Reformoptionen für die Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2027

Sebastian Lakner

Professur für Agrarökonomie, Universität Rostock

21.März 2023, NABUtalk: Aufbruch zu einer neuen Agrarförderung

Die nächste Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik ab 2028

1. Einleitung
Herausforderungen des Agrarsektors

- **Klimawandel**
  Anpassung, Vermeidung, Risikomanagement
- **Tierhaltung / Tierwohl**
  Erwartungen der Gesellschaft, Perspektiven der Tierhaltung?
- **Umweltressourcen: Bodenerosion & Wasser**
  Nährstoffmanagement / DüngeVO: Reduktion der Nährstoffüberschüsse,
  effizientes Ressourcennutzung, Qualität des Trinkwassers,
  Abnahme Pufferkapazität im Boden
- **Rückgang der Biodiversität**
  Rückgang der Artenvielfalt und Biotopen
  Monotone Landschaften, fehlende Saumbiotope
- **Sozio-ökonomische Probleme des Sektors Landwirtschaft**
  Strukturwandel, Liberalisierung, Konflikt mit LEH, Kritik an Umweltpolitik

2. Analyse des Status Quo 2023

Ziele der Gemeinsamen Agrarpolitik?

Eine GAP, aber zwei Zielsysteme

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Artikel 39

Titel III Die Landwirtschaft und Fischerei

Artikel 39 (ex 33)

a) **Förderung der nachhaltigen Produktivität in der Landwirtschaft**

b) Auf diese Weise **Erhöhung des Pro-Kopf-Einkommens** in der Landwirtschaft

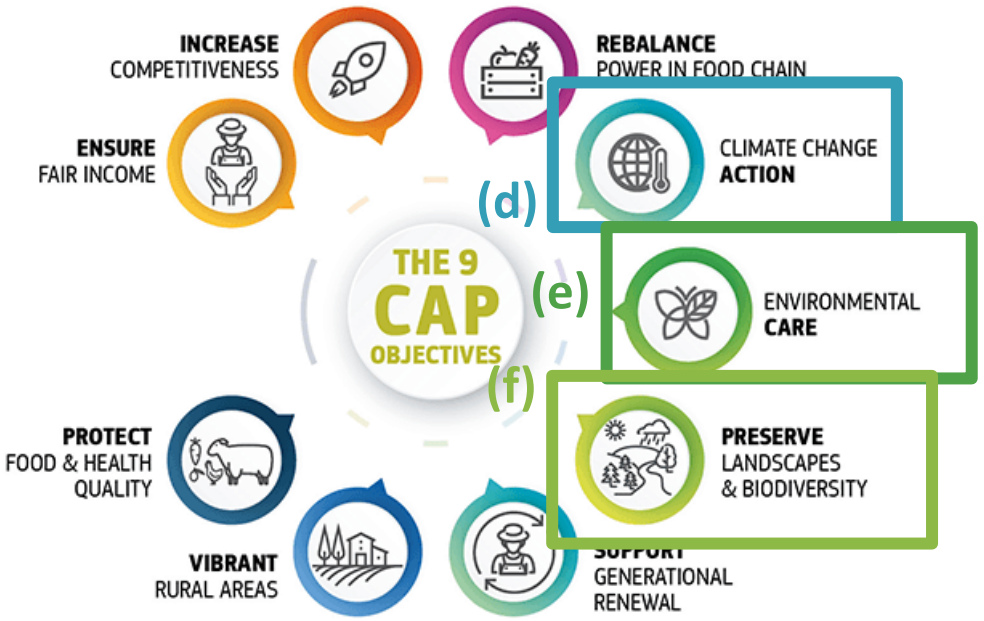
c) die **Märkte zu stabilisieren**;

d) die **Versorgung sicherzustellen**

e) für die **Belieferung der Verbraucher** zu angemessenen Preisen Sorge zu tragen.

Quelle: Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, stark vereinfacht url: https://bit.ly/3kbug8G

Reformentwurf GAP nach 2020, Artikel 5/6



Quelle: EC 2017: Future of the common agricultural policy; https://bit.ly/355UFgn , EC 2018: CAP-Reform Draft

2. Analyse des Status Quo 2023

Wo stehen wir aktuell?

