

GAP 2023-2027: Aktuelle Herausforderungen zu Beginn der neuen Förderperiode

Sebastian Lakner

Lehrstuhl für Agrarökonomie,
Universität Rostock

02. März 2023

Online-Diskussion



02.03.2023

1. Einleitung

Ziele von CAP4GI

- Ein tieferes Verständnis der Entscheidungsprozesse von Landwirt*innen
- Förderung der Zusammenarbeit von Landwirt*innen bei Naturschutzmaßnahmen
- Die aktuelle GAP ökologisch effektiver & ökonomisch effizienter umzusetzen
- Gestaltung von zukünftigen agrarpolitischen Maßnahmen besser auf Biodiversitätsziele ausrichten zu können.



Quelle: Adelphi 2023; Beschreibung CAP4GI; <https://cap4gi.adelphi.de/de>

1. Einleitung

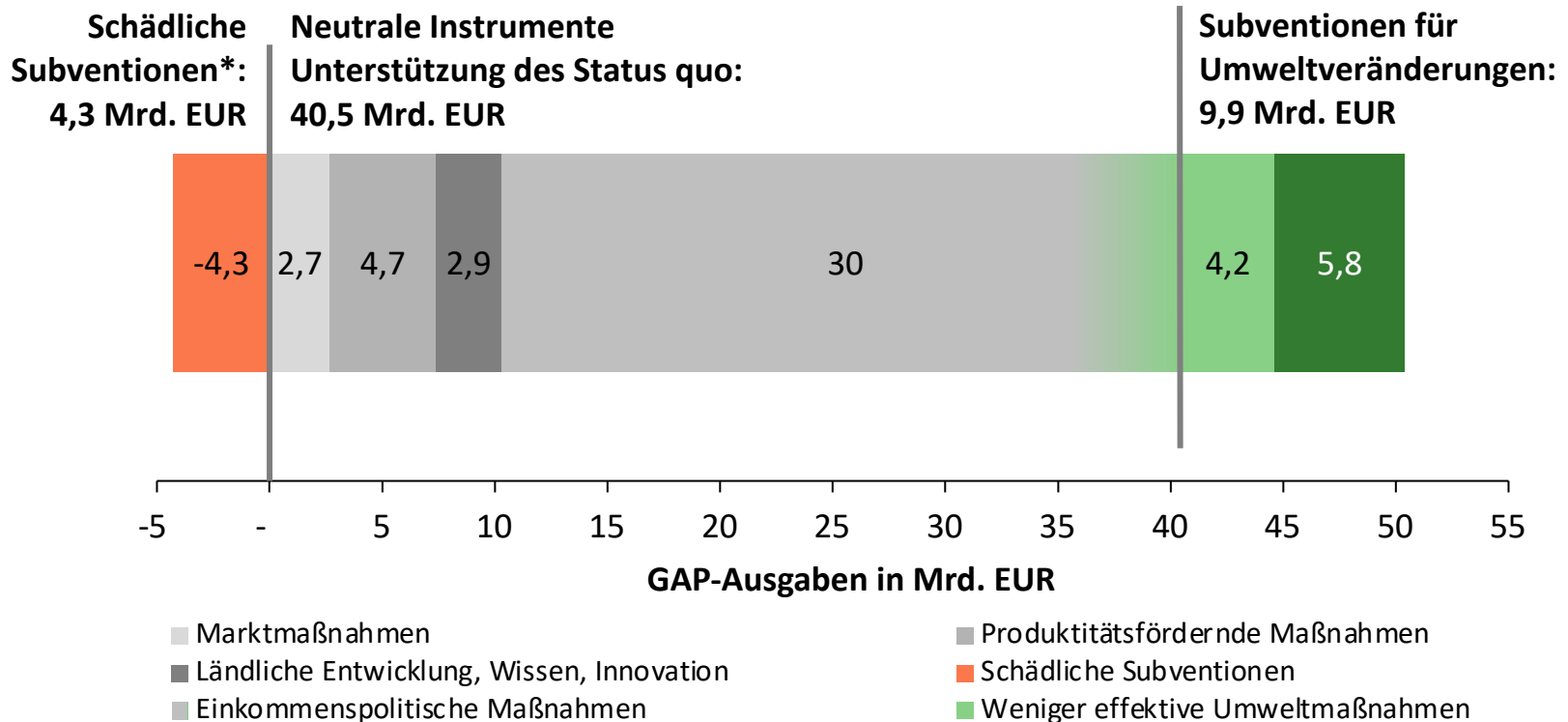
Die GAP 2018 in a nutshell?

- **Reformpfad 1992-2012** zunächst erfolgreich: Liberalisierung, Änderung Einkommenspolitik
- Seit 2013 stagniert dieser Reformpfad:
- **Transformation** als „Politik für öffentliche Güter“ stagniert
- **Begründung** für Direktzahlung fehlt weiterhin
- **Gekoppelte Zahlungen** (15%) als schädliche Subvention
- **Umweltpolitik**: wenig effektiv, ineffizient, zu wenig Budget-Anteil
- **Keine Subsidiarität**, bisher nur Flexibilität
- Die EU muss ihre **Reformfähigkeit** beweisen:
=> **Der „unsteuerbare Tanker GAP“?**
- **Die GAP auf der Suche nach dem europäischen Mehrwert?**

1. Einleitung

Aktuelle Umweltwirkung der GAP-Ausgaben?

