

► Project *brief*

Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

2022/29

Evaluierung der GAP aus Sicht des Umweltschutzes: geringe Wirkung, hohe Kosten

Norbert Röder¹, Andrea Ackermann¹, Sarah Baum¹, Franz Pöllinger², Jörn Strassemeier², Johannes Wegmann¹

- Die GAP-Reform von 2013 hat durch das „Greening“ zwar dazu geführt, dass Brachen und Dauergrünland zugenommen haben. Diese Zunahme reicht aber nicht aus, um deutliche Verbesserungen beim Umwelt- und Naturschutz zu erzielen.
- Um das Umweltrisiko des Einsatzes von Pflanzenschutzmitteln zu mindern, müsste eine Veränderung der Flächennutzung hin zu risikoarmen Produktionsverfahren in deutlich höheren Anteilen stattfinden.
- Die landwirtschaftlichen Betriebe mussten meist nur wenige Anpassungen vornehmen, um die volle Greening-Förderung zu erhalten. Allerdings waren die Vorgaben nicht ambitioniert genug, um deutliche Verbesserungen für den Schutz von biotischen und abiotischen Ressourcen zu erreichen.
- Die Fördersummen für das Greening betrugen größenordnungsmäßig das Achtfache des betrieblichen Mehraufwands.

Hintergrund und Zielsetzung

Trotz zahlreicher Reformbemühungen sind Einträge von Nährstoff- und Pflanzenschutzmitteln in Böden und Gewässer sowie eine Beeinträchtigung der Qualität von Böden, Wasser und Luft durch die Landwirtschaft nach wie vor hoch. Das Forschungsprojekt „Evaluierung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht des Umweltschutzes 2“ hatte das Ziel, die Wirkung der GAP-Reform von 2013 für Deutschland zu analysieren. Insbesondere das sogenannte Greening stand im Mittelpunkt der Untersuchung. Des Weiteren wurden die Kosten des Greenings und mögliche alternative Ansätze für die Förderung mittels eines Opportunitätskostenansatzes monetär bewertet.

Vorgehensweise

Um zu evaluieren, ob und wie sich die Reform der GAP 2013 – und hier insbesondere das Greening – auf den Umweltschutz ausgewirkt hat, wurden Daten der deutschlandweiten Agrarstrukturhebung, der Bodennutzungshaupterhebung sowie Daten des Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystems (InVeKoS) der Länder Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz ausgewertet. Die Daten der Agrarstrukturhebung standen für die Jahre 1999, 2003, 2007, 2010 und 2016 auf Gemeindeebene zur Verfügung. Jährliche Daten der Bodennutzungshaupterhebung waren aggregiert und auf Bundesebene verfügbar. Diese Datenbanken ermöglichten a) eine bundesweite Auswertung der Flächennutzung über einen längeren Zeitraum und b) detaillierte Analysen über die Art der Umsetzung und Umweltwirkungen der GAP-Reform. Die InVeKoS-Daten standen für 2010 bis 2017 zur Verfügung.

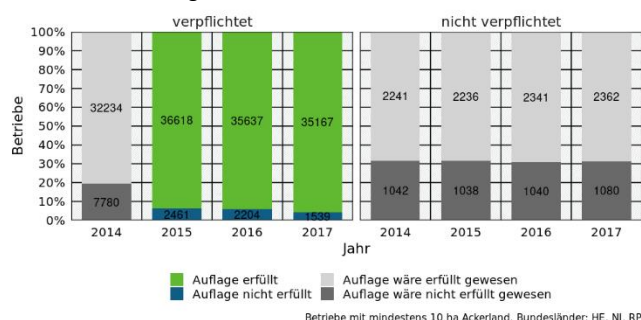
Ergebnisse

Ackerbrachen kommt als Habitat und Nahrungsquelle für zahlreiche Tierarten eine große ökologische Bedeutung zu. Ihr Anteil am Ackerland betrug in Deutschland vor Abschaffung der obligatorischen Flächenstilllegung im Jahr 2007 bis zu 7,9 % (2003) und ging bis 2014 auf 1,6 % zurück. Mit der Einführung des Greenings 2015 erfolgt ein Anstieg auf 2,6 %. 2019 betrug der Anteil 3,0 %. Dies ist zwar eine Zunahme der Ackerbrachen gegenüber 2014, allerdings liegt der Umfang deutlich unter dem Niveau von 2003. Ein Grund für den geringen Anstieg liegt in der Umsetzung der Vorgaben für ökologische Vorrangflächen (ÖVF): Landwirtschaftliche Betriebe haben nur auf 18 % aller ÖVF-Flächen (ungewichtete Flächenanteile der ÖVF) Brachen und Streifen angelegt, in erster Linie wurden ökologisch weniger wertvolle Zwischenfrüchte zur Erfüllung der ÖVF-Vorgaben genutzt (68 bis 74 %).

