



# **Herausforderungen für die GAP nach 2013**

Univ. Prof. Dr. Markus F. Hofreither  
Universität für Bodenkultur Wien

Österreich-Konferenz LE 2014–2020  
Burg Perchtoldsdorf, 22. Mai 2012

# Überblick

- Warum reformiert man Politikfelder?
- Logik des historischen GAP-Reformpfads
- Gesellschaftliche Herausforderungen und GAP-Reform 2013
- Konzeptionelle Probleme der GAP
- Optimale Strukturen der GAP nach 2013?

# Reformmotive

# Motive politischer Reformen

## **Warum reformiert man Politikfelder?**

- Auftreten von neuer Problemstellungen
- Funktionsdefizite bestehender Regelungen

## **Warum GAP-Reform 2013?**

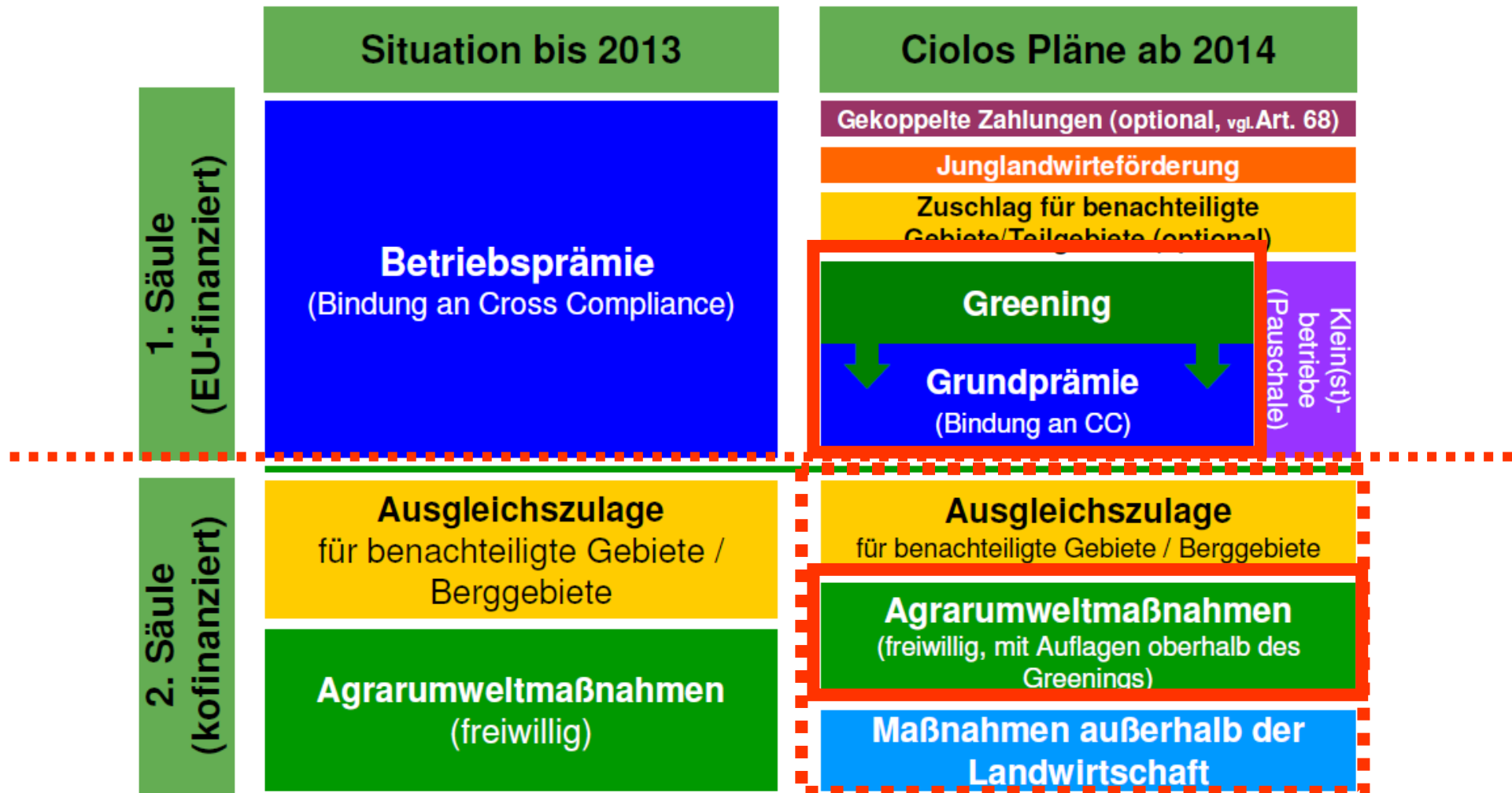
- Auslaufen gesetzlicher Grundlagen
- Neue Herausforderungen...
- ... konzeptionelle Probleme der bestehenden GAP

