Prof. Dr. Martin Petrick
Institut für Agrarpolitik & Marktforschung

JLU
NEUE WEGE. SEIT 1607.

JUSTUS-LIEBIG-UNIVERSITÄT GIESSEN

Umwelteffekte der Gemeinsamen Agrarpolitik

Umweltrechtliches Praktikerseminar 31. Oktober 2019

Die agrarpolitische Reformdiskussion

Quelle: www.spiegel.de, 22.10.2019

Geplante jährliche EU-Ausgaben für die Agrarpolitik in Deutschland 2013-2020.
Quelle: Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND).

Zentrale Kritikpunkte in der aktuellen Diskussion

- Fragwürdige Legitimation der Direktzahlungen
- Geringer Beitrag der Agrarpolitik zur Erreichung von Umwelt- & Klimazielen
- Überbordende Bürokratisierung

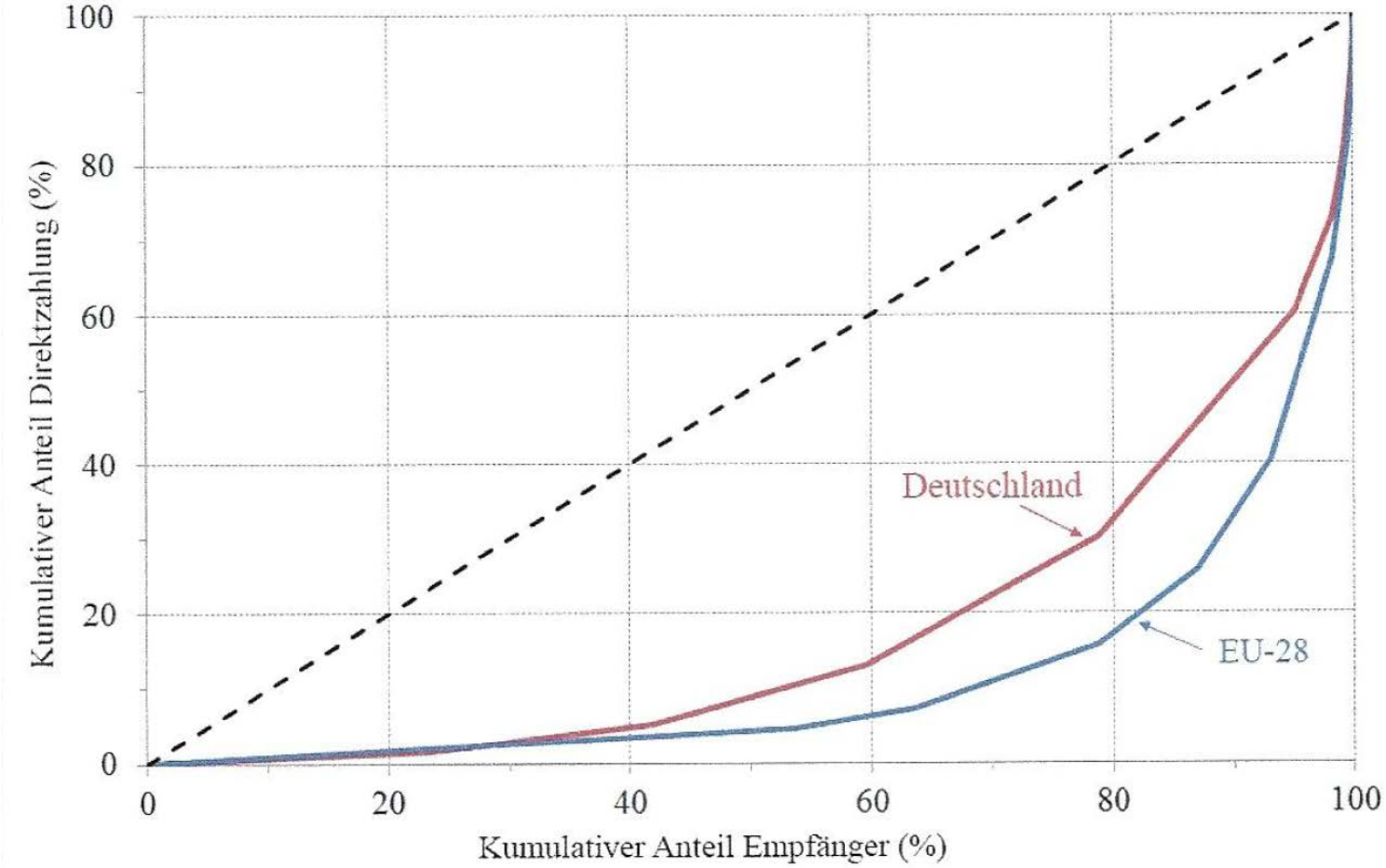
Weingarten / Rudloff 2018 Die Gemeinsame Agrarpolitik, https://doi.org/10.1007/978-3-658-17436-1_33-1; Wiss. Beirat Agrarpolitik 2018, Für eine gemeinwohlorientierte Gemeinsame Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen.