Zur Anbaudiversifizierung nach den Greening-Vorgaben, wie sie 2015 eingeführt wurden, wären 2014 theoretisch 93 % der Betriebe in den ausgewerteten InVeKoS-Ländern verpflichtet gewesen, wenn sie 2014 schon gegolten hätten; 2015 bis 2017 waren 91 bis 92 % verpflichtet.

Abbildung 1 zeigt, dass nur wenige Betriebe Änderungen im Anbau vornehmen mussten, um ab 2015 die volle Förderung zu erhalten. Von den 2015 verpflichteten Betrieben hätten 19 % die Auflagen 2014 noch nicht erfüllt. Da die Mehrheit dieser Betriebe ihre Bewirtschaftung im Jahr 2015 veränderte, erfüllten nach 2015 nahezu alle verpflichteten Betriebe die Greening-Auflagen (2015: 94 %, 2016: 94 %, 2017: 96 %, vgl. Abbildung 1 links). Selbst von den nicht verpflichteten Betrieben erfüllten 2014 bis 2017 68 % die (für sie nicht relevanten) Vorgaben (vgl. Abbildung 1 rechts).

Abbildung 1: Betroffenheit und Umsetzung der Greening-Regelungen zur Anbaudiversifizierung



Quelle: Röder et al. (2022), S. 113

Tabelle 1: Abschätzung der betriebswirtschaftlichen Kosten des Greenings für den Sektor Landwirtschaft (in Millionen Euro pro Jahr)

Greening-Element	Wirkungspfad	Kosten (Mio. €)
ÖVF	zusätzl. Brachflächen: mehrjährig	15
	zusätzl. Brachflächen: einjährig	52
	Brachen mit reduzierter Förderung AUKM (z.B. Blühflächen)	8
	Anbau zusätzl. Zwischenfrüchte	41
	Wegfall AUKM-Förderung für Zwischenfrüchte	9
	Anbau zusätzl. Leguminosen	5
	Zwischensumme	119
Kulturarten-diversität	Höhere Transportkosten aufgrund lokaler Verlagerung des Maisanbaus	19
Grünland-schutz	Geringeres Wertschöpfungspotenzial auf Grünlandflächen, die nicht in Ackerland umgewandelt werden konnten	45
Gesamt		193

Quelle: Röder et al. (2022), S. 200

Die betriebswirtschaftlichen Kosten des Greenings wurden berechnet unter Berücksichtigung a) der zusätzlichen Bewirtschaftungskosten, die unmittelbar mit den Auflagen verbunden sind, b) der Opportunitätskosten aufgrund von Auflagen, die betriebswirtschaftlich vorzuziehendere Bewirtschaftungen ausschließen, sowie c) der Reduzierung bzw. dem Wegfall von Zahlungen der 2. Säule, da die Referenz (Baseline) durch das Greening angehoben wurde (Tabelle 1).

Tabelle 1 zeigt, dass v. a. die Umsetzung von ÖVF, insbesondere von Brachen, kostenwirksam war. Insgesamt beliefen sich die Kosten des Greenings für die Betriebe deutschlandweit auf 193 Millionen Euro pro Jahr und standen der 7,8-fachen Förder-summe für das Greening von 1,5 Milliarden Euro pro Jahr gegenüber.

Fazit und Empfehlungen

Die GAP-Reform 2013 führte zu geringfügigen Verbesserungen für Umwelt- und Naturschutz. Der Umfang der ökologisch wertvollen Flächen konnte gegenüber 2010 minimal erhöht werden, allerdings wurde das Niveau der frühen 2000er Jahre nicht erreicht. Auch bei der Vielfalt der Ackerkulturen und dem Einsatz von Pflanzenschutzmitteln wurden kaum positive Veränderungen im Zuge des Greenings beobachtet. Die Ausgestaltung der Greening-Komponenten war nicht ambitioniert genug, um nennenswerte positive Effekte für die Umwelt zu bewirken.

