

Wege zu einer besseren GAP

effektiv für die Artenvielfalt ...
und attraktiv für die Landwirtschaft

Sebastian Lakner

Lehrstuhl für Agrarökonomie,
Universität Rostock

12.März 2025

Landesplattform Thüringen, Erfurt

CAP4GI 
GAP für vielfältige Landschaften



1. Einleitung

Science: Where have all the insects gone?

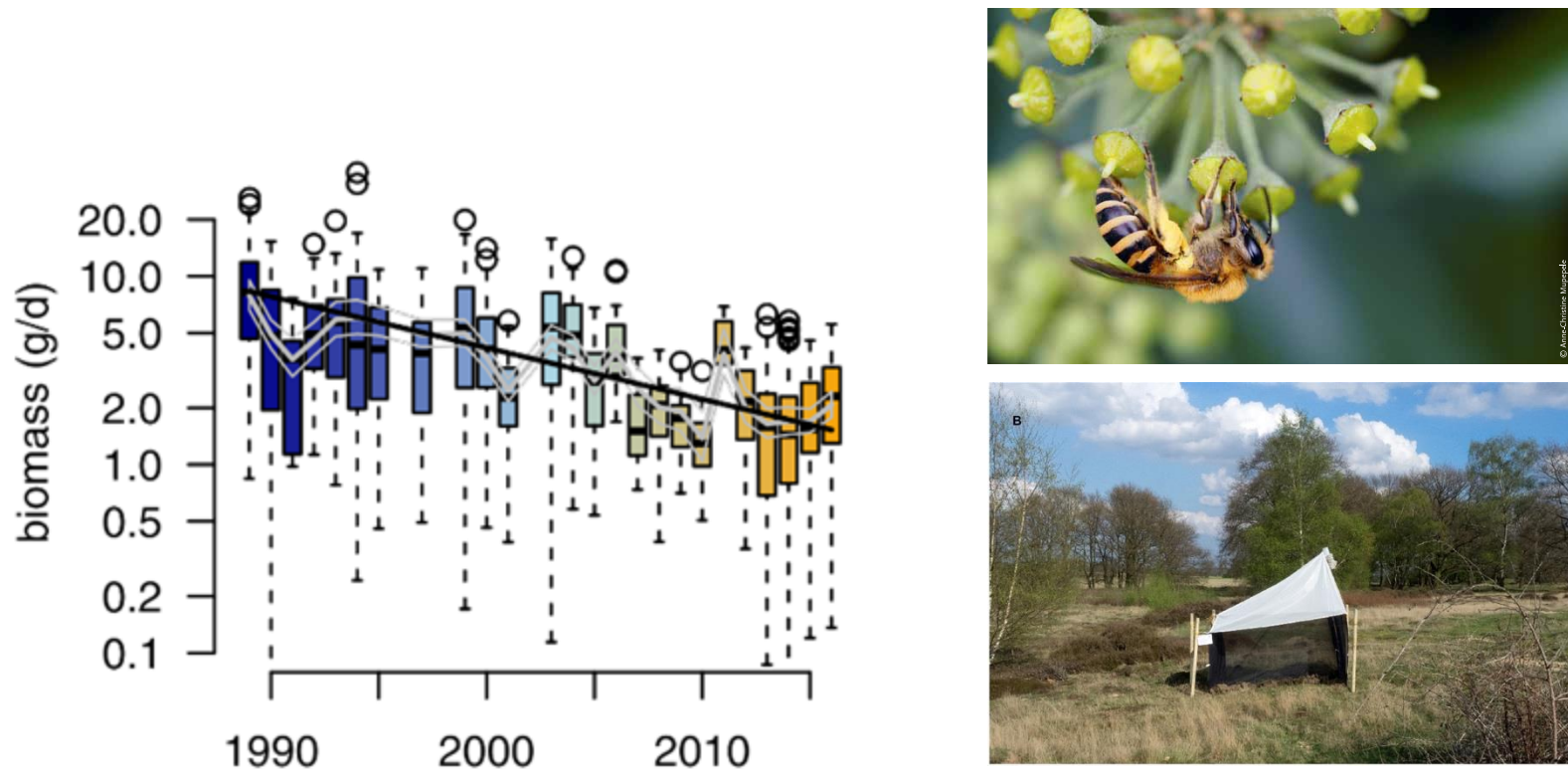


Abb: Zeitliche Verteilung von Insekten-Biomasse in 63 Naturschutzgebieten 1990-2013

Quelle: Hallmann CA, Sorg M, Jongejans E, Siepel H, Hofland N, et al. (2017) More than 75 percent decline over 27 years in total flying insect biomass in protected areas. PLOS ONE 12(10): e0185809. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0185809>
see also <http://www.sciencemag.org/news/2017/05/where-have-all-insects-gone>

1. Einleitung

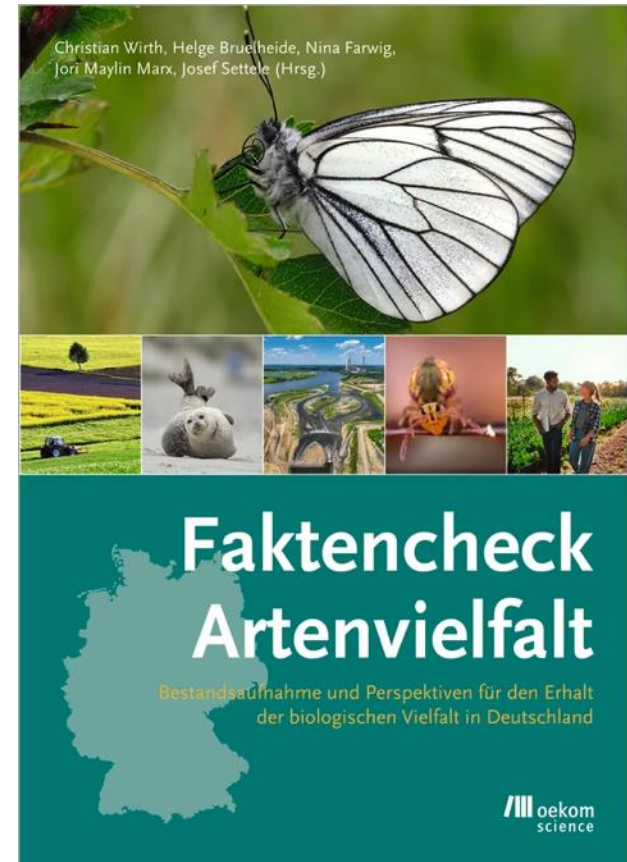
Biodiversität in der Agrarlandschaft

Zustand der Artenvielfalt in Agrar- und Offenlandschaft (Kapitel 3)

- Zahlreiche Arten im Agrar- und Offenland gefährdet, mit Varianz zw. Artengruppen
- Überwiegende Zahl der Biotope mit negativem Trend im Zustand

Intensität der Bewirtschaftung als wichtiger Treiber

- Fehlende grüne Infrastruktur (Hecken, Brachen)
- Einträge von Nährstoffen, Pflanzenschutzmittel, sowie enge Fruchtfolgen



Quelle: eigene Darstellung, basierend aus Kapitel 3, S.218-220 in Wirth et al. 2024, OEKOM-Verlag;
<https://www.oekom.de/buch/faktencheck-artenvielfalt-9783987260957>

1. Einleitung

Ziele von CAP4GI

- Ein tieferes Verständnis der **Entscheidungsprozesse** von Landwirt*innen
- Förderung der **Zusammenarbeit von Landwirt*innen** bei Naturschutzmaßnahmen
- **Modelle** für die ökologischen und sozio-ökonomischen Wirkungen der GAP
- 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>

2. Der GAP-Reformpfad

Hauptziele des Reformpfades

Des GAP-Reformpfades seit 1992

Serie von Reformen => Änderung der Instrumente zum Abbau grober Marktverzerrungen, steigenden Budgetkosten sowie internationalen Handelshemmnissen (GATT Uruguay-Runde 1986-94) Wesentlichen Rahmenbedingungen geändert hat.

1. Marktliberalisierung
2. Änderung der Einkommenspolitik
3. Stabilisierung EU-Finzen & Kürzung des Agrarhaushaltes
4. Stärkere Ausrichtung der GAP auf Agrarumweltziele
5. Stärkung der Politik für die ländlichen Räume

2. Der GAP-Reformpfad

Reformen und Instrumente bis 2023



Quelle: eigene Darstellung; Aus Lakner & Röder 2024: Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU: Flaggschiff-Politik oder ewige Reformruine? **Wirtschaftsdienst** 3/2024. **Hinweis:** Es wird immer das Jahr der Implementierung der Reform genannt.

2. Der GAP-Reformpfad

Aktuelle GAP-Instrumente & Bewertung

1. Säule

Direktzahlungen* & Konditionalität	Deutliche Kürzung. Wirksamkeit Umweltauflagen? Begründung Direktzahlungen? Ausstieg : Pachtmarktdilemma
Umverteilung	Gleicht Strukturnachteile nicht aus? Begründung unklar.
Junglandwirte-Prämie	Kann man machen, ... aber warum dann nach Hektaren gestaffelt?
Gekoppelte Zahlungen	Potenziell marktverzerrend , in DE wenig(er) problematisch
Öko-Regelungen	Jährliche Maßnahmen, Teilnahme bisher mäßig, 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, wichtige Ergänzung zu AUKM/ÖR
Ausgleichszulage	Fragwürdige regionale Direktzahlungen ohne Steuerungsfunktion
Dorfentwicklung	Mitunter sinnvoll, aber eher als Teil der Regionalpolitik

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

2. Der GAP-Reformpfad

Rolle der Agrarumweltpolitik

Konditionalität (Cross-Compliance & Greening-Regeln)

- Seit 2000 **EU-weit** Bindung von Ordnungsrecht an die Direktzahlungen
- Guter landwirtschaftlicher & ökologischer Zustand (GLÖZ)
- Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB)

Öko-Regelungen

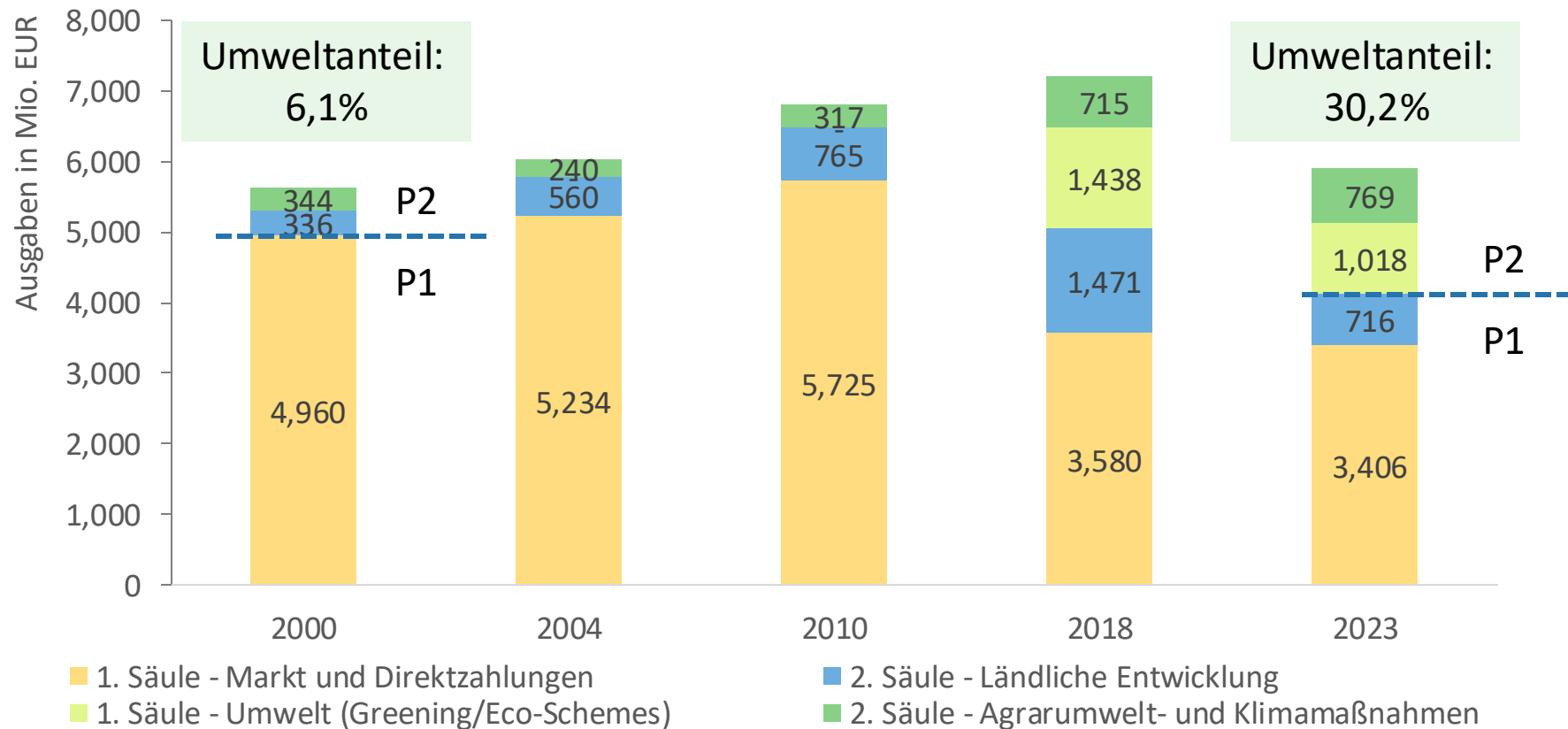
- Seit 2023, ein- bis mehrjährige Verträge mit einfachen Maßnahmen
- **Programmiert in der vom Bund**, ca. 23% der 1.Säule

Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

- Seit 1986, freiwillige mehrjährige Verträge in der 2.Säule
- Teilweise recht spezifisch, Umsetzung anspruchsvoll (Bürokratie), hohe Prämien
- **Programmiert durch die Bundesländer**, ko-finanziert durch den Bund und EU
=> ca. 47% der 2.Säule

2. Der GAP-Reformpfad

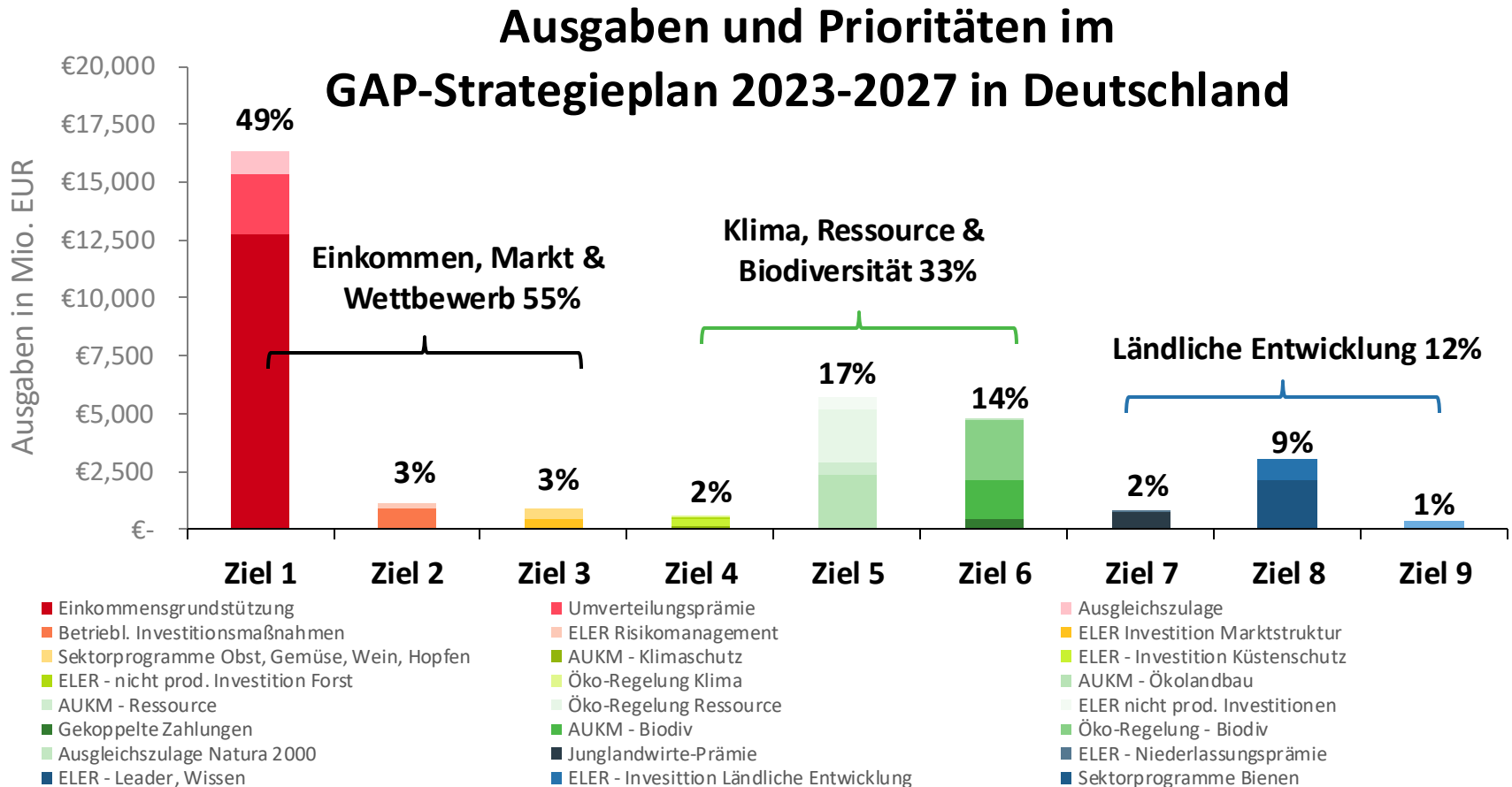
GAP-Umweltausgaben im Zeitablauf (2)



Quelle: eigene Berechnung nach Statistischem Jahrbuch Landwirtschaft 2001, 2005, 2011, 2020, and BMEL 2022

2. Der GAP-Reformpfad

Aktuelle Prioritäten der GAP-Ausgaben?



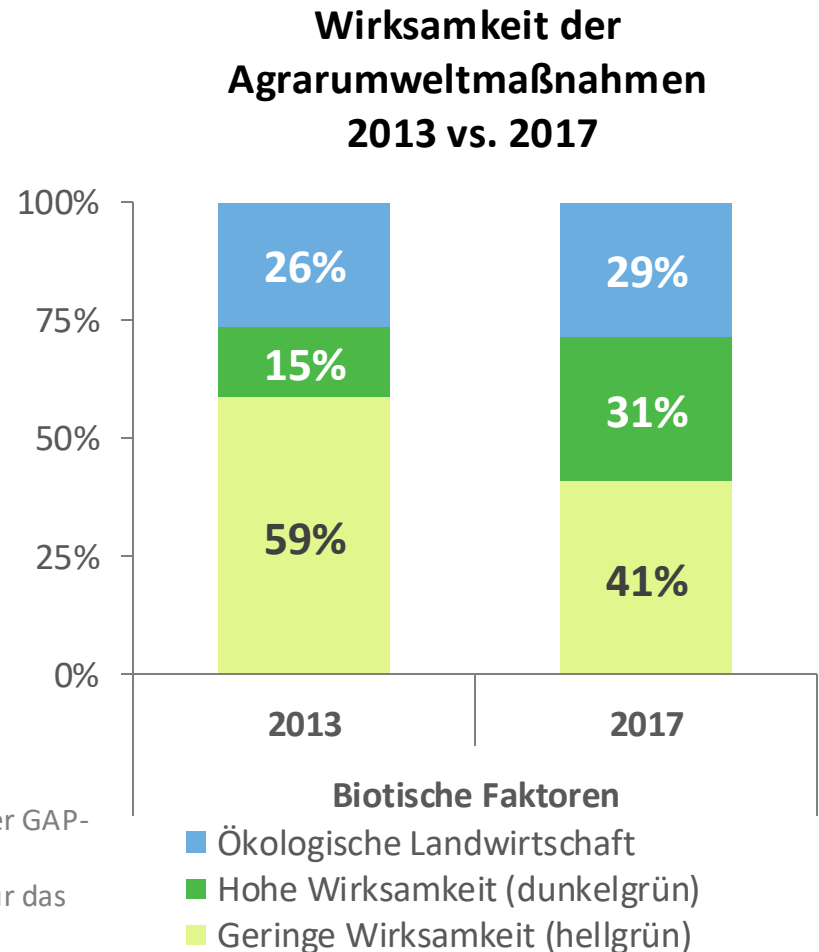
Quelle: aus Lakner: Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU - Vergangenheit, Reformen und Gegenwart, Springer|Gabler, in Vorbereitung
 Daten nach BMEL vgl. <https://www.bmel.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-dashboard.html>

2. Der GAP-Reformpfad

Abschätzung der Wirksamkeit AUKM

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. Änderungen der SP-Verordnung 2024

Details der Änderungen im Mai 2024

Die **Änderungen der SP-Verordnung** (Beschlossen am 13.05.2024)

Keine **Folgeabschätzung**, keine umfassende **Stakeholder-Anhörung**

- **GLÖZ 1: Grünlandumbruch in größerem Umfang (10%) möglich**
- **GLÖZ 6: Bodenbedeckung flexibler**
- **GLÖZ 7: Möglichkeit der Anbaudiversifizierung**
=> Fruchtfolge flexibler, d.h. Anbau in Selbstfolge möglich
- **GLÖZ 8: 4% nicht produktive Fläche (Brache) gestrichen**
=> Die Mitgliedsstaaten werden aufgefordert, über Öko-Regelungen Angebote zu machen. Aber keine Ahnung wie.
- **Keine Kontrolle bei Betrieben < 10 Hektar**
=> lt. Komm ca. 65% der GAP-Begünstigten
=> lt. Eurostat sogar 76% der Betriebe, EU-weit mit 11% der Fläche

3. Änderungen der SP-Verordnung 2024 Ad-hoc Abschätzung der Auswirkungen

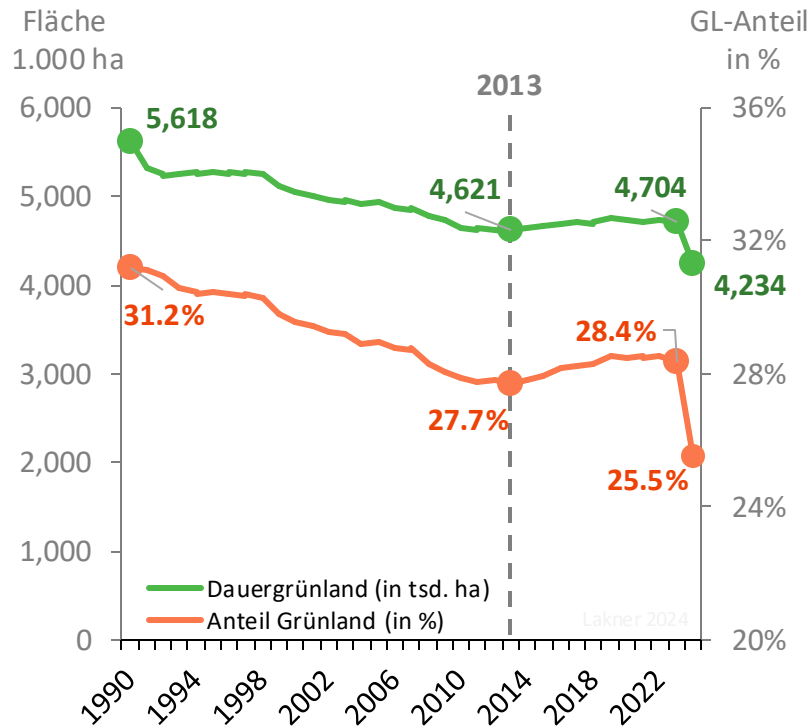


Abb.1: Mögliche Entwicklung des Grünlands und des Grünlandanteils 1990-2023

Quelle: eig. Berechnung, Daten von Destatis 1995, 2012, 2019-24, Die Zahl für 2024 entspricht einem Umbruch von 10%

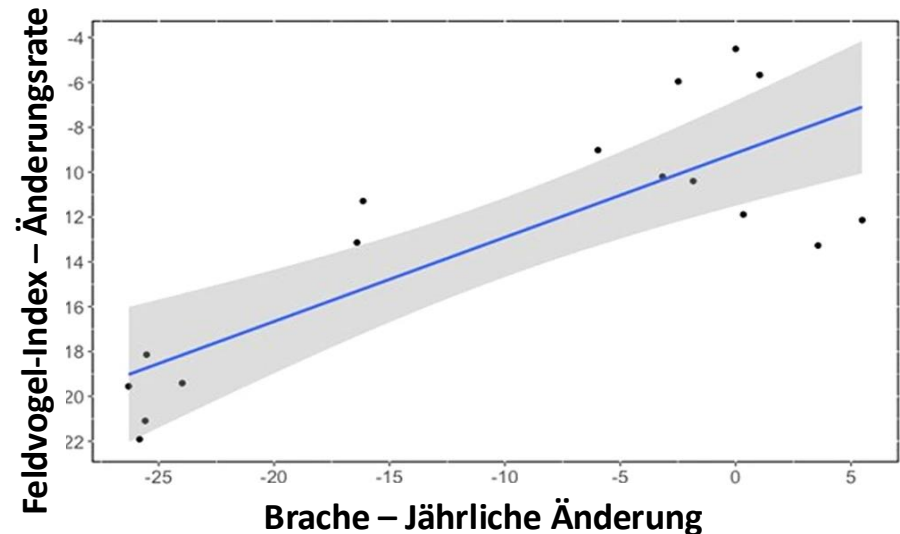


Abb.1: Verhältnis zwischen Artenvorkommen und Brachen in Spanien 2002-2007

Indikator: Feldvögel (adjusted R² = 0.644; p < 0.001)

