenen Maßnahmen wie z.B. Blühstreifen oder Lärchenfenstern etc. kommen keine Pflanzenschutzmittel zum Einsatz. Wird als zusätzliche Maßnahme ein Verzicht synthetischer Pflanzenschutzmittel in das Maßnahmenpaket einbezogen, kommen neben der positiven Umweltwirkung auch Vorteile für die menschliche Gesundheit dazu. Im Rahmen der Bedarfsanalyse und für die Kalkulation der Umsetzungskosten ist dieser Maßnahmentyp im Rahmen des Projekts nicht eingeflossen. Werden auch synthetische Pflanzenschutzmittel in das Maßnahmenpaket einbezogen, kommen positive Wirkungen auf die menschliche Gesundheit dazu, was sich positiv auf die gesellschaftliche Wahrnehmung des Ansatzes auswirken könnte.
- Beim Anbau von Energiepflanzen gibt es ebenfalls Umweltkonflikte, insbesondere wird Energiemais als negativ in Bezug Naturschutz und Landschaftsbild aufgefasst. Die ÖLG-Umlage erfasst diesen Stoffstrom nicht, da bei der Verwendung in hofeigenen Biogasanlagen kein Markteintritt erfolgt. Wie im vorherigen Punkt gilt auch hier, dass auch auf der Fläche dieser Kulturen trotzdem Maßnahmen durchgeführt werden können. . Trotzdem könnte dies ein Kommunikationsproblem für das vorgeschlagene Politikinstrument darstellen und würde im Falle einer Weiterentwicklung oder Umsetzung besonderer Aufmerksamkeit bedürfen.

Im Rahmen dieses Vorhabens können nicht alle Fragen abschließend bearbeitet werden.

10 Fazit

Das Projekt ist mit der Forschungsfrage gestartet, ob das EEG eine Blaupause für die Landwirtschaft sein kann. Nach dem Vorbild des EEG wurde ein Ökosystemleistungsgesetz (ÖLG) ausgearbeitet, das aufzeigt, wie eine Umlagefinanzierung auch im Landwirtschaftssektor funktionieren könnte. Das Projekt kommt zu dem Schluss, dass ein solches Instrument auch im Landwirtschaftssektor mit Einschränkungen funktionieren kann und die Landwirt*innen die notwendigen Biodiversitätsschutzmaßnahmen nur mit zusätzlicher Finanzierung umsetzen können.

Die Analyse zeigt auf, dass neben den Chancen, die die Einführung eines solchen Instruments bietet, auch verschiedene Gegenargumente in Form von rechtlichen Unsicherheiten, erhöhtem Transaktionsaufwand und Unsicherheiten in Bezug auf Wettbewerbsnachteile bestehen. Allerdings gibt es auch Gegenargumente gegen andere neue Finanzierungsinstrumente, da allen gemein ist, dass sie sich in eine komplexe, bestehende Förderlandschaft und den Rechtsrahmen einfügen müssen. Angesichts der ungewissen Zukunft der EU-Agrarpolitik mit voraussichtlich geringeren Mitteln³⁰ und dem stark unter Druck stehenden Bundeshaushalt sind zusätzliche Gelder vom Bund unsicher und unwahrscheinlich. Damit haben wir aktuell neben der staatlichen Agrarförderung kein anderes Instrument zur umfangreichen Finanzierung von Ökosystemleistungen.

Warum also nicht weiter die Idee eines ÖLG verfolgen und weiter ausarbeiten? Angesichts der umfassenden Transformationsaufgaben sollten alle zur Verfügung stehenden Finanzierungsmöglichkeiten für die Transformation des Sektors ernsthaft geprüft werden.

³⁰ Diese sind bedingt durch zusätzliche politische Herausforderungen (z. B. Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Wirtschaftspolitik, Klimapolitik) und durch die Perspektive der Aufnahme weiterer EU-Beitrittskandidaten.

Literaturverzeichnis

- 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/>.
- Anton, C.; Mengel, J.; Mupepele, A.-C.; Steinicke, H. (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 (Stellungnahme / Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e. V. - Nationale Akademie 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. Online verfügbar unter <http://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:gbv:3:2-127275>.
- Behr, H.-C.; Els, T. (2024): Machbarkeitsstudie zur Einrichtung einer Preisbeobachtungsstelle entlang der Lebensmittelwertschöpfungskette., Gutachten der Agrarmarkt Informations-Gesellschaft (AMI) mbH im Auftrag des Verbraucherzentrale Bundesverbands e.V. Verbraucherzentrale Bundesverband (Hg.). Online verfügbar unter https://www.vzbv.de/sites/default/files/2024-09/2024-08-29_Machbarkeitsstudie_Preisbeobachtungsstelle.pdf, zuletzt geprüft am 21.01.2025.
- Calliess, C. und Ruffert, M. (2022): EUV - AEUV: Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta, Kommentar 6. Auflage, 2022. München: C.H. Beck.
- Dilling, O. (2020): Rechtlicher Gestaltungsspielraum der Mitgliedstaaten in der GAP. In: *Göttinger Onlinebeiträge zum Agrarrecht* 2020 (02), S. 20.
- DVL - Deutscher Verband für Landschaftspflege (Hg.) (2021): DVL-Empfehlungen Überbetriebliche Gemeinschaften, Mehrwert für den Natur- und Klimaschutz in der Agrarlandschaft. Online verfügbar unter https://www.dvl.org/fileadmin/user_upload/Publikationen/Fachpublikationen/DVL-Publikation-Fachpublikation-Empfehlungen-UEberbetriebliche-Gemeinschaften.pdf, zuletzt geprüft am 21.01.2025.
- Jürgens, K.; Bettin, K.; Isselstein, J.; Thomas, F.; Poppinga, O. (2023): Verbesserung der Grünlandbiodiversität durch kraftfutterreduzierte Milcherzeugung, Untersuchungen zur Wirtschaftlichkeit und Pflanzenartenvielfalt und Empfehlungen für die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ab 2020 (BioDivMilch) (BfN-Schriften, 670). Bundesamt für Naturschutz (Hg.). Bonn.
- Leibniz-Forschungsnetzwerk Biodiversität (2024): 10 Must-Knows aus der Biodiversitätsforschung 2024. Unter Mitarbeit von Thonicke, K.; Rahner, E.; Arneth, A.; Bonn, A.; Borchard, N. et al. Leopoldina; Acatech; Akademienunion (Hg.) (2018): Artenrückgang in der Agrarlandschaft: Was wissen wir und was können wir tun?. Online verfügbar unter <https://www.acatech.de/publikation/artenrueckgang-in-der-agrarlandschaft/>, zuletzt geprüft am 21.01.2025.
- Marja, R.; Kleijn, D.; Tcharntke, T.; Klein, A.-M.; Frank, T.; Batáry, P. (2019): Effectiveness of agri-environmental management on pollinators is moderated more by ecological contrast than by landscape structure or land-use intensity. In: *Ecology Letters* 22 (9), S. 1493–1500. DOI: 10.1111/ele.13339.

