

Ökosystemleistungen-Gesetz (ÖLG)

Wiegmann K¹, Scheffler M¹, Wirz A², Albus J² & Griese S³

Keywords: Biologische Vielfalt, Landwirtschaft, Finanzierung, Förderung

Abstract

The "Blueprint for Agriculture" project is developing the Ecosystem Services Act (ÖLG) for agriculture, similar to the EEG for renewable energy. Its aim is to promote biodiversity through levy financing.

Das Projekt "Blaupause für die Landwirtschaft"

Das vorliegende Papier beschreibt die bisherigen Ergebnisse im Projekt "Blaupause für die Landwirtschaft", das Teil der "Forschungsinitiative zum Erhalt der Artenvielfalt" des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) ist. Ziel des Projekts ist es, ein Instrument namens "Ökosystemleistungen-Gesetz (ÖLG)" zu entwickeln, das ähnlich wie das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) mit der EEG-Umlage für die Energiewende, eine ÖLG-Umlage für die Landwirtschaft einführt.

Das ÖLG soll die biologische Vielfalt in Deutschland verbessern, indem es biodiversitätswirksame Maßnahmen in die Fläche bringt und somit die Erhaltung und Entwicklung von Tier- und Pflanzenarten unterstützt.

Die Umsetzung des ÖLG erfordert eine Soll-Ist-Analyse, in der der notwendige Maßnahmenbedarf (Soll) den aktuell umgesetzten Maßnahmen und deren Flächenumfang (Ist) gegenübergestellt werden. Für die Maßnahmen werden auf Basis der Kosten für die Maßnahmenumsetzung und der Einkommensverluste regionalisierte Fördersätze berechnet. Auf dieser Basis kann der zusätzliche Finanzbedarf zur Erreichung des notwendigen Maßnahmenbedarfs ermittelt werden.

Finanzierung und Umlagesystem

Um die Mehrkosten für die Förderung von Biodiversitätsmaßnahmen in der Gesellschaft zu verteilen, werden Ansatzpunkte für ein Umlagesystem dargelegt. Die Idee einer Umlagefinanzierung analog zum EEG wird dabei als vielversprechend betrachtet. Es soll geprüft werden, ob ein entsprechender Aufschlag auf Agrarrohprodukte (bspw. Getreide, Milch, Fleisch) von der sogenannten aufnehmenden Hand (bspw. Landhandel, Mühlen, Molkereien, Schlachtereien) erhoben, in einen Fonds eingezahlt und aus diesem von einer Verwaltungsorganisation an Zusammenschlüsse von Landwirt*innen (kooperativer Ansatz, ähnlich dem sog. „Niederländischen Modell“) verteilt werden kann, die damit Ihre Kosten zur Umsetzung von Biodiversitätsmaßnahmen decken (vgl. Abbildung 1).

¹ Öko-Institut e.V., Rheinstraße 95, 64295, Darmstadt, Deutschland, K.Wiegmann@oeko.de

² FiBL Deutschland, Kasseler Str. 1a, 60486 Frankfurt, Deutschland

³ Bioland Beratung GmbH, Kaiserstraße 18, 55116, Mainz, Deutschland

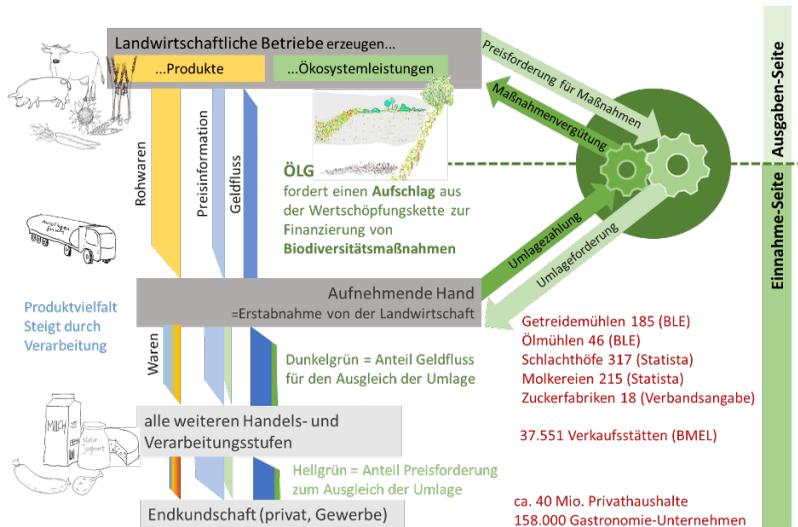


Abbildung 1: Grundprinzip des Ökosystemleistungen-Gesetzes (Scheffler et al. 2023b)