Quelle: aus Traba & Morales 2019:

doi: <https://doi.org/10.1038/s41598-019-45854-0>

4. Die GAP am Scheideweg? Paradoxa der Agrarumweltförderung

- 1. Förderung von öffentlichen Leistungen:**
=> Wie Einkommen generieren mit Kosten-orientierten Prämien?
- 2. Effektive Maßnahmen** erfordern hohe Kontroll- und Verwaltungsausgaben => Ineffizienz vorprogrammiert?
- 3. Biodiversität hängt von Landschaftsqualität** ab:
Wie koordinieren wir Einzelbetriebe, wenn weiterhin einzelne Maßnahmen gefördert werden und nicht Ergebnisse?
- 4. Umweltziele** v.a. auf **Eigentumsflächen** möglich:
Marginale Standorte häufig über Pacht bewirtschaftet.
(...empirisch prüfen!?)
- 5. Wie Umweltziele auf Betrieben verankern**, wenn Landwirt*innen v.a. „Produktion von Agrargütern“ als eigenes Ziel verfolgen?

4. Die GAP am Scheideweg?

Wie weiter mit der Agrarumweltpolitik?

- **EU-Wettbewerbsfähigkeit** bei nationalen Umwelt-Alleingängen:
Bei ambitionierter Umsetzung droht eine „Insellösung“
=> Wie kommen wir zu einem „level-playing field“ in der EU-27?
- **Brachen-Debatte: A never ending story...**
Ordnungsrecht wird über Basisprämie durchgesetzt.
Bei weiteren Kürzungen fehlt Kontrollmechanismus.
Andererseits: Wirkung Basisprämie begrenzt => GLÖZ 8-Streichung
- **Die „Vereinfachungen“** könnten der **Anfang vom Ende der Direktzahlungen** sein, oder Umweltregeln kommen zurück?
- **Föderalismus:** Die Öko-Regelungen können Game-Changer werden
Aber: Aktuell stehen in der föderalen Debatte v.a. Einheitsprämien und Umverteilungsdebatten den effizienten Lösungen im Weg

5. Diskussion und Schlussfolgerungen

Praktische Optionen für eine Verbesserung

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



- 3. Planung auf Landschaftsebene
- 4. Kollektive Umsetzung



- 5. Gemeinwohlprämie
Punktemodell (DVL)



- 6. Ergebnis-orientierte AUKM
- 7. Naturschutz Beratung



- 8. "Eh-Da-Flächen" / Wegränder



- 9. Ausbau des Marktes für
Naturschutz-Produkte



5. Diskussion und Schlussfolgerungen

Praktische Optionen für eine Verbesserung

Kooperatives Model

- **Vorteil:** Motivation, Planung größerer Einheiten, Kooperation beliebt! Landwirt*innen, NGOs, interessierte Bürger. Weniger **Verwaltung?**
- **Nachteil:** Wer stellt Fachlichkeit sicher? Bringt es wirklich Umweltvorteile?

DVL-Punktemodell

- **Vorteil:** Punkte = Steuerungsinstrument, bildet Leistungen ab
AUKM a la Carte: Betriebe wählen aus nach Punkten => Beliebt!
- **Nachteil:** Punktwert nach Ökologie oder Ökonomie?
Weiterhin klass. Naturschutz- oder Agrarumweltmaßnahmen notwendig

Modell Naturschutzmanager

- **Vorteil:** Kümmerer vor Ort, Sorgt für Verwaltung, Beratung für Betriebe; Kompatibel mit AUKM- /ÖR-Förderung; Spatz in Hand vs. Taube auf Dach?
- **Nachteil:** Personalkosten, Projekt läuft, was dann?

Mehr zum Lesen...

DOI: 10.2478/wd-2024-0047

Scienceto

Zeitgespräch

Wirtschaftswissenschaften, 2024, 19(05), 159-164
JEL: Q15, O15, O07

Sebastian Lakner, Norbert Röder

Die Gemeinsame Agrarpolitik der EU: Flaggschiff-Politik oder ewige Reformruine?

Die Proteste der Landwirte in den vergangenen Wochen haben die Frage nach der Art und den Zielen der landwirtschaftlichen Subventionen in den Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit gerückt (vgl. Tabelle 1). Hinsichtlich des politischen Gestaltungsspielraumes auf nationaler Ebene sind drei Bereiche zu unterscheiden. De-facto bestehen relativ hohe Freiheitsgrade bei der Agrarpolitik, hier handelt es sich um laufende gesetzliche Verpflichtungen vor allem zur Stabilisierung der Alterssicherung. Höhere Freiheitsgrade gibt es bei der Ausgestaltung der nationalen Subventionen oder Steuererleichterungen. Der größte Anteil der Agrarsubventionen (7,2 Mrd. Euro) wird über die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) gewährt. Auch hier bestehen erhebliche inhaltliche Gestaltungsspielräume, allerdings sind diese komplex über die europäische, nationale und bundesstaatliche Ebene verteilt. Gerade bei der GAP stellt sich die Frage, wie diese Zahlungen national zu begründen sind. Ein Blick in die jüngere Geschichte der GAP zeigt, dass seit 1992 zahlreiche Reformen stattgefunden haben, deren Ziele einerseits in einer Liberalisierung einer protektionistischen Politik und andererseits in der Bindung öffentlicher Mittel an gesellschaftliche Leistungen bestand.