## **Welche Verbesserungen sind durch GAP-Reform 2013 zu erwarten?**

## Logik der GAP-Reformen

- 1970/80er Jahre: Überproduktion und „Deroutierung“ internationaler Agrarmärkte
  - 1993: „MacSharry-Reform“
    - Angleichung der (Interventions)Preise an Marktgegebenheiten
    - Produktbezogene Kompensationszahlungen + ‚Flankierende Maßnahmen‘
  - Agenda 2000-Reform
    - Weiterentwicklung der Reform 1993
    - Einführung der Säulenstruktur
  - 2003: „Fischler-Reform“
    - Entkoppelung der Kompensationszahlungen
    - Graduelle Schwerpunktverschiebung zur 2. Säule
- ...Reformmotive: Verbesserung der Allokation (Gütermärkte)**
- 2013: „GAP 2020“ (D. Cioloş)
    - Projektion des langfristigen Reformpfads?
    - Koppelung der Stützung an Bereitstellung öffentlicher Güter („Targeting“)
    - Fortsetzung der Reallokation der Mittel zwischen den Säulen

# Vorschlag EU-Kommission



# Neue Herausforderungen

# Externe Herausforderungen

(Mitteilung „Die GAP bis 2020“, COM(2010) 672/5 )

- Ernährungssicherheit
  - Unsicherheit und stärkere Volatilität auf Weltagarmärkten
  - Nachfrage und Preistrend mittelfristig positiv
  - *„... muss die EU in der Lage sein, zur Deckung des weltweiten Nahrungsmittelbedarfs beizutragen“ (S. 5)*
- Umwelt und Klimawandel
  - Landschaften, Agrarbiodiversität, Klimastabilität und Widerstandsfähigkeit gegenüber Naturkatastrophen
  - *„...Potenzial des Agrarsektors in Bezug auf Klimaschutz und Anpassung muss gesteigert werden“ (S. 6)*
- Räumliche Ausgewogenheit
  - agrarisch geprägte ländliche Gebiete und neue Mitgliedstaaten
  - *„... Lebensfähigkeit und das Potenzial vieler ländlichen Gebiete [...] hängen weiterhin vom Vorhandensein eines wettbewerbsfähigen und dynamischen Agrarsektors ab“ (S. 6)*



## Fallbeispiel „Agrarbiodiversität“

- Ökosystemdienstleistungen hoch relevant für Landwirtschaft
  - 70 Prozent der wichtigsten Nutzpflanzen und ein Drittel der weltweiten Nahrungsproduktion werden von der natürlichen Bestäubungsleistung beeinflusst (Hooper et al, 2012)
  - Über 80 % aller Kulturen der EU hängen zumindest teilweise von der Insektenbestäubung ab
- 75 % der genetischen Vielfalt landwirtschaftlicher Kulturen gingen seit 1900 weltweit verloren
- Zwölf Pflanzenarten und fünf domestizierte Landtierarten stellen 70 % der globalen Nahrungsmittelversorgung bereit
- Biodiversitätsverlust bedeutet auch Rückgang der agrarischen „Multifunktionalität“

## Globale Dimension

- **Aktuelle Metastudie** (Hooper et al., "A global synthesis reveals biodiversity loss as a major driver of ecosystem change", *Nature*, May 2 2012)
  - Artenrückgang bis -20% ist verkraftbar
  - Artenrückgang von 21-40%: Pflanzenwachstum sinkt um 5-10 %
  - Artenrückgang über 40% impliziert gravierende Beeinträchtigungen
- **Monetäre Bewertung von Biodiversitätsleistungen?**
  - Bestäubungsaktivitäten USA (Bienen, Schmetterlinge, Vögel): ca. 40 Mrd. USD
  - Biologische Kontrolle von Pflanzenschädlingen (USA): ca. 12 Mrd. USD
  - Wert der Insektenbestäubung in der EU: ca 15 Mrd. EUR
- **Hauptgründe für Biodiversitätsverlust**
  - Umweltverschmutzung / Ausbeutung von Ressourcen
  - Ausbreitung nicht einheimischer Arten (Neobiota)
  - Klimawandel (Dürre, Desertifikation, Extremwetterereignisse)
  - Intensivierung der Landwirtschaft / Aufgabe extensiver Bewirtschaftung
  - Landnutzungsänderungen