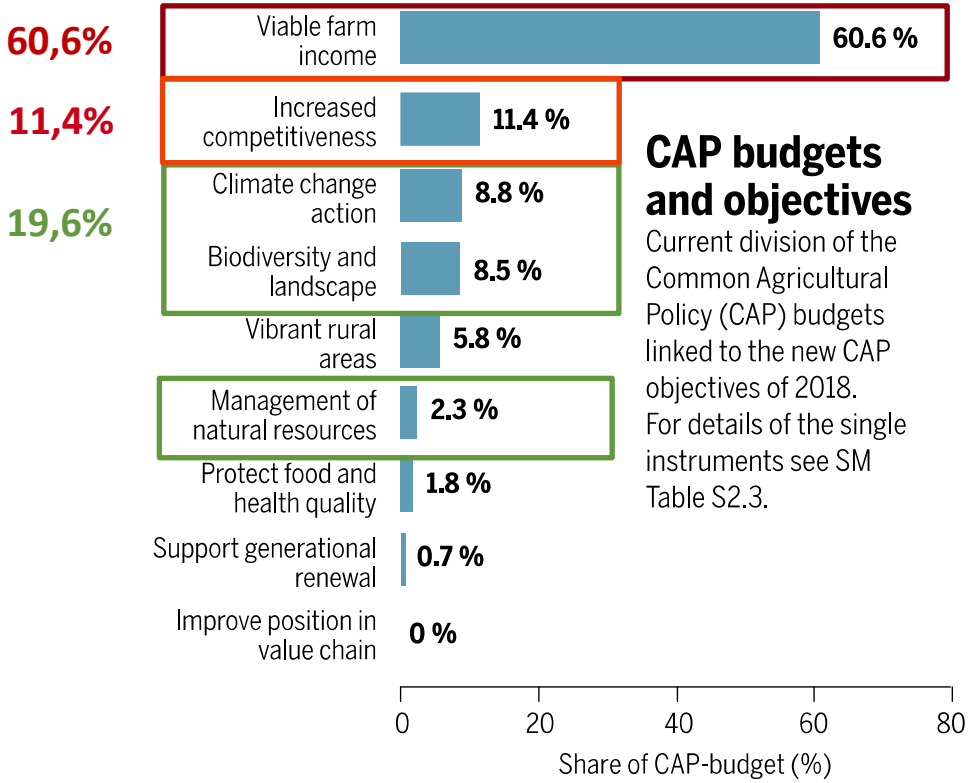
1. Säule	
Direktzahlungen* & Konditionalität	Stark gekürzt mit stärkeren Umweltanforderungen Wirksamkeit? Begründung der Direktzahlungen? **Ausstiegsdebatten:** Pachtmarktdilemma
Umverteilung	Gleicht **Strukturnachteile** nicht aus? **Begründung** unklar.
Junglandwirte-Prämie	Kann man machen, aber warum nach Hektar gestaffelt?
Gekoppelte Zahlungen	Potenziell **marktverzerrend**, in DE wenig problematisch
Öko-Regelungen	Jährliche Umweltmaßnahmen. **Wirksamkeit** unklar
2. Säule	
Agrarumwelt- & Klimamaßnahmen (AUKM)	Weiterhin **Flaggschiff der Agrarumweltpolitik** Dunkelgrün vs. hellgrün; Konkurrenz zu Öko-Regelungen
Agrar-Investitionsmaßnahmen	Notwendig, häufiger mit Bezug zu öffentlichen Gütern
Ausgleichszulage	Fragwürdige regionale Direktzahlungen ohne Steuerung
Dorfentwicklung	Mitunter sinnvoll, aber eher als Teil der Regionalpolitik

Quelle: Eigene Darstellung * heißt seit 2023 eigentlich „Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit“

2. Analyse des Status Quo 2023

Finanzielle Ausgestaltung der GAP bis 2022

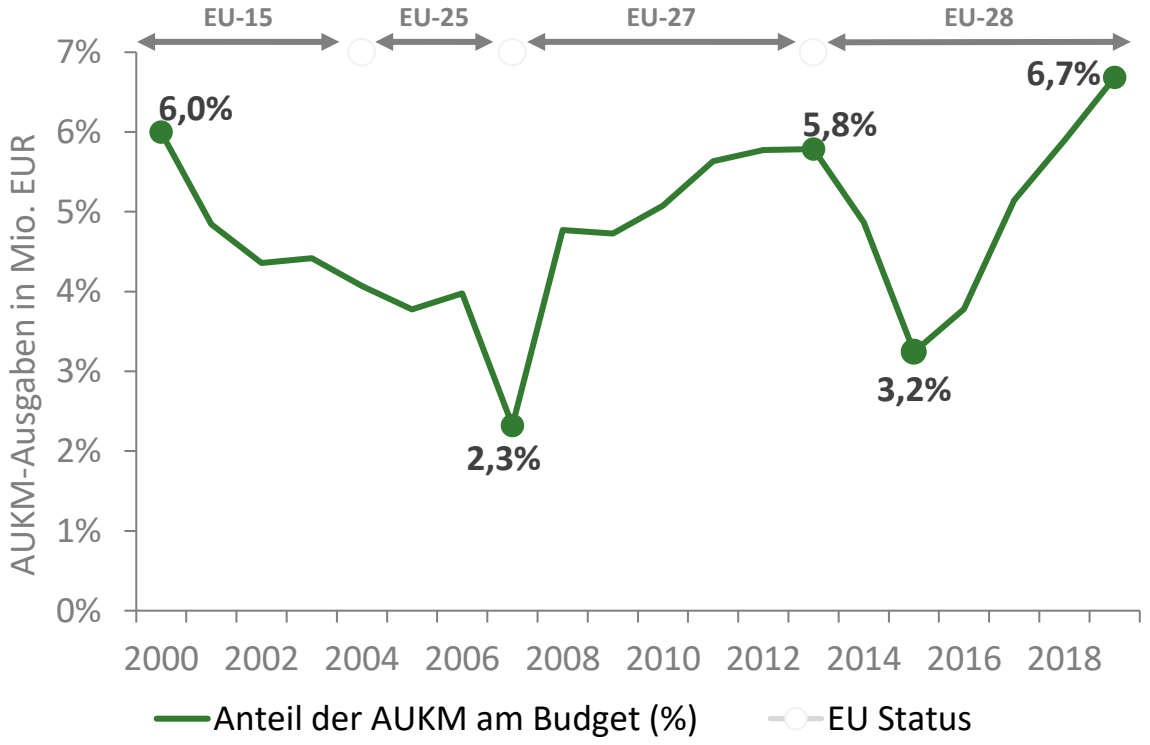
Ziele und Prioritäten im GAP-Budget 2017



Quelle: Pe'er, G., S. Lakner et al. (2019): A greener path for the EU Common Agricultural Policy, Science 10.1126/science.aax3146

