



Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft

# **Starke Höfe, gesunde Umwelt, lebendige Dörfer: Für eine zukunftsfähige Gemeinsame Agrarpolitik der EU**

**Das BÖLW-Nachhaltigkeitsmodell für eine zukunftsfähige Landwirtschaft**

Die Reform 2020 soll für einen Umbau der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP) hin zu mehr Nachhaltigkeit durch eine echte Honorierung von öffentlichen Leistungen der Landwirtschaft genutzt werden. Das **Nachhaltigkeitsmodell**, das mit diesem Positionspapier vorgestellt wird, zeigt auf, wie der Grundsatz „**Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen**“ in der GAP wirksam umgesetzt werden kann.

## Vorwort

„Beste Lebensmittelqualität“, „Tierwohl“ und „Umweltschutz“: Diese Begriffe nennen EU-Bürger, wenn man sie fragt, welche Art der Landwirtschaft sie wollen.<sup>1</sup> Die Landwirtschaft wird längst nicht mehr auf eine Rolle als Kalorienproduzent reduziert. Wie Bauern wirtschaften, hat direkte Auswirkungen auf unseren Boden, auf unser Wasser, Klima, auf die Artenvielfalt, auf unsere Gesundheit, auf die uns umgebende Landschaft und die Lebensbedingungen der Menschen anderswo.

Eine gesunde Umwelt entspricht den klaren Wünschen der Bürger und ist – auch auf globaler Ebene – unverzichtbare Voraussetzung für wirtschaftlichen Erfolg sowie politische und soziale Stabilität heute und in Zukunft.

Die GAP regelt dabei als zentrales Instrument, wie europäische Landwirtschaft funktioniert. Mit rund 40 % des Budgets der EU – etwa 55 Mrd. € jährlich – steuert sie wesentlich die Ausrichtung landwirtschaftlicher Betriebe. Und entscheidet darüber, was sich für Landwirte lohnt und was nicht. So bestimmt die europäische Agrarpolitik darüber, wie sich Landnutzung, Bodenfruchtbarkeit, Klima, die Haltung unserer Nutztiere und die Agrarumwelt entwickeln und wie damit der ländliche Raum gestaltet wird.

Die Akzeptanz der GAP, aber auch die Akzeptanz der Landwirtschaft als solches, lässt sich nur sichern und wiedererlangen, wenn es gelingt, dass Landwirte und Gesellschaft gleichermaßen von der Agrarpolitik profitieren.

Nur wenn mit der anstehenden Reform der GAP eine faire Partnerschaft zwischen Bauern und Gesellschaft etabliert wird, lässt sich die Investition von Steuergeldern in Leistungen der Landwirtschaft rechtfertigen und damit dauerhaft absichern. Politik muss die GAP als wirksames Instrument für eine zukunftsfähige, gesellschaftlich getragene, nachhaltige Entwicklung der Landwirtschaft nutzen und mit diesem dementsprechende Nachhaltigkeitsziele verfolgen und umsetzen.



Jan Plagge  
BÖLW-Vorstand für Landwirtschaft



Peter Röhrig  
BÖLW-Geschäftsführer

## Zusammenfassung

Die Veränderungen der GAP durch die letzte Reform genügen nicht, um den Herausforderungen an eine zukunftsfähige, umweltverträgliche und von der Gesellschaft akzeptierte Landwirtschaft gerecht zu werden. Besonders dringender Handlungsbedarf besteht darin, die massiven negativen Umwelt- und Klimawirkungen der Landwirtschaft deutlich zu reduzieren und damit die Erreichung zentraler nationaler und europäischer Nachhaltigkeitsziele zu ermöglichen.

In der GAP werden beträchtliche Gelder nicht effizient verwendet, denn ein Großteil der Steuermittel belohnt durch Direktzahlungen aus der Ersten Säule mit der Gießkanne den Besitz von Land. Auch das 2013 eingeführte Greening hat sich als weitgehend unwirksam erwiesen, um die Landwirtschaft nachhaltiger zu gestalten. Darüber hinaus wirken die Direktzahlungen preiserhöhend auf Pacht- und Kaufmärkte von Böden. Ein bedeutender Teil der Zahlungen landet so bei den Landbesitzern und nicht bei den aktiven Landwirten.

Besonders durch eine Förderung der Produktionsausweitung im Bereich der Tierhaltung und den sich anschließenden Preisschwächen befeuert die GAP das dramatische Höfesterben der letzten Jahre, anstatt es zu bremsen.

Die Zweite Säule für die Stärkung von Agrarumwelt und ländliche Räume ist mit 95,6 Mrd € im Vergleich zur Ersten Säule (312,7 Mrd. €) stark unterfinanziert und kann ihr Potential und damit die gewünschte Wirkung im Umweltbereich, nicht ausreichend ausschöpfen. Erschwerend wirken die Regelungen zur Kofinanzierung. Die ineffizienten Direktzahlungen der Ersten Säule werden zu 100 % von der EU getragen, während die EU-Staaten die Nutzung der Zweite Säulen zu einem bedeutenden Teil selbst finanzieren müssen. Dies führt in einigen Regionen und Staaten dazu, dass gerade die Mittel nicht verwendet werden, die eine besonders hohe positive Umweltwirkung haben.

Die aktuelle Ausrichtung der GAP führt dazu, dass relevante Umweltziele nicht erreicht werden, dass Landeigentümer zulasten aktiver Bauern profitieren und der Umbau hin zu einer gesellschaftlich anerkannteren Landwirtschaft verfehlt wird.

Die bürokratischen Lasten der GAP, insbesondere des Greenings, sind für die Landwirte trotz kaum vorhandener Zielerreichung beträchtlich und damit unsinnig.

Die GAP als zentrales Instrument der Agrarpolitik muss deshalb neu ausgerichtet werden.