Wirkung der GAP-Ausgaben auf die Umwelt 2021



Quelle: Eigene Berechnung; Basierend auf EU-Haushaltszahlen 2021; * Ein Teil der gekoppelten Zahlungen sind klimarelevant, vgl. Jansson et al. (2020); Applied Economic Perspectives and Policy; doi: <https://doi.org/10.1002/aep.13092>

2. GAP-Reform 2021 und deutsche Umsetzung

Die wichtigsten Reform-Elemente

1. Neues GAP-Umsetzungsmodell

- **Mehr Flexibilität** für die Mitgliedsstaaten
- **Strategiepläne** als Managementinstrument: MS verantwortlich für Umsetzung
- **Indikatoren** als Schlüsselinstrument zur Messung der politischen Leistung (Output-, Ergebnis- und Wirkungs-Indikatoren)

2. Neue GAP-Ziele

- **Neun neue Ziele**, drei davon mit Bezug zur Umwelt
- d) Klimaschutz e) Umweltschutz f) Landschaften & Biodiversität (EC 2018)

3. Die Grüne Architektur der GAP

- a) **Konditionalität**: Cross Compliance + Teile der Ökologisierung über den GLÖZ
- b) **Öko-Regelungen**: freiwilliges jährliches Umweltprogramm in der 1. Säule
- c) **Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen** (AUKM) in der II. Säule

4. Neuer mehrjähriger Finanzrahmen (MFR) 2021-2027

- Reale Kürzung der Agrarbudgets: I. Säule um - 11%, II. Säule um -28%

2. GAP-Reform 2021 und deutsche Umsetzung

Die Ziel-Systeme der GAP

Eine GAP, aber zwei Zielsysteme

Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union Artikel 39

Titel III Die Landwirtschaft und Fischerei

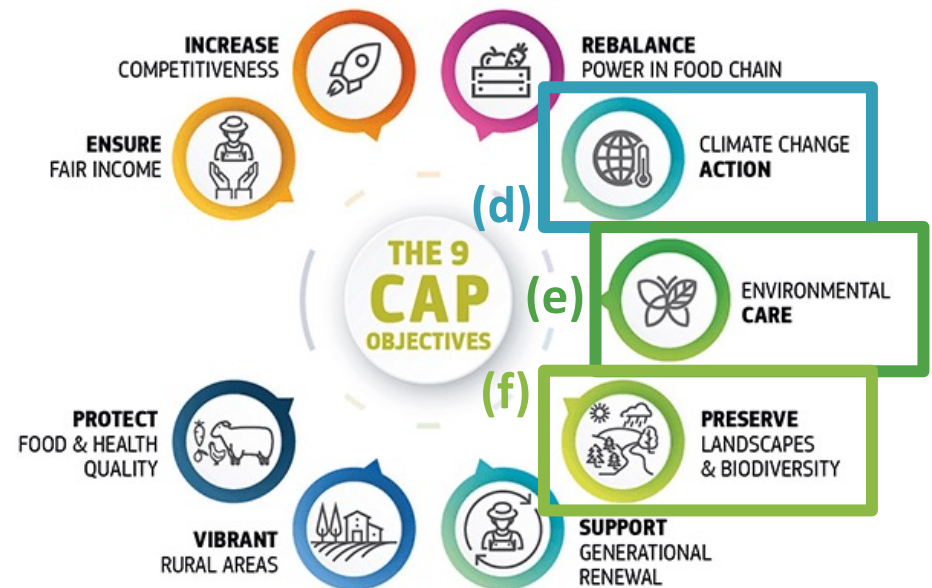
Artikel 39 (ex 33)

(1) Ziel der gemeinsamen Agrarpolitik ist es:

- a) **Steigerung der 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>

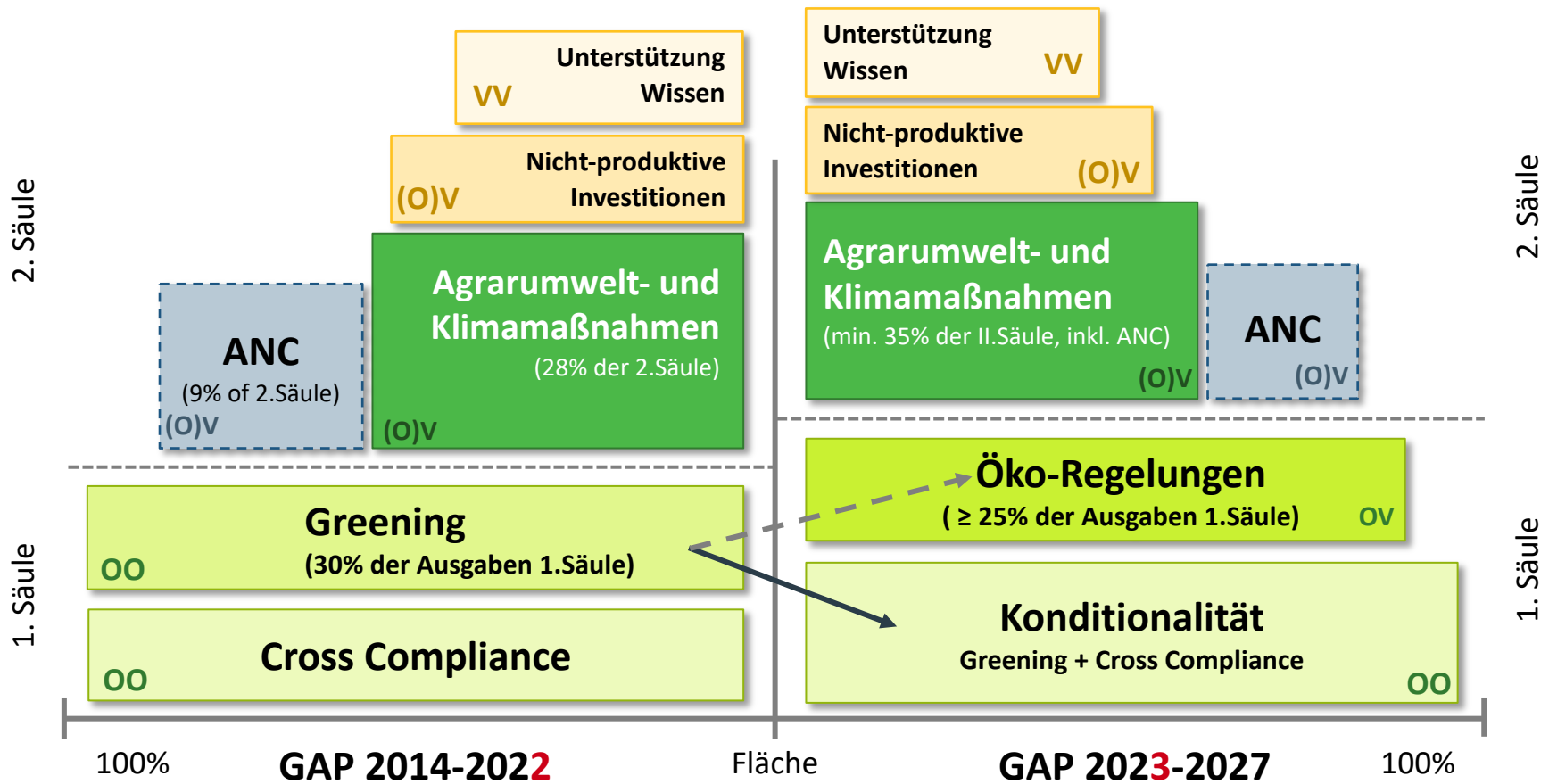
Reformentwurf GAP nach 2020, Artikel 5/6