Anteil Agrarumweltprogramme am GAP-Budget 2000-19

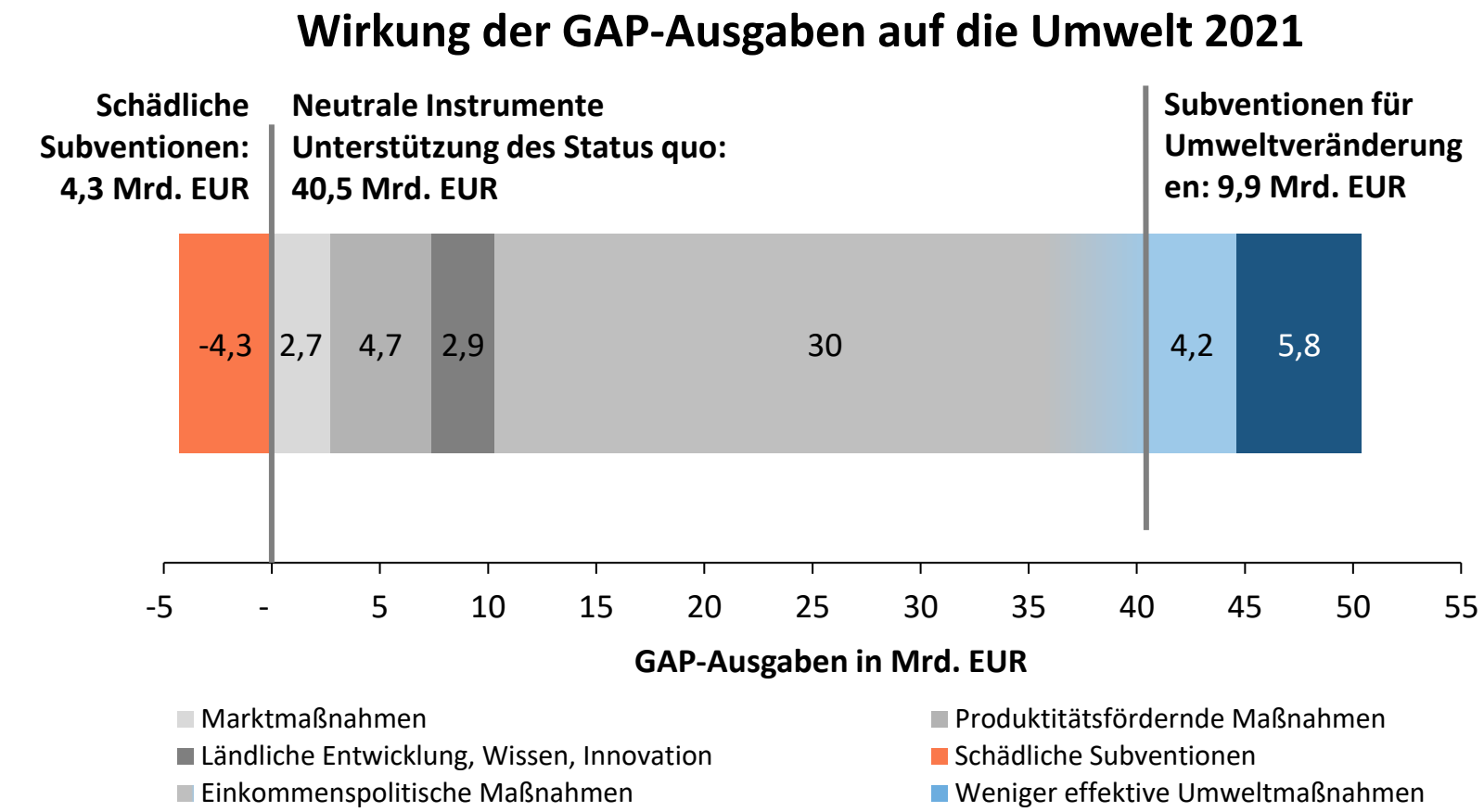
(In Mio. EUR; 2000-2003 EU-15; 2004-2006 EU-25; 2007-2012 EU-27; 2013 ff. EU-28)



Quelle: Lakner, S., C. Schleyer, J. Schmidt & Y. Zinngrebe (2021): Agricultural Policy for Biodiversity: Facilitators and Barriers for Transformation, *Kapitel in Review*.