### **Grundsatz der neuen GAP: Honorierung von Nachhaltigkeitsleistungen**

Das mit diesem Papier vorgeschlagene Nachhaltigkeitsmodell zeigt einen Weg auf, mit dem die GAP zukünftig effektiv Umwelt- und Klimaziele erreicht, eine Vielfalt landwirtschaftlicher Strukturen fördert und damit die Akzeptanz der Landwirtschaft in der Gesellschaft wirksam stärkt. Dafür muss öffentliches Geld konsequent und vor allem nachweisbar für öffentliche Leistungen verwendet werden. Die öffentlichen Leistungen, die die Landwirtschaft erbringen kann, bspw. sauberes Trinkwasser, gesunder Boden oder Artenvielfalt, werden von der Gesellschaft zwar gewollt, aktuell jedoch weder über

den Markt noch über die GAP direkt honoriert. Momentan ist es daher unattraktiv landwirtschaftliche Betriebe stärker auf diese Nachhaltigkeitsleistungen auszurichten. Dieses Defizit kann durch das hier vorgeschlagene Nachhaltigkeitsmodell für eine zukunftsfähige Agrarpolitik beseitigt werden.

Das Nachhaltigkeitsmodell funktioniert durch folgende Basiselemente:

- **Entgelt für Umwelt, Klima, Tier (EUKT):** Mit dem EUKT wird durch eine leistungsorientierte Honorierung sichergestellt, dass mit der GAP wichtige Nachhaltigkeitsziele erreicht und die Höfe in ihrer Entwicklung wirksam hin zu einer zukunftsfähigen Landwirtschaft unterstützt werden.
- **Nachhaltige Basisprämie:** Mit einer an sozioökonomische Aspekte gebundenen Basisprämie wird u.a. die Junglandwirteförderung und die verstärkte Förderung der ersten Hektare gewährleistet.
- **Gerechte Kofinanzierung:** Mit einem verbesserten Modell zur Kofinanzierung wird ein effizienter Einsatz der EU-Agrarmittel sichergestellt.
- **Mittelkonkurrenz ausschalten:** Eine klare Trennung zwischen dem Etat zur Förderung ländlicher Räume und dem Etat für die Landwirtschaft wird eine Mittelkonkurrenz vermieden und gewährleistet, dass Agrargelder auch wirklich bei den Landwirten ankommen.

Das Nachhaltigkeitsmodell zeichnet sich außerdem durch eine hohe Anschlussfähigkeit an die aktuelle Ausgestaltung der GAP aus.

#### GAP 2020:

#### Das BÖLW Nachhaltigkeitsmodell für starke Höfe, intakte Umwelt und lebendige Dörfer



## **Ausgangslage: Viel Geld, wenig positive Wirkung – GAP-Gelder werden nicht effizient eingesetzt**

Der über die Erste Säule der GAP verteilte Großteil der EU-Agrargelder (75 %) wird sehr ineffizient eingesetzt. Teilweise lösen die Zahlungen Wirkungen aus, die die Ziele der GAP konterkarieren.

### **Die Hälfte der Direktzahlungen kommt nicht beim aktiven Landwirt an**

Ein immer größerer Teil der bewirtschafteten Flächen ist nicht im Besitz der aktiven Landwirte, sondern wird von ihnen gepachtet. Immer mehr außerlandwirtschaftliche Investoren kaufen Agrarland, um in Zeiten niedriger Zinsen und Unsicherheiten am Kapitalmarkt Gelder anzulegen.

In Deutschland sind 60 % der landwirtschaftlichen Fläche Pachtland.<sup>2</sup> Untersuchungen zeigen, dass rund die Hälfte der Direktzahlungen zum Anstieg der Pachtpreise beitragen und so an den Verpächter weiter gereicht werden. Den aktiven Landwirten stehen sie damit nicht zur Verfügung.<sup>3,4</sup> Bei Betrieben über 100 ha macht der Anteil der Direktzahlungen, die über die Pacht abfließen, sogar über 80 % aus.<sup>5</sup> Damit wird ein Großteil der pauschalen Direktzahlungen an nicht in der Landwirtschaft tätige Landbesitzer durchgereicht. Dies schwächt die wirtschaftliche Situation vieler Landwirte, außerdem können die Steuermittel damit auch nicht die gewünschte Wirkung im Sinne einer Förderung öffentlicher Güter erzielen.<sup>6</sup>

### **Profiteure der Direktzahlungen: Flächenstarke Betriebe und Landbesitzer**

In der EU befinden sich mehr als 95 % des Ackerlands in der Hand von nur 20 % der Bodenbesitzer.<sup>7</sup> Dies zeigt eine massive Konzentration zuwendungsberechtigter Flächen auf immer weniger Personen. Da die Prämien pro Hektar bewirtschafteter Fläche ausgezahlt werden, profitieren insbesondere flächenstarke Betriebe. Inzwischen gehen 80 % der europäischen Gelder an nur 20 % der Betriebe.<sup>8</sup> Zudem schaffen die Direktzahlungen aus der Ersten Säule indirekt einen zusätzlichen Anreiz für Kapitalinvestoren, landwirtschaftliche Flächen aufzukaufen.

### **Fehlgesteuert: Das Säulenmodell ist inkonsistent**

Indem die GAP nicht zielgerichtet fördert und die Ausrichtung der beiden Säulen konträr zueinander stehen, beraubt sie sich der Chance, zur Erreichung der Umweltziele die notwendige Lenkungs-funktion zu übernehmen. Damit konterkariert die GAP als das zentrale, europäische, agrarpolitische Instrument die eigenen Zielsetzungen, sowohl im Umweltbereich, aber auch bei der Vermeidung von Strukturbrüchen in der Landwirtschaft und zur Sicherung von Wachstum und Beschäftigung im ländlichen Raum.

Die derzeitige Agrarförderung behindert eine Ausrichtung der landwirtschaftlichen Betriebe auf die Steigerung der öffentlichen Leistungen, da sie diese Leistungen nicht honoriert. Es ist zwar angelegt, dass eine Ertragsminderung bei bestimmten Maßnahmen ausgeglichen wird. Eine echte Honorierung von Umweltleistungen findet allerdings nicht statt, daher ist deren Erbringung nicht ausreichend attraktiv.

Verschärft wird diese Problematik durch die Regelungen zur Vermeidung einer Doppelförderung zwischen Erster und Zweiter Säule (Ausschluss von Förderkombinationen und Prämienabzüge). Landwirte werden damit davon abgehalten, über ein niedriges Niveau von Nachhaltigkeitsleistungen hinauszugehen. Hier zeigen sich die Inkonsistenz und der hohe bürokratische Aufwand der aktuellen GAP.

### **Erste Säule: Viel Geld mit wenig Umweltwirkung**

Eine Arbeitsgruppe der EU-Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass die Umweltauswirkungen des Greenings nicht nachweisbar seien<sup>9</sup>. Auch das Umweltbundesamt schlussfolgert in seinem Jahresbericht 2016, dass der Einsatz der Gelder im Rahmen des Greenings hinsichtlich der Erreichung von Umweltzielen nicht effizient ist.<sup>10</sup> Damit tragen die Direktzahlungen nicht zur Erreichung wichtiger sektoraler und gesamtgesellschaftlicher Ziele, insbesondere europäischer Umweltziele, bei. Die letzte Reform der GAP muss damit als gescheitert betrachtet werden.

### **Zweite Säule: Wirksamer aber unterfinanziert**

Mit nur 25 % der gesamten GAP-Mittel ist die Zweite Säule, der Fond zur Förderung ländlicher Räume (ELER), finanziell ungleich schlechter ausgestattet als die Erste Säule und kann daher nur in einem sehr begrenzten Rahmen Wirkung entfalten. Darüber hinaus müssen Nationalstaaten und Bundesländer entsprechende Maßnahmen mit eigenen Finanzmitteln kofinanzieren. Weniger finanzstarke Regionen der EU haben es daher schwer, die notwendigen Programme zur Stärkung der Nachhaltigkeit ihrer Landwirtschaft zu implementieren. Außerdem gibt es neben den Landwirten in der Zweiten Säule auch andere Zuwendungsempfänger, vom Forstwirt bis zu Kommunen. Dadurch besteht eine Mittelkonkurrenz innerhalb der Zweiten Säule.

Die Zweite Säule wirkt im Gegensatz zu den Direktzahlungen wesentlich effizienter, denn sie fußt auf einer gezielten Programmplanung der Regionen und vergibt die Mittel für konkret definierte Maßnahmen. Die positiven Umweltwirkungen des Ökolandbaus und anderer Agrar-Umweltmaßnahmen, die über die Zweite Säule gefördert werden, zeigen, dass mit der GAP durchaus Nachhaltigkeitsziele erreicht werden und Landwirte davon profitieren können.

Aber auch weite Bereiche der Zweiten Säule sind nur ungenügend auf gesellschaftliche Leistungen ausgerichtet. So fehlen etwa bei der Investitionsförderung durchgängige qualitative Kriterien des Umwelt- und Tierschutzes. Investitionen in nachhaltige Bewirtschaftungssysteme, wie beispielsweise den Ökolandbau, machen deshalb lediglich 1,5 % aus.<sup>11</sup> Umgekehrt geben die derzeitigen Rahmenbedingungen der einzelbetrieblichen Investitionsförderung Anreize für Investitionen, welche sogar zu stärkerer Umweltbelastung und existenzvernichtender Überproduktion führen und damit den gesellschaftlichen Zielen der GAP klar zuwiderlaufen.<sup>12</sup>

### **Belastungsgrenzen des Planeten sind überschritten, Nachhaltigkeitsziele werden nicht erreicht**

In Deutschland wird die Hälfte der Landesfläche (16,7 Mio. ha) landwirtschaftlich genutzt.<sup>13</sup> Wie kein anderer Wirtschaftszweig sind Landwirtschaft und Umwelt eng miteinander verwoben. Das 2009 vorgestellte Konzept der planetaren Belastungsgrenzen zeigt auch den Handlungsbedarf für die Landwirt-

schaft auf, die maßgeblicher Mitverursacher von Schäden an den Öko-Systemen ist.<sup>14</sup>

Deutschland und die EU haben sich völkerrechtlich zu ökologischen Zielen und Maßnahmen verpflichtet, wie sie beispielsweise in der EU-Biodiversitätsstrategie oder den EU-Klimaschutzzielen niedergelegt sind. Auch Deutschland muss aktiver als bisher zur Erreichung dieser Ziele beitragen und steht unter massivem Handlungsdruck. Ein Großteil dieser Ziele steht in direktem Zusammenhang mit der Landwirtschaft und ist unter anderem in der EU-Nitratrictlinie, der EU-Wasserrahmenrichtlinie und der NEC- bzw. der NERC-Richtlinie sowie der Nationalen Strategie zum Erhalt der biologischen Vielfalt, der Biodiversitätsstrategie der EU, der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, den FFH-Richtlinien und der EU-Vogelschutzrichtlinie niedergelegt.<sup>15 16 17</sup> Auf Ebene der Vereinten Nationen sind die Umweltziele in den Sustainable Development Goals festgehalten. Auch sie betreffen in vielerlei Hinsicht die Agrarpolitik.<sup>18</sup>

Die Dringlichkeit, die GAP-Mittel zielführender zur Bewältigung von Umweltproblemen im landwirtschaftlichen Kontext einzusetzen, zeigen ökologische Krisen auf nationaler Ebene, wie die schädliche Belastung von Gewässern, Böden und Luft, die starke Dezimierung der Artenvielfalt, dem zu hohen Einsatz von Antibiotika in der Nutztierhaltung oder dem hohen Einsatz von chemisch-synthetischen Pestiziden.

#### Umweltwirkungen der Landwirtschaft

**58 % der Methan- und 81 % der Lachgas-Emissionen in Deutschland stammen aus der Landwirtschaft – zwei der klimarelevantesten Gase.**<sup>28</sup>

Viele ehemals charakteristische **Ackerwildkräuter** haben seit den 1950er/1960er Jahren **um 95-99 % im Bestand abgenommen.**<sup>29</sup>

Über die Hälfte der Grundwasser-Messstellen in Deutschland weisen erhöhte oder zu **hohe Nitratgehalte** auf.<sup>30</sup>

2014 wurden 1.238 t **Antibiotika** in der Tierhaltung eingesetzt. Beim Menschen 700-800 t. Damit trägt die Landwirtschaft wesentlich zur **Bildung resistenter Keime** bei.<sup>31</sup>

**80 % der Vogelarten der Agrarlandschaften sind bedroht.** Fast die Hälfte steht auf der roten Liste.<sup>32</sup>

**95 % des Luftschadstoffs Ammoniak** stammen in Deutschland aus der Landwirtschaft.<sup>33</sup>



### **Europa verliert seine Landwirte und schwächt die ländlichen Räume**

Viele europäische Landwirte sind in ihrer Existenz gefährdet – auch wegen einer falsch ausgerichteten EU-Agrarpolitik. Sowohl in Deutschland, als auch in Europa sinkt die Zahl der Betriebe dramatisch.<sup>19</sup> Zwischen 2003 und 2013 musste jeder vierte Landwirt in Deutschland seinen Betrieb aufgeben.<sup>20</sup> Insbesondere bei den tierhaltenden Betrieben hält das Höfesterben durch eine schädliche Ausrichtung der Agrarpolitik an: Seit 2008 schlossen etwa ein Drittel der Milchviehhalter ihre Hoftore für immer.<sup>21</sup>

### **Gesellschaftliche Akzeptanz für GAP sinkt**

Die öffentliche Diskussion zu negativen Auswirkungen schädlicher landwirtschaftlicher Produktionspraktiken auf Gewässer, Böden, Klima, Biodiversität, Gesundheit und Tierwohl hat in den letzten Jahren an Intensität zugenommen. Immer mehr Bürger erwarten, dass die Erzeugung von Lebensmitteln an hohe Nachhaltigkeits- und Qualitätskriterien gekoppelt ist.

Indikator dafür ist auch der wachsende Markt für Bio-Produkte.

### **Fazit: Die aktuelle GAP setzt die falschen Anreize und blockiert eine zukunftsfähige Landwirtschaft**

Die Architektur der GAP ist nicht darauf ausgelegt, die aktuellen Herausforderungen der Umwelt- und Klimakrise und des Tierwohls in der Nutztierhaltung zu bewältigen. Sie fördert mit Milliarden von Steuer-geldern eine Landwirtschaft, die den politischen und gesellschaftlichen Zielen zuwiderläuft, anstatt zielgenau positive Leistungen zu honorieren und zu fördern.

## **Klare Zielausrichtung: Das Nachhaltigkeitsmodell für eine zukunftsfähige Europäische Landwirtschaft**

Wer zukunftsfähige Ernährungssysteme und ländliche Räume gestaltet, wer nicht nur Lebensmittel erzeugt, sondern mit intakten Böden auch zu einer guten Trinkwasserqualität und mit einem abwechslungsreichen Anbau zu mehr Biodiversität beiträgt, muss dafür entlohnt werden. Der BÖLW fordert, das GAP-Budget in Höhe von 420 Mrd. € auch in der kommenden siebenjährigen Finanzperiode ohne Kürzungen fortzuschreiben. Die für den Umbau der Landwirtschaft im Sinne der gesellschaftlichen Erwartungen und Anforderungen an Nachhaltigkeitsziele erlauben keinerlei Mittelkürzungen.

Die GAP muss künftig Anreize setzen, damit sich die Ausrichtung eines Betriebs auf eine nachhaltige Landwirtschaft lohnt. Sie muss sicherstellen, dass Landwirte für erbrachte besondere Nachhaltigkeitsleistungen fair entlohnt werden. Nur so lässt sich erreichen, dass die Landwirtschaft Umwelt- und Klimaziele erreicht, Nutztiere artgerecht hält und den ländlichen Raum stärkt, für immer mehr Landwirte attraktiv ist und Steuergelder im Sinne der Bürger verwendet werden.

### **Grundsatz „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ konkretisieren**

Steuergeld ist zum Steuern da. Mit Blick auf die GAP bedeutet das, dass die EU-Agrargelder nicht die bloße Flächenbewirtschaftung oder den Besitz von Land stützen, sondern den Zusatznutzen einer nachhaltigen Landbewirtschaftung für Umwelt, Klima, Tierwohl belohnen müssen. Das Prinzip „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ muss konsequent angewendet werden. Damit würde den aktuellen Umweltproblemen, dem Höfesterben und dem damit einhergehenden Akzeptanzverlust der Landwirtschaft endlich wirksam begegnet.

Der Grundsatz „Öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ bedeutet, dass den öffentlichen Leistungen, die ein Betrieb liefert, ein „Wert“ zugerechnet werden muss. Wie ein solches Bewertungssystem in der Praxis funktionieren kann, wird in zahlreichen Forschungsprojekten aktuell erprobt. Bestehende Datengrundlagen können dabei genauso als Basis dienen, wie erprobte und bewährte Verfahren zur laufenden Messung der Nachhaltigkeit. Verschiedene vielversprechenden Ansätze mit umfangreich ausgearbeiteten Indikatoren auf Einzelbetriebsebene wurden bereits veröffentlicht.<sup>23 24 25 26</sup>

Besonders relevante öffentliche Leistungen im Bereich Sozioökonomie, die die Landwirtschaft erbringt bzw. erbringen kann, sind die Stärkung ländlicher Räume durch den Erhalt und die Schaffung von qualifizierten Arbeitsplätzen, Existenzgründungen und Weiterführung von Betrieben durch Junglandwirte.

Im Bereich Umwelt, Klima, Tier sind folgende öffentliche Leistungen besonders relevant: Trinkwasser- und Gewässerschutz, Tierschutz, Steigerung der biologischen Vielfalt in der Agrarlandschaft, Hochwasserschutz, Bodenschutz und Steigerung der Bodenfruchtbarkeit, Klimaschutz, Verbesserung der Luftqualität und Schaffung einer vielfältigen Kulturlandschaft.

## Wie die GAP eine Zukunft der europäischen Landwirtschaft schaffen kann:

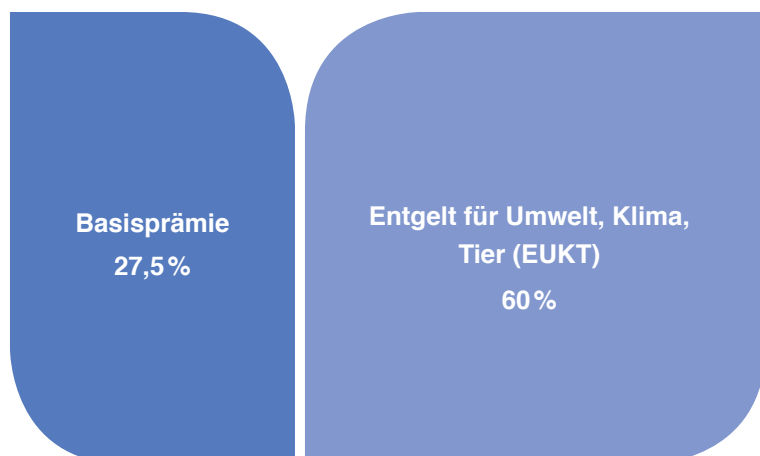
### Das Nachhaltigkeitsmodell

Das Nachhaltigkeitsmodell trennt klar zwischen den Mitteln zur Förderung der Landwirtschaft und denen für andere Zuwendungsempfänger. Mit festen Budgetvorgaben für die Mitgliedsstaaten können die Herausforderungen zielgenau adressiert werden.

Insgesamt müssen die Mittel im Agrarbudget im bisherigen Umfang erhalten bleiben, damit die dringenden Herausforderungen in der Landwirtschaft angegangen werden können. Jedoch müssen die Mittel mit der neuen GAP deutlich effizienter eingesetzt werden. Bestehende erfolgreiche Programme können ohne Weiteres in das neue Modell überführt und die Gelder für die Landwirtschaft gesichert werden.

### Mittel für die Landwirtschaft im Nachhaltigkeitsmodell

Ein Teil der bisherigen Ersten Säule bleibt als flächengebundene **Basisförderung** erhalten. Sie dient dazu, sozioökonomische Leistungen zu honorieren und einen positiven Entwicklungsanreiz für eine vielfältige Agrarstruktur zu schaffen. Dazu solle die Förderung für erste Hektare, Junglandwirte und Existenzgründer gestärkt werden. Sie soll mittelfristig maximal 27,5 % des gesamten, europäischen GAP-Budgets betragen.



Neben der Basisprämie sollen Landwirte künftig stärker als bisher über die Erbringung konkreter Leistungen über ein **Entgelt für Umwelt, Klima Tier (EUKT)** aus einem regional angepassten Portfolio abrufen und so effektiv ihr Einkommen verbessern können. Dies stärkt eine auf Vielfalt und Nachhaltigkeit ausgerichtete Betriebsentwicklung. Die Schaffung von zusätzlichen Einkommenschancen über eine stabile Honorierung der gesellschaftlichen Leistungen durch die GAP ist auch ein wirksames Instrument zur Risikominimierung und damit zur Existenzsicherung für die Betriebe, deren Abhängigkeit von volatilen Agrarmärkten so abgeschwächt wird. Der Hauptteil des GAP-Budgets von knapp 55 Mrd. € jährlich soll künftig in den Förderbereich Umwelt, Klima, Tier fließen. Dieser vereint die bisherigen Finanzmittel, die im jetzigen Modell explizit für den Bereich Umwelt, Klima, Tierhaltung eingesetzt sind. Dies ist zum einen die Greening-Komponente, die 30 % der Ersten Säule-Mittel umfasst. Zum anderen die landwirtschaftsbezogenen Gelder der Zweiten Säule, die rund die Hälfte der Zweite Säule-Mittel bzw. 12,5 % der gesamten EU-GAP-Mittel ausmachen. Zusätzlich wird ein weiterer Transfer von Mitteln aus der jetzigen Ersten Säule in diesen neuen Förderschwerpunkt der GAP

notwendig sein. Nur so kann die GAP einen Beitrag zur Erreichung der Umweltziele leisten und den Umbau hin zu einer nachhaltigen, gesellschaftlich akzeptierten Landwirtschaft ermöglichen. Auch im Bereich der Tierhaltung ist dieses Budget dringend notwendig.<sup>27</sup>

Der neue Förderschwerpunkt Umwelt, Klima, Tier zeichnet sich durch eine leistungsorientierte Honorierung der Landwirte aus. Durchgehend zielgerichtete und regional angepasste Kriterien ersetzen dabei die weitgehend unwirksamen aber bürokratischen Regeln aus dem Greening. Durch den deutlich größeren Gestaltungsspielraum für die Betriebe steigt die Akzeptanz bei den Landwirten. Der Förderschwerpunkt Umwelt, Klima, Tier stärkt den Rückhalt für die GAP-Zahlungen in der Gesellschaft.

### **Mittel für die Ländliche Entwicklung**

Der Fonds für die ländliche Entwicklung, der sich an außerlandwirtschaftliche Empfänger richtet, bleibt in einem dritten Budget zur Förderung der ländlichen Entwicklung unverändert erhalten. Er entspricht in Deutschland weiterhin rund 12,5% des Gesamtbudgets.

Damit entfällt die aktuell kontraproduktive Mittelkonkurrenz innerhalb der Zweiten Säule.



## Vorteile des Nachhaltigkeitsmodells

### Leistungsgerechte Honorierung

Da die Zahlung nicht pauschal, sondern leistungsorientiert gestaltet ist, wird ein Weiterreichen der Fördermittel an die Verpächter deutlich erschwert. Somit unterstützt die neue, nachhaltige GAP nicht Landbesitzer, sondern die aktiven Landwirte.

### Weniger Bürokratie

Eine höhere Flexibilität in der Umsetzung sollte auch zu einem deutlichen Bürokratieabbau beitragen.

### Kofinanzierung

Zurzeit wird die Erste Säule zu 100 % EU-finanziert, während zielgerichtete Maßnahmen der Zweiten Säule von den Mitgliedstaaten und Bundesländern kofinanziert werden müssen. Dieses Ungleichgewicht sollte abgeschafft werden. Gleiche Kofinanzierungssätze für die Basisförderung und den Förderschwerpunkt Umwelt, Klima, Tier müssen eingeführt werden. Es wird eine einheitliche EU-Finanzierung von 90-95 % und ein Kofinanzierungssatz von 5-10 % vorgeschlagen. Eine nationale Kofinanzierung aller Förderbereiche unterstützt eine effiziente Mittelverwendung. Mit einem niedrigen Kofinanzierungssatz für den neuen Förderschwerpunkt Umwelt, Klima Tier könnte eine stärkere Dynamik zur Erreichung der Umweltziele ausgelöst werden. Der hohe Handlungsdruck zur Erreichung der europäischen Umweltziele rechtfertigt einen hohen Einsatz von EU-Mitteln.

Der dritte Förderbereich, die ländliche Entwicklung, soll weiterhin mit einem z.T. regional angepassten Kofinanzierungsanteil von bis zu 50 % verbunden sein.

### Hohe Anschlussfähigkeit an aktuelle GAP

Nur wenn die verschiedenen Interessen von Landwirtschaft, Umwelt und Gesellschaft berücksichtigt werden, kann eine erfolgreiche Weiterentwicklung der GAP gelingen. Das vorgeschlagene Modell baut auf die bestehende Architektur auf.

### Feste Budgets bedeuten bessere Planbarkeit für die Mitgliedsstaaten

Ein festes Budget für die Erbringung von Leistungen im Bereich Umwelt, Klima und Tier innerhalb der GAP bedeutet bessere Planbarkeit, sowohl für die Mitgliedsstaaten, als auch für die Betriebe. Durch die Verknüpfung mit definierten Umweltleistungen bietet dieses Modell den Bauern eine Erweiterung ihrer Einkommens- und Entwicklungschancen in Richtung Qualitätserzeugung. Durch das einheitliche Modell und mehr Flexibilität wird eine Vereinfachung der Administration ermöglicht.

### Regionale Anpassung der Umweltziele in den Mitgliedsstaaten

Pauschale Anforderungen, wie beispielsweise beim Greening, werden der diversen Struktur innerhalb der EU nicht gerecht. Ein festes Budget für die Honorierung von Umweltleistungen mit der Möglichkeit der Priorisierung von Umweltzielen durch die Mitgliedsstaaten bedeutet eine optimale Anpassung an die regional unterschiedlichen Herausforderungen.

### **Fokussierter Einsatz der EU-Gelder und klare Zielausrichtung**

Die EU muss zukünftig ihr Agrarbudget zielgerichtet einsetzen. Dies gelingt durch feste Budgetvorgaben und den neuen Förderschwerpunkt Umwelt, Klima, Tier. Die Bindung der Mittel an definierte Umwelleistungen mit einem festen Etat bewirkt einen deutlich fokussierteren und effizienteren Einsatz der EU-Mittel. Innerhalb dessen ist eine regionale Anpassung und Priorisierung möglich. Nur so kann eine kohärente Umsetzung in den Nationalstaaten gelingen.



**Dieses Papier basiert auf der gemeinsamen Position der europäischen Bio-Bewegung, organisiert in der IFOAM EU Group:**

Es ist unter folgendem Link abrufbar:  
[http://www.ifoam-eu.org/sites/default/files/ifoameu\\_policy\\_cap\\_post\\_2020\\_vision\\_paper\\_201701.pdf](http://www.ifoam-eu.org/sites/default/files/ifoameu_policy_cap_post_2020_vision_paper_201701.pdf)

## Literatur

- 1 Europäische Kommission, 2016: Spezial Eurobarometer 440 „Europäer, Landwirtschaft und gemeinsam Agrarpolitik (GAP)  
Abrufbar unter:  
<http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/search/agriculture/surveyKy/2087>
- 2 Statistisches Bundesamt, Landwirtschaft auf einen Blick, 2011  
Abrufbar unter:  
[https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Querschnitt/BroschuereLandwirtschaft-Blick0030005119004.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.destatis.de/DE/Publikationen/Thematisch/LandForstwirtschaft/Querschnitt/BroschuereLandwirtschaft-Blick0030005119004.pdf?__blob=publicationFile)
- 3 Breustedt, G., et al., (2010): Einfluss der Biogaserzeugung auf landwirtschaftliche Pachtpreise in Deutschland. 50 Jahrestagung der Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften des Landbaus e.V., Braunschweig  
Abrufbar unter:  
[https://www.thuenen.de/media/institute/lr/GEWISOLA\\_2010/Tagungsbeitraege/A2\\_3.pdf](https://www.thuenen.de/media/institute/lr/GEWISOLA_2010/Tagungsbeitraege/A2_3.pdf)
- 4 Kilian, S., et al., (2012): Impacts of 2003 CAP reform on land rental prices and capitalization. Land use policy, Vol. 29
- 5 Artikel top agrar 10/2015 von Prof. Alfons Janinhoff „Ohne EU-Betriebsprämie geht es derzeit nicht“ – Auswertung Testbetriebsnetzwerk der Bundesregierung
- 6 Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik beim Bundesministerium für Ernährung Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2010): Gutachten, EU-Agrarpolitik nach 2013. Plädoyer für eine neue Politik für Ernährung, Landwirtschaft und ländliche Räume, Berlin  
Abrufbar unter:  
[http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenGAP.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenGAP.pdf?__blob=publicationFile)
- 7 Europäisches Parlament, Directorate-General for internal policies (2015): Extend of Farmlandgrabbing in the EU, Brüssel  
Abrufbar unter:  
[http://passthrough.fw-notify.net/download/920823/http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL\\_STU\(2015\)540369\\_EN.pdf](http://passthrough.fw-notify.net/download/920823/http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/540369/IPOL_STU(2015)540369_EN.pdf)
- 8 European Union (2012), Eurostat Pocketbooks: Agriculture, Fishery and Forestry Statistics, 2012 Edition, Luxembourg, European Union Publications  
Abrufbar unter:  
<http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3930297/5967972/KS-FK-12-001-EN.PDF/0de35d0b-aad0-4cfa-9319-c30f05d46ace>
- 9 Europäische Kommission (2017): Mapping and analysis of the implementation of the CAP, Final report  
Abrufbar unter:  
[https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016/mapping-analysis-implementation-cap/fullrep\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/agriculture/sites/agriculture/files/external-studies/2016/mapping-analysis-implementation-cap/fullrep_en.pdf)
- 10 Umweltbundesamt (2016): Umweltschädliche Subventionen in Deutschland, Aktualisierte Ausgabe 2016  
Abrufbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba\\_fachbroschuere\\_umweltschaedliche-subventionen\\_bf.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/uba_fachbroschuere_umweltschaedliche-subventionen_bf.pdf)
- 11 Stolze, M. et al., (2016): Organic farming and the prospects for stimulating public goods under the CAP 2014- 2020. IFOAM EU, Brussels.  
Abrufbar unter:  
[www.ifoam-eu.org/sites/default/files/ifoameu\\_study\\_organic\\_farming\\_cap\\_2014\\_2020\\_final.pdf](http://www.ifoam-eu.org/sites/default/files/ifoameu_study_organic_farming_cap_2014_2020_final.pdf)
- 12 IPES-Food., (2016): From uniformity to diversity: a paradigm shift from industrial agriculture to diversified agroecological systems. International Panel of Experts on Sustainable Food systems. Abrufbar unter: [www.ipes-food.org/images/Reports/UniformityToDiversity\\_FullReport.pdf](http://www.ipes-food.org/images/Reports/UniformityToDiversity_FullReport.pdf); IAASTD, (2009): Agriculture at a Crossroads: Synthesis Report. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development.  
Abrufbar unter:  
[www.unep.org/dewa/agassessment/reports/IAASTD/EN/Agriculture Prozent20at Prozent20a Prozent20Crossroads\\_Synthesis Prozent20Report Prozent20\(English\).pdf](http://www.unep.org/dewa/agassessment/reports/IAASTD/EN/Agriculture%20at%20a%20Crossroads_Synthesis%20Report%20(English).pdf)

- 13 Umweltbundesamt, 2015: Landwirtschaft in Deutschland  
Abrufbar unter:  
<https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft>
- 14 Toni Meier, 2017: Planetary boundaries of agriculture and nutrition – an Anthropocene approach. In: Proceedings of the Symposium on Communicating and Designing the Future of Food in the Anthropocene. Humboldt University Berlin. Bachmann Verlag
- 15 SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2016): Umweltgutachten 2016, Impulse für eine integrative Umweltpolitik, Berlin  
Abrufbar unter:  
[http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01\\_Umweltgutachten/2016\\_Umweltgutachten\\_HD.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_Umweltgutachten_HD.pdf?__blob=publicationFile)
- 16 Heißenhuber, A., et al., (2015): 30 Jahre SRU-Sondergutachten. Umweltprobleme in der Landwirtschaft, Berlin  
Abrufbar unter:  
[https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte\\_28\\_2015\\_umweltprobleme\\_der\\_landwirtschaft.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_28_2015_umweltprobleme_der_landwirtschaft.pdf)
- 17 EU-Kommission (2015): Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Halbzeitbewertung der EU-Biodiversitätsstrategie bis 2020, Brüssel  
Abrufbar unter:  
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0478&from=EN>
- 18 Uno (United Nations), (2015): Sustainable Development Goals. 17 Goals to transform the World, New York  
Abrufbar unter:  
<http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/>
- 19 Eurostat, (2015): Farm structure survey 2013. Eurostat news release 206/2015.  
Abrufbar unter:  
<ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7089766/5-26112015-AP-EN.pdf/e18e5577-c2a4-4c70-a8c7-fd758ea7b726>
- 20 Eurostat, (2015): Farm structure survey 2013. Eurostat news release 206/2015.  
Abrufbar unter:  
<ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7089766/5-26112015-AP-EN.pdf/e18e5577-c2a4-4c70-a8c7-fd758ea7b726>
- 21 Deutscher Bauernverband (2016): Situationsbericht 2016/17  
Abrufbar unter:  
<http://media.repro-mayr.de/51/664451.pdf>
- 22 Willer, H., et al., (2016): Organic in Europe: Prospects and Developments 2016, Brussels
- 23 Neumann, H., et al., (2014): Ermittlung des „Biodiversitätswerts“ landwirtschaftlicher Betriebe in Schleswig-Holstein. Ein Schnellverfahren für die Praxis. NuL 46 (5), 2014, 145-152  
Abrufbar unter:  
[http://www.lpv.de/fileadmin/user\\_upload/data\\_files/Publikationen/Artikel/NuL05-14-145-152-Neumann.pdf](http://www.lpv.de/fileadmin/user_upload/data_files/Publikationen/Artikel/NuL05-14-145-152-Neumann.pdf)
- 24 Schader, C., et al., (2016): Using the Sustainability Monitoring and Assessment Routine (SMART) for the Systematic Analysis of Trade-Offs and Synergies between Sustainability Dimensions and Themes at Farm Level. Sustainability 8(3), 274; doi: 10.3390/su8030274
- 25 Barton; S. et al., (2014): Openness project State-of-the-art report on integrated valuation of ecosystem services; Deliverable D.4.1/ WP4, Barcelona  
Abrufbar unter:  
[www.openness-project.eu/sites/default/files/Deliverable Prozent204 Prozent201\\_Integrated-Valuation-Of-Ecosystem-Services.pdf](http://www.openness-project.eu/sites/default/files/Deliverable%204%20Prozent201_Integrated-Valuation-Of-Ecosystem-Services.pdf)