Vor dem Hintergrund der verschiedenen Strategiepläne der EU dienen die Ergebnisse der Studie als Grundlage für eine nationale Ausgestaltung der GAP aus Sicht des Umweltschutzes. Das Ziel der Farm-to-Fork-Strategie, eine Halbierung der Verwendung und des Risikos von chemischen Pflanzenschutzmitteln, sollte nicht nur vor dem Hintergrund der ausgebrachten Menge und deren Toxizität betrachtet werden, sondern das Gefährdungspotenzial auch differenziert nach der Flächennutzung. Das zeigt die Analyse zum Umweltrisiko von Pflanzenschutzmitteln. In Hinblick auf die „Biodiversitätsstrategie für 2030“, in der ebenfalls die Verringerung der Schadenswirkung von Pflanzenschutzmitteln angestrebt wird, ergeben sich hierbei Synergieeffekte.

Weitere Informationen

Kontakt

¹ Thünen-Institut für Ländliche Räume
Norbert.Roeder@thuenen.de
www.thuenen.de/lr

² Julius-Kühn-Institut für Strategien und Folgenabschätzung
Joern.Strassemeyer@julius-kuehn.de
www.julius-kuehn.de

Laufzeit

12.2017-12.2020

Projekt-ID

2022

Veröffentlichungen

Röder N, Ackermann A, Baum S, Böhner HGS, Laggner B, Lakner S, Ledermüller S, Wegmann J, Zinnbauer M, Strassemeyer J, Pöllinger F (2022) Evaluierung der GAP-Reform von 2013 aus Sicht des Umweltschutzes anhand einer Datenbankanalyse von InVeKoS-Daten der Bundesländer. Abschlussbericht des UBA-Projektes GAPEval II [online]. Dessau: Umweltbundesamt, 288 p, Texte UBA 75/2022, <https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/texte_75-2022_evaluierung_der_gap-reform_von_2013.pdf>

Röder N, Ackermann A, Baum S, Wegmann J, Strassemeyer J, Pöllinger F (2021) Geringe Umweltwirkung, hohe Kosten: Ergebnisse und Empfehlungen aus dem Projekt "Evaluierung der Gemeinsamen Agrarpolitik aus Sicht des Umweltschutzes II" [online]. Dessau: Umweltbundesamt, 26 p, Texte UBA 71, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/geringe-umweltwirkung-hohe-kosten>

Röder N, Ackermann A, Baum S, Wegmann J, Strassemeyer J, Pöllinger F (2021) Limited environmental impact and high costs: Findings and recommendations from the project "An Evaluation of the Common Agricultural Policy from the Perspective of Environmental Protection II" [online]. Dessau: Umweltbundesamt, 24 p, Texte UBA 76, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/limited-environmental-impact-high-costs>

Pe'er G, Bonn A, Bruehlheide H, Dieker P, Eisenhauer N, Feindt PH, Hagedorn G, Hansjürgens B, Herzog I, Lomba A, Marquard E, Moreira F, Nitsch H, Oppermann R, Perino A, Röder N, Schleyer C, Schindler S, Wolf C, Zingrebe Y, Lakner S (2020) Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges. People Nature 2(2):305-316, DOI:10.1002/pan3.10080

Röder N, Ackermann A, Baum S, Böhner HGS, Rudolph S, Schmidt TG (2019) Small is beautiful? Is there a relation between farmed area and the ecological output? - Results from evaluation studies in Germany: paper prepared for presentation at the 172nd EAAE Seminar "Agricultural Policy for the Environment or Environmental Policy for Agriculture?"; May 28-29, 2019, Brussels. 15 p

Birkenstock M, Röder N (2018) Gestaltung und Umsetzung der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik ab 2021 - Übersicht über die politischen Debatten. Dessau: Umweltbundesamt, 66 p, Texte UBA 108

Gefördert durch

Umwelt
Bundesamt

DOI:10.3220/PB1658750958000