GAP ab 2028

Impulse zur Weiterentwicklung auf nationaler Ebene

Norbert Röder
Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

NABU-Talk
Berlin, 21.03.2023

Weiterentwicklung der GAP Rahmen („ewige Wahrheiten“)

1. Eine (staatliche) Regelung kann nur effizient sein, wenn sie zu einer Verhaltensänderung gegenüber der Baseline führt.
2. Landwirtschaft ist sowohl in Hinblick auf ihre Produktion als auch ihre Umwelteffekte stark standortabhängig.
3. Der Markt dämpft die Wirkung (fast) jeder Politikintervention.

Weiterentwicklung der GAP Rahmen (die nächsten 20 Jahre)

1. Ansprüche an Land nehmen zu, da wir uns immer weniger Fläche aus der Vergangenheit leihen können (= fossile Brennstoffe)
2. Demographischer Wandel
3. Nettowertschöpfung je Arbeitskraft in der Landwirtschaft eher gering
4. Oft sehr lange Amortisationszeiträume in der Landwirtschaft

Impuls für die europäische Ebene Bewertung der GAP-SP-VO

- **Rahmen in Ordnung, da weitestgehend nichts ausschließend**
- **Mangelnde Transparenz über die voraussichtliche Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes**
  Was ist die Botschaft aus über 40.000 Seiten Strategiepläne?

Impuls für die europäische Ebene Handlungsbedarf

- **Klärung der Frage, was die GAP im Agrarumwelt (AU)-bereich ist**
  - Finanztopf mit dessen Hilfe die **MS**, die Erreichung von **AU-Zielen** im Sektor finanziell unterstützen
  - **Direkte** Unterstützung von **Landwirt:innen**, als Ausgleich für bestimmte Umweltleistungen
- **Reform des Berichtswesen**
  - **viel zu kleinteilig** v. a. für **Planungs- und Steuerungsprozesse**, da Fokus auf Ausgaben und Maßnahmenumfänge
  - Wechsel zu aggregierten Wirkungsindikatoren (intendierte Wirkung)
- **Inhaltliche** Festlegung von Ambitionsniveaus
- **Zielorientiertes und transparentes Sanktionssystem**

Impuls für die nationale Ebene

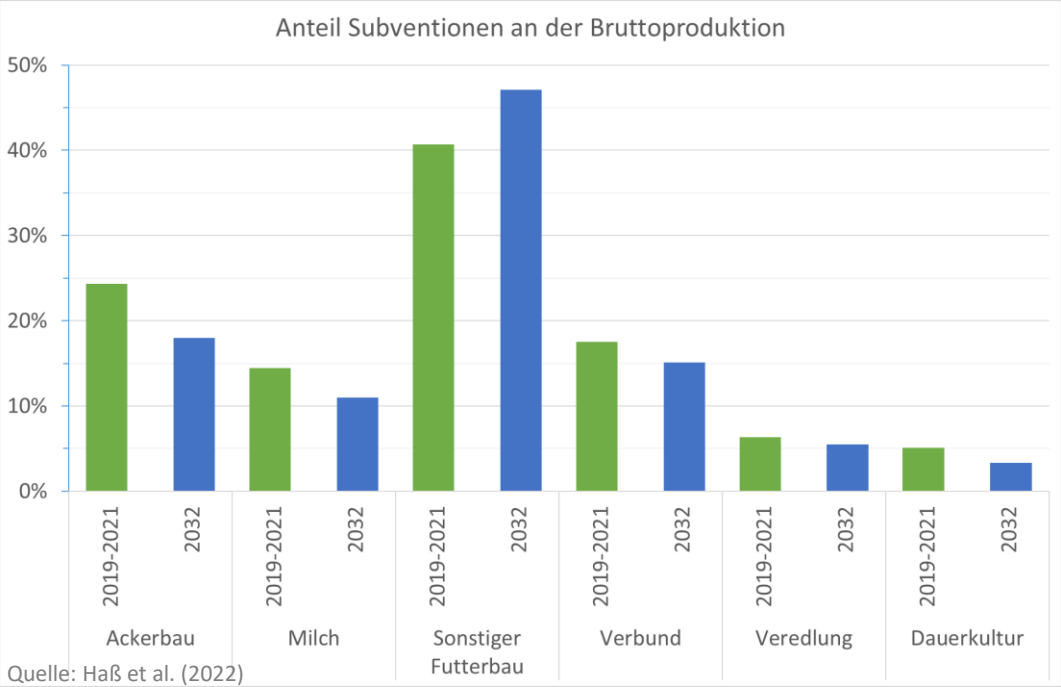
Rollenklärung erforderlich

- Welche Rolle spielt der Bund in der Ausgestaltung / Steuerung?
- Welche Rolle spielt die GAP im Kontext von
  - Ordnungsrecht (DüV, BNatSchG, WHG,…)
  - Förderrecht (ANK, GAK, …)?
- Was kann man mit der GAP überhaupt erreichen?
- Spielt die GAP diese Rolle dauerhaft oder temporär?