Die Legitimationskrise der Direktzahlungen

- Ausgleich für Preissenkungen?
  Nach 25 Jahren kaum mehr vertretbar
- Sozialpolitik für Landwirte?
  Fragwürdige Bedürftigkeit & Kopplung an Fläche nicht zielführend
- Honorierung von Umweltleistungen?
  Umweltwirkungen gering, Förderung „mit der Gießkanne“

Weingarten / Rudloff 2018; Wiss. Beirat Agrarpolitik 2018.

Verteilung der Direktzahlungen auf die Empfänger



Quelle: Wiss. Beirat Agrarpolitik 2018, S. 36.

Umweltpolitischer Regelungsbedarf

- Multifunktionale Landwirtschaft soll sich (auch) an gesellschaftlichen Ansprüchen ausrichten (Umwelt-, Klima- & Tierschutz, Landschaftspflege)
- Für nicht am Markt entlohnte Leistungen sind andere Steuerungsmechanismen erforderlich
- Dilemma: Agrarsektor stark in Weltmärkte integriert, auf denen zusätzliche Leistungen nicht honoriert werden
- Daher Aushandlungsprozess erforderlich, welche zusätzlichen Leistungen wie staatlich honoriert werden sollen

Wiss. Beirat Agrarpolitik 2018, S. 4.

Umwelteffekte: Stand des Wissens

Welches Vergleichsszenario?

Entscheidend für die Beurteilung einer Politikänderung ist die Frage, mit welcher Alternative sie verglichen wird!

- Status-quo Politik
- Abschaffung aller Maßnahmen (Laissez-faire)
- Ausweitung anderer bereits bekannter Maßnahmen
- Vergleich mit weiteren neuartigen Maßnahmen

Wissensstand zu den Umweltwirkungen

- Räumliches Simulationsmodell der Greening-Effekte von Gocht et al. 2016 (Uni Bonn)
- Ökonometrische Analyse der Agrarumweltpolitik von Uehleke/Petrick/Hüttel 2019 (Uni Bonn & JLU)
- Metastudie „Is the CAP Fit for purpose?“ von Pe‘er et al. 2017 (UfZ u.a. für NABU u.a.)

Quelle: DBV Situationsbericht 2018/19.

Die Wirkungsanalyse von Gocht et al. 2016

Untersuchung der Einkommens- & Umwelteffekte des „Greening“

Simulation mit Hilfe des regionalisierten Betriebsmodells CAPRI (Common Agricultural Policy Regionalised Impact)

Definition von 5 Szenarien:

1. 2013 GAP Reformen **ohne Greening Zahlungen/Bedingungen** (kontrafaktisches **Referenzszenario** oder Baseline)
2. Referenz plus Einführung **Anbaudiversifizierung**
3. Referenz plus Einführung **Dauergrünland**
4. Referenz plus Einführung **Vorrangflächen**
5. Referenz plus Einführung **aller drei Maßnahmen**

Gocht, A., Ciaian, P., Bielza, M., Terres, J. M., Röder, N., Himics, M., Salputra, G., Economic and environmental impacts of CAP greening: CAPRI simulation results, EUR 28037 EN, Joint Research Centre, European Commission, 2016.

Das CAPRI Modell

- Globales, räumliches, partielles mathematisches Simulationsmodell für Agrargüter (Uni Bonn)
- Angebotsmodul: nicht-lineares mathematisches Programmierungsmodell für EU-28 nach Regionen & Betriebstypen,
  berechnet u.a. Faktoreinsatz & Angebotsmengen
- Marktmodul: statisches, partielles Handelsmodell für ca. 60 Agrargüter & 60 Länder,
  berechnet u.a. Handelsströme

Einkommenseffekte des „Greening“-Pakets

Betriebsschwerpunkt	% Einkommensänderung im Vergleich zum Referenzszenario
Ackerbau	
Milch	
Gemischte Tierhaltung	