Bisherige Veröffentlichungen im Projekt

Die bisher im Projekt veröffentlichten Papiere dienen als Diskussionsgrundlage für die weiterführende Ausarbeitung des Instruments ÖLG. Sie zeigen die Grundidee und den Mechanismus auf und sollen in einem gemeinsamen Dialog mit relevanten Akteur*innen der Wertschöpfungskette die Gestaltung des ÖLG vorantreiben:

Scheffler, Margarethe; Wiegmann, Kirsten; Schneider, Christian; Graichen, Verena; Hermann, Andreas; Wirz, Axel; Albus, Jan und Griese, Sigrid (2023a): Diskussionspapier 1 - Übertragbarkeit des EEG auf Landwirtschaft und Ernährung. Online verfügbar unter: <https://orgprints.org/id/eprint/51491/>

Scheffler, Margarethe; Wiegmann, Kirsten; Schneider, Christian; Graichen, Verena; Hermann, Andreas; Wirz, Axel; Albus, Jan und Griese, Sigrid (2023b): Diskussionspapier 3 - Grundprinzip des Ökosystemleistungen-Gesetzes (ÖLG). Online verfügbar unter: <https://orgprints.org/id/eprint/51493/>

Wirz, Axel; Kasperczyk, Nadja; Scheffler, Margarethe; Wiegmann, Kirsten und Griese, Sigrid (2023): Diskussionspapier 2 - Biodiversitätsmaßnahmen und Ansätze zur Kostenermittlung. Online verfügbar unter: <https://orgprints.org/id/eprint/51492/>

Albus, Jan; Wirz, Axel; Scheffler, Margarethe; Wiegmann, Kirsten; Schneider, Christian und Griese, Sigrid (2024) Diskussionspapier 4 – Das Niederländische Modell: Kooperativer Naturschutz in den Niederlanden. Online verfügbar unter: <https://orgprints.org/id/eprint/52601/>

Ergebnisse des Workshops

Der Workshop wurde im Format eines Worldcafés durchgeführt. Alle Teilnehmenden wurden in drei Gruppen aufgeteilt, die nacheinander an allen drei Tischen Fragestellungen zum vorgestellten Konzept diskutierten.

Grundprinzip des Ökosystemleistungen-Gesetzes (ÖLG)

Neben der ausführlichen Erläuterung des Modellansatzes wurden drei Themenkomplexe diskutiert, a) rechtliche und verwaltungstechnische Aspekte, wie das EU-Wettbewerbsrecht im Zusammenhang mit dem Zeitpunkt der Erhebung der Umlage entlang der Wertschöpfungskette, bzw. die Vereinfachung der Antragsstellung b) das Modell als Anreizsystem vs. Einzelhonorierung von Betrieben und c) inwieweit das ÖLG ökologisch wirtschaftende Betriebe ggf. benachteiligt.

Die häufig gestellten Fragen bei der Erläuterung des Modellansatzes waren die Anzahl der Stellen für die Abschöpfung der Umlage sowie die Einordnung der verschiedenen Biodiversitätsstrategien von EU, Bundesrepublik, den Bundesländern bis zu regionalen/kommunalen Zielvorgaben.

Bedenken hinsichtlich der rechtlichen und verwaltungstechnischen Aspekte gab es insbesondere bei der Entlastung des Verwaltungsaufwandes sowohl bei den landwirtschaftlichen Betrieben wie auch bei der Landwirtschaftsverwaltung.

Ein Diskussionspunkt war die These, dass die Biobetriebe jedoch schon mehr für die Biodiversität tun würden als konventionelle Betriebe und daher besser honoriert werden müssten. Hier wurde deutlich, dass die Teilnehmenden immer nur von einer einzelbetrieblichen Honorierung ausgehen, jedoch nicht das ÖLG als ein Anreizsystem für die gesamte Landwirtschaft gesehen haben, um mehr Fläche für die notwendigen Biodiversitätsmaßnahmen zu erreichen.

Chancen und Risiken kooperativer Ansätze zur Biodiversitätsförderung für den Ökolandbau

Als Chancen wurde eine stärkere Regionalisierung der Biodiversitätszielgrößen durch Einbindung der Akteur*innen vor Ort sowie die Regionalisierung der Fördersätze gesehen. Außerdem wurde der stärkere Austausch der Akteur*innen untereinander als positiv und wichtig herausgestellt.