2. Analyse des Status Quo 2023

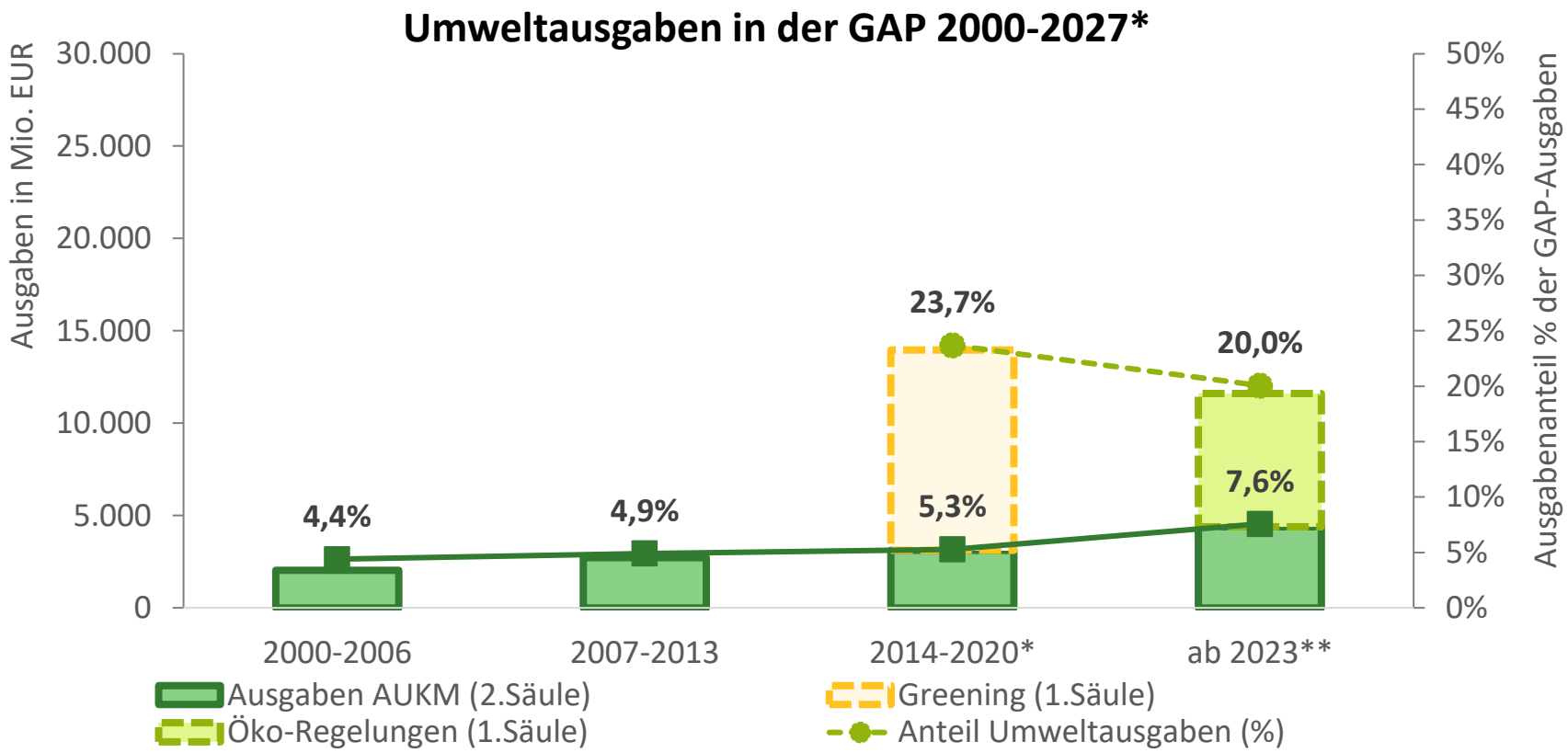
Umweltwirkung der aktuellen GAP-Ausgaben?



Quelle: Eigene Berechnung; Basierend auf EU-Haushaltszahlen 2021

2. Analyse des Status Quo 2023

Entwicklung Umweltausgaben seit 2000



Quelle: eigene Berechnung; Daten nach Statistischem Jahrbuch Landwirtschaft 2000-2021;
* Daten für AUKM AECM 2020 geschätzt 4.000 Mio. EUR.** Daten für AUKM und Öko-Regelungen 2023-2027 geschätzt basierend auf 25% in Säule 1 und 35% in Säule 2; Schätzungen sind inclusive des Transfers von Säule 1 nach Säule 2.

3. Kriterien für die Gestaltung von Agrarpolitik?

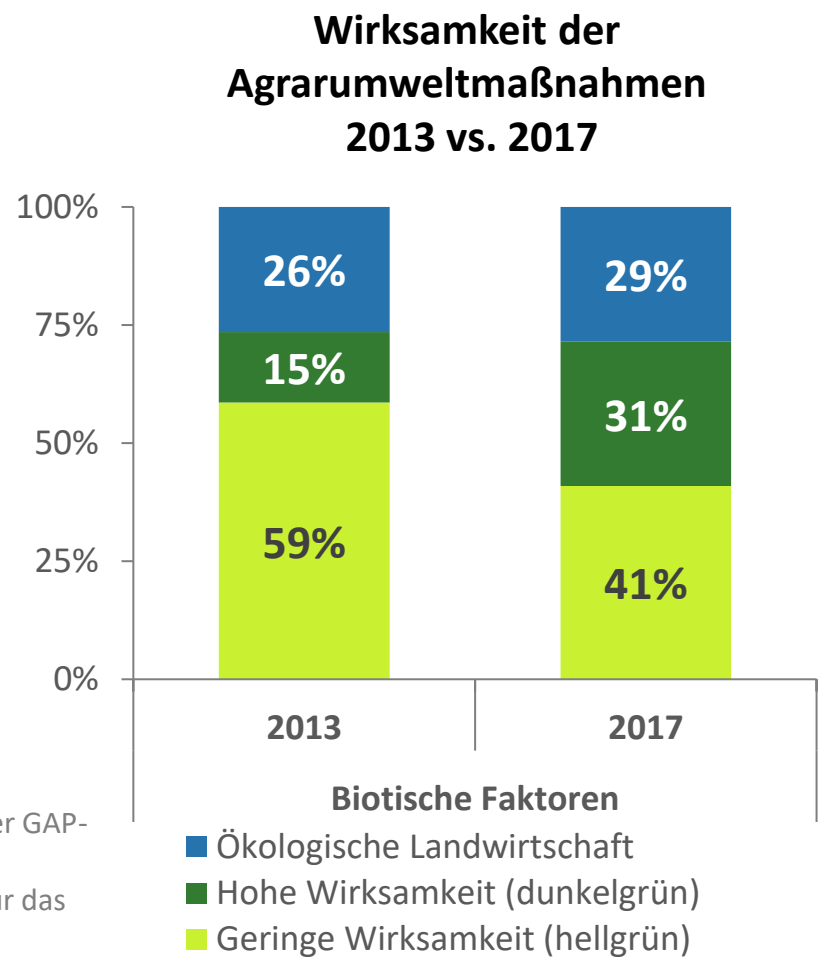
Kriterien der Politikgestaltung (allg.)