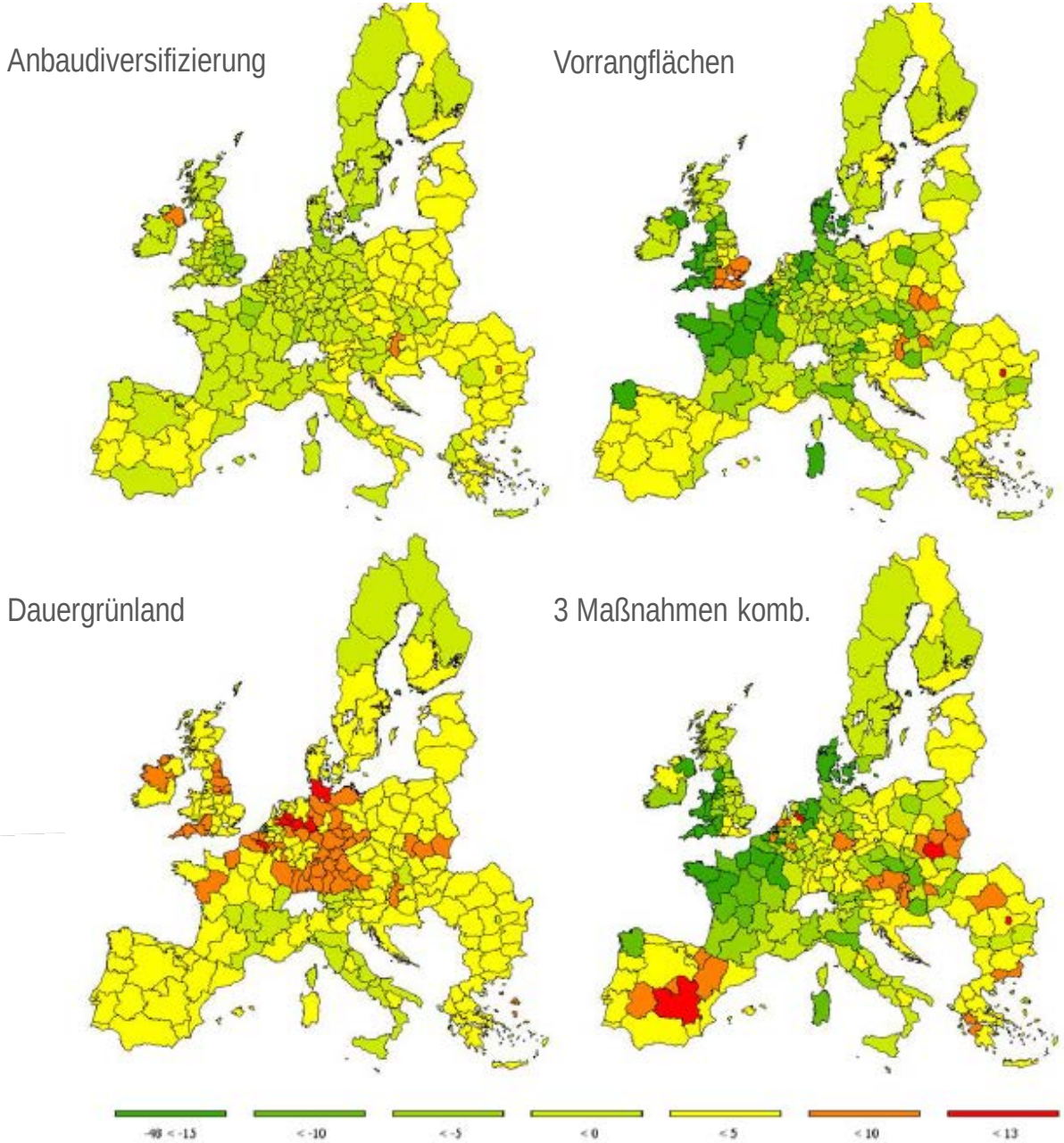
Quelle: Gocht et al. 2016.

Einkommenseffekte des „Greening“-Pakets

Betriebsschwerpunkt	% Einkommensänderung im Vergleich zum Referenzszenario
Ackerbau	+0.8
Milch	+0.9
Gemischte Tierhaltung	+1.4

- Leichte Preiserhöhungen überkompensieren Produktionsrückgänge durch Auflagen

Quelle: Gocht et al. 2016.



Quelle: Gocht et al. 2016.

Umwelteffekte am Beispiel der Treibhausgas-emissionen

kg CO2-Äquiv / ha im Vgl. zur Referenz

- Gesamteffekt im EU-Agrarsektor: -0.2%
- Verringerung der Tierbestände durch Vorrangflächen
- Ausweitung der Tierbestände durch Dauergrünland

Zusammenfassende Bewertung des Greening

- Kopplung eines Teils der Direktzahlungen an Umweltauflagen ein (rhetorischer) Wendepunkt der EU-Agrarpolitik
- Geringe bis sehr geringe Wohlfahrts- & Umwelteffekte im Vergleich zum Status-quo
- Rechtfertigung einer fortbestehenden Einkommensstützung für Landwirte vermutlich maßgebliche Triebkraft der Reform („Ziele folgen den Instrumenten“)