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

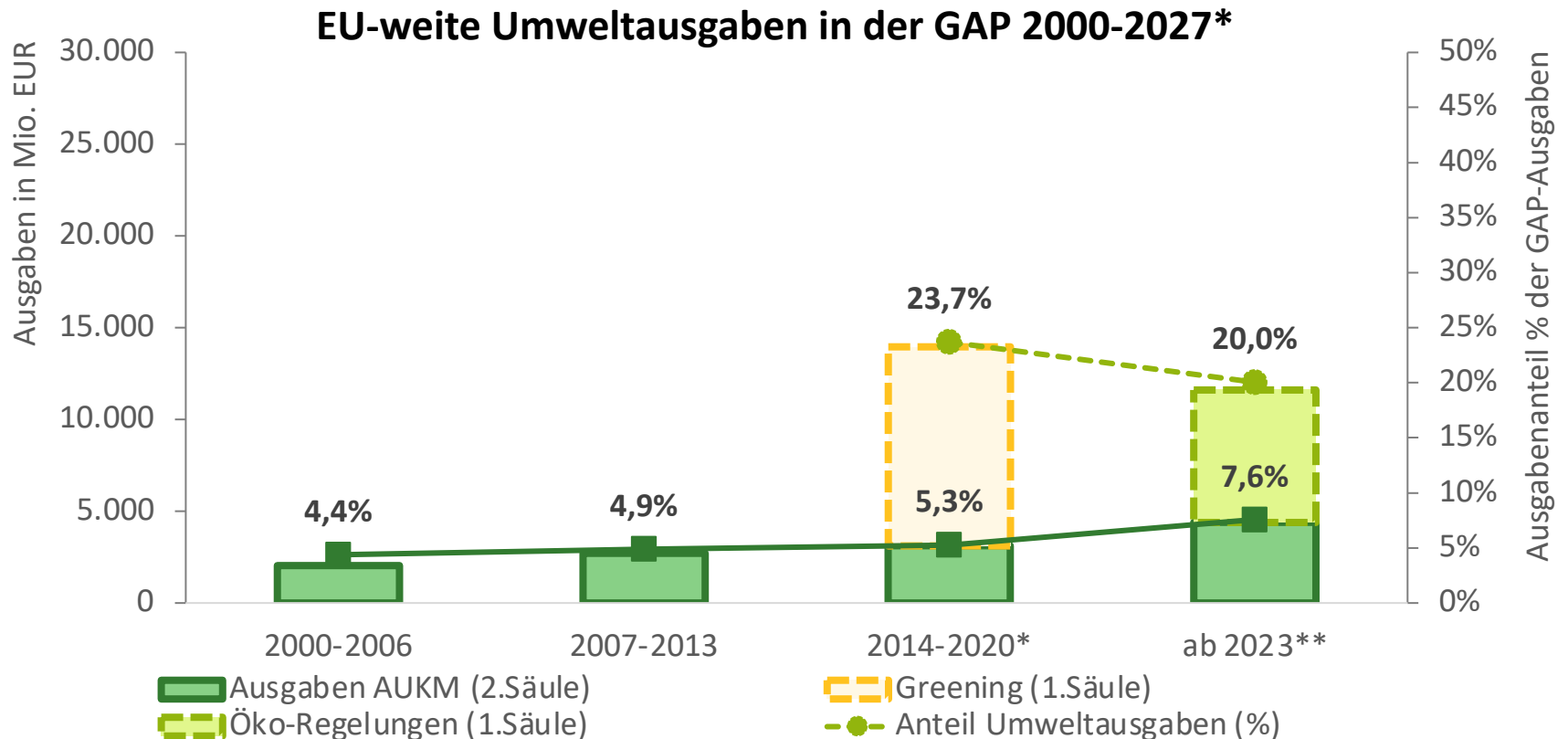
2. GAP-Reform 2021 und deutsche Umsetzung

Die neue grüne Architektur



Quelle: eigene Darstellung, auch Pe'er et al., 2022, ConLetters | ANC = Zahlung für benachteiligte Gebiete, O = Verpflichtend, V = Freiwillig