- Ökologische Effektivität
- Treffsicherheit
- Effizienz: Zweischneidiges Schwert
- Einkommens- und Verteilungswirkung
- Strukturelle Wirkung
- Europäischer Mehrwert

3. Kriterien für die Gestaltung von Agrarpolitik?
Abschätzung der Wirksamkeit

Methode: Sortierung Eingriffstiefe von Programmen (hellgrün/dunkelgrün)

- **Niedrige Eingriffstiefe**:
  einfache Anforderungen
  niedrige Prämie
- **Hohe Eingriffstiefe**:
  Anspruchsvolle Anforderungen
  Hohe Prämie
- **Ökolandbau** u.a.
  Pauschale Förderung
  Komplexwirkung



Quelle: eigene Berechnung; siehe Röder et al. 2022: Evaluierung der GAP-Reform von 2013 aus Sicht des Umweltschutzes anhand einer Datenbankanalyse von InVeKoS-Daten der Bundesländer; Bericht für das Umweltbundesamt, Dessau

3. Kriterien für die Gestaltung von Agrarpolitik?

Was ist der europäische Mehrwert der GAP?

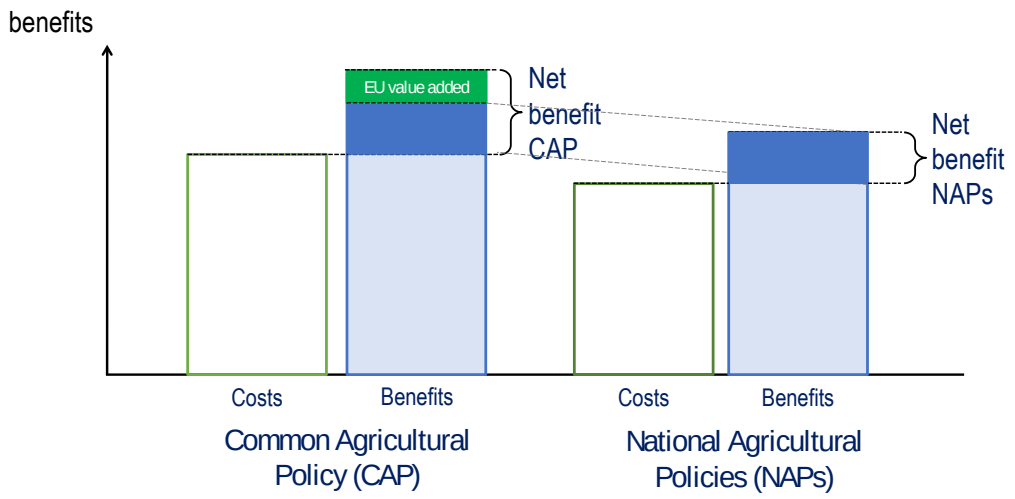


Fig 1: The EU value added from the Common Agricultural Policy (CAP) in comparison to the national agricultural policies
(Source: von Cramon-Taubadel 2012, not published)

Aus Pe'er, Lakner et al. 2017: Is the CAP fit for purpose?

Möglicher EU-Mehrwert?

Standards und Märkte

- Produktstandards sind positiv für die Marktentwicklung
- Sicherheit für den Handel
- Hygienestandards
- EU-weite Zertifizierung des Ökolandbaus
- Cross Compliance für ein "level playing field"

Ländliche Entwicklung (RDP)

- Für die Regionalentwicklung
- Motivation und Ownership durch RDP?

GAP-Reform

- Mehr Flexibilität: Bedeutet aber nicht mehr Verantwortung?
- Gekoppelte Zahlungen, Umschichtung zw. Säulen
- Die Nutzung unterminiert den Wettbewerb?

4. Die GAP am Scheideweg?
Was könnte das zukünfite Narrativ der GAP sein?

Landnutzungs- und Umweltpolitik: Eine Umstellung der GAP durch eine starke grüne Architektur und ein enges Zusammenspiel zwischen der EU und ihren Mitgliedstaaten hin zu einer effizienteren Verwendung der öffentlichen Zahlungen für Landwirte, die öffentliche Güter liefern.

Ernährungs- und Agrarpolitik: Die Entwicklung einer umfassenderen Lebensmittel- und Agrarpolitik, die die GAP ergänzen oder teilweise ersetzen könnte, indem sie sowohl die Interessen der Erzeuger als auch der Verbraucher berücksichtigt (und dementsprechend auch Themen wie Lebensmittelverschwendung, Fettleibigkeit und internationale Auswirkungen der GAP).

Verbessertes Business as usual? Ende der GAP. Angesichts der derzeitigen Bemühungen vieler Mitgliedstaaten, eine "Business-as-usual"-Orientierung beizubehalten, und der ziemlich polarisierten öffentlichen Debatte, die Landwirte und Lebensmittelproduktion gegen Umweltinteressen ausspielt, ist dieses Szenario vielleicht nicht unwahrscheinlich.