Ökonometrische Wirkungsanalyse

- Datengrundlage = Buchführungsdaten von 2362 Agrarbetrieben in Westdeutschland, 1999-2006
- Methode des „Matching“: Vergleich von Teilnehmern mit (anderweitig) möglichst identischen Nichtteilnehmern
- Vergleich der relativen Veränderungen der Indikatoren („Difference-in-difference“)
- Ergebnis: Teilnahme an Agrarumweltmaßnahmen reduziert Aufwendungen für Pflanzenschutzmaßnahmen & erhöht Grünlandanteil signifikant

Uehleke / Petrick / Hüttel 2019, Agricultural policy evaluation with large-scale observational data, SiAg Working Paper 21, https://doi.org/10.18452/20558

Is the CAP Fit for purpose? Pe‘er et al. 2017

Metastudie von >800 Veröffentlichungen mit Begutachtungsprozess aus den Jahren 2006-2017

Auswertung anhand von 6 Kriterien

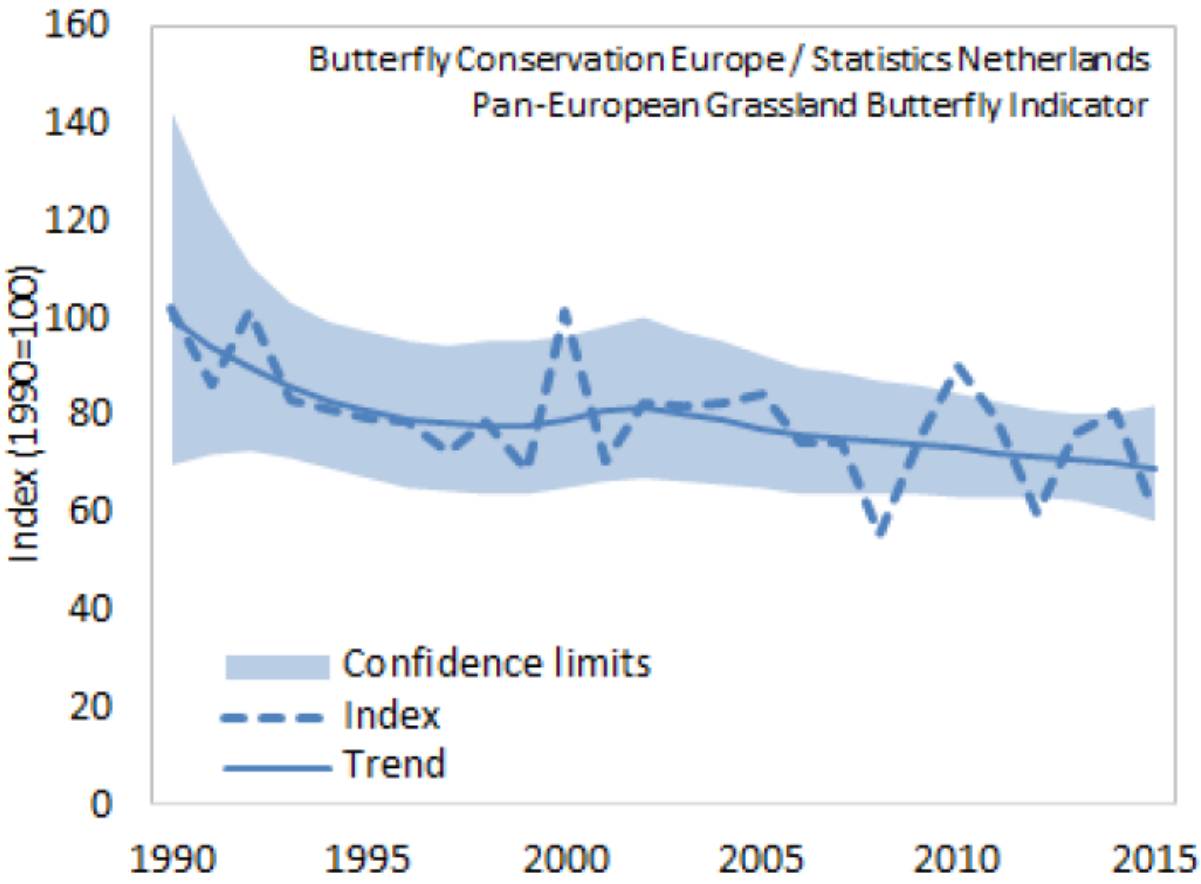
- Effektivität der GAP
- Effizienz der Zielerreichung
- Interne Widerspruchfreiheit (Kohärenz)
- Externe Widerspruchsfreiheit
- Relevanz für aktuelle Herausforderungen der Politik
- Mehrwert für die EU