2. GAP-Reform 2021 und deutsche Umsetzung Entwicklung Umweltausgaben seit 2000



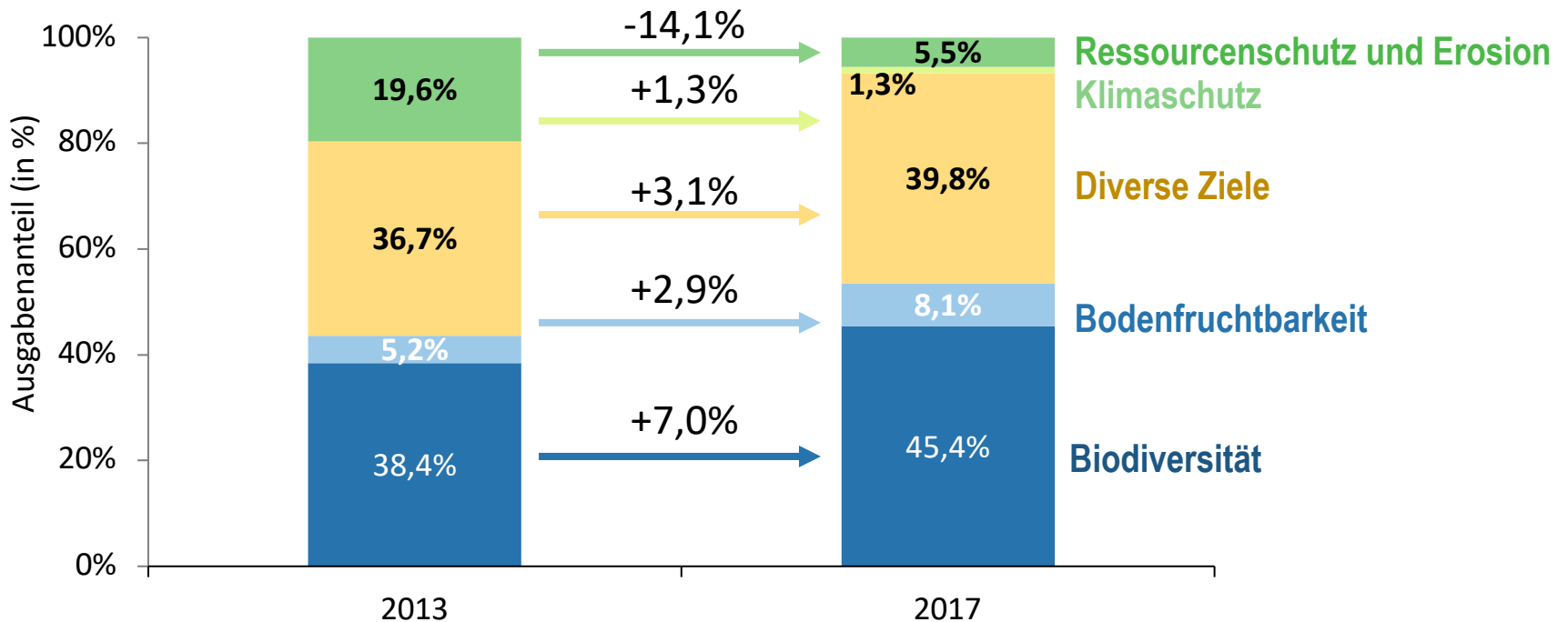
Quelle: eigene Berechnung; Daten nach Statistischem Jahrbuch Landwirtschaft 2000-2021;

* 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.

2. GAP-Reform 2021 und deutsche Umsetzung

Veränderte Ziele der AUKM 2013 u. 2017

Ausgabenanteile für verschiedenen Ziele im Rahmen der AUKM 2013 und 2017



■ Biodiversität ■ Bodenfruchtbarkeit ■ Diverse Ziele ■ Klimaschutz ■ Ressourcenschutz und Erosionsschutz

Quelle: eigene Berechnung; basierend auf Maßnahmen in BB, HE, NW, NI, RP; SH

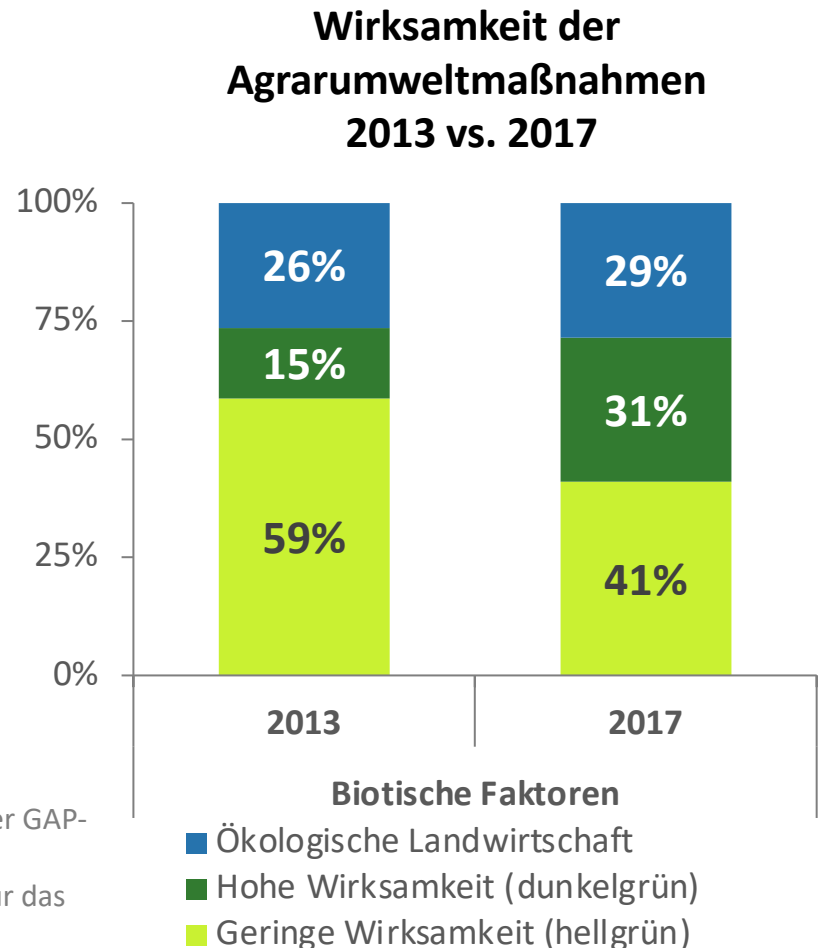
Siehe auch Röder et al. (2022): Evaluierung der GAP- Reform von 2013 aus Sicht des Umweltschutzes anhand einer Datenbankanalyse von In VeKoS-Daten der Bundesländer; Umweltbundesamt; S. 80; url:

2. GAP-Reform 2021 und deutsche Umsetzung

Erhöhte Wirksamkeit der AUKM 2014-2020

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

2. GAP-Reform 2021 und deutsche Umsetzung Instrumente der I.Säule

Junglandwirte-Prämie

44 €/ha für max. 90 ha

Umverteilungsprämie (erste Hektare)

1 bis 30 ha: 50 €/ha, 31 bis 46 ha: 30 €/ha

Greening

Anbaudiversifizierung, Grünlanderhalt
Ökologische Vorrangfläche (ÖVF)