Die agrar- und umweltwissenschaftliche Forschung der vergangenen 30 Jahre zeigt sehr deutlich, dass zahlreiche Umweltprobleme von der Landwirtschaft (mitverantwortlich) sind. Die Antivitalität ist rückläufig, die Landwirtschaft trägt zum Klimawandel bei, ist jedoch selbst auch betroffen von Wetterextremen, Nährstoffüberschüssen auf regionaler Ebene, aquatischen Ökosystemen, hat die Landwirtschaft negative Auswirkungen auf die Ökosystemleistungen und das Grundwasser. Aus wissenschaftlicher Sicht besteht ein erheblicher Bedarf an einer ökologischen Transformation, den die Landwirtschaft nur mit einer gesamtgesellschaftlichen Unterstützung leisten kann (Leopoldina, 2020; KZL, 2021).

Beschreibung des Reformprozesses der GAP seit 1992

Die GAP wurde zwischen den Gründungsmitgliedern der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) ausgehandelt.

© Der/die Autor/in 2024. Open Access. Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft

Prof. Dr. Sebastian Lakner ist Professor für Agrarökonomie an der Agrar- und Umweltwissenschaftlichen Fakultät der Universität Rostock.

Dr. Norbert Röder ist Wissenschaftler am Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen in Braunschweig.

159

DISKUSSION



Bauernproteste gegen Kürzungen beim Agrardiesel auf dem Marktplatz in Rostock am 8. Januar 2024

STREIT UM DEN AGRARDIESEL WAS STECKT HINTER DEN PROTESTEN?

HINTERGRUND: WAS BEDEUTET DIE AGRARDIESELERSTATTUNG?

Die Agrardieselerstattung ist eine Form der Subventionierung, bei der den Betreibern ein Teil der Dieselseuer rückentstattet wird. Technisch betrachtet gibt es zwischen normalem Diesel und Agrardiesel keinen Unterschied: Viele landwirtschaftliche Betriebe haben zwar eine eigene Tankstelle, aber der getankte Diesel ist der gleiche. Ursprünglich lag die Begründung dieses Vorzugs darin, dass die Mineraldieseleur zum Erhalt des Straßennetzes gedacht war. Landmaschinen nutzen die Straßen kaum, daher sollte die Landwirtschaft diese Steuer nur teilweise mittragen müssen. Allerdings wurde 2006 die ab Mineraldieseleur in eine Energiesteuer umgewandelt, die auf Umweltfaktoren des Kraftstoffs ausgerichtet ist – eigentlich wäre schon da das Argument für eine Agrardieselerstattung hinfällig gewesen, denn ein Traktor auf dem Feld erzeugt ähnliche Umweltfaktoren wie ein KFZ auf der Straße.

Die Politik behält diesen Steuervorteil für die Landwirtschaft bei, das heißt, Betriebe stellen nach Ende des Kalenderjahres einen Antrag beim Hauptzollamt, weisen ihren Kraftstoffverbrauch

nach und bekommen einen Teil der Energiesteuer zurück. In den verbrauchten Diesel wird zunächst die normale Kraftstoffsteuer nach Energiesteuerquote von 47,04 ct/l fällig. Landwirtschaftliche Betriebe bekommen im Folgenden für die verbrauchte Dieselmenge 21,48 ct/l von dieser Steuer erstattet, sodass der effektive Steuerersatz in der Landwirtschaft nur 25,56 ct/l beträgt (Burger & Betschauer 2021, S.90). In europäischen Vergleichsländern Deutschland beim Steuerersatz bisher im Mittelwert. Während Belgien seinen Landwirten und anderen die Mineraldieseleur vollständig gesteuert, zahlen Betriebe in Polen und den Niederlanden den vollen Steuerersatz. Viele andere Länder liegen dazwischen (vgl. Specht & Bülter 2024).