Wirksamkeit der Agrarumweltmaßnahmen

- Manche Agrarumweltmaßnahmen effektiv umgesetzt, andere wenig nachgefragt oder wirkungslos
- Oft ausgeprägte Zielkonflikte mit anderen produktivitätssteigernden Maßnahmen der GAP
- „Greening“ erfordern wenig tatsächliche Änderungen, kaum konkrete Managementvorschriften
- Anhaltender Verlust der Biodiversität in allen Mitgliedstaaten
- Kaum Maßnahmen zum Klimaschutz (z.B. in der Tierhaltung)

Pe‘er et al. 2017, Is the CAP Fit for purpose? An evidence based fitness-check assessment, Leipzig.

Verbreitung von Schmetterlingen auf Grünland



Quelle: Pe‘er et al. 2017, S. 12.

Wirkungseffizienz der Agrarumweltmaßnahmen

- Effektivste Maßnahmen erhalten geringstes Budget (z.B. Direktzahlungen vs. Natura 2000)
- Ausweitung der Ziele (Klima) bei gleichzeitiger Budgetreduzierung verringert Effizienz
- Greening führt oft zu „windfall profits“, geringe räumliche Treffsicherheit

Pe‘er et al. 2017, Is the CAP Fit for purpose?

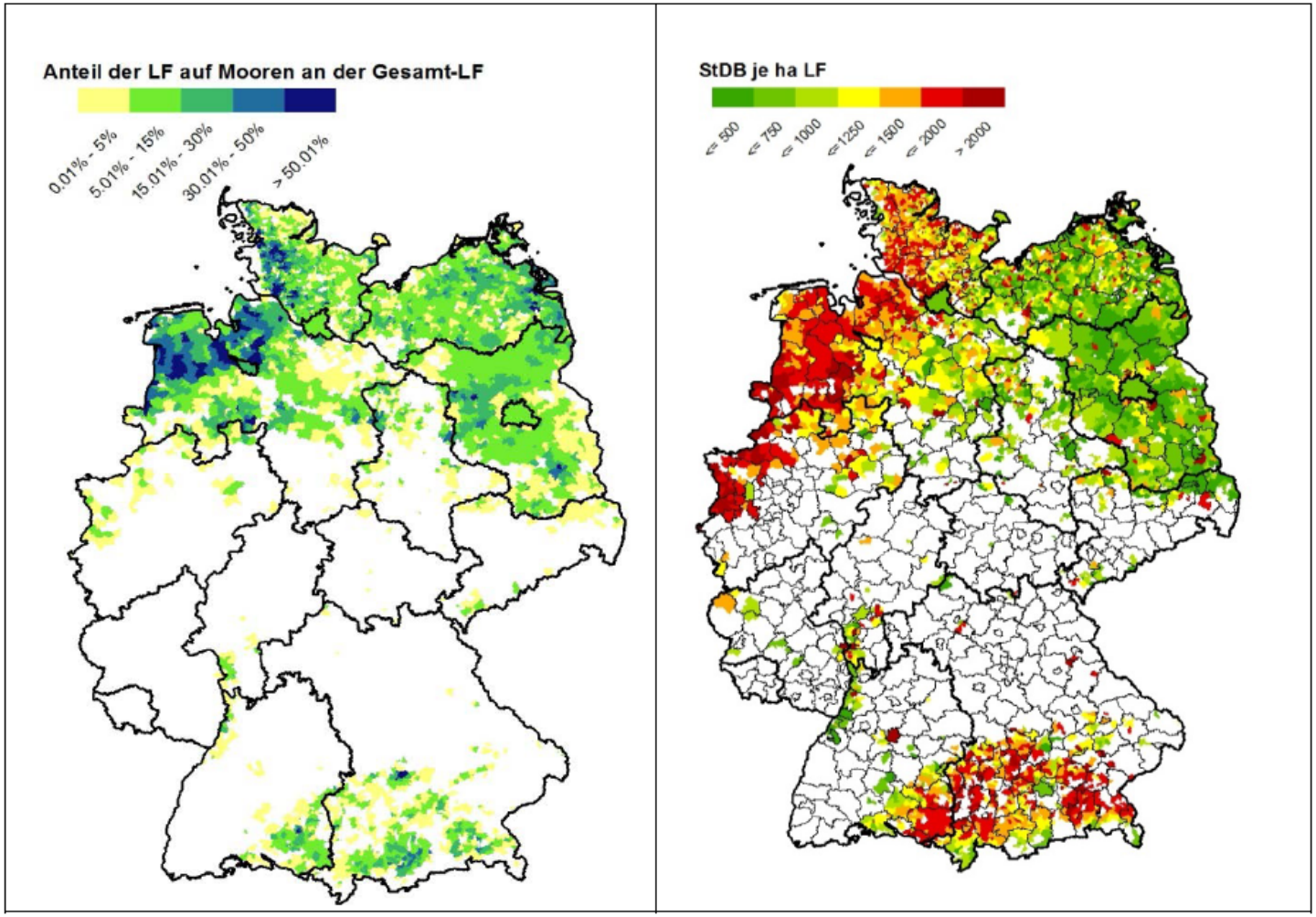
Politische Handlungsmöglichkeiten

Vorschläge für eine gemeinwohlorientierte GAP Reform

- Neugewichtung der Ziele der GAP in Richtung Umwelt-, Klima- & Tierschutz
- Stärkere Dezentralisierung & Ko-Finanzierung der GAP in Mitgliedstaaten
- Vereinfachung der Überwachungsmechanismen
- Vollständiger Abbau der Direktzahlungen innerhalb von 10 Jahren, konsequente Kopplung an Gemeinwohlleistungen
- Stärkung des Moorschutzes & Naturschutz auf EU-Ebene
- Stärkung des Ordnungsrechts statt Greening & Cross Compliance
- Risikomanagement als unternehmerische Aufgabe
- Bereits vorhandene Gestaltungsspielräume besser für Gemeinwohlorientierung nutzen

Wiss. Beirat Agrarpolitik 2018, S. ii-v.

