

Effektivität und Effizienz der Agrarumweltmaßnahmen der GAP: Evaluation und Empfehlungen

Sebastian Lakner

Lehrstuhl für Agrarökonomie
Universität Rostock

2. März 2021

DVS-Online-Tagung: ELER & Umwelt –
Welche Möglichkeiten bietet die neue EU-
Förderperiode für den Umwelt- und Naturschutz?



Gliederung

1. Einleitung: Herausforderungen
2. Bewertung der GAP 2014-2020
3. Effektivität u. Effizienz der AUKM 2014-2020
4. Schlussfolgerungen

1. Herausforderungen des Agrarsektors

Was bedeutet „zukunftsstaugliche Landwirtschaft“?

- **Klimawandel**

Anpassung, Vermeidung, Risikomanagement

min. 1 Mrd. EUR/Jahr

WBAE 2016

- **Tierhaltung / Tierwohl:**

Erwartungen der Gesellschaft, Perspektiven der Tierhaltung?

5 Mrd. EUR/Jahr

WBAE 2018

- **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

=> Studie TU München in Nature; url: <https://bit.ly/3r5n7u9>

1.4 Mrd. EUR/Jahr

Pabst et. Al. (2018): Biodiversitätsförderung im ELER, IFLS Frankfurt

3,0 Mrd. EUR/Jahr

Oppermann et al. 2016

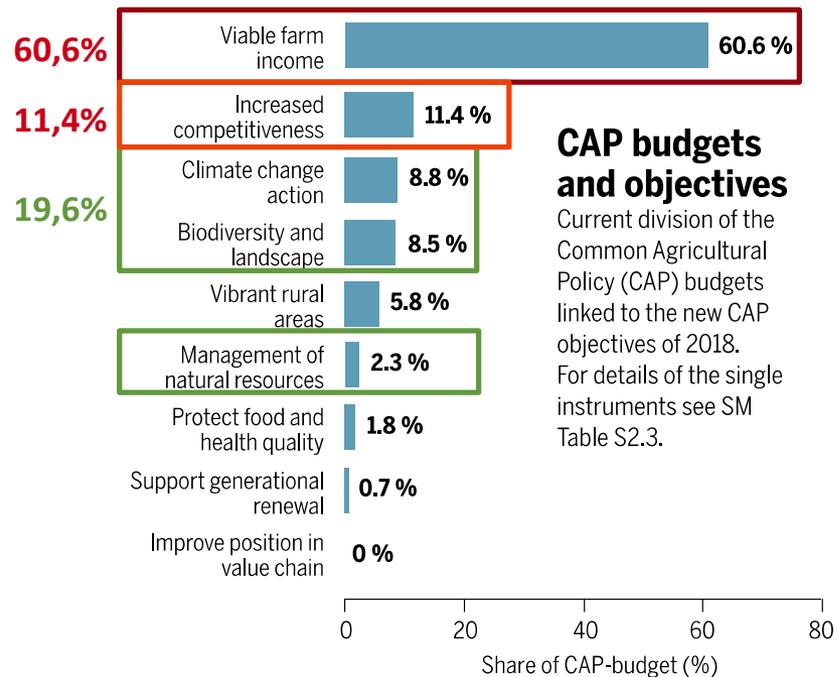
- **Sozio-ökonomische Probleme des Sektors Landwirtschaft**

2. Bewertung der GAP 2014-2020

- **Cross Compliance:** trägt nur bedingt bei (EU Rechnungshof 2020)
- **Greening, Ökologische Vorrangfläche**
 - Einige Maßnahmen ineffektiv: 80% der ÖVF (Pe'er et al. 2017, Ekroos et al. 2019)
 - Hohe Mitnahmeeffekte (60-90% in Gunstlagen) (Lakner & Holst 2015, Schmidt et al. 2015)
 - Hoher Verwaltungsaufwand (Zinngrebe et al. 2017)
 - Wenig Kohärenz mit AUKM (Lakner, Röder et al. 2018)
 - Entlastung der II. Säule (Lakner et al. 2019; Röder et al. 2021; in Vorbereitung)
- **Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen**
 - Wirksame Maßnahmen, hohe Verwaltungskosten (Arbeiten von u.a. Fährmann u. Grajewski 2013, WBAE 2019)
 - AUKM nur teilw. zielgerichtet auf Natura 2000 (von der Decken 2015)
 - Steigerung der „eingriffsintensiven Maßnahmen“ (Röder et al. 2021 iV.)

2. Bewertung der GAP 2014-2020

Abb. 1: GAP-Budget 2017 & GAP-Ziele

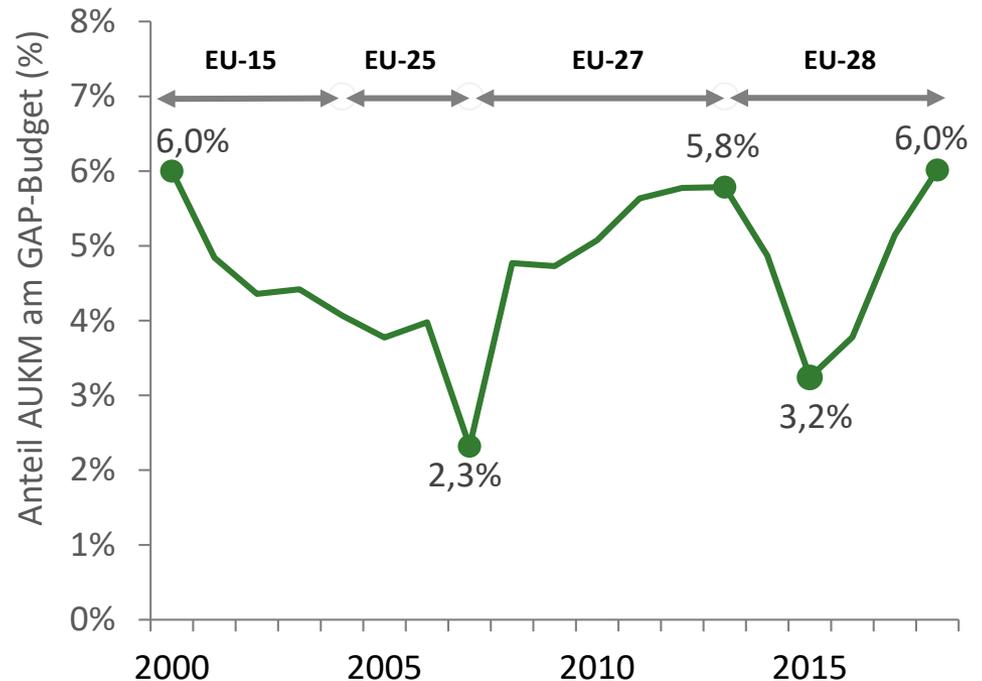


Data: EU Budget 2017, RDPs 2014-2020

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

Abb. 2: Anteil Agrarumweltprogramme am gesamten EU-Agrarbudget 2000-2018

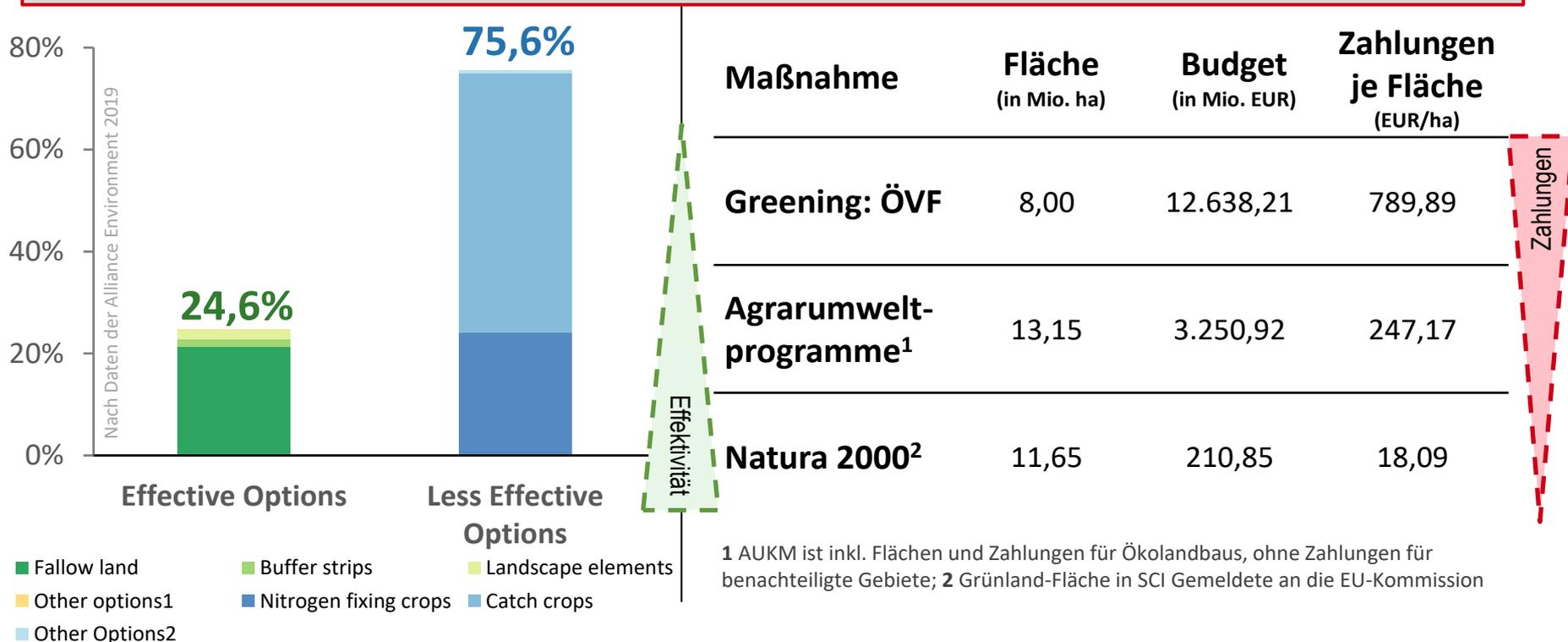
(In Mio. EUR; 2000-2003 EU-15; 2004-2006 EU-25; 2007-2012 EU-27; 2013 ff. EU-28)



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

2. Bewertung der GAP 2014-2020

Bewertung in: Pe'er et al. 2017: Adding some green to the greening; Cons. Letters; ÖVF Brache, Blühstreifen und Landschaftselemente sind effektiv, andere Optionen nicht



Quelle: eigene Berechnungen, Quelle: Pe'er, Lakner et al. 2017a: Is the CAP Fit for purpose? An evidence-based fitness-check assessment; iDiv Leipzig. https://www.idiv.de/de/web/cap_fitness_check.html

3. Effektivität der AUKM 2014-2020

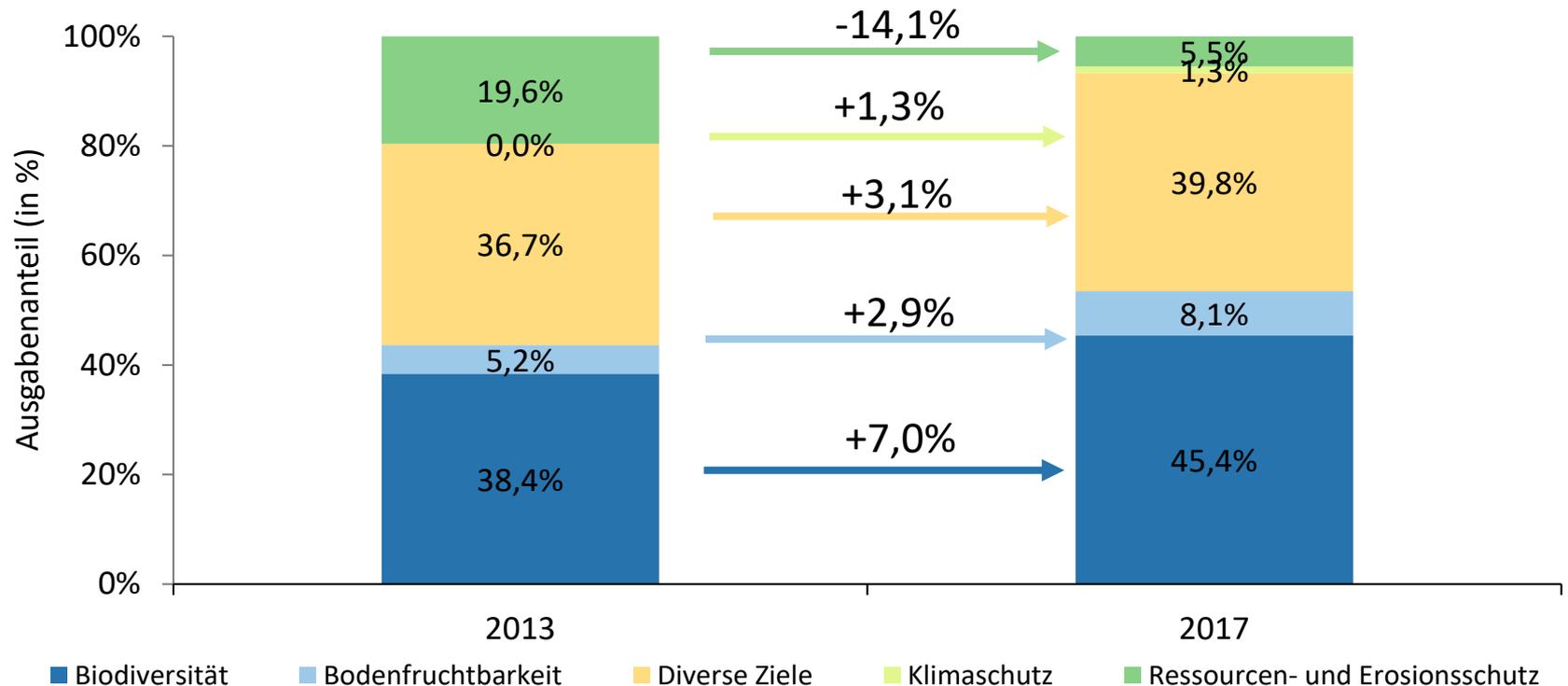
Analyse der AUKM

- **Evaluation der Agrarumwelt- u. Klimamaßnahmen**
- **Basierend auf der Evaluations-Literatur AUKM**
(z.B. Wissenschaftsprojekt ELER-Evaluation; Sander et al. 2019; Fährman u. Grajewski 2013; Pe'er et al. 2017; Batary et al. 2015; Armsworth et al. 2012; Kleijn et al. 2006)
- Teil des UBA-Projektes GAPEval (Thünen-Institut + JKI)
- Analyse gemeinsam mit Norbert Röder
- **Vergleich AUKM 2013 und 2017**
- Zuordnung nach **Zielen**
- Zuordnung nach **Eingriffstiefe** => „hellgrün/dunkelgrün“
Im Hinblick auf biotische u. abiotische Ziele
- **Bundesländer:** BB, HE, NW, NI, RP, SH;

3. Effektivität der AUKM 2014-2020

Ziele der AUKM 2013 u. 2017

Ausgabenanteile für verschiedenen Ziele im Rahmen der AUKM 2013 und 2017



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

3. Effektivität der AUKM 2014-2020 Maßnahmen mit hoher Eingriffstiefe?

Eingriffstiefe der Agrarumweltprogramme (AUKM) bei biotischen Zielen

Wirksamkeit biotisch	2013		2017		Änderung (%-Punkte)
	Fläche (ha)	Anteil (%)	Fläche (ha)	Anteil (%)	
Niedrige Eingriffstiefe (hellgrün)	1.020.734	58,6%	745.585	40,9%	-17,7%
Hohe Eingriffstiefe (dunkelgrün)	73.580	4,2%	303.434	16,7%	12,4%
Hohe Eingriffstiefe mit Kulisse	185.914	10,7%	253.823	13,9%	3,3%
Ökologische Landwirtschaft	460.218	26,4%	518.996	28,5%	2,0%

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

Ausbau

- Maßnahmen mit hoher Eingriffstiefe: 12,4%
- Maßnahmen mit Kulissen: 3,3%

Herausforderungen / Unsicherheiten:

- 1. Wirksamkeit der Kulissen nicht klar
- 2. Dominanz der Grünlandmaßnahmen

4. Schlussfolgerung

Konsistente Gestaltung

Eco-Schemes: Weniger Geld ggü. Greening (20%)

dazu Greenpeace-Studie Lakner 2021; <https://bit.ly/37YxBUJ>; sowie Blogbeitrag <https://bit.ly/3e15zM7>

- Fokussierung auf effektive Maßnahmen
- Prämienberechnung i.W. kostenorientiert
- Regionale Differenzierung, effizienter Mitteleinsatz
- Wenn Gewinnaufschlag, dann konsistente Anwendung auf beide Säulen

AUKM: Ohne Umschichtung **weniger Mittel** in ELER 2023-27

Steigende Bedeutung **nationaler Mittel** (Insektenschutz, Klimafond, Tierwohl etc.)

