

„13. GÖTTINGER GESPRÄCHE ZUM AGRARRECHT“

GAP's nichts Besseres? Eine Zwischenbilanz der Reform der Gemeinsamen Agrarpolitik



IMPRESSIONEN & ZUSAMMENFASSUNG



ZUSAMMENFASSUNG

Ergebnisse der „13. Göttinger Gespräche zum Agrarrecht“ **Ambivalente Zwischenbilanz der GAP – zukunftsfähige Grundstruktur und defizitäre Umsetzung**

Göttingen, 28. Oktober 2024 • Das Institut für Landwirtschaftsrecht der Georg-August-Universität Göttingen, einer führenden Institution im deutschen Agrarrecht, zieht ein erstes Resümee seiner „13. Göttinger Gespräche zum Agrarrecht“, die am 25. Oktober 2024 stattfanden. Ziel der mit rund 90 Teilnehmenden ausgebuchten Veranstaltung mit einem interdisziplinären Ansatz war es, eine erste Zwischenbilanz zu der aktuellen GAP-Reform zu wagen, die am 1.1. 2023 in Kraft getreten ist.

Der Zeitpunkt der Veranstaltung war bewusst gewählt. Aktuell ist die Diskussion um die Fortentwicklung der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), die 2027 neu beschlossen werden soll, in vollem Gange. Erst wenige Tage vor dem Veranstaltungstermin am 25. Oktober 2024 hatten sich die Agrarminister der EU in einer ersten politischen Grundsatzentscheidung darauf geeinigt, die bisherige Grundstruktur der GAP auch nach der nächsten Reform fortzuführen.

Interdisziplinarität der Tagung prägt die Zwischenbilanz

Die Zwischenbilanz war durch die Interdisziplinarität der Göttinger Gespräche geprägt (*siehe auch Übersicht aller Vortragstitel und Referent:innen auf Seite 3*). Vertreter der Agrarpolitik (Prof. Dr. Rudolf Mögele), der Agrarwissenschaft (Prof. Dr. Sebastian Lakner), der landwirtschaftlichen Praxis (Anja Nußbaum, Thüringischer Bauernverband, und Lorenz Dilling, Hessischer Bauernverband) sowie der Verwaltung (Nina Lüddecke, Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft) analysierten die aktuelle GAP-Struktur und ihre Umsetzung in den Ländern und diskutierten mit den Teilnehmenden, wo sie den größten Verbesserungsbedarf sehen. Eine Außenperspektive aus Österreich (Prof. Dr. Gottfried Holzer, Wien) rundete die Analyse ab. „Die Zwischenbilanz ist ambivalent – einerseits vorsichtig positiv im Hinblick auf die Inhalte, andererseits negativ in Hinblick auf die Umsetzung in den Ländern“, betont Prof. Dr. José Martinez, Geschäftsführender Direktor des Instituts für Landwirtschaftsrecht der Georg-August-Universität Göttingen und Gastgeber der Tagung.

Reform und ökologische Strategien wurden nicht aufeinander abgestimmt

Inhaltlich wurde bei der Veranstaltung des Instituts für Landwirtschaftsrecht herausgearbeitet, dass die Entstehungsprozesse der Reform 2021 und der beiden Strategien „Farm to Fork“ sowie „Biodiversität“ nicht aufeinander abgestimmt waren.

Die beiden Strategien wurden daher nicht in die aktuelle GAP integriert und waren somit zum Scheitern verurteilt. Die ökologischen Instrumente hingegen sind im Verhältnis zum ineffizienten Greening der Vorgänger-GAP gut differenziert und bieten den Mitgliedstaaten ein großes Spektrum an Gestaltungsmöglichkeiten. Leider nutze nach Ansicht von Rudolf Mögele und Sebastian Lakner aber das BMEL diese neue Gestaltungsmöglichkeiten bislang nicht ausreichend. Hier mag – so die genannten Referenten sowie zahlreiche Diskussionsteilnehmer:innen – noch das Denken im BMEL durch die bisherige GAP-Tradition geprägt sein, in der die Rolle der Mitgliedstaaten auf eine bloße Umsetzung reduziert wurde. Das österreichische Modell wiederum zeige – dies wurde beim Beitrag von Gottfried Holzer deutlich, wie durch eine kreative Nutzung der Zwei-Säulen-Struktur die Effizienz der GAP optimiert werden kann.

System der Direktzahlungen wird kritisch gesehen

Kritisch wurde von Sebastian Lakner die Eignung des Systems der Direktzahlungen gesehen. Das Einkommensziel sei unbestritten, es müsse aber konkretisiert werden. So sei der bisherige Bezug auf das Betriebseinkommen ungeeignet, da es nur ein unvollständiges Bild der Einkommenssituation des landwirtschaftlichen Haushalts darstellt. Vor dem Hintergrund müsse die heutige Funktion der Direktzahlungen hinterfragt werden. Hinzu käme die unklare Steuerungswirkung im Verhältnis zwischen Landeigentümern und Pächtern. Zugleich müsse aber bedacht werden, dass die GAP ein Instrument der öffentlichen Wirtschaftspolitik sei und nicht der Sozialpolitik. Die Bedürftigkeit des landwirtschaftlichen Haushalts sei daher nicht zwingend das Leitbild der GAP.