83 €/ha*

Basisprämie

Cross Compliance:
GLÖZ = Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand,
GAB = Grundanforderungen an die Betriebsführung

171 €/ha*

Gekoppelte Zahlungen

Mutterkühe: 78 €/Tier, Schafe & Ziegen 35 €/Tier

Junglandwirte-Prämie

134 €/ha für max. 120 ha

Umverteilungsprämie (erste Hektare)

1 bis 40 ha: ca. 70 €/ha, 41 bis 60 ha: ca. 40 €/ha

Öko-Regelungen

7 freiwillige Umweltmaßnahmen auf jährlicher Basis

Ø 100 €/ha**

Einkommensgrundstützung für Nachhaltigkeit

156 €/ha

Cross Compliance + Greening:
GLÖZ = Guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand,
GAB = Grundanforderungen an die Betriebsführung

GAP 2014-2020, 2021/22

GAP 2023-2027

Quelle: aus Bethge & Lakner, in Vorbereitung; sowie BMEL 2015: Umsetzung der EU-Agrarreform in Deutschland (Ausgabe 2015): Berlin, BLE (2022): GAP kompakt 2023. *Die Prämienhöhen 2014-22 beziehen sich auf 2022. ** Die Prämie für die Ökoregelungen sind Maßnahmen-spezifisch.

3. Ukraine-Krieg: Zeitenwende in der Agrarpolitik?

Problemstellung

- **Wie kann die EU auf globale Nahrungsmittelknappheit reagieren**
- **Forderung DBV und Copa/Cogeca: Ausweitung Produktion!**
„Copa and Cogeca are asking to be able to cultivate all available land in 2022 to compensate for the blockage of Russian and Ukrainian production.“
Copa/Cogeca Presseerklärung, 6. März 2022
- **Reaktion EU-Kommission im März 2022**
- **Reaktion Özdemir (BMEL) August 2022**
- **Int. Getreideabkommen Juli 2022**
- **DE-Strategie: Aussetzung von Umweltregeln um die Produktion auszuweiten & Prüfauftrag BMUV Biokraftstoffe**
- **Messe gelesen? Ja und Nein**
Nächste GAP-Entscheidung 2023?



Leaders | War and farming

The coming food catastrophe

War is tipping a fragile world towards mass hunger. Fixing that is everyone's business



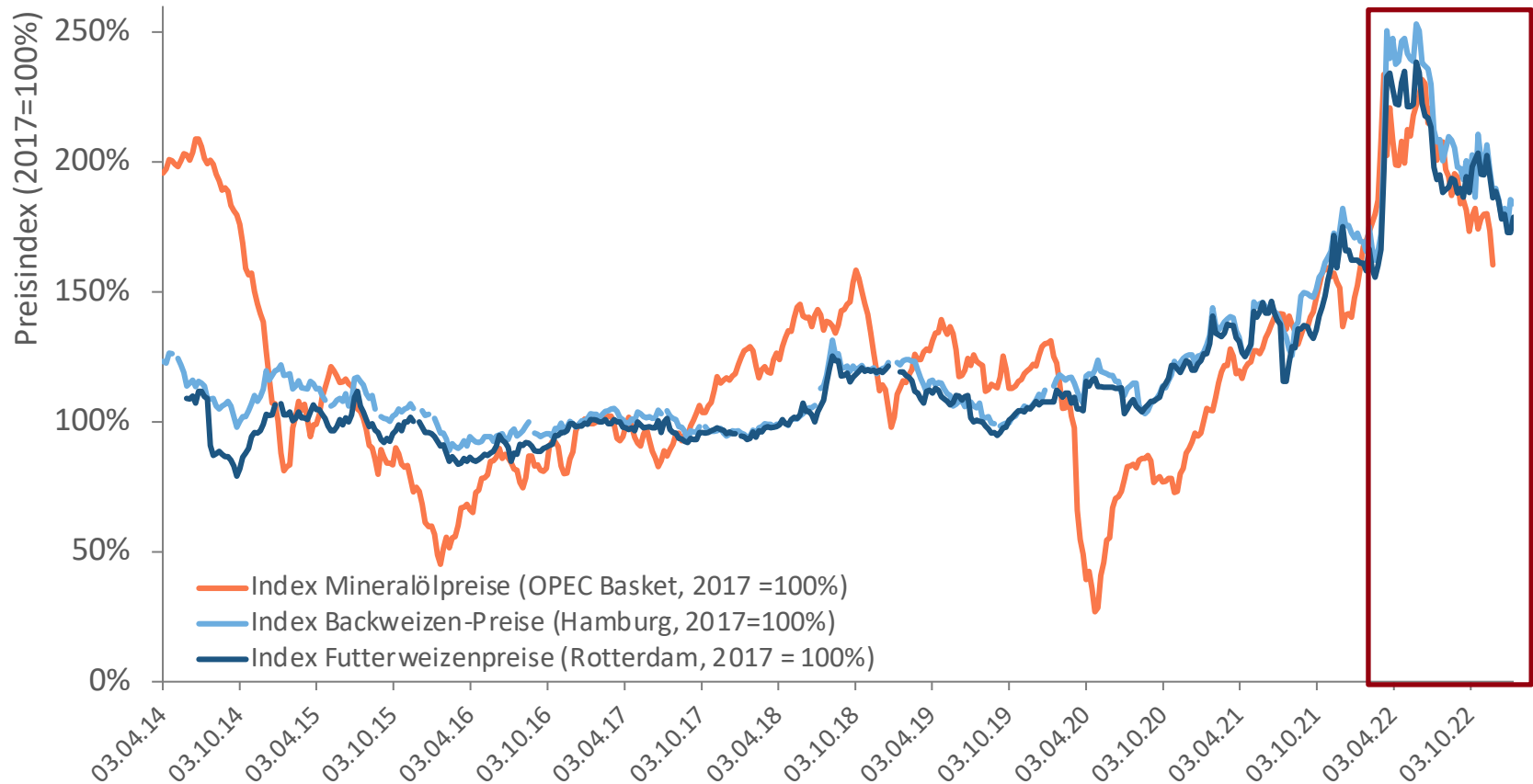
May 19th 2022 (Updated May 20th 2022)

Share

Quelle: The Economist, 19.Mai 2022

3. Ukraine-Krieg: Zeitenwende in der Agrarpolitik? Langfristige Preisentwicklung seit 2014

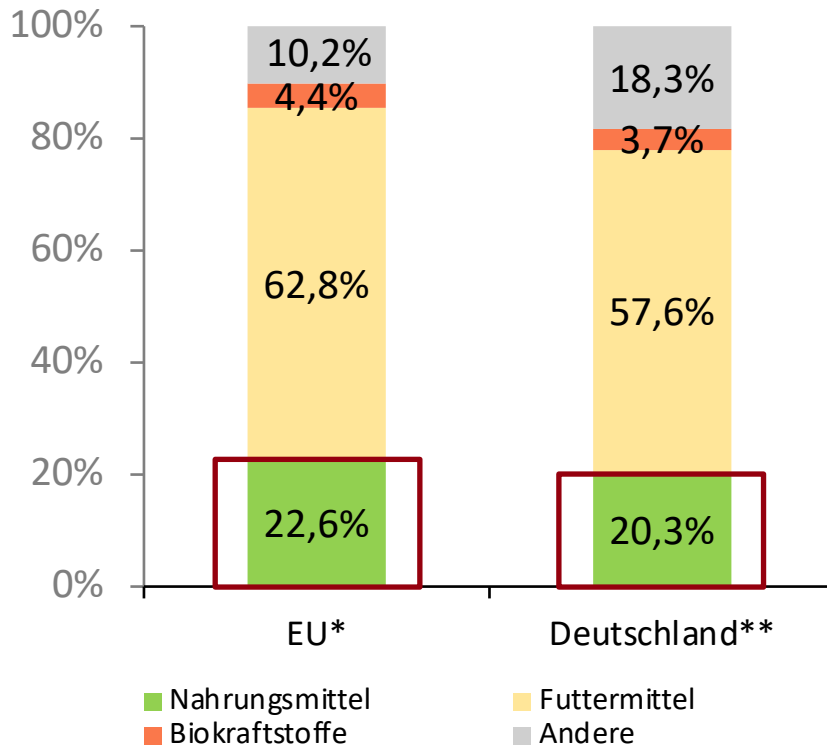
Preisentwicklung von Mineralöl und Weizen 2014-2022



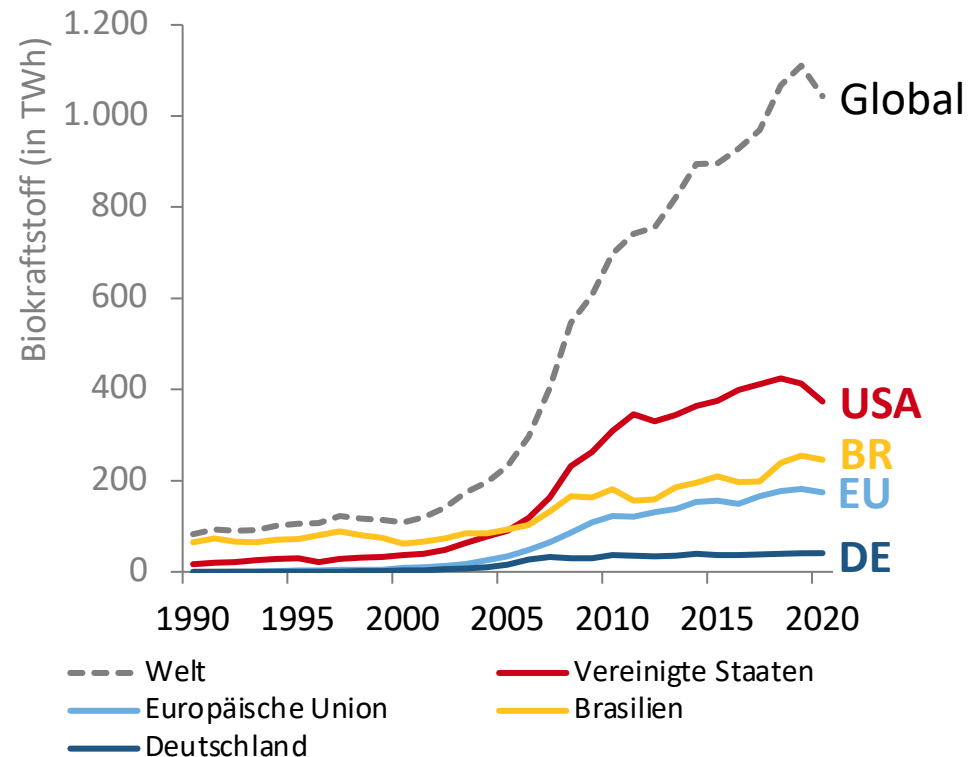
Quelle: eigene Darstellung, Daten EU-Kommission 2022 Daten für Back- und Futterweizen; sowie des Mineralölwirtschaftsverband 2022