- Mues, A. W.; Schuster, B. (2024): *Naturbewusstsein 2023, Bevölkerungsumfrage zu Natur und biologischer Vielfalt*: Bundesamt für Naturschutz.
- Nguyen, C.; Latacz-Lohmann, U.; Hanley, N.; Schilizzi, S.; Iftekhhar, S. (2022): Spatial Coordination Incentives for landscape-scale environmental management: A systematic review. In: *Land Use Policy* 114, S. 105936. DOI: 10.1016/j.landusepol.2021.105936.
- Oppermann, R.; Pfister, S.; Eirich, A. (2020): *Sicherung der Biodiversität in der Agrarlandschaft, Quantifizierung des Maßnahmenbedarfs und Empfehlungen zur Umsetzung*. Institut für Agrarökologie und Biodiversität (Hg.). Mannheim.
- Pfiffner, L.; Stöckli, S. (2022): *Landwirtschaft und Biodiversität, Auswirkungen unterschiedlicher Anbausysteme auf die biologische Vielfalt (2. Auflage) (Faktenblatt, 1524)*. Forschungsinstitut für biologischen Landbau (Hg.).
- Pfister, S.; Oppermann, R. (2019): Die Artenvielfalt steigern, nicht nur den Ertrag. In: *Ökologie & Landbau* (3), S. 18–20. Online verfügbar unter <https://www.oekom.de/ausgabe/umwelt-und-gesellschaft-80690>, zuletzt geprüft am 04.02.2025.
- Reiter, K. (2021): *Optionen für mehr Biodiversität in der Agrarlandschaft – Erkenntnisse aus dem F.R.A.N.Z.-Projekt (Working Paper, 163)*. Johann Heinrich von Thünen Institut (Hg.).
- Roilo, S.; Engler, J. O.; Václavík, T.; Cord, A. F. (2022): Landscape-level heterogeneity of agri-environment measures improves habitat suitability for farmland birds. In: *Ecological Applications* 33 (1), e2720. DOI: 10.1002/eap.2720.
- Schulze Mönking, S.; Klapp, C.; Abel, H.; Theuvsen, L. (2010): *Überarbeitung des Getreide- und Vieheinheitenschlüssels*. Georg-August-Universitäten Göttingen. Göttingen.
- Stein-Bachinger, K.; Kühne, S.; Reckling, M.; Preißel, S. (2021): *Ökolandbau schafft nicht nur mehr Biodiversität, sondern erbringt eine Vielzahl weiterer Umweltleistungen*, TopAgrar. Online verfügbar unter https://www.topagrar.com/dl/3/8/8/2/9/4/6/Artikel_fuer_top_agrar_Stein-Bachinger_et_al_09Sept_2021.pdf, zuletzt geprüft am 04.02.2025.
- Trautmann, S. (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.
- WBAE - 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*. Berlin. 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 11.02.2021.
- Westerink, J.; Jongeneel, R.; Polman, N.; Prager, K.; Franks, J.; Dupraz, P.; Mettepenningen, E. (2017): Collaborative governance arrangements to deliver spatially coordinated agri-environmental management. In: *Land Use Policy* 69, S. 176–192. DOI: 10.1016/j.landusepol.2017.09.002.
- Wirth, C.; Bruelheide, H.; Farwig, N.; Marx, J. M.; Settele, J. (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, A.; Albus, J.; Pfister, S.; Oppermann, R. (2024): Diskussionspapier 5 – IST-SOLL-Vergleich von Biodiversitätsmaßnahmen in der Agrarlandschaft und Berechnung entstehender Kosten, Öko-Institut. Online verfügbar unter <https://orgprints.org/id/eprint/53663/>.

ZKL - Zukunftskommission Landwirtschaft (Hg.) (2021): Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe, Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft. Berlin. Online verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/abschlussbericht-zukunftskommission-landwirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=16, zuletzt geprüft am 12.03.2024.

ZKL - Zukunftskommission Landwirtschaft (Hg.) (2024): Zukunft Landwirtschaft. Eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe in schwierigen Zeiten, Strategische Leitlinien und Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft. Online verfügbar unter https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/zukunft-landwirtschaft-bericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=6, zuletzt geprüft am 21.01.2025.