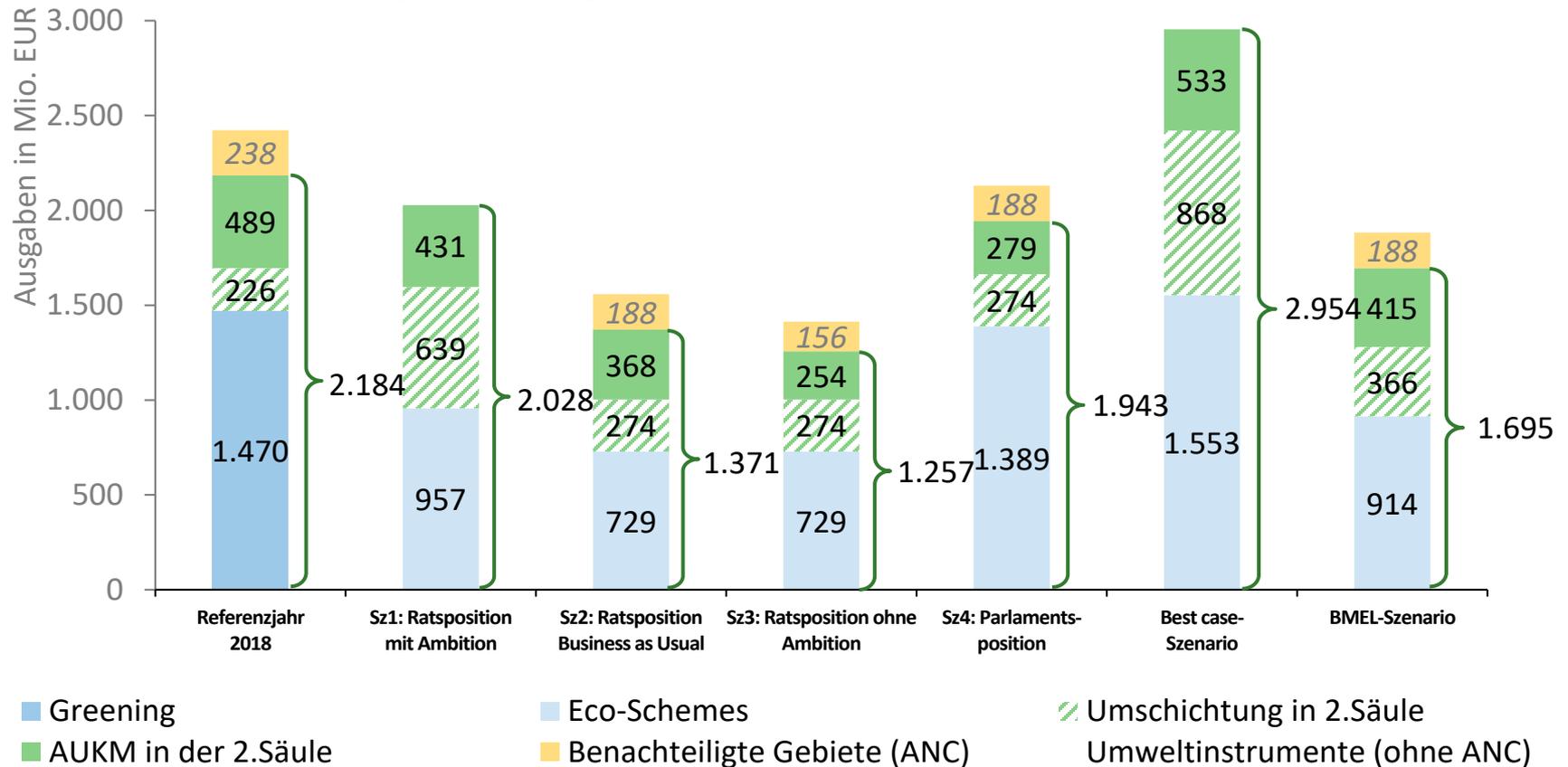
- Analyse zeigt: Greening hat Effektivität in der 2.Säule erhöht
- Umschichtung in 2.Säule: 8% bedeuten ein geringer Ausbau
- Ausbau der dunkelgrünen Maßnahmen
- Ausbau Kulissenbezug => FFH, VogelschutzRL und WRRL
- Mehr Innovation, Kommunikation und Beratung

4. Schlussfolgerungen

Schätzung der finanziellen Mittel 2023-27

Vergleich Szenarien in den Jahren 2023-2027 mit Referenzjahr 2018

(Quelle: eigene Berechnung; Konstante Preise 2018 = 100%; 1,0% Inflation unterstellt)



4. Schlussfolgerungen

Empfehlungen Eco-Schemes

1. Die Ziele und Prioritäten der Eco-Schemes
2. Eine Maßnahmen-orientierte Vorgehensweise
3. Die Wahl von effektiven Maßnahmen für Eco-Schemes
4. Konsistente Ausgestaltung der Konditionalität, Eco-Schemes und AUKM
5. Die Berechnung der Prämien nach Opportunitätskosten
6. Gewinnaufschläge oder Anreizkomponenten
7. Sollte es zu einer Umverteilung zwischen den Bundesländern
8. Umsetzung über ein Punktesystem?
9. Die Förderung der Ökologischen Landwirtschaft
10. Umschichtung der Mittel in die II. Säule & Stärkung der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen

Quelle: eigene Darstellung; vgl. <https://slakner.wordpress.com/2021/03/01/eco-schemes-gefangen-im-federalismus/>

Danke für die Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Sebastian Lakner
Universität Rostock

 @SebastianLakner

 <http://slakner.wordpress.com/>

Die AUKM-Analyse wurden zusammen mit Norbert Röder (TI) angefertigt, alle möglichen Fehler sind jedoch in meiner Verantwortung.