Quelle: aus Pe‘er & Lakner 2020; The EU’s Common Agricultural Policy Could Be Spent Much More Efficiently to Address Challenges for Farmers, Climate, and Biodiversity; One Earth; https://doi.org/10.1016/j.oneear.2020.08.004

5. Diskussion und Schlussfolgerungen
Ordnungspolitische Grundsatzentscheidungen

- **Ausrichtung an Gesellschaftlichen Leistungen**
  Was ist der effektive Beitrag zu den großen Krisen?
- **Balance zwischen Ordnungs- und Förderrecht**:
  Mehr Verantwortung wagen => Keine „Zwangsbeglückung“
- **Einkommenswirkung:** Wer soll profitieren? => Strukturwirkung beachten
- **DE: Ausstieg aus Direktzahlungen:** Übergangsräume und Kommunikation
  Ordnungsrecht kein Argument für Beibehaltung
- Ausstieg aus dem Agrar-Exzeptionalismus
- **EU Eigenverantwortung** => Ko-Finanzierung von Einkommenszahlungen
- **EU-Mehrwert schaffen**: Was ist die Begründung einer EU-Agrarpolitik?

5. Diskussion und Schlussfolgerungen

Praktische Optionen für eine Verbesserung

1. Ausbau dunkelgrüner AUKM
2. Ausbau Kohärenz mit FFH (!)

Vgl: Lakner et al. 2020; https://bit.ly/3cn60zu

3. Planung auf Landschaftsebene
4. Kollektive Umsetzung

Dazu: Kooperativ-Projekt Uni Göttingen:
url: https://www.uni-goettingen.de/de/628701.html

5. Gemeinwohlprämie/Punktemodell (DVL)

Dazu: DVL https://bit.ly/3fePTFW

6. Ergebnis-orientierte Maßnahmen
7. Naturschutz Beratung

Quelle: LFL Bayern: https://bit.ly/35KJ0am

8. Die "Eh-Da-Flächen" oder Wegränder

=> Leopoldina 2020: Stellungnahme Artenrückgang in der Agrarlandschaft, Halle/Saale, ab Okt. 2020

9. Ausbau des Marktes für naturschutzfreundliche Produkte

Landwirtschaft für Artenvielfalt ©
Quelle: Projekt www.landwirtschaft-artenvielfalt.de

5. Diskussion und Schlussfolgerungen
Stellschrauben der GAP der nächsten Jahre

Prüfstein: Werden öffentliche Güter gefördert?

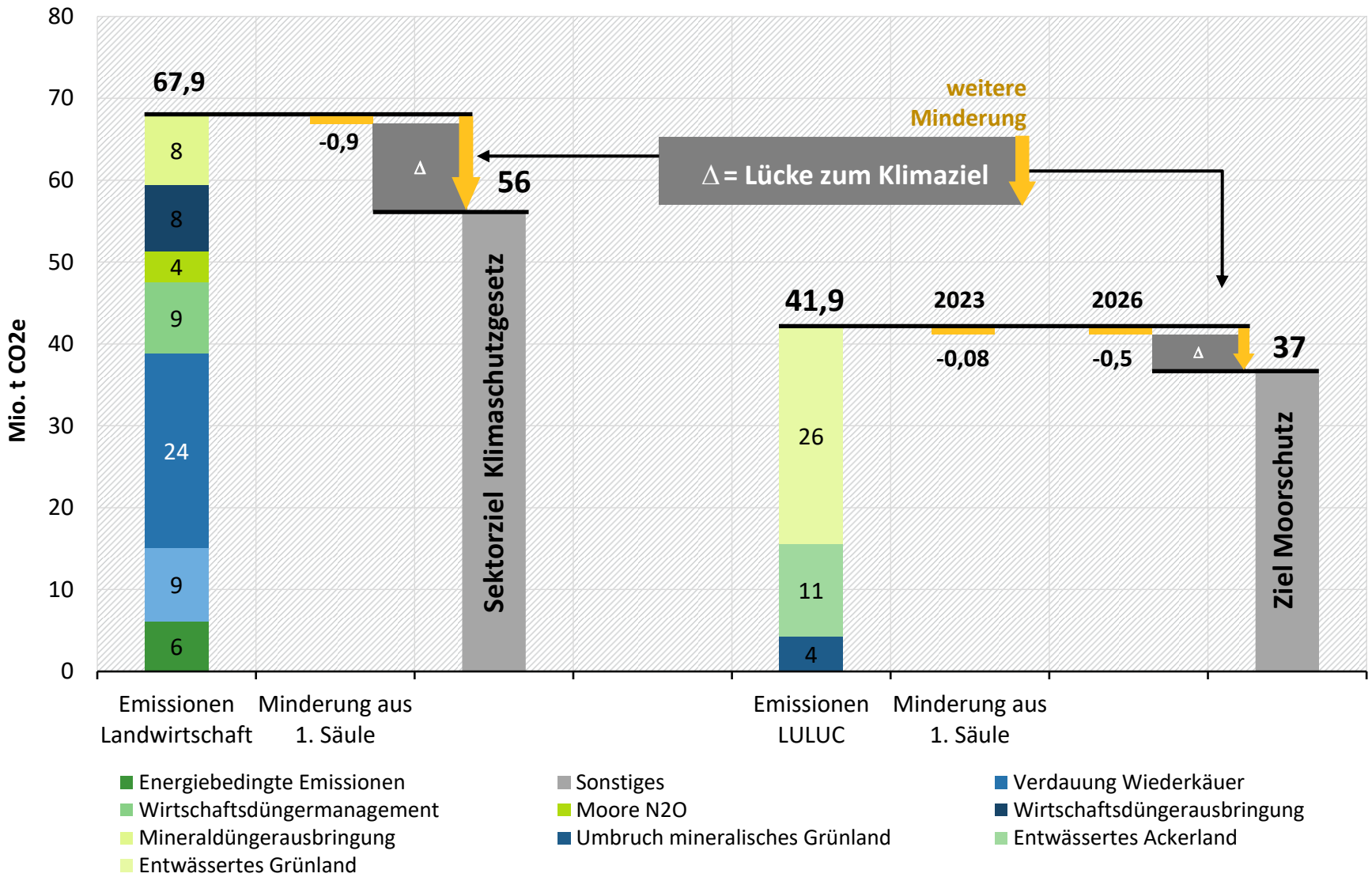
- **Das aktuelle GAP-Umsetzungsmodell ist nutzbar**
  Änderungen im aktuellen Rahmen oder darüber hinaus?
- **EU:** Aktuell ein **schwieriges Reform-Umfeld!**
- **Märkte** für Naturschutz und Paludikultur entwickeln!