ÖKONOMISCHE BEDEUTUNG DER SUBVENTIONSKÜRZUNG

Die Agrardieselerstattung hatte 2023 ein Finanzvolumen von 440 Mio. € (BMF 2023, S. 101). Auf alle 260.000 landwirtschaftlichen Betriebe in Deutschland verteilt ergibt sich somit eine Entlastung von etwa 1.700 €/Betrieb, allerdings sind darunter viele Nebenerwerbsbetriebe. Detailliertere Daten für die Rolle der Agrardieselerstattung bietet das Testbetriebsnetz des Thünen Instituts,

Luis Knauber et al., Umsetzungs- und Betreuungsmodelle der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie DOI: 10.13999/kl.2023.05.03

Umsetzungs- und Betreuungsmodelle der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie

Ergebnisse von Interviews am Beispiel von Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen

Von Luis Knauber, Sebastian Lakner und Tobias Plieninger

Eingereicht am 20. 11. 2021, angenommen am 07. 04. 2023

Abstracts

Die europäische FFH-Richtlinie (Richtlinie 92/43/EWG) von 1992 soll die Biodiversität in Europa unter anderem durch ein EU-weites Schutzgebietsnetz, Natura 2000, fördern. Durch den föderalistischen Aufbau in Deutschland hat jedes Bundesland eigene Strategien entwickelt, um die FFH-Richtlinie rechtlich umzusetzen und Betreuungsmodelle für die Gebiete zu schaffen. Ziel der vorliegenden Arbeit ist, Problemfelder bei der Umsetzung der FFH-Richtlinie sichtbar zu machen und Verbesserungsvorschläge aufzuzeigen. Um die Betreuungsmodelle zu untersuchen, wurden in Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt und Thüringen persönliche und telefonische Experten-Interviews geführt. Behördlich-erhebende haben vor allem mit bürokratischen Hürden, wie fehlenden Verbändeschichten, zu kämpfen. Landwirten und -Inventuren führen sich meist nicht ausreichend finanziell entschädigt oder unterstützen. Naturschutzvereinen und Naturschutzzentren fehlt eine zufriedenstellende Beachtung von Naturschutzbedingen. Aus der Untersuchung lässt sich ableiten, dass es bereits gute Ansätze bei den Betreuungsmodellen gibt, welche ausgebaut und erweitert werden müssen. Dazu gehören behördenübergreifende Arbeitsgruppen bei gleichzeitiger Integration von Landwirten und Ehrenamtlichen. Langfristig finanzierte Natura-2000-Stationen und eine bessere Gebietsbetreuung durch Ehrenamtliche und Ortskundigen.

Implementation and support models for implementing the Habitats Directive – interview finding using Lower Saxony, Saxony, Saxony-Anhalt, and Thuringia as examples
The European Habitats Directive (Council Directive 92/43/EEC) of 1992 aims to promote biodiversity in Europe by designating an EU-wide network of protected areas called Natura 2000. Due to the federal structure in Germany, each federal state has developed its own strategies to legally implement the Habitats Directive and to create management concepts for the sites. The aim of this study is to identify problem areas in the implementation of the Habitats Directive and to suggest improvements. In order to investigate the supervision models, personal and telephone expert interviews were conducted with contact people from the divisions of administration, planning agencies, agriculture and nature conservation. Due to their central location in Germany and their agricultural character, Lower Saxony, Saxony-Anhalt, Saxony, and Thuringia were selected as the federal states to be investigated. Administration employees strongly with bureaucratic hurdles, such as a lack of staff. Farmers usually feel that they are not sufficiently compensated or supported financially. Conservationists miss satisfactory conservation conditions. Each stakeholder group surveyed sees different problems in the implementation of the Habitats Directive. From the survey it can be concluded that there are already good approaches in the support models, which, however, need to be expanded and extended. These include, for example, multi-agency working groups with simultaneous integration of land users and volunteers, long-term financed Natura 2000 stations, and better site management by volunteers and local experts.

1 Einleitung

Die Europäische Union (EU) hat die FFH-Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21. Mai 1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (FFH-Richtlinie) verabschiedet, um ein möglichst zusammenhängendes Netzwerk an geschützten Gebieten (Natura 2000) in der EU zu bilden. Das Ziel des Netzwerks ist der Schutz von gefährdeten Arten und Lebens-

raumgebundenen Schutzgebietsystem der Welt (Bicharska et al. 2016).
Natura 2000 ist gleichzeitig Gegenstand großer Konflikte zwischen Landwirtschaft und Naturschutz. Dabei beeinflussen sowohl ökologische als auch soziale, ökonomische und politische Aspekte die Effektivität und Funktionalität des Schutzgebietsystems (Bicharska et al. 2016). Auch der Klimawandel verlangt Berücksichtigung, um den Schutz der Arten und Lebensräume künftig (Sundstedt 2016). Der daraus abgeleitete Aktionsplan für Menschen, Natur und Wirtschaft der EU sollte ab 2017 die praktische Implementierung der FFH-Richtlinie verbessern und die Zusammenarbeit von Beteiligten stärken (KOM 2017). Eine Stellungnahme der drei Nationalen Wissenschaftsakademien und der Bericht „Die Lage der Natur in Deutschland“ zeigen, dass der Großteil der Biodiversität in Deutschland und speziell der Zustand der FFH-Arten und Lebensräume

Knauber, L., S. Lakner & T. Plieninger (2023): Umsetzungs- und Betreuungsmodelle der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie - Ergebnisse von Interviews am Beispiel von Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt u Thüringen, Naturschutz und Landschaftsplanung 55 (05), 30-37

12. März 2025

Nr.: 18

Lakner 2025: Wege zu einer besseren GAP

Universität Rostock



Traditio et Innovatio

Danke für die Aufmerksamkeit

Prof. Dr. Sebastian Lakner

Universität Rostock

 [@sebastianlakner.bsky.social](https://twitter.com/sebastianlakner.bsky.social)

 <http://slakner.wordpress.com>