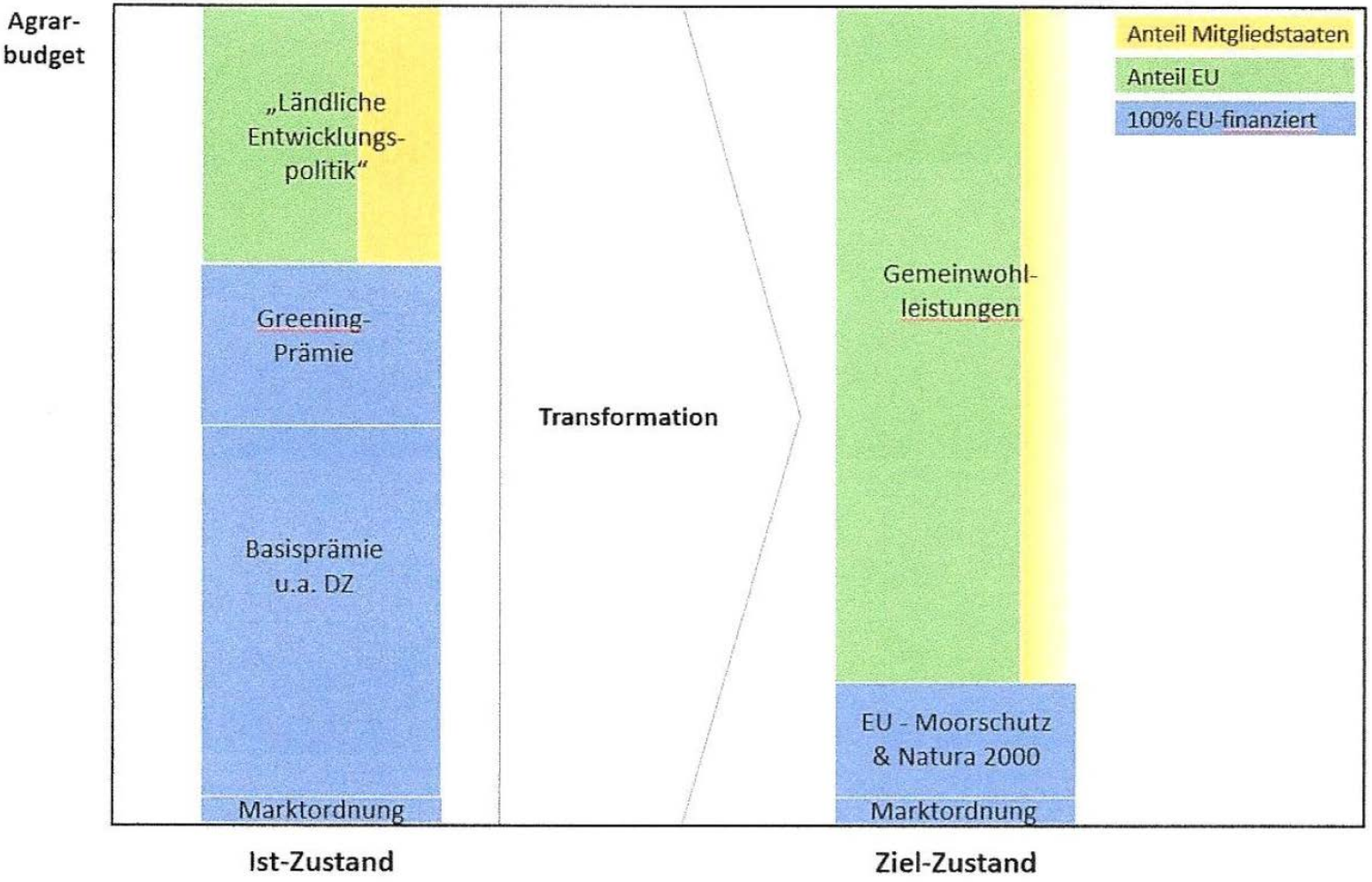
Landwirtschaftliche Flächen auf Mooren



StDB = Standarddeckungsbeitrag, Maß für die Rentabilität der Flächennutzung in €.

Wiss. Beiräte des BMEL 2016, Klimaschutz in der Land- und Forstwirtschaft sowie den nachgelagerten Bereichen Ernährung und HJolzverwendung, S. 145.

Reformvorschlag des Wiss. Beirats Agrarpolitik



Quelle: Wiss. Beirat Agrarpolitik 2018, S. 67.

GAP-Reform im politischen Prozess

Opportunitätskosten der GAP

- 40% der jährlichen EU-Ausgaben reichen aus, um die Kosten der Flüchtlingsbetreuung in allen EU-Staaten im Jahr 2015 zu decken.
- 20% reichen aus, um den Netto-Beitrag Großbritanniens zur EU zu kompensieren
- 52% reichen aus, um die Finanzierungslücke der EU-Länder bei der Entwicklungshilfe zu füllen (0,7% des BIP)
- 29% reichen aus, um die Schulden Griechenlands von 182% auf 120% des BIP zu drücken

Heinemann 2017, The Common Agricultural Policy and the Next EU Budget, Reflection Paper No. 1, BertelsmannStiftung Gütersloh, S. 8.

Die „Logik des kollektiven Handelns“

- Kleine, homogene Gruppen lassen sich gut politisch organisieren, da Beitrag des Einzelnen spürbarer, höhere Solidaritätsbereitschaft („privilegierte Gruppe“)
- Organisierbarkeit kann bei großen Gruppen gegeben sein, falls solidarisierende Gruppenideologien und/oder selektive Anreize vorhanden sind
- „Latente Gruppen“ lassen sich schlecht organisieren, z.B. Verbraucher, Steuerzahler