## Aktuelle Problemlage

[Quelle: EU Kom „Artenschutz: Aktionsplan bis 2020 (03/05/2011)“]

- Das beispiellose Tempo des Artensterbens soll zumindest verlangsamt werden...
  - ... Arten sterben 100 bis 1000 Mal schneller aus, als dies unter natürlichen Bedingungen der Fall wäre
  - Nur 17 % der EU-rechtlich geschützten Lebensräume und Arten und 11 % der Ökosysteme in der EU befinden sich in einem guten Zustand. Alle anderen sind bedroht ...
  - 25% aller Tierarten ist vom Aussterben bedroht
  - 88 % der Fischbestände ist überfischt oder erheblich dezimiert
- „Neben dem Klimawandel ist der Biodiversitätsverlust als die kritischste globale Umweltbedrohung zu sehen ...“**  
(EU Kom, 2011)

## Wahrnehmung des Problems

- „Biodiversitätsstrategie 2020“ der EU (KOM(2011) 244)  
(„Lebensversicherung und Naturkapital: Eine Biodiversitätsstrategie der EU für das Jahr 2020“)
  - Biodiversität hat nicht nur intrinsischen, sondern auch wirtschaftlichen Wert, der selten durch Märkte widergespiegelt wird (=öffentliches Gut)
  - Verankerung der Biodiversitätsziele in wichtigen Politikbereichen
  - integraler Bestandteil der Strategie ‚Europa 2020‘
- Einzelziel 3: „Erhöhung des Beitrags von Land- und Forstwirtschaft zur Erhaltung und Verbesserung der Biodiversität“
  - Maximierung der landw. genutzten Flächen mit Biodiversitätsbezug...
  - ...messbare Verbesserung des Erhaltungszustands von Arten und Lebensräumen
- Verordnungsvorschlag ‚Ländliche Entwicklung 2014-2020‘ ... nur eine Erwähnung („...*die Biodiversitätsstrategie einzuhalten*“)

**...reduziert „Greening“ das Problem Biodiversitätsverlust?**

# Konzeptionelle Probleme

## Externe Einschätzung

- GAP 2020: kein fundamentaler Reformschritt
- Bewahrung historischer Strukturen als dominierendes Element
  - Säulenstruktur wird fortgeführt
  - Inhaltliche Trennung zwischen Säulen wird aufgeweicht
  - Monetäre Übertragungen zwischen Säulen zulässig
  - Direktzahlungen der ersten Säule insgesamt schwach legitimiert
  - EuRH (2011): Effizienz in zweiter Säule kann verbessert werden
- Radikale Lösungsvorschläge
  - Reduktion/Eliminierung der DZ der ersten Säule...(UK, NL,...)?
  - Harmonisierung der unterschiedlichen Finanzierungsmodi der Säulen?  
(hypothetischer Kofinanzierungssatz für die GAP insgesamt ca. 15%)
  - Kofinanzierungssätze beider Säulen gemäß Subsidiaritätsprinzip?

**GAP 2020: Kaum Verbesserungen bei der Bereitstellung öffentlicher Güter!**

## Interne Problemsicht

(aus: „Consultation Document for Impact Assessment“, EU Com, Jan. 2011)