Zielklärung, -operationalisierung und –priorisierung erforderlich

- inhaltlich
- räumlich (Synergien und Konflikte ergeben sich immer vor Ort)

Grenzen der GAP als Förderpolitik agrarstrukturell



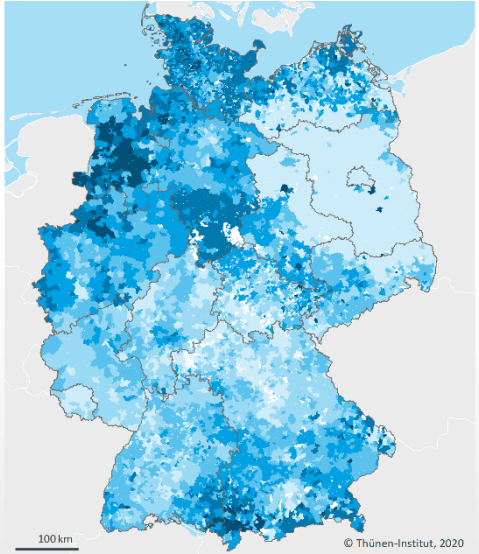
Quelle: Haß et al. (2022)

Grenzen der GAP als Förderpolitik

Regional

Verteilung der kurzfristigen Grenzopportunitätskosten, um zstl. 6 % ggü. Status Quo (2016) stillzulegen (EUR je ha)

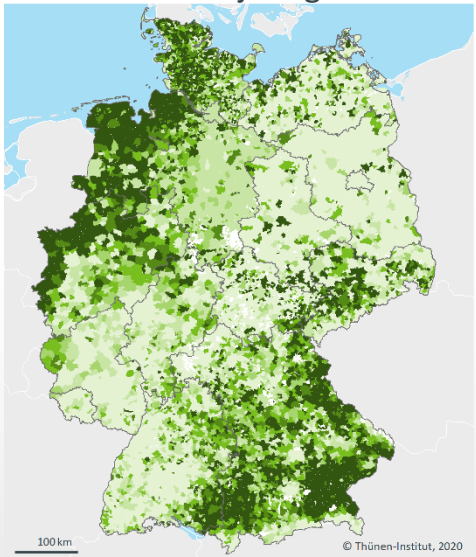
Ackerfläche einjährig



Opportunitätskosten

- ≤ 50
- > 50 - ≤ 150
- > 150 - ≤ 250
- > 250 - ≤ 350
- > 350 - ≤ 1.000
- > 1.000

Grünland mehrjährig



Opportunitätskosten

- 0
- > 0 - ≤ 250
- > 250 - ≤ 500
- > 500 - ≤ 1.000
- > 1.000 - ≤ 1.500
- > 1.500

Quelle: Röder et al. (2020)

Exkurs: der nationale Zielblumenstrauß (Auszug)

Bereits operationalisierte und kodifizierte Ziele mit Bezug zu Biodiversität und Landwirtschaft in Deutschland

- Einsatz chemischer Pestizide reduzieren
- Einsatz von Düngemitteln reduzieren
- Steigerung THG-Senke im Landnutzungsbereich
- Kulturartenvielfalt erhöhen
- Mehr Leguminosenanbau
- Mehr ökologische Landwirtschaft
- Arten und Lebensräume fördern
- Mehr diverse Landschaftselemente

Wilder Mix an eigentlichen Zielen und Maßnahmen
Ohne Priorisierung bleibt man im Zielkonflikt stecken.

„Public money for public goods“ - Eine schöne Parole, aber

Wie soll Honorierung / Mittelverteilung gestaltet werden?

Wie wichtig sind Effektivität bzw. Effizienz im Vergleich zu Gerechtigkeit (Welche Form der Gerechtigkeit meinen wir?)

Honorierung nach

- den Bereitstellungskosten: Matthäus-Prinzip *(Wer hat, dem wird gegeben)*
- dem Status der Leistung: *(Mitnahmeeffekte)*
- der Verbesserung der Leistung: *(historisches ‚Wohlverhalten‘ wird ‚bestraft‘)*
- dem Änderungsbedarf: *(historisches ‚Wohlverhalten‘ wird ‚bestraft‘)*

Die gerechte Honorierung, oder was beeinflusst die Kosten der Betriebe?