2. Effektivität der Ökologischen Vorrangflächen?

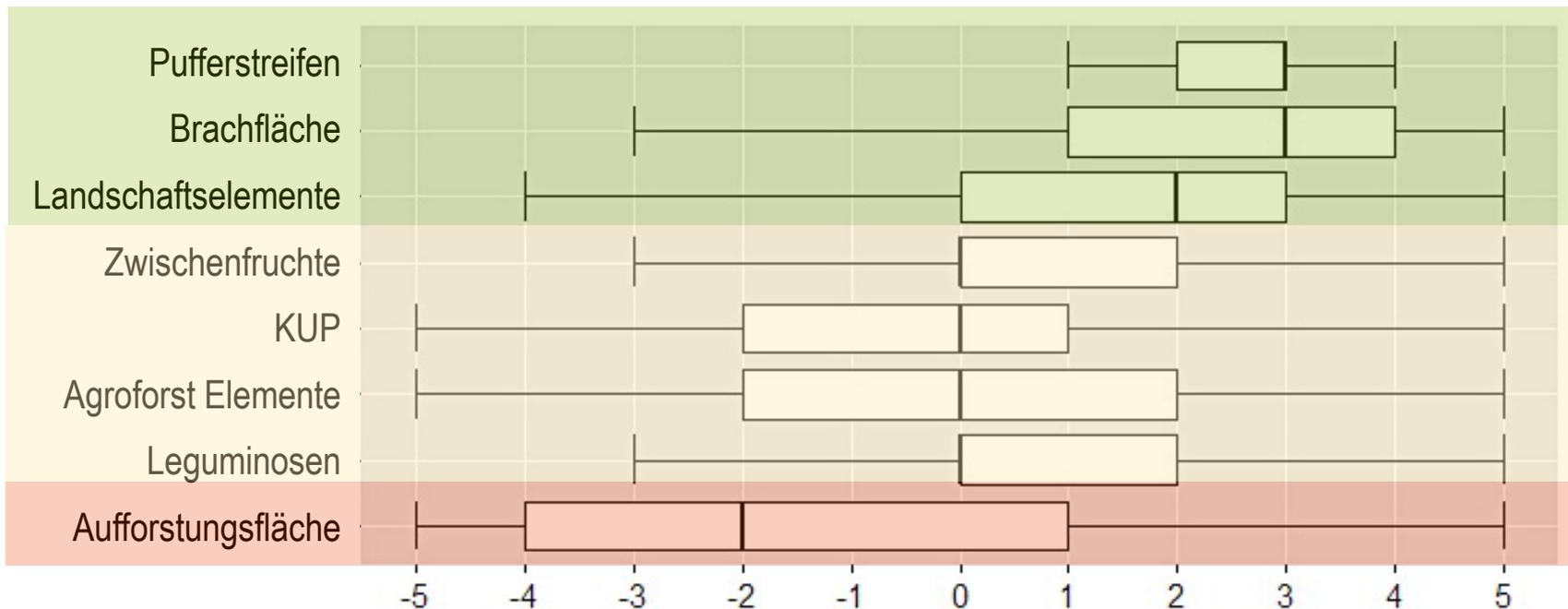


Abbildung: Effekte der verschiedenen Typen der ökologischen Vorrangfläche

Bewertung von positiv (+5) bis negativ (-5), Anzahl Teilnehmer = 89 innerhalb der EU u. Schweiz

Pufferstreifen, Brache und Landschaftselemente wurden im Durchschnitt positiv, während Aufforstungsflächen negativ für die Biodiversität bewertet wurden. Extremwerte wurden ausgeschlossen

Quelle: Abbildung von Silvia Zingg, aus

Pe'er, G [...], S. Lakner (2017a): Adding some green to the greening: improving the EU's Ecological Focus Areas for biodiversity and farmers, Conservation Letters, DOI: 10.1111/conl.12333