Das neue Umsetzungsmodell der aktuellen GAP sei nach übereinstimmender Auffassung aller Referent:innen für die Fortentwicklung der Grundidee „Förderung von öffentlichen Gütern“ (public money for public goods) gut geeignet. Einer strukturellen Änderung bedarf es nicht. Optimierungsbedarf besteht nach Ansicht von Sebastian Lakner beim Ausbau der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) in der 2. Säule und bei der Verfeinerung der Öko-Regelungen. Die gekoppelten Zahlungen sind im Lichte der Umweltziele als schädlich anzusehen und daher möglichst zu reduzieren. Freiwerdende Mittel sollten in große Transformationsbereiche wie Moorschutz oder Umbau der Nutztierhaltung eingesetzt werden.

Evaluierung des BMEL wird positiv hervorgehoben

Alle Teilnehmer:innen werteten positiv die Evaluierung, die derzeit durch das BMEL vorbereitet wird. Sie bietet erstmalig die Möglichkeit, ein Gesamtbild über das Wirkungsfeld der GAP in Deutschland zu erstellen. Die Umsetzung der Evaluierung stößt jedoch laut Nina Lüddecke auf datenschutzrechtliche Probleme, da betriebliche und persönliche Daten zusammengeführt werden müssen, die in unterschiedlichen Behörden in den 13 Flächenländern liegen. Bedauerlich, aber unvermeidbar ist, dass die Ergebnisse der Evaluierung erst im Jahr 2030 vorliegen werden und damit erst zu einem Zeitpunkt, in dem die aktuelle GAP bereits durch die neue abgelöst sein wird.

Umsetzung der GAP als größte Herausforderung

Die Vorträge von Anja Nußbaum und Lorenz Dilling als Vertreter:innen zweier Landesbauernverbände zeigten deutlich auf, dass bei der Umsetzung der GAP die größten Herausforderungen bestehen. Zwar ist hier durch digitale Verfahren versucht worden, diese Umsetzung zu vereinfachen. Es entstehen jedoch erhebliche Reibungsverluste, da jedes

Land seine eigene Software verwendet, wodurch Kohärenz und Kompatibilität fehlen. Auch hier zeigt das österreichische Beispiel mit einem einheitlich modellierten Verfahren und der Reduktion der Zahlstellen, wie ein föderaler Staat diese Herausforderungen pragmatisch lösen kann.

Losgelöst von der Grundstruktur ist die Umsetzung der aktuellen GAP durch zahlreiche nachträgliche Sonderregelungen geprägt, die seit ihrem Inkrafttreten erlassen wurden. Dem Ausnahmejahr 2023 folgte das Ausnahmejahr 2024, so dass sowohl Landwirt:innen als auch Berater:innen erhebliche Schwierigkeiten haben, die aktuelle Rechtslage zu erfassen und ihre unternehmerische Tätigkeit danach auszurichten.

Auf einen Blick: Referent:innen und Themen der 13. Göttinger Gespräche am 25. Oktober 2024	
Quo vadis GAP?	<i>Prof. Dr. Rudolf Mögele</i> (Ehem. Stellv. Generaldirektor der Generaldirektion AGRI der Europäischen Kommission, Lehrbeauftragter Julius-Maximilians-Universität Würzburg/ Georg-August-Universität Göttingen)
GAP-Reform 2028: Mehr Gemeinwohl wagen?	<i>Prof. Dr. Sebastian Lakner</i> (Professur für Agrarökonomie Agrar- und Umweltwissenschaftliche Fakultät Universität Rostock)
Sachstand der Vorbereitungen zur Evaluierung des GAP-Strategieplans 2023-2027 für Deutschland	<i>Nina Lüddecke</i> (Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bonn)
BEWERTUNG DURCH DIE AGRARPRAXIS	
Thüringer Landwirte im Baustellenchaos der GAP	<i>Anja Nußbaum</i> (Referentin für Agrarpolitik, Betriebswirtschaft und Erneuerbare Energien, Thüringer Bauernverband e.V., Erfurt)
Praktische Erfahrungen aus Hessen aus Sicht der Landwirtschaft	<i>Lorenz Dilling</i> (Geschäftsführung, Rechtsanwalt (Syndikusrechtsanwalt) Kreisbauernverband Kassel e.V.)
Zwischenbewertung der GAP-Reform aus österreichischer Sicht	<i>Univ. Prof. Dr. Gottfried Holzer</i> (Universität für Bodenkultur, Institut für Rechtswissenschaften, Kammerdirektor der NÖ Landes-Landwirtschaftskammer a.D.)
Zusammenfassende Bewertung	<i>Prof. Dr. José Martinez</i> (Geschäftsführender Direktor des Instituts für Landwirtschaftsrecht der Georg-August-Universität Göttingen)

Über das „Institut für Landwirtschaftsrecht“

Das von Prof. Dr. Jose Martinez geleitete Institut wurde 1961 an der Georg-August-Universität in Göttingen gegründet und gilt als eine der führenden Institutionen für Agrarrecht in Europa.

Als Querschnittsmaterie durchzieht das Agrarrecht unsere Rechtsordnung und hat große gesellschaftliche Herausforderungen wie Ernährungssicherung, Klima-Umweltschutz, Tierschutz und Regionaler Zusammenhalt zum Inhalt. Die Forschung des Instituts ist daher interdisziplinär ausgerichtet und hat praktisch verwertbare Ergebnisse zum Ziel. Seine Aufgabe ist es, in der Lehre und Forschung das Agrarrecht zu fördern und gemeinsam mit der landwirtschaftlichen Praxis Lösungen für aktuelle und künftige Herausforderungen zu entwickeln. Das Institut finanziert sich im Wesentlichen aus den öffentlichen Mitteln der Universität und der Landwirtschaftlichen Rentenbank (Website: <https://uni-goettingen.de/de/70956.html>)