- [...] trotz ausgeprägtem Fokus auf Einkommensstützung bleibt die Profitabilität der Landwirtschaft niedrig (S. 8)
- [...] Produktivitätswachstum in Landwirtschaft hat sich verlangsamt
- Diversität der Agrarstruktur mit hohem Anteil an Kleinbetrieben als bleibendes Charakteristikum (S. 9)
- [...] Instrumente wirken unterschiedlich auf Betriebe und sind unzureichend spezifiziert für die Erreichung der gesetzten Politikziele (S. 9)
- [...] durch die Direktzahlungen weist die aktuelle GAP einen starken Fokus auf Einkommensstützung auf (S. 15)
- [...] Aktuelle Stützungsniveaus sind weitgehend auf die historische Produktionssituation bezogen und verursachen eine ungleiche Verteilung zwischen Betrieben (S. 11)
- [...] Direktzahlungen provozieren Kritik und sind schwer gegenüber der Allgemeinheit zu rechtfertigen (S. 11)

# Agrarumweltpolitik zwischen 'Greening' und LE2020



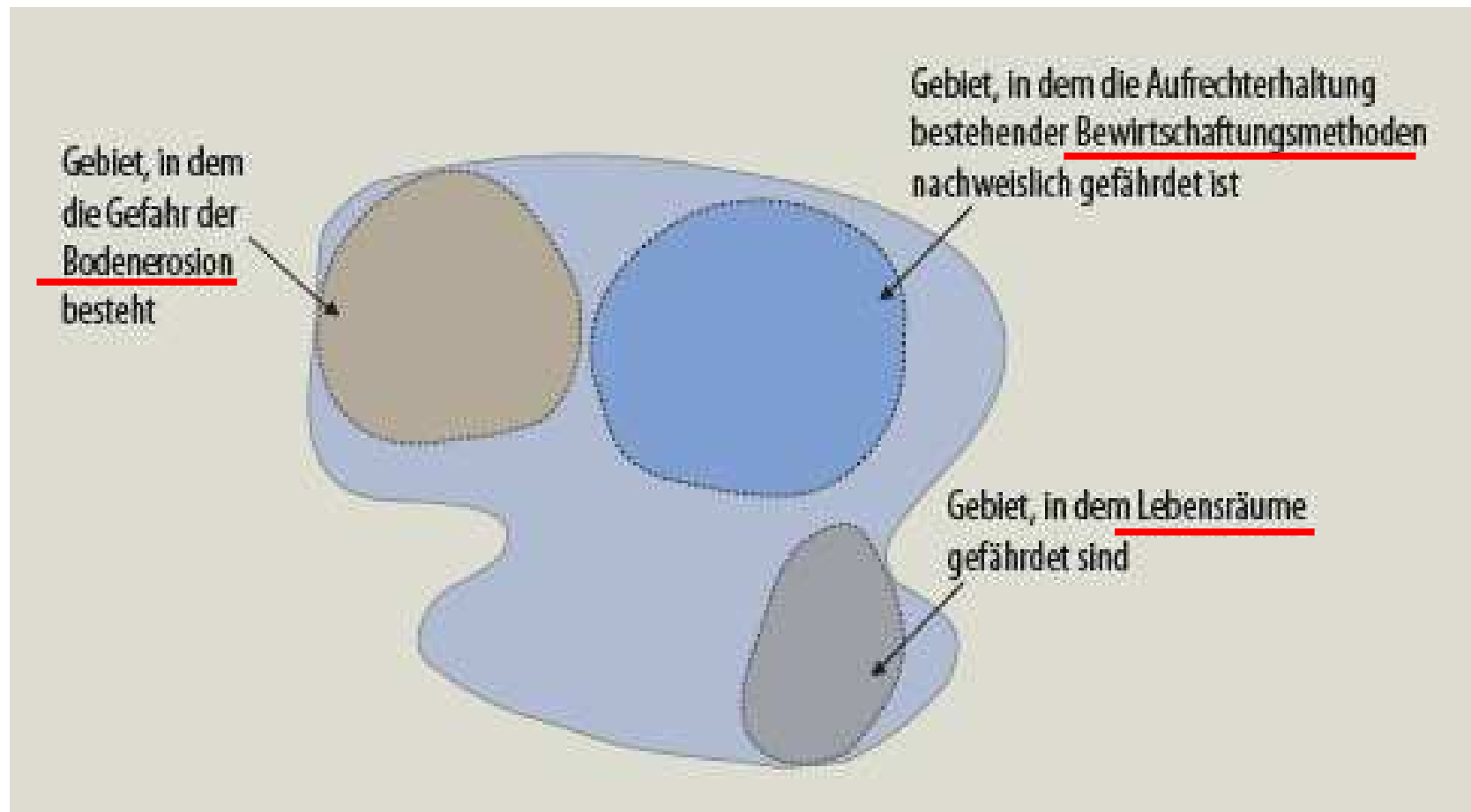
## Problembereiche

- Gesellschaftliche Legitimierung der GAP heute primär über Bereitstellung von öffentlichen Gütern...
  - Klimawandel
    - Projektionen: Emissionen aus Landwirtschaft bleiben ohne Gegenmaßnahmen bis 2030 in etwa konstant
    - Landwirtschaft bietet kosteneffizientes Vermeidungspotential
  - Arten- und Habitatsschutz („Composite Report on the Conservation Status of Habitat Types and Species as required under Article 17 of the Habitats Directive“, COM(2009) 358)