Leitlinien:

- **Ausbau** AUKM, II. Säule; **Optimierung** Öko-Regelungen
- Reduktion der **gekoppelten Zahlungen**
- Ausstieg aus **Direktzahlungen**
- Investition in **Großbaustellen** (Tier, Moorvernässung)
- Keine agrarpolitischen Nebelkerzen! (… z.B. Carbon-Farming)

Danke

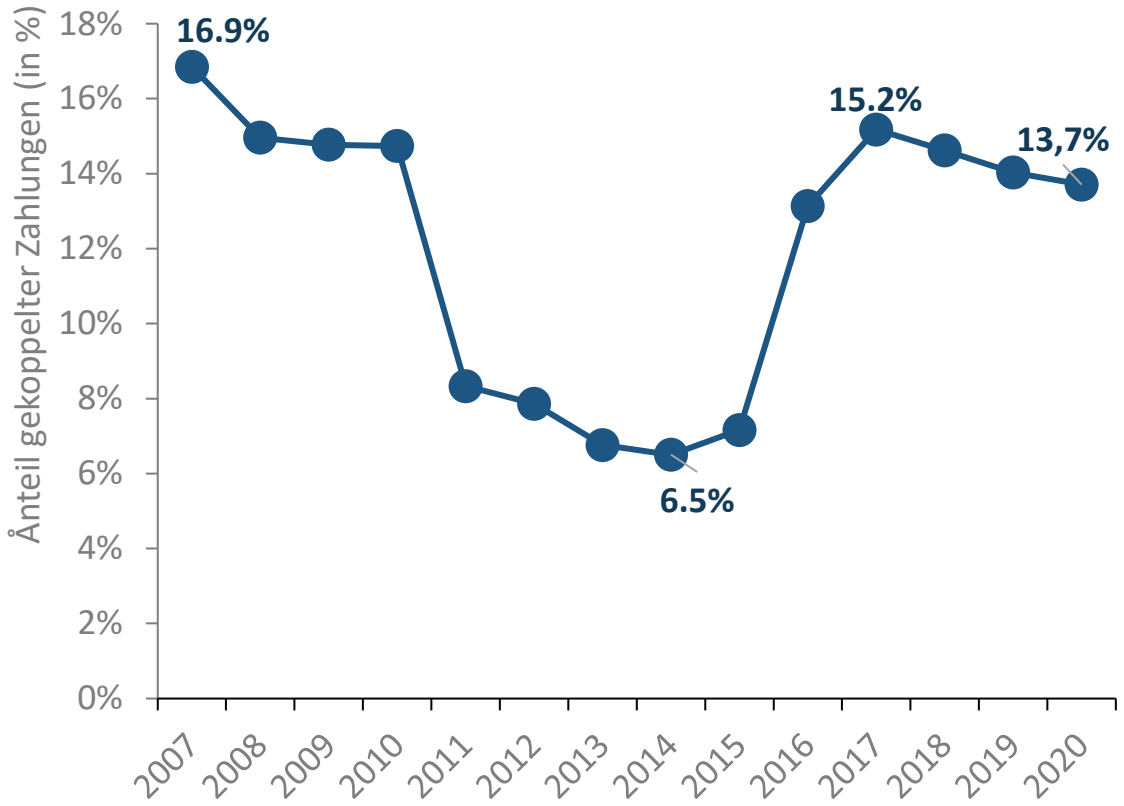
Abbildung: Klimawirksamkeit der 1.Säule der GAP (2023-2027