3. Ukraine-Krieg: Zeitenwende in der Agrarpolitik Ursache der Knappheit?

**Verwendung von Getreide
in DE & EU 2020/21**



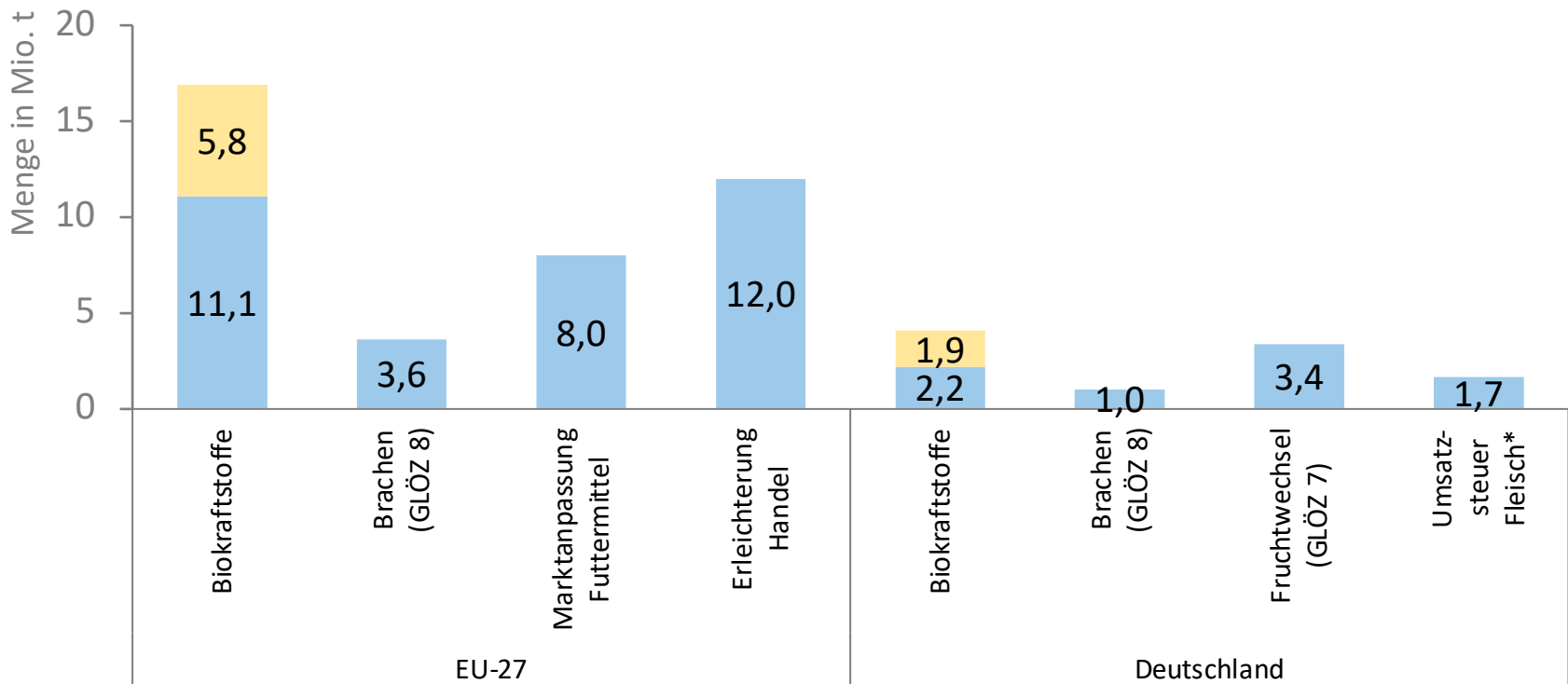
**Globaler Ausbau
der Biokraftstoffe**



Quellen: Abb. 1: eigene Berechnung nach *Daten EU für 2020/21 nach EU-Kommission: Cereals statistics, url: <https://bit.ly/3EYSxvT>; und **Daten DE für 2019/20; nach BMEL-Statistik, Tabelle SJT-4021100-0000; Abb. 2: Our World in Data (2022).

3. Ukraine-Krieg: Zeitenwende in der Agrarpolitik

Geschätzte Potenziale Handlungsoptionen



■ Getreide inkl. Mais (Mio. t) ■ Rapsöl (Mio. t)

*) Reduktion zusätzlich zur Marktanpassung aufgrund gestiegener Preise für Futtermittel (für D nicht dargestellt)

Quelle: Lakner, Klümper & Mensah 2022: Ukraine-Krieg und globale Lebensmittelversorgung: Auswirkungen und agrarpolitische Handlungsoptionen; Studie für Martin Häusling

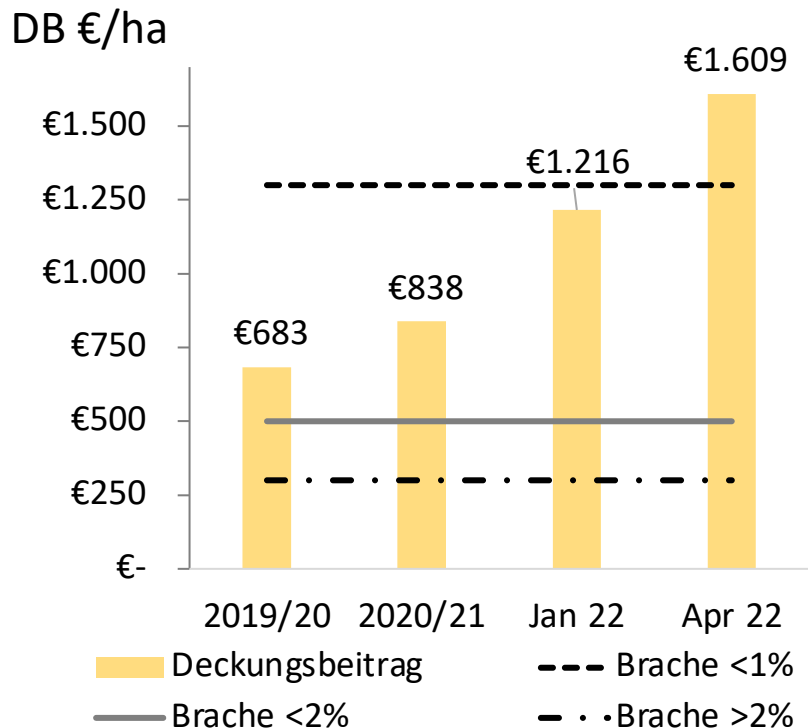
3. Ukraine-Krieg: Zeitenwende in der Agrarpolitik? Aussetzen der Brachfläche (GLÖZ 8) sinnvoll?

