



## Arbeitspapier für eine zeitgemäße Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) 2021 – 2027

### **Hintergrund:**

Die europäische Agrarpolitik begann 1957 mit dem Ziel der Förderung der Produktivität in der Landwirtschaft und hat seitdem viele Wandlungen durchlaufen. Der ursprüngliche Fokus der Produktivitätssteigerung wurde Mitte der 1970er um die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit auf dem Weltmarkt erweitert und Anfang der 1990er Jahre um das Thema Förderung der Nachhaltigkeit ergänzt. Die Gelder für die gemeinsame Agrarpolitik (GAP) machen und machten 40 % bis zu 70 % (1970er Jahre) des EU-Haushalts aus. Diese großen Summe induzierten positive Veränderungen, z. B. Produktivitätssteigerung und vermehrte Innovationen, lösten aber auch Fehlentwicklungen aus wie „Butterberge“, Zerstörung von landwirtschaftlichen Strukturen in Entwicklungsländern oder die Zunahmen von Großbetrieben. Nachdem die direkte Steuerung von Märkten durch die Agrarförderung Anfang der 1990er Jahre aufgegeben wurde, begann 1992 die Phase der Direktzahlung und Flächenprämien, die bis heute zentraler Kern der Agrarförderung geblieben ist. Der Versuch, die Direktzahlungen in der letzten GAP-Runde von 2014 – 2020/2021 nachhaltiger und fairer zu gestalten, führte nur zu bescheidenen Ansätzen, eine wirkliche Reform gelang nicht.

Auch der aktuelle Entwurf für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) 2021 – 2027 ändert an der grundlegenden Struktur nichts. Weiterhin sollen große Summe in die Direktzahlungen fließen mit einem zusätzlichen Schwerpunkt auf technische Innovationen. Es ist bereits jetzt absehbar, dass hiervon vor allem Großbetriebe profitieren, die notwendigen Herausforderungen jedoch nicht angegangen werden.

Zu diesen Herausforderungen zählen zuallererst die Klimakrise, mit einer deutlichen Veränderung der Trocken- und Regenzeiten und damit einer direkten Wirkung auf den landwirtschaftlichen Anbau. Doch auch der starke Verlust der Artenvielfalt, die zunehmende Reduktion von Ökosystemleistungen durch die intensive Landwirtschaft und auch die erheblichen Unzufriedenheit der Landwirte werden durch den aktuellen Entwurf der GAP 2021-2027 nur marginal berücksichtigt.



## **Alternativer Vorschlag und Herangehensweise**

Naturefund möchte mit seinen verschiedenen Partnern, darunter zahlreiche Landwirten, einen alternativen Vorschlag zur aktuellen GAP-Runde 2021-2027 machen, der als eine Art Arbeitspartei gemeinsam kontinuierlich weiterentwickelt wird.

Ausgangspunkt sind drei zentrale Ziele der bisherigen EU-Agrarpolitik und die bis dato damit erreichten Ergebnisse:

### **1. Ernährungssicherung**

- Diese Ziel wurde erreicht, allerdings mit hohen Kosten: Destabilisierung der Ökosystemleistung wie gesunde Böden, sauberes Wasser, gute Luft u. ä. m., Destabilisierung von Agrarmärkten in anderen Ländern, insbesondere in Entwicklungsländern, Verlust der Artenvielfalt, Monopolisierung und Förderung von Großbetrieben bei zunehmenden Verlust von regionaler Vielfalt, Lebensmittel mit hoher Pestizidbelastung und geringeren Nährstoffgehalt, insbesondere Mikronährstoffe u. ä. m.

### **2. Lebensunterhalt für die Bauern sichern**

- Dieses Ziel wurde nicht erreicht.

### **3. Fortschritt bei gleichzeitiger Sicherung von Natur & Umwelt**

- Technischer Fortschritt wurde erreicht, wobei jedoch die Input:Output-Ratio sich nicht verbesserte und teilweise sogar verschlechterte, also pro einem Kilojoule Input erwirtschaftet der Landwirt heute teilweise nur ein Kilojoule Output. Im Vergleich lag die Input:Output-Ratio Anfang des 1900 Jahrhunderts bei 1:7 und höher.
- Sicherung von Natur und Umwelt wurde nicht erreicht.

## Alternativer Vorschlag von Naturefund und Partnern

Ausgehend von den drei zentralen Zielen der bisherigen EU-Agrarpolitik stellt Naturefund hier drei alternative Ziele für die EU-Agrarpolitik und skizziert die zu erwartenden Ergebnisse mit besonderen Fokus auf die oben genannten Herausforderungen wie Klimawandel, Artenverlust, verminderte Ökosystemleistungen etc.

### 1. Ziel der EU-Agrarpolitik: Humusaufbau

Der **Aufbau von Humus im Boden** ist ein erster Schritt hin zu einer **zeitgemäßen Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrarpolitik**. Die durch die bisherige Agrarpolitik verursachten Schäden an Umwelt und Biodiversität sind umfassend und bedürfen **grundlegenden Veränderungen**. Ein Umdenken ist nötig, weg von der intensiven Produktion billiger Lebensmittel die vor allem auch den Verlust von fruchtbaren Böden zur Folge haben. Statt zunehmend ausgelaugter Böden ist die Idee, dass die EU zu allererst den **Aufbau gesunder Böden mit einem hohen Humus- und Nährstoffgehalt fördert**.

#### **Klimawandel – Wasserspeicher:**

Das hat verschiedene Vorteile, die vor allem die oben genannten Herausforderungen betreffen. So führt ein hoher Humusgehalt im Boden zu einer verbesserten **Wasserspeicherung**, was gerade in Zeiten des Klimawandels und den damit einhergehenden Veränderungen der Trocken- und Regenzeit von immenser Bedeutung ist.

#### **Klimawandel – Kohlenstoffspeicher:**

Humus kann zudem dabei helfen, **Kohlenstoff im Boden zu speichern**. Voraussetzung dafür sind gesunde Böden und intakte Pflanzen. So geben gesunde Pflanzen zwischen 40 % und 80 % aufgenommen Kohlenstoffs an die Mikroorganismen im Boden ab und erhalten dafür im Gegenzug Nährstoffe aus dem Boden. Gesunde Pflanzen pumpen also Kohlenstoff in den Boden, der dort wiederum von Mikroorganismen u. a. zum Humusaufbau genutzt wird. Mit gesunden Böden und Pflanzen kann demnach der Kohlenstoffdioxidanteil in der Atmosphäre gesenkt werden und zugleich Kohlenstoff im Boden auf natürlich Weise gespeichert werden. **So bedeutet der Aufbau des Humusgehalts im Boden eine Reduzierung des Kohlenstoffs in der Atmosphäre.**

#### **Ernährung und Gesundheit:**

Auch das Aufkommen gesunder Pflanzen hängt maßgeblich mit einem humusreichen Boden zusammen. Der Mensch braucht für eine gesunde Ernährung 94 verschiedene Nährstoffe, darunter auch zahlreiche Mikronährstoffe. Diese sind allerdings nur in gesunden, humusreichen Böden mit einer Vielzahl an Arten vorhanden. Diese Nährstoffanzahl und -vielfalt wird bei den momentan vorherrschenden landwirtschaftlichen Praktiken nicht erreicht. Hier ist ein Umdenken dringend von Nöten aus im Hinblick auf eine gesunde Bevölkerung..

### **Biodiversität:**

Humus hat zudem **positive Auswirkungen auf die Biodiversität**. So benötigen zahlreiche Insekten einen gesunden Boden. Beispielsweise überwintert ein Drittel aller Wildbienen im Boden. Ein gesunder Boden ist damit essenziell für die Erhaltung der Artenvielfalt.

### **Option für kreative und flexible Lösungen:**

Humus-Aufbau als zentrales Ziel ist zum einen eine messbare Größe. Zum anderen bietet sie Landwirten eine **Bandbreite für kreative Ansätze**. So kann ein höherer Humusgehalt über Gründüngung, über eine Reduzierung der Bodenbearbeitung, über Agroforststreifen, über die Bedeckung des Bodens u. v. m. Erreicht werden. **Der Aufbau von Humus ist demnach einfach, variabel und bietet gleichzeitig eine Vielzahl unterschiedlicher Lösungsansätze.**

### **Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) und Naturschutzbund Deutschland (NABU) hierzu:**

Ähnlich unserer Forderung argumentiert auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU). Dieser besagt, dass sich die **Landwirtschaft den Aufgaben des Erhalts der Artenvielfalt, Bodenfruchtbarkeit, Bindung von Kohlenstoffen etc. stellen muss**. Erreicht werden könne dies, indem **Zahlungen an Landwirte aus der GAP immer an die Erbringung von Leistungen für die Allgemeinheit wie beispielsweise Umwelt- und Naturschutzleistungen gebunden** werden. Auch der Vorschlag des Naturschutzbund Deutschland (NABU) appelliert, dass Biodiversitätsmaßnahmen durch die GAP ausreichend gefördert werden müssen. So soll die GAP laut NABU 15 Milliarden Euro jährlich für Naturschutzleistungen bereit stellen.

### **Zusammengefasst:**

Insgesamt hat der **Humus-Aufbau im Boden sechs Ziele und Vorteile:**

- Klimastabilisierung
- Erhöhung des Ertrags
- gesunde Nahrungsmittel
- mehr Artenvielfalt
- Stärkung von Ökosystemprozessen
- hohe Flexibilität

## **2. Ziel der EU-Agarpolitik: Förderung von Vielfalt und regionalen Strukturen**

### **Resilienz und mehr Lösungsansätze durch Vielfalt:**

Das Jahrtausende erprobte Zusammenspiel und die Mechanismen der Natur zeigen: Eine hohe Vielfalt und die Interaktion zwischen den Arten führt zu einer gesunden Umwelt und Natur. So **kann Vielfalt die Resilienz auch von Agrarsystemen stärken**. Das diese bitter nötig ist, zeigt sich in immer häufigeren Abweichungen von den bisher vertrauten Rahmenbedingungen, beispielsweise durch geringe Niederschlagsmengen oder Hitze. Je höher die Vielfalt, desto höher ist auch die Chance, dass diese Vielfalt Lösungen und Ansätze entwickelt hat, die dabei helfen können, die Landwirtschaft langfristig und nachhaltig zu gestalten, vielleicht sind es nur regionale Lösungen,

doch jede Lösung gibt den Landwirten mehr Handlungsspielraum. **Unser zweites Ziel umfasst daher den Aufbau und die Aufrechterhaltung vielfältiger Systeme.**

#### **Erhalt bestehender Strukturen:**

So muss die **Landwirtschaft in ihrer derzeitigen Tiefe** zunächst einmal **erhalten bleiben**. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Vielfältigkeit der Betriebe, der Vielfalt der Betriebsgröße und der Anzahl an Höfen. Großbetriebe sind nicht generell schlecht, aber zu viele Großbetriebe ist zu einseitig und bietet weniger Raum für die Entwicklung von vielfältigen und zum Teil – angesichts des Wandels – auch dringend benötigten Lösungsansätzen.

#### **Kleinteilige und regionale Ansätze stärken:**

Zudem müssen die **Höfe sowohl finanziell als auch fachlich**, beispielsweise durch Biodiversitätsberatungen oder Klimaschutzberatungen, **beim Aufbau von mehr Vielfalt unterstützt werden**. Die Landwirtschaft muss außerdem von der derzeitigen Billig- und Exportorientierung – circa 60 Prozent der in Deutschland angebauten Lebensmittel gehen in den Export – Abstand nehmen. Statt dessen muss die **regionale und lokale Produktion mit kurzen Transportwegen und einer lokalen Vermarktung aufgebaut und gestärkt werden**.

#### **Unabhängigkeit der regionalen Ernährungssicherung fördern:**

Auch das **Ziel eines resilienten Ernährungssystems** kann insbesondere durch den Aufbau kleiner, regionaler Strukturen erreicht werden. Dafür müssen auch **gesellschaftliche Wandlungsprozesse** vollzogen werden: Um die regionale Produktion anzukurbeln, benötigt man einen auf Qualität ausgerichteten Mittelstand, der eine hohe Wertschöpfung vor Ort erzeugt. Generell benötigt man faire Verbraucherpreise, die die Erzeugerkosten auf jeden Fall decken. Zudem muss die Ernährungssouveränität in anderen Teilen der Welt respektiert werden.

#### **Komplexität erkennen, fördern und nutzen:**

Auch bei der **politischen Ausgestaltung der Verteilung der Fördermittel** müssen **regionale Besonderheiten und Notwendigkeiten stärker beachtet und unterstützt werden**. In der aktuellen GAP ist dies nicht der Fall. Unterschiedliche, vielfältige Bedingungen werden hier nicht in Entscheidungsprozesse einbezogen. Die Zuhilfenahme eines **Punktesystems**, wie etwa das von der AbL, wäre hier ein Ansatz, welcher mit allen involvierten Akteuren diskutiert und entwickelt werden müsste. Die Komplexität der Systeme muss in die Landwirtschaft integriert werden. Hier stehen wir komplett am Anfang.

### **3. Ziel der EU-Agrarpolitik: Profit für Landwirte versus Quantität**

Das Ziel der Produktivität und Quantität der Erzeugnisse wurde von der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU mehr als erreicht. Das Einkommen vieler Landwirte reicht allerdings zum Überleben oftmals nur knapp aus, die durch die Agrarpolitik verursachten Schäden an ländlichen Strukturen sind umfassend und bedürfen grundlegender Veränderungen. **Daher lautet unser drittes Ziel: Steigerung des Profit für Landwirte hat Priorität gegenüber Steigerung der Produktion.**

Der momentane Ansatz der GAP sieht vor, weiterhin die Quantität der Agrarprodukte zu steigern. Dabei profitieren über die Direktzahlungen nur Großkonzerne, Bauern in ländlichen Gebieten mit einer geringeren landwirtschaftlichen Fläche erwirtschaften hingegen erzielen derzeit oftmals nur ein geringes Einkommen. Dieses reicht häufig nicht aus, um nachfolgende Generationen für die Fortführung des Betriebes zu begeistern. Um einen neuen Ansatz zu etablieren, ist es notwendig **individuell zu analysieren, wie ein landwirtschaftlicher Betrieb mehr Profit erwirtschaften kann**. Das heißt: Wer sind die Kunden? Welche Produkte sollen in Zukunft angeboten werden? Welche Arbeitsschritte bieten den höchsten Profit? **Nicht: Welche Flächengröße bringt den höchsten Profit?** Das Ziel muss sein, Möglichkeiten der Erwirtschaftung eines angemessenen Einkommens für Landwirte zu schaffen. Hier muss **Raum für Diskussionen** mit involvierten Akteuren geschaffen werden, um zu erörtern, welche **Mechanismen zur Zielerreichung** herangezogen werden sollen.

Als Anregung könnte hier beispielsweise ein Punktesystem wie das der AbL dienen, demnach die Direktzahlungen gezielt zur Honorierung von konkreten gesellschaftlichen Leistungen der landwirtschaftlichen Betriebe eingesetzt werden. Die **Höhe der Zahlungen an die Betriebe richtet sich demnach nicht mehr nach der Hektarzahl**, sondern ist abhängig von grundlegenden Leistungen, wie beispielsweise der Sicherstellung gesunder Böden. Die Gelder sollen dabei nach einem Punktesystem auf Basis der Betriebsdaten der landwirtschaftlichen Betriebe vergeben werden. Kriterien für die Punktevergabe, wie beispielsweise der Grünlandanteil, die Haltungsform, der Tierbesatz je Hektar, die Vielfältigkeit der Fruchtfolge, werden über einen Punkteschlüssel gewichtet. Je stärker ein Betrieb ein Kriterium abdeckt, umso mehr Punkte bis zur möglichen Höchstzahl erhält er. Die für die verschiedenen Kriterien erreichten Punkte gehen dann in die Berechnung der betriebsindividuellen Direktzahlung ein.

Die **Gelder werden in drei Bestandteilen verteilt**:

- eine **Basisprämie** für die ersten 30 Hektar je Betrieb und die ersten 30 Großvieheinheiten je Betrieb
- eine **Flächenprämie**, bei der spezielle Flächen-Kriterien wie beispielsweise der Grünlandanteil oder die Vielfältigkeit der Fruchtfolge bewertet werden und mit der Hektar-Zahl des Betriebes multipliziert werden
- eine **Tierprämie**, bei der spezielle Tierhaltungs-Kriterien wie beispielsweise die Haltungsform oder der Tierbesatz je Hektar mit den Großvieh-Einheiten des Betriebes multipliziert werden

**Positive Nebenwirkungen**, die sich unter anderem aus diesem Punktemodell versprochen werden, sind:

- die Entstehung von Lebens- und Rückzugsräumen
- die Vernetzung von Lebensräumen
- Erosionsschutz
- Humus-Aufbau
- die Speicherung von Kohlenstoff
- die Einsparung von Mineraldünger
- die Nutzung weniger Pflanzenschutzmittel

- der Schutz des Trinkwassers
- der Erhalt des Landschaftsbildes
- Beitrag zum Umbau der Tierhaltung

Auch der Vorschlag des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) scheint unter dem Gesichtspunkt der Einkommenssicherung von Landwirten interessant. Demnach sollen **statt den derzeitigen Direktzahlungen je Hektar drei Prämien eingeführt werden:**

- eine **ökologische Grundprämie**, welche gezahlt wird, wenn 10 Prozent der landwirtschaftlichen Nutzfläche als „ökologische Vorrangfläche“ bereitstellen; wird zudem an die Einhaltung von Mindeststandards geknüpft, die die Erhaltung der Flächen in einem guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand sicherstellen
- **Agrarumweltmaßnahmen**, bei denen es sich um punktuelle Maßnahmen handelt, die etwa den derzeitigen Agrarumweltprogrammen entsprechen
- die **Förderung von Naturschutzleistungen ohne zwingenden Bezug zur Landwirtschaft**; Maßnahmen sollten vor allem auf Flächen eingesetzt werden, die ökonomisch wenig ertragreich sind; die Erzeugung landwirtschaftlicher Produkte ist nur ein Nebeneffekt der Bewirtschaftung und erfolgt nur dann, wenn dies für das Erreichen von Naturschutzziele nötig ist

## Wie gelingt eine Zielerreichung in der nächsten Förderperiode der GAP?

In jedem der sieben Förderjahre der kommenden Förderperiode sollen die drei Ziele Humus-Aufbau, Förderung der Artenvielfalt und regionaler Strukturen und Steigerung des Profits von Landwirten mit den nachfolgenden Maßnahmen gefördert und erreicht werden.

### 1. Jahr:

- **Ziel: Vorbereitung auf die nächsten Schritte/ die kommenden Jahre**
- jeder Betrieb bekommt ohne Abstriche die gleiche Prämie, mit der er im letzten Jahr gefördert wurde
- Landwirte müssen nichts melden, dokumentieren o.ä.

### 2. Jahr:

- **Ziel: kein nackter Boden**
- Landwirte werden dahingehend unterstützt, dass landwirtschaftliche Flächen **maximal vier Wochen des Jahres ohne Saat oder Grünbedeckung** sind
- wer diese Maßnahme umsetzt, bekommt die **gleiche Prämie pro Hektar** wie bisher
- wer diese Maßnahme nicht umsetzt, bekommt von seiner **vorherigen Prämie pro Hektar 20 Prozent abgezogen**
- das Saatgut welches zur Ernte verwendet wird, müssen Landwirte selbst finanzieren
- Saatgut-Mischungen für experimentelle Untersuchungen und Saatgut für die Grünbedeckung bekommen Landwirte hingegen von Behörden finanziert

- **Behördenvertreter** sollen Bauern außerdem in den drei Zielen Humus-Aufbau, Förderung der Artenvielfalt und Steigerung des Profits unterstützen
- hier wäre auch ein Punktesystem für Behörden denkbar

### 3. Jahr:

- **Ziel: Aufbau von Agroforstreihen auf Äckern**
- für die Anforderungen muss ein **Verteilungsschlüssel** aufgebaut werden
- beispielsweise könnten Landwirte dazu verpflichtet werden, pro Hektar landwirtschaftlicher Fläche 250 Quadratmeter Agroforst anzulegen
- die **Ausgestaltung** dieses Agroforstsystems kann **individuell** erfolgen
- diejenigen Landwirte, die eine Agroforstreihe pflanzen, erhalten die bisherige Prämie und werden bei der Anschaffung von Bäumen etc. gefördert
- wenn keine Agroforstreihe auf der landwirtschaftlichen Fläche gepflanzt wird, werden dem Landwirt **20 Prozent von seiner bisherigen Prämie abgezogen**

### 4. Jahr:

- **Ziel: Veränderung der Bodenbearbeitung**
- Alternativen sollen gefunden werden, um den **Boden weniger invasiv zu bearbeiten** als bisher, beispielsweise über eine andere Form des Pflügens o.ä.
- dabei geht es nicht darum, alles komplett neu auszurichten; es sollen Denkprozesse und Aktionen angestoßen werden, um zu ergründen, wo **Vielfalt** dazugewonnen werden kann, wo **Änderungsprozesse** gestartet werden können, wie die Bodenbearbeitung reduziert werden kann
- eine veränderte Bodenbearbeitung **fördert den Humus-Aufbau, die Wasserspeicherfähigkeit und die Bodenfruchtbarkeit**

### 5. Jahr:

- **Ziel: Integration der Tierhaltung in die Landwirtschaft**
- Tiere müssen wieder in Landschaften integriert werden, denn diese haben **positive Auswirkungen auf den Aufbau von Humus, die Bodenvielfalt, die Artenvielfalt und auch den Profit**
- hier muss ein **neuer Schlüssel** gefunden und Kooperationen zwischen Landwirten gefördert werden

### 6. Jahr:

- **Ziel: Regionale Lebensmittelversorgung stärken**
- um Profite der Landwirte und die Vielfalt zu fördern, müssen **regionale Kreisläufe mit kurzen Absatz- und Transportwegen gefördert** und eingefordert werden
- die Integration **partizipativer Prozesse** ist hier notwendig, um Lösungen mit allen involvierten Anspruchsgruppen zu finden
- denkbar wäre beispielsweise, dass **keine Steuern beim Verkauf lokal produzierter Lebensmittel** gezahlt werden müssen



- zudem muss die **lokale Produktion geschützt werden**, indem auf europäischer Ebene gleiche Wettbewerbsbedingungen geschaffen werden; ansonsten können lokale Produkte leicht durch ausländische Produkte verdrängt werden
- ein **höherer Selbstversorgungsgrad** von Obst und Gemüse in Deutschland (derzeit nur bei etwa 30 %) muss gefördert werden; dieser führt zu **mehr Biodiversität, einer geringere CO2-Bilanz und der Einhaltung sozialer Standards entlang von Lieferketten**

#### 7. Jahr:

- offen, kann noch gestaltet werden
- generell soll das letzte Jahr aber auch der **Bewertung** dienen
- hier geht es darum, **Best Practices** auszuwerten und Vorbereitungen für die nächste Förderperiode der GAP zu treffen

Sollten Landwirte bereits im zweiten Jahr der Förderperiode beginnen, die darauf nachfolgenden Schritte aufzubauen, sollen sie nicht nur 100 Prozent der Prämie erhalten, sondern für jeden Schritt der zusätzlich früher durchgeführt wird, 10 Prozent zusätzlich. Des Weiteren ist die Idee, die bisherige Finanzierung der GAP durch die 1. und 2. Säule aufzulösen und stattdessen die beiden Budgets nach einer Übergangsphase von drei Jahren zusammenzulegen. Die Zahlung von Flächenprämien muss dabei immer an durchgeführte Maßnahmen gebunden sein und zudem Schritt für Schritt durch die Honorierung gesellschaftlicher Leistungen ersetzt werden. So sollen Landwirte, die den Boden fruchtbar halten, die Artenvielfalt stärken, Tiere artgerecht in die Landschaft integrieren etc. mehr Gelder erhalten, als diejenigen, die keine derartigen Maßnahmen durchführen.