Allgemeiner Markt

- Preise für Vorleistungen (inkl. Arbeit & Kapital) und Produkte
- …

Flächenspezifische Faktoren

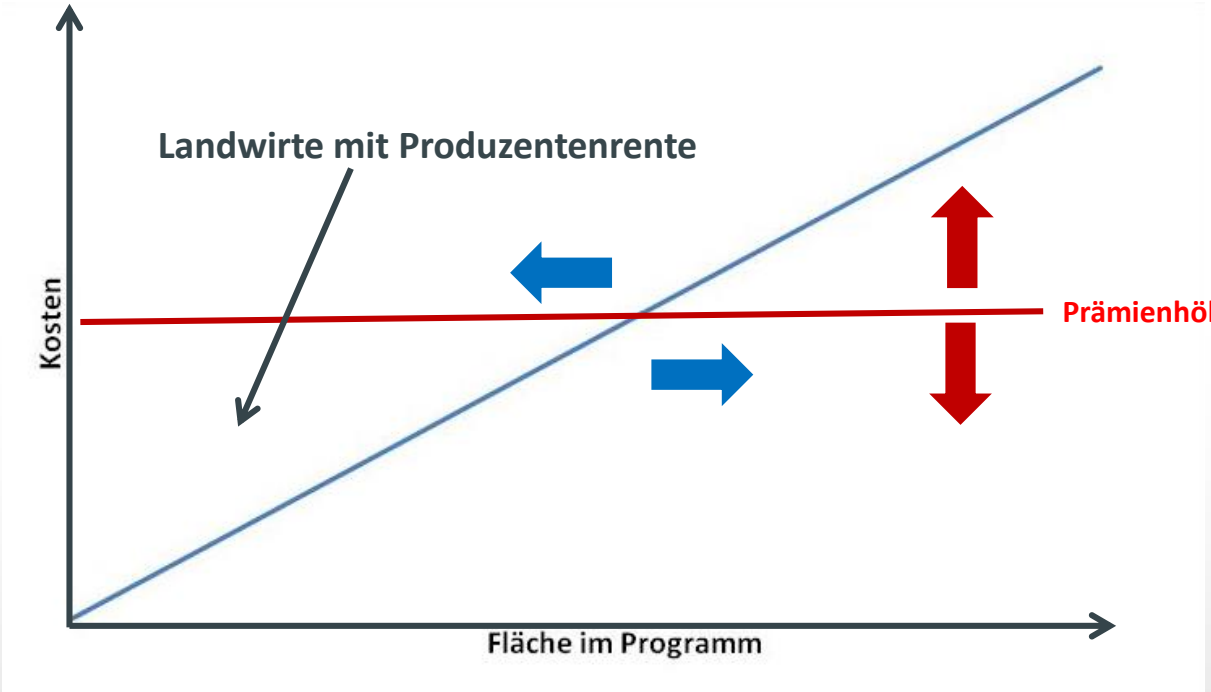
- Produktivität der Fläche
- Flächengröße & -zuschnitt
- Standortspezifisches Ordnungsrecht
- Bedingungen in Pachtverträgen
- …

Betriebsspezifische Faktoren

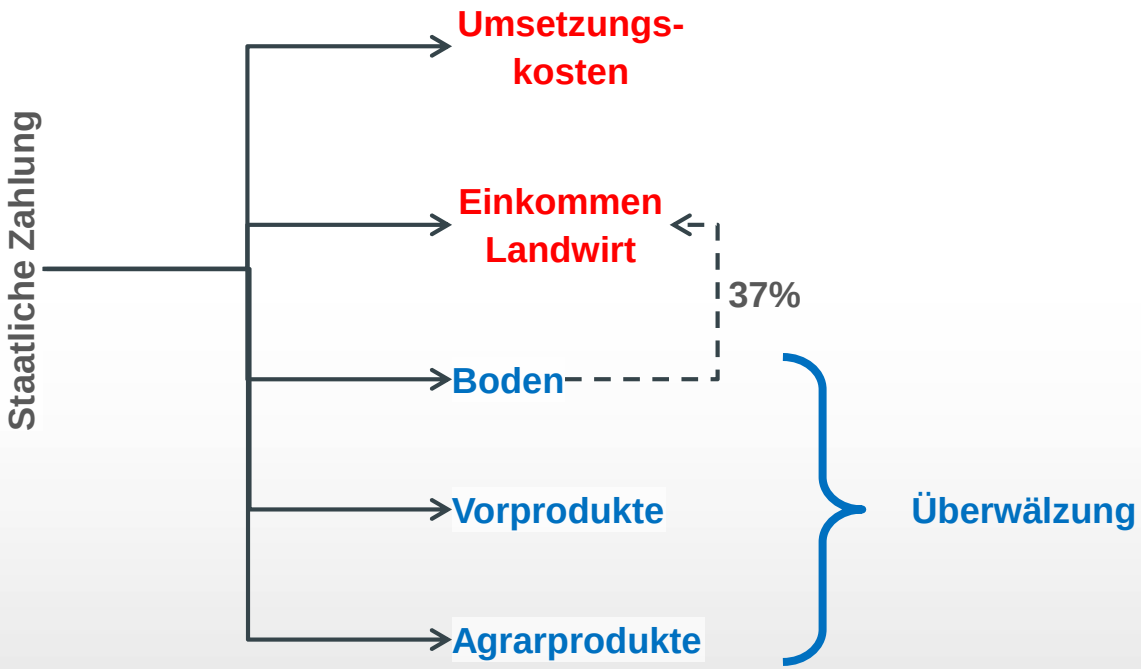
- (temporäre) Knappheiten bei Maschinen und anderen Faktoren
- Innere & äußere Verkehrslage
- Restriktionen auf Grund der Spezialisierung
- **Inwieweit sind Faktoren fix oder variabel (Arbeit & Maschinen)**
- Informationsweitergabe im Betrieb notwendig
- …

Die kostendeckende Prämie gibt es nicht.

Oder, das ganze graphisch



Was passiert, wenn man die Zahlung immer weiter erhöht?



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.
© Röder