- **Erfahrung mit Brachen seit 1988** => „Stilllegung“ (Firbank et al. 2003)
- Seit 2014: Als **Ökologische Vorrangfläche** (=> Greening), sowie in AUKM
- **Ziel der Brachflächen:** Positive Umwelteffekte (Biodiversität, Nährstoffe, Bodenfruchtbarkeit)
- **Effektive Maßnahme** Erhalt der Biodiversität (Henderson et al. 2000; Pe'er et al. 2017)
- **Rückgang Biodiversität:** Auslaufen sog. Stilllegung 2007/8? (Traba & Morales 2019)
- **Effektivität** v.a. in ausgeräumten Landschaften (Tschardt et al. 2010)
- **Regulationsfunktion u Pufferfunktion** in Agrarökosystemen
- **Geringes Produktionspotenzial** (regional u. betrieblich) (Lakner et al. 2018; Röder et al. 2019; Lake et al. 2020)

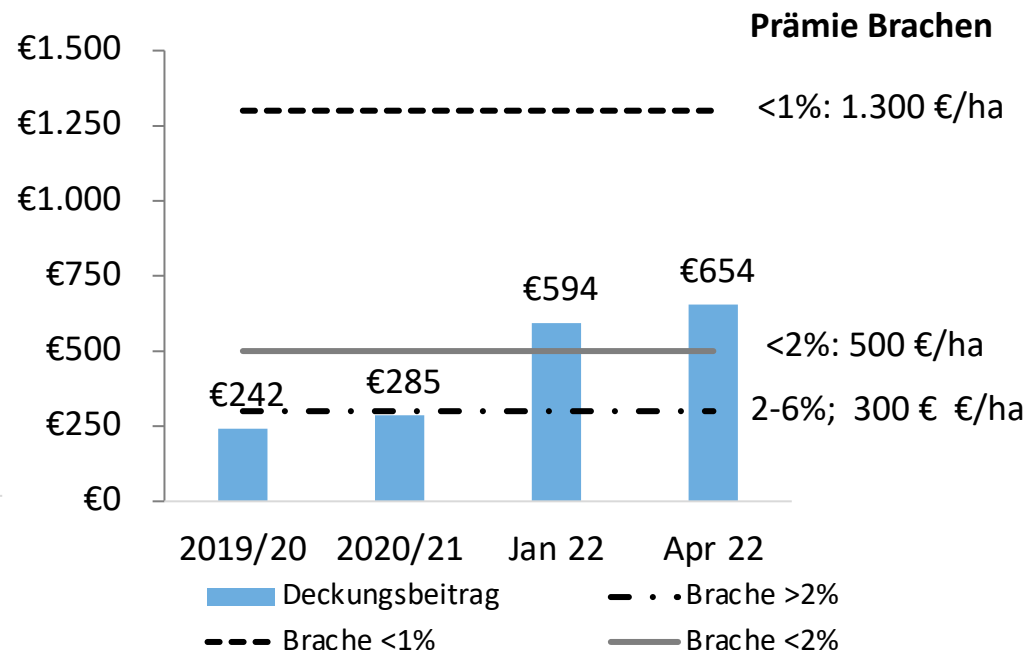
Quellen: Lakner, Klümper & Mensah 2022: Ukraine-Krieg und globale Lebensmittelversorgung: Auswirkungen und agrarpolitische Handlungsoptionen; Studie für Martin Häusling; sowie Lakner 2023b: Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft (EL-Ausschuss) des Deutschen Bundestags am 16. Mai 2022 zum Antrag der CDU/CSU-Fraktion:

3. Ukraine-Krieg: Zeitenwende in der Agrarpolitik? Problem der Teilnahme an Öko-Regelungen

Vergleich Winterweizen mit Prämie
Biodiversitätsfläche (8,5 t)



Vergleich Winterroggen mit Prämie
Biodiversitätsfläche (Ertrag 5,5 t)



Quelle: eigene Berechnung. Beispiel nach Daten der LfL Bayern; Erträge „typisch“ für Mecklenburg-Vorpommern, nicht repräsentativ.

4. Diskussion und Schlussfolgerungen

Aktuelle Herausforderungen

1. Problem der Teilnahme: Aktuelle Prämien passen aktuell nicht

- ⇒ **Teilnahme:** Öko-Regelungen vmtl. schwierig, bei AUKM ggf. etwas besser(?)
- ⇒ **Eine Prämienanpassung** der Öko-Regelungen für höhere Teilnahme notwendig
- ⇒ **Finanzielle Verschiebung** und **Priorisierung** innerhalb der Öko-Regelungen?

2. Verschiebung der Aufmerksamkeit & des politischen Narrativs

- ⇒ **Post-faktische Erzählung:** „Wir brauchen mehr Produktion!“
- ⇒ **Fakt ist jedoch:** Unser Konsum ist auch Ursache der globalen Knappheit
- ⇒ **Handlungsoptionen:** *Kurzfristig* Aussetzen Biokraftstoffe, *mittelfristig* Umbau der Tierhaltung/Reduktion; Debatte Fleischkonsum

3. Aussetzen von GLÖZ 8 war ein Fehler

- ⇒ **Die Brachen-Verpflichtung (GLÖZ 8)** als Gewinner-Option aus Naturschutzsicht
- ⇒ GLÖZ 8 **ordnungspolitisch** umstritten, **große Skepsis** im Berufsstand
- ⇒ Die Umsetzung könnte ab 2024 erfolgen, später freiwillige Förderung sinnvoller

4. Diskussion und Schlussfolgerungen Aktuelle Herausforderungen (Forts.)

4. Skepsis im Berufsstand:

- ⇒ Aufgabe (Agrar-)Wissenschaft: Vorteile der Branche **kommunizieren!**
- ⇒ Aufgabe Politik: Ziele GAP-Reform **kommunizieren**: Funktion von GLÖZ 8?
- ⇒ **Andere Lösungen und Instrumente** für Agrarumweltpolitik erarbeiten
- ⇒ Hier Rolle von **CAP4GI**: **Diskussion von Lösungen mit Praxis!**

5. Es führt kein Weg an der Adressierung der großen Krisen vorbei

- ⇒ Umweltrisiken sind global ein **Risiko für globale Ernährungssicherheit**
- ⇒ Unser Konsum ist **Teil des Problems**, aber auch **der Lösung**
- ⇒ Wir brauchen eine **faire gesellschaftliche Debatte**, nicht die Probleme in der Landwirtschaft ablädt, sondern die gesamte Gesellschaft in die Pflicht nimmt.



Danke für die Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Sebastian Lakner
Universität Rostock

 @SebastianLakner

 <http://slakner.wordpress.com>

CAP4GI 
GAP für vielfältige Landschaften