    - Grasland, Feuchtgebiete und Küstenregionen primär bedroht
    - Intensivierung der Landwirtschaft, Klimawandel und Tourismus als Hauptursachen
    - Habitatstypen mit Verbindung zur Landwirtschaft zeigen ungünstigere Entwicklung
  - Agrarischer Handlungsbedarf umfassend...
- ... Handlungsspielraum im Agrarumweltbereich ausreichend?**

## „Greening“

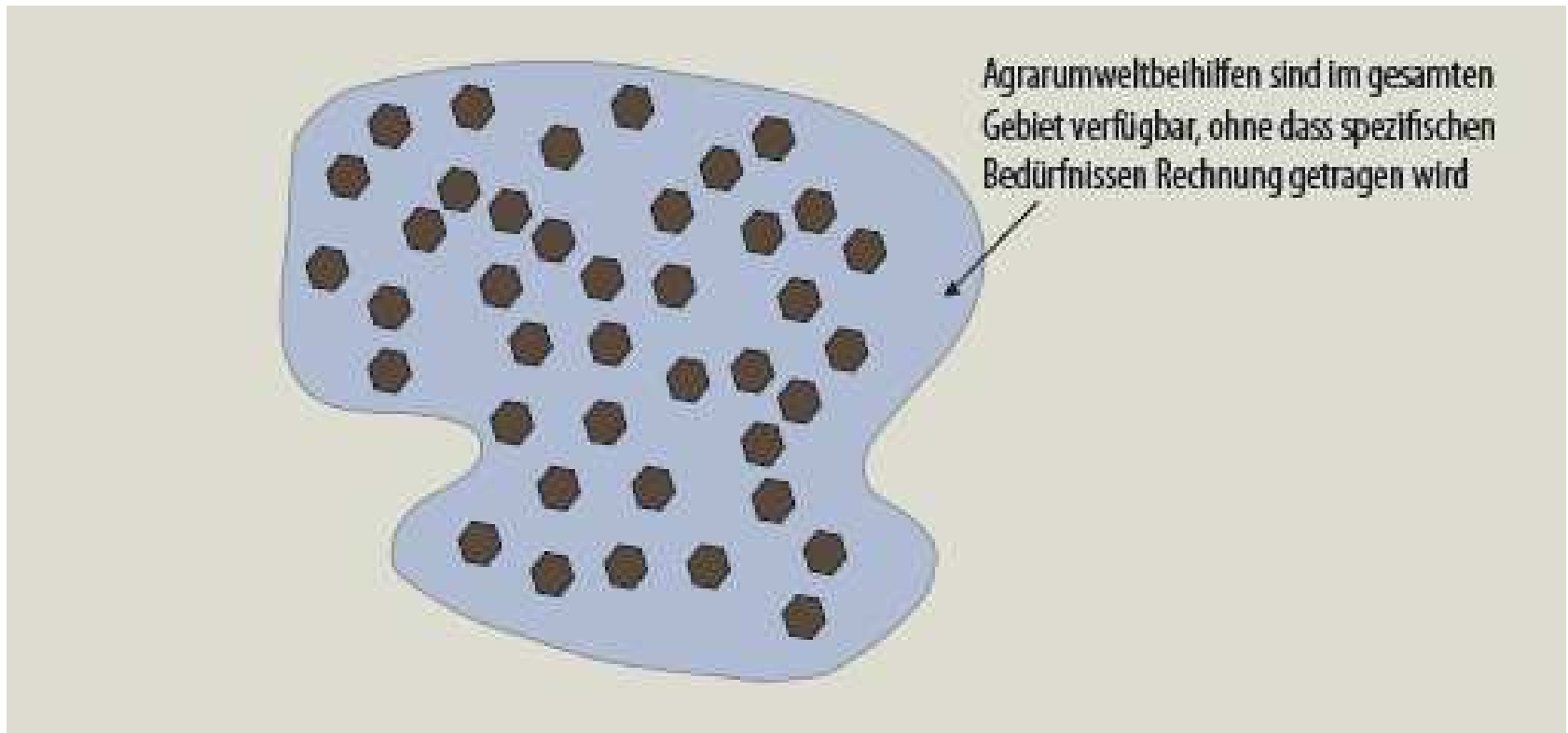
- Aktuelles Konzept EU Agrarumweltpolitik
  - Elemente und Wirkung von „Greening“ (Impact Assessment)
    - Ökologische Ausgleichsflächen (13% Fläche)
    - Dauergrünland (2,3-4,6% Fläche)
    - Anbaudiversifizierung (1,4-3,9% Fläche)
    - max. 25-30% der anspruchsberechtigten Fläche betroffen
  - Kosten von „Greening“ (Impact Assessment)
    - Gesamtkosten für Landwirtschaft der EU-27: ca 5 Mrd. EUR
    - Gesamtkosten für EU Steuerzahler: 30% der DZ sind ca. 12 Mrd. EUR
    - Problem bezüglich der Ankündigung der KOM: „[...] *agri-environmental actions based on the supplementary costs for carrying out these actions*“
  - „Greening“
    - Akzeptanz und Budget von AUM der 2. Säule beeinträchtigt
    - Tierhaltungsbereich von „Greening“ nicht adressiert
- ... Leistungsfähigkeit der GAP2020 höher als derzeitiges Politikkonzept?**