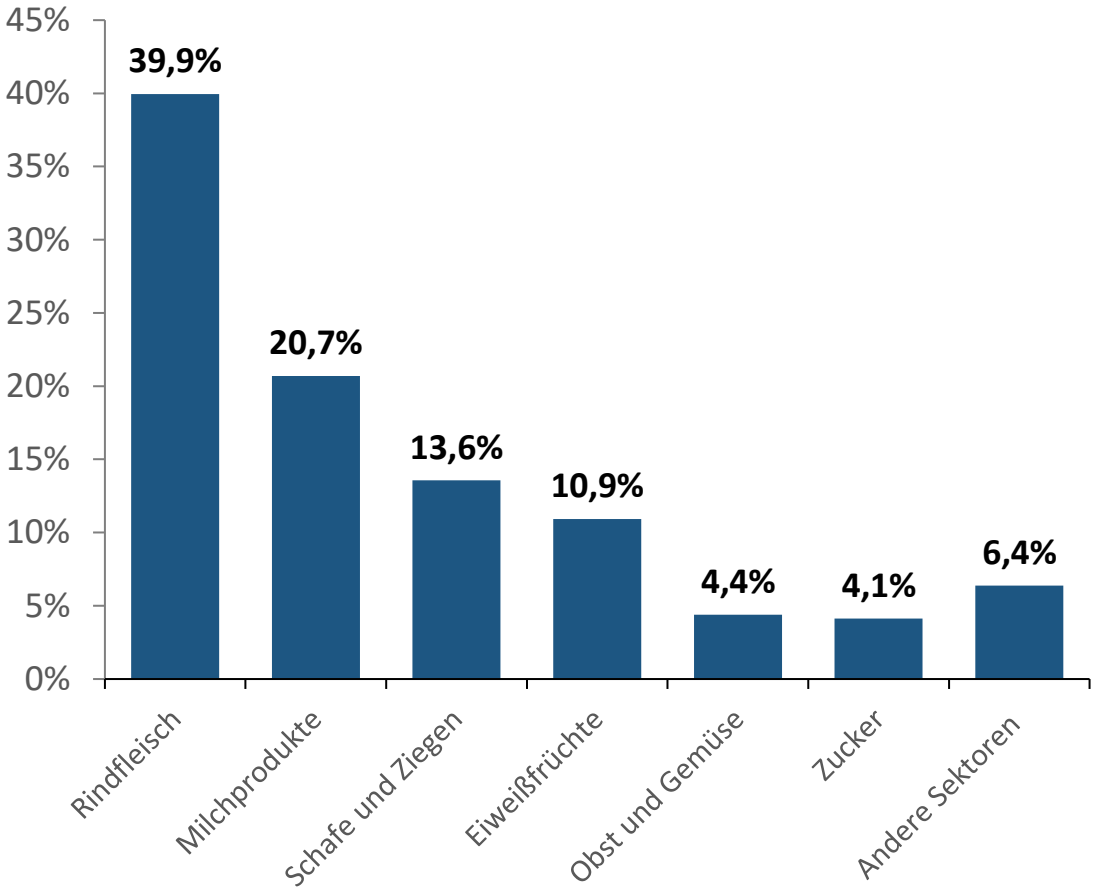


Quelle: Scheffler, Wiegmann, Lakner, Sommer & Meyer-Jürshof 2022:
Wieviel Klimaschutz steckt in der 1. Säule der GAP?, Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes

Anteil gekoppelter Zahlungen an 1.Säule

Anteil der gekoppelten Zahlungen für Teilmärkte in der EU





Quelle: eigene Berechnung nach Daten der EU-Kommission (div. Jg.): Haushalte

Gekoppelte Zahlungen

- Wirkt marktverzerrend (Sinabell et al. 2007, Haß 2021, JAE)
- Wichtigste Anwendung: EU-Milchmarkt
- Wirkt umweltschädlich (Johannsen et al.)

- Schmid, Erwin, Franz Sinabell & Markus F. Hofreither (2007): Phasing out of environmentally harmful subsidies: Consequences of the 2003 CAP reform, Ecological Economics 60: 596-604.
- Jansson, Torbjörn, Ida Nordin, Fredrik Wilhelmsson, Peter Witzke, Gordana Manevska-Tasevska, Franz Weiss, und Alexander Gocht. (2020): Coupled Agricultural Subsidies in the EU Undermine Climate Efforts. Applied Economic Perspectives and Policy. doi: http://doi.org/10.1002/aepp.13092
- Lakner, S. (2021): Neustart oder Rückschritt? Wie die Zukunft der EU-Agrarförderung in Deutschland gestaltet werden kann; Studie im Auftrag für Greenpeace, Hamburg. https://bit.ly/3u0LIo8 (Letzter Zugriff 02.04.2022).
- Pe'er, G., Y. Zinngrebe, F. Moreira, C. Sirami, S. Schindler, […] & S. Lakner (2019): A greener path for the EU Common Agricultural Policy, Science. 365, 449-451. Doi: https://doi.org/10.1126/science.aax3146

2. Analyse des Status Quo 2023
Was hat die Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik 2021 erreicht?

Viele Ziele, weniger Gelder

Fehlende Akzeptanz

Komplex Direktzahlungen

- **Fehlende Begründung**
- **Fehlsteuerung**: Zahlungen für Bodeneigentümer, Pächter benachteiligt => **Verzerrung Bodenmärkte**
- **Verteilungswirkung**
- **Konzept „Nachhaltigkeitszahlung“** inhaltsleer
  … weil Umweltkriterien gestrichen werden

Gekoppelte Zahlungen

Heterogene Umweltambition(en)

Fehlender Europäischer Mehrwert

- **Ausrichtung an ges. Leistungen?**
  … vor allem in der Kommunikation
- **Flexibilisierung …**
  … allerdings ohne Konzept
- **Politikmodell: Ausrichtung an Ergebnissen**
  … Indikatoren jedoch v.a. Verwaltung
  … erster Testlauf für mehr?
  … ermöglicht ambitionierte GAP
- **Öko-Regelungen** als Joker der Reform 2021?
  … zeigt aktuell v.a. unterschiedliche Umweltambitionen => „Level playing field“

2. Analyse des Status Quo 2023

Was wären zeitgemäße Ziele der EU-Agrarpolitik?

- **Förderung der nachhaltigen Produktivität** in der Landwirtschaft
- **Förderung von gesellschaftlichen Leistungen** wie
  - Klimaschutz und Klimaanpassung
  - Schutz der natürlichen Ressourcen
  - Biodiversität und Landschaft
  - Tierwohl
- **Förderung Ländliche Räume** (=> ggf. gemeinsam mit EU-Regionalpolitik?)