Bauernverbände oftmals privilegierte Gruppe, Verbraucher dagegen heterogen & latent (anders evtl. Umweltverbände)

Olson, Mancur 1992: Die Logik des kollektiven Handelns: Kollektivgüter und die Theorie der Gruppe. 3. A., Tübingen: Mohr-Siebeck.

Politische Sonderrolle der Agrarpolitik

Landwirtschaftliche Haushalte haben Interesse an protektionistischer Agrarpolitik

Nichtlandwirtschaftliche Haushalte (Steuerzahler)

- geringer Stellenwert agrarpolitischer Fragen
- geringer Anteil von Nahrungsmittelausgaben am Gesamtbudget
- Agrarpolitik komplexe Materie
- Sprechen auf agrarfundamentalistischer Ideologien an
- Sonderrolle von Lebensmittelskandalen

Henrichsmeyer / Witzke 1994, Agrarpolitik Bd. 2, Stuttgart, S. 462ff.

„Agrarfundamentalistische Ideologien“

- Bescheidenheit & Gerechtigkeit der Forderungen nach paritätischer Entlohnung der Landwirtschaft,
- Bedeutung der Landwirtschaft für die Beschäftigung & Nachfrage nach Konsum- & Investitionsgütern,
- als Hort wirtschaftlicher & sozialer Stabilität,
- als Repräsentant selbständiger Berufe,
- als sicherer Lieferant preiswerter Nahrungsmittel,
- als selbstloser Landschaftspfleger & –erhalter,
- als Opfer der europäischen Integration & der Globalisierung.

Schmitt, Günther 1984: Warum die Agrarpolitik ist, wie sie ist, und nicht, wie sie sein sollte. In: Agrarwirtschaft 33, S. 129–136.