## Agrarumweltsituation EU



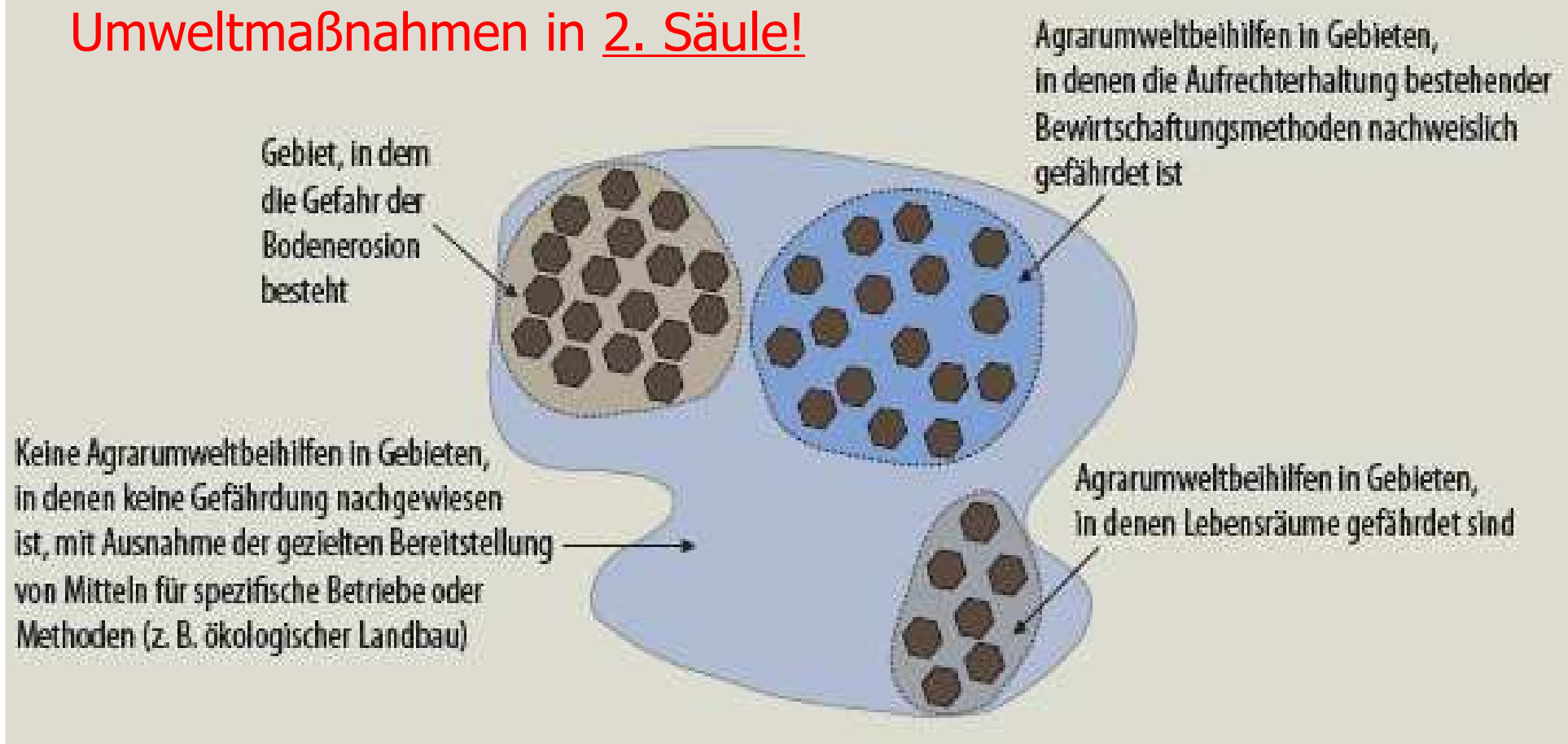
## „Greening“ - Logik Kommission

### Umweltmaßnahmen in 1. Säule!



## „Greening“ - Optimale Instrumentierung

### Umweltmaßnahmen in 2. Säule!



Optimale Strukturen einer  
GAP 2020?

## „Optimale“ Agrarumweltpolitik

- langfristige Orientierung der Programme
- Vertragslösungen statt Verhaltensaufgaben
- Regional/lokal angepasste Maßnahmenbündel
- ausreichender Handlungsspielräume und Anreize auf der betrieblichen Ebene
- Missachtung von *sinnvollen* Umweltvorschriften muss kontrolliert und strikt sanktioniert werden
- Grundprinzip eines „optimalen“ Lösungsansatzes?

**... Ziele quantifizieren und deren Erreichung anreizkompatibel honorieren!**

## GAP 2020 und Biodiversität

- Landwirtschaft hat das größte Potential im Hinblick auf Arten- und Habitatschutz (40% der Fläche)
- **Hauptansatzpunkte** (Poláková, et al., „Addressing biodiversity and habitat preservation through Measures applied under the CAP“, 2011, IEEP-Studie im Auftrag der Kommission)
  - Fläche für den Biodiversitätsschutz vergrößern
  - Finanzielle Ausstattung des Biodiversitätsschutzes ausweiten
  - Effizienz und Effektivität der bestehenden Maßnahmen steigern