Potenzielle Zielkonflikte konventioneller und ökologisch wirtschaftender Betriebe wurden als Risiko benannt. Zudem ist noch nicht sicher vorhersehbar, wie sich der Verwaltungsaufwand für Betriebe und Verwaltungsstellen im Vergleich zum aktuellen System verändert bzw. verschiebt. Darüber hinaus gab es Skepsis, ob das Fördersystem seinem Anspruch nach dem "Bottom-up-Prinzip", beispielsweise in der Zielformulierung gerecht würde oder letztlich doch als "Top-down-System" etabliert würde. Als Risiko wurde auch ein möglicher Wettbewerb zwischen Regionen/Kollektiven um die Intensität der Produktion bzw. um Finanzmittel zur Umsetzung biodiversitätsfördernder Maßnahmen gesehen. Rolle des Ökolandbaus im ÖLG

Diskutiert wurden die Vor- und Nachteile einer maßnahmenbasierten Förderung für das System Ökolandbau. Viele Ökosystemleistungen des Ökolandbaus ergeben sich aus dem Zusammenspiel verschiedener Maßnahmen. Diese sind zum einen von der EU-Bioverordnung vorgegeben zum anderen setzen Betriebsleiter*innen betriebsindividuell weitere Maßnahmen um. In Bezug auf bereits bestehende Fördermechanismen wurde die Erfahrung geäußert, dass Biobetriebe benachteiligt wurden. Teilweise schließt die

Förderung des Ökolandbaus als eine Maßnahme für den Umweltschutz die Inanspruchnahme weiterer Maßnahmen aus. Lösungsansätze dazu im ÖLG sind die bedarfsorientierte Förderung und die Umsetzung über Kooperativen.

Ein Vorschlag bezog sich auf die steigenden Kosten für Lebensmittel durch die Umlageforderung. Bio-Lebensmittel sind oft hochpreisiger als konventionelle Lebensmittel. Zwar soll die Umlage einheitlich über alle Rohwaren erhoben werden, wodurch der Preisabstand nicht größer wird. Für Verbaucher:innen und die Außer-Haus-Verpflegung könnten die höheren Preise dennoch zu einem veränderten Konsumverhalten führen, das Bio-Lebensmittel benachteiligt.

Rolle des Ökolandbaus im ÖLG

Diskutiert wurden die Vor- und Nachteile eine maßnahmenbasierte Förderung für das System Ökolandbau. Viele Ökosystemleistungen des Ökolandbaus ergeben sich aus dem Zusammenspiel verschiedener Maßnahmen. Diese sind zum einen von der EU-Bioverordnung vorgegeben zum anderen setzen Betriebsleiter:innen betriebsindividuell weitere Maßnahmen um. In bereits bestehenden Fördermechanismen wurde die Erfahrung gemacht, dass Biobetriebe benachteiligt wurden. Teilweise schließt die Förderung des Ökolandbaus als eine Maßnahme für den Umweltschutz die Inanspruchnahme weiterer Maßnahmen aus. Lösungsansätze dazu im ÖLG sind die bedarfsorientierte Förderung und die Umsetzung über Kooperativen. Ein Vorschlag bezog sich auf die steigenden Kosten für Lebensmittel durch den Umlageforderung. Bio-Lebensmittel sind oft hochpreisiger als konventionelle Lebensmittel. Zwar soll die Umlage einheitlich über alle Rohwaren erhoben werden, wodurch der Preisabstand nicht größer wird. Für Verbaucher:innen und die Außer-Haus-Verpflegung könnten die höheren Preise dennoch zu einem veränderten Konsumverhalten führen, das Bio-Lebensmittel benachteiligt.

Schlussfolgerung

Die Übertragung ausgewählter Elemente des EGG auf die Biodiversitätsförderung in der Landwirtschaft wurde hinsichtlich ihrer inhaltlichen und rechtlichen Umsetzbarkeit geprüft. Grundsätzlich scheint eine Umlagefinanzierung denkbar. Im Verhältnis zu den Verkaufspreisen für Lebensmittel an die Endkundschaft sind durch den „Biodiversitätsaufschlag“ nur geringe Mehrpreise zu erwarten. Eine stärker regionalisierte Maßnahmenkoordination (vgl. Kooperativer Ansatz) bietet auch Ansatzpunkte für stärker regionalisierte Förderprämien. Die Umsetzung des Fördermodells birgt rechtlich verschiedene Herausforderungen. Außerdem ist eine Koexistenz des ÖLG mit existierenden Förderprogrammen eine Herausforderung.

Danksagung

Das Projekt wurde im Rahmen der "Forschungsinitiative zum Erhalt der Artenvielfalt" mit Mitteln des Bundesministeriums für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert.