



Ernährungssicherheit durch EU-Agrarsubventionen?

Faktencheck zur GAP-Reform 2028 basierend auf einer CAPRI-Modellierung

Impressum: © 07/2026, Naturschutzbund Deutschland (NABU) e. V., Charitéstraße 3, 10117 Berlin, www.NABU.de. Text: Pierre Johannes; Berechnungen: Dr. Markus Kempen; Fotos: Cover: NABU/J. Piecha; S.1, S.3: NABU/V. Gehrmann; S.8, S.12: NABU/K. Karkow; S.13: NABU/M. Schäf; Grafiken: NABU/M. Wicha; Redaktion: J. Bethke, M. Wicha

Der NABU ist der **älteste und mit rund 980.000 Mitgliedern und Fördernden der mitgliederstärkste Umweltverband in Deutschland**. Das große und vielfältige Engagement all unserer Unterstützer*innen macht den NABU zu dem, was er ist: Anwalt für bedrohte Arten, Beschützer und Gestalter von Lebensräumen, Treiber einer naturverträglichen Energiewende, Experte für Ressourcenschonung, Gestalter für eine nachhaltige Zukunft und Fürsprecher für die Belange der Natur im politischen Diskurs.

Inhaltsverzeichnis

1. Zusammenfassende Einleitung.....	1
2. Auswirkungen der GAP-Zahlungen auf die Ernährungssicherheit	3
Methodik und Design der Studie	3
Die GAP hat mit Ernährungssicherheit wenig zu tun	4
Auswirkungen auf die Selbstversorgungsgrade.....	6
Anmerkungen zu den Ergebnissen	6
Nebeneffekt: Auswirkungen auf die Pachtpreise	7
3. Auswirkungen der GAP auf die Flächennutzung.....	9
Das aktuelle Fördersystem hält Grünlandflächen ohne wirtschaftliche Bedeutung in Nutzung	10
Das System ist nicht auf pauschale Flächenprämien angewiesen	11
Potential für Biodiversitäts- und Klimaschutzflächen.....	12
4. Schlussfolgerungen des NABU	13
Die GAP leistet keinen nennenswerten Beitrag zur Ernährungssicherheit.....	13
Fokus auf dringendere Probleme: Natur- und Klimaschutz	14
NABU-Forderungen	16

1. Zusammenfassende Einleitung

In den vergangenen Jahren hat die Ernährungssicherheit in der öffentlichen Wahrnehmung an Bedeutung gewonnen. Nicht zuletzt haben zahlreiche internationale Krisen, wie der Krieg im Iran, das Narrativ der strategischen Rolle der Ernährungssicherheit in Deutschland bzw. der Europäischen Union weiter verstärkt.

Diese Argumentation findet sich auch in der aktuellen Debatte um die Zukunft der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU (GAP) ab 2028 wieder. So heißt es aus dem Bundeslandwirtschaftsministerium in Richtung Brüssel, man fordere ein höheres EU-Agrarbudget, weil Ernährungssicherheit ein strategisches Gut und kein „Nice-to-have“ sei.¹

Der Vorschlag der EU-Kommission für die GAP ab 2028 zielt darauf ab, trotz knapper werdender öffentlicher Gelder und einem insgesamt sinkenden GAP-



Budget wieder verstärkt auf weitgehend gegenleistungsfreie Flächenprämien zu setzen – zur Stärkung der Ernährungssicherheit.

Wie bei allen öffentlichen Ausgaben sollte aber selbstverständlich auch hier geprüft werden, ob die Mittel zur Zielerreichung zweckmäßig, sparsam und effizient eingesetzt werden.

Denn Fakt ist: Derzeit haben Deutschland bzw. die EU bei den meisten Agrarprodukten einen Selbstversorgungsgrad von deutlich über 100 Prozent. Warum liegt der Fokus der öffentlichen Debatte also auf Ernährungssicherheit? Und sind die knappen GAP-Gelder aus Sicht der Ernährungssicherheit sinnvoll investiert? Könnte man das Ziel der Ernährungssicherheit nicht auch mit weniger Geld erreichen?

Der NABU hat nachrechnen lassen. Das Ergebnis der Studie: Die heutigen GAP-Subventionen tragen europaweit nicht nennenswert zu unserer Ernährungssicherheit bei.

Stattdessen werden die Gelder fehlgeleitet und leisten zu wenig für gesellschaftlich gewünschte Ziele. Auf der anderen Seite würden Pachtpreise mit weniger Agrarsubventionen deutlich sinken. Damit wird deutlich: EU-Gelder subventionieren nicht primär die landwirtschaftliche Bewirtschaftung, sondern Eigentum.

Daher fordert der NABU, bei den aktuellen GAP-Vorschlägen grundlegend umzusteuern: Vor dem Hintergrund der knappen öffentlichen Kassen sollten die wirkungslosen pauschalen Flächenprämien bis 2034 auslaufen und vollständig durch leistungsbezogene Maßnahmen im Umwelt- und Klimaschutz ersetzt werden.