  - Vorgaben auf Ebene von EU, Mitgliedsländern und Regionen korrekt implementieren und besser überwachen
  - Rolle von Wissen, Fähigkeiten und Innovationsbereitschaft stärken
  - Intelligent vernetzte Maßnahmen zu Paketen für die LandwirtInnen kombinieren und die Anreize erhöhen
- **Politische Handlungserfordernisse**
  - Mehrjährige, auf naturräumliche und agrarstrukturelle Charakteristika Bezug nehmende Agrarumweltprogramme
  - Berücksichtigung von Subsidiaritätsprinzip und regionalem Wissen



## Zusammenfassung

- Wichtige gesellschaftliche Anliegen in Reformvorschlägen der Kommission korrekt erkannt und als Ziele definiert ...
- ... Effizienz- und Wirksamkeitsdefizite bei Umsetzungsinstrumenten
- Grundprobleme
  - Zwei-Säulen-Struktur der GAP erschwert optimale Politikgestaltung
  - Instrumentierung reduziert die Chance auf wirksame Problemlösung (Biodiversität, Klima, Gewässerschutz, ...)
  - Verwaltungsaufwand und –kosten werden dennoch zunehmen
- **Mängel bei der Bereitstellung öffentlicher Güter verursachen wirtschaftliche Nachteile auf lange Sicht...**
- **...eine wirksame und kosteneffiziente Erreichung der Ziele der GAP ist langfristig unverzichtbar...**
- **... optimierte GAP erfordert eine finanziell aufgewertete und in ihrer Wirksamkeit weiter verbesserte zweite Säule!**