- 26 Keenleyside, C., et al., (2014): Zusammenfassung des Leitfadens für erfolgsabhängige Biodiversitätsprämien. Entwicklung und Umsetzung erfolgsabhängiger Agrarumweltprogramme 2014 – 2020; Im Auftrag der Europäischen Kommission, GD Umwelt, Vertrag Nr. ENV.B.2/ETU/2013/0046, Institute for European Environmental Policy, London.  
Abrufbar unter:  
[http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/handbook/docs/DE\\_RBAPS\\_GHS.pdf](http://ec.europa.eu/environment/nature/rbaps/handbook/docs/DE_RBAPS_GHS.pdf)
- 27 Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, 2015: Gutachten Wege zu einer gesellschaftliche akzeptierten Nutztierhaltung  
Abrufbar unter:  
[http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/Ministerium/Beiraete/Agrarpolitik/GutachtenNutztierhaltung.pdf?__blob=publicationFile)
- 28 Umweltbundesamt (2017): Beitrag der Landwirtschaft zu den Treibhausgas-Emissionen  
Abrufbar unter:  
<https://www.umweltbundesamt.de/daten/land-forstwirtschaft/landwirtschaft/beitrag-der-landwirtschaft-zu-den-treibhausgas#-textpart-1>
- 29 Meyer S., Wesche K., Krause B., Brütting Ch., Hensen I., & Leuschner C. (2014): Diversitätsverluste und floristischer Wandel im Ackerland seit 1950. *Natur und Landschaft* 89, 9/10: 392-398.
- 30 Umweltbundesamt (2017): Indikator: Nitrat im Grundwasser  
Abrufbar unter:  
<https://www.umweltbundesamt.de/indikator-nitrat-im-grundwasser#textpart-2>
- 31 Bundesamt für Verbraucherschutz und Lebensmittelsicherheit (BVL), Verantwortlich: Dr. Heike Kaspar, Dr. Jürgen Wallmann und Paul-Ehrlich-Gesellschaft für Chemotherapie e.V., Verantwortlich: Prof. Dr. Michael Kresken (2015): GERMAP 2015 Antibiotika-Resistenz und –Verbrauch:  
Bericht über den Antibiotikaverbrauch und die Verbreitung von Antibiotikaresistenzen in der Human- und Veterinärmedizin in Deutschland  
Abrufbar unter:  
<http://www.p-e-g.org/econtext/germap>
- 32 Deutscher Bundestag (2017): Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Steffi Lemke, Harald Ebner, Annalena Baerbock, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/11877 –  
Abrufbar unter:  
<http://dip21.bundestag.de/dip21/btd/18/121/1812195.pdf>
- 33 Umweltbundesamt (2014): Ammoniak, Geruch und Staub  
Abrufbar unter:  
Quelle: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/boden-landwirtschaft/umweltbelastungen-der-landwirtschaft/ammoniak-geruch-staub#textpart-1>

## Herausgeber

Bund Ökologische Lebensmittelwirtschaft e.V. (BÖLW)  
V.i.S.d.P. Peter Röhrig  
Marienstraße 19-20, 10117 Berlin  
Telefon: ++49 (030) 28482 300, Fax: ++49 (030) 28482 309  
Email: [info@boelw.de](mailto:info@boelw.de)  
[www.boelw.de](http://www.boelw.de)

Redaktion:  
Jan Plagge, Peter Röhrig, Gerald Wehde, Julia Huber,  
Antje Kölling, Teresa Lukaschik, Joyce Moewius,  
Friedhelm von Mering, Theresa Dühn

## BÖLW

Berlin im Juli 2017

Der BÖLW ist der Spitzenverband deutscher Erzeuger, Verarbeiter und Händler von Bio-Lebensmitteln und vertritt als Dachverband die Interessen der Ökologischen Land- und Lebensmittelwirtschaft in Deutschland. Mit Bio-Lebensmitteln und -Getränken werden jährlich von über 35.000 Bio-Betrieben mehr als 8,6 Mrd. € umgesetzt. Die BÖLW-Mitglieder sind: Arbeitsgemeinschaft der Ökologisch engagierten Lebensmittelhändler und Drogisten, Assoziation ökologischer Lebensmittelhersteller, Bioland, Biokreis, Biopark, Bundesverband Naturkost Naturwaren, Demeter, Ecoland, ECOVIN, GÄA, Naturland, Reformhaus® und Verbund Ökohöfe.

**Diese Broschüre wurde auf Recyclingpapier gedruckt.**