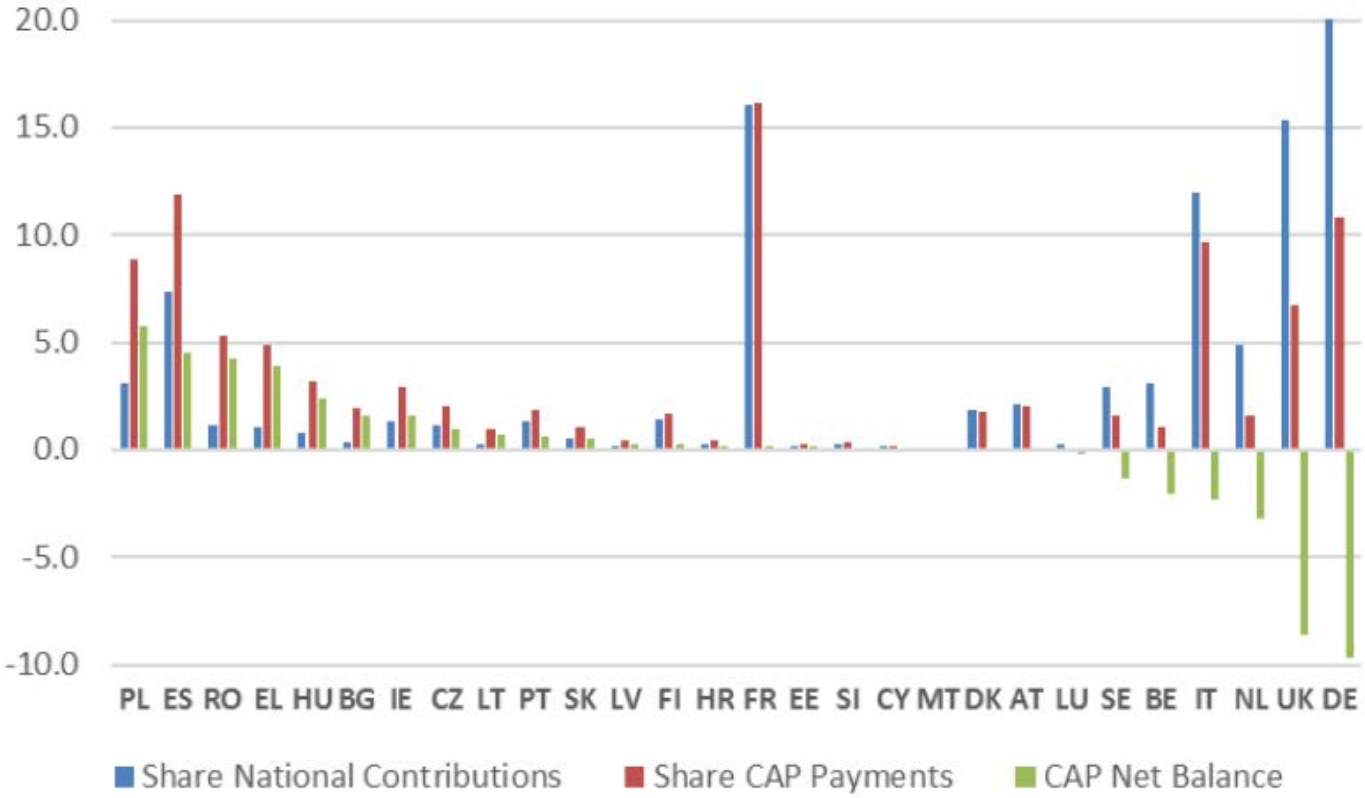
Was deutsche Landwirte über die GAP denken

Ergebnisse einer bundesweiten Befragung von 440 Landwirten durch die Universität Kiel:

- 66% befürworten Fortführung der Direktzahlungen
  - 46% bereit, im Gegenzug höhere Umweltstandards zu akzeptieren
  - 20% für Fortführung ohne Gegenleistung
- 34% befürworten Abschaffung der GAP inkl. Direktzahlg. (Gründe: Bürokratie, Einschränkung unternehmerischer Freiheit, Probleme mit Gülleverwendung)

Latacz-Lohmann & Schreiner 2017, Was wünschen sich Landwirte von der Agrarpolitik? Ergebnisse eines Discrete Choice Experiments, Kiel.

GAP Ein- & Auszahlungen nach Mitgliedsländern



In % des Gesamtbudgets der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Quelle: Heinemann 2017, The Common Agricultural Policy and the Next EU Budget, Reflection Paper No. 1, BertelsmannStiftung Gütersloh.

Warum ein „Weiter-so“ wahrscheinlich ist

- Mehrheit der EU-Mitgliedsländer profitiert von Status-quo
- Gut organisierte Verbände in Brüssel (& Berlin) vertreten Einkommensinteressen der Landwirte
- Bevölkerung (immer noch) zu indifferent
- Kaum externer Reformdruck (z.B. von Handelspartnern)
- Andere Themen dominieren Wahlen (Migration, Zusammenhalt, Wirtschaft)