Landwirtinnen und Landwirte sind zentral, um die Kulturlandschaften des Offenlands fit für die Zukunft zu machen. Nur mit den landwirtschaftlichen Betrieben können die großen Herausforderungen des Natur- und Klimaschutzes gelingen. Agrarpolitik muss dies prioritär berücksichtigen, indem öffentliche Gelder

so eingesetzt werden, dass Betriebe in der GAP mit Umwelt- und Klimaschutz einen Einkommenszweig haben können. Für den NABU machen die Studienergebnisse klar: Wenn bei den Vorschlägen der EU-Kommission für die kommende GAP nicht grundlegend nachgebessert wird, entfällt die Begründung für die milliardenschweren Transferleistungen aus Steuergeldern. In diesem Fall sollte die Mitteleffizienz ins Zentrum gerückt und die GAP substanziell gekürzt werden.

Diese Studie zeigt: Ökologische Schadensbegrenzung, Ernährungssicherheit und eine Entlastung der Steuerzahlenden sind mit einer halbierten GAP möglich.

Statt in pauschale Flächenprämien könnten die freiwerdenden Mittel dann etwa in einen neu zu schaffenden EU-Naturfonds fließen.



2. Auswirkungen der GAP-Zahlungen auf die Ernährungssicherheit

Methodik und Design der Studie

Mithilfe des agrarökonomischen Modells CAPRI (Common Agricultural Policy Regional Impact Analysis) haben wir berechnen lassen, wie sich mögliche Kürzungen der GAP-Subventionen in Deutschland und allen anderen EU-Mitgliedstaaten auf die Produktionsmengen auswirken.

Dabei berücksichtigt das Modell den internationalen Handel, Effekte auf Angebot, Nachfrage und Preise von landwirtschaftlichen Produkten sowie die Pachtpreise für landwirtschaftliche Flächen. Die Modell-Ergebnisse beziehen sich auf das Jahr 2035 und damit auf den Endpunkt einer ab 2028 veränderten GAP. Um den Effekt des Wegfalls von GAP-Subventionen zu bestimmen, wird ein Referenzszenario genutzt, in dem eine unveränderte Fortführung der laufenden GAP-Förderperiode 2023-2027 angenommen wird.

Wofür werden GAP-Mittel aktuell verwendet?

In Deutschland stehen aktuell inklusive der nationalen Kofinanzierung jährlich 6,7 Milliarden Euro an GAP-Mitteln zur Verfügung (Stand 2024)². Davon sind ca. 4,4 Milliarden Euro der sogenannten ersten Säule zugeordnet. Aus dieser werden wiederum rund 3,4 Milliarden Euro als pauschale Flächenprämien ausgezahlt. Darunter fällt vor allem die Flächenprämie (Basisprämie oder Einkommensgrundstützung), an die nur geringe und sukzessive abnehmende ökologisch Leistungsanforderungen geknüpft sind, aber auch gekoppelte Zahlungen für Mutterkühe, Schafe und Ziegen (0,1 Milliarden Euro). Rund eine Milliarde Euro der ersten Säule sind für die Öko-Regelungen reserviert. Diese honorieren Ökosystemleistungen von Landwirtinnen und Landwirten.

Die sogenannte zweite Säule ist mit rund 2,3 Milliarden Euro ausgestattet. Aus diesem Budget werden u.a. Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM, ca. 0,5 Milliarden Euro) sowie die Ökolandbauförderung der GAP (ca. 0,5 Milliarden Euro) finanziert. Auch Gelder für die ländliche Entwicklung außerhalb der Landwirtschaft (ca. 0,7 Milliarden Euro) sind in der zweiten Säule angesiedelt. Ab 2028 sollen diese jedoch laut EU-Kommissionsvorschlag außerhalb der GAP verwaltet werden.

Addiert man die Öko-Regelungen sowie die gekoppelten Zahlungen der ersten Säule mit den AUKM der Ökolandbauförderung der zweiten Säule, so fließen aktuell ca. zwei Milliarden Euro aus der GAP in den Agrarnatur- und Klimaschutz.

Folgende Szenarien wurden analysiert: „Abschaffung der kompletten GAP“ simuliert den Wegfall aller GAP-Gelder der ersten und zweiten Säule ab 2028.

Das Szenario „Abschaffung der Basisprämie“ hingegen berechnet die Effekte einer GAP, die ab 2028 ohne pauschale Flächenprämien inkl. Umverteilungsprämie und Junglandwirteförderung auskommt.

Die GAP hat mit Ernährungssicherheit wenig zu tun

Wenn die GAP-Subventionen ab 2028 vollständig oder teilweise entfallen, gehen die Produktionsmengen im Ackerbau in Deutschland kaum zurück (Getreide je nach Szenario um bis zu -1,48 bzw. -2,77 Prozent; Ölsaaten in ähnlicher Größenordnung: -1,56 bis -2,47 Prozent).

Die Produktionsmengen in der Tierhaltung sind noch weniger abhängig von GAP-Fördergeldern. Während die Milcherzeugung nahezu unverändert bleibt, geht die Fleischerzeugung im Vergleich zum Referenzszenario minimal zurück (-0,54 bis -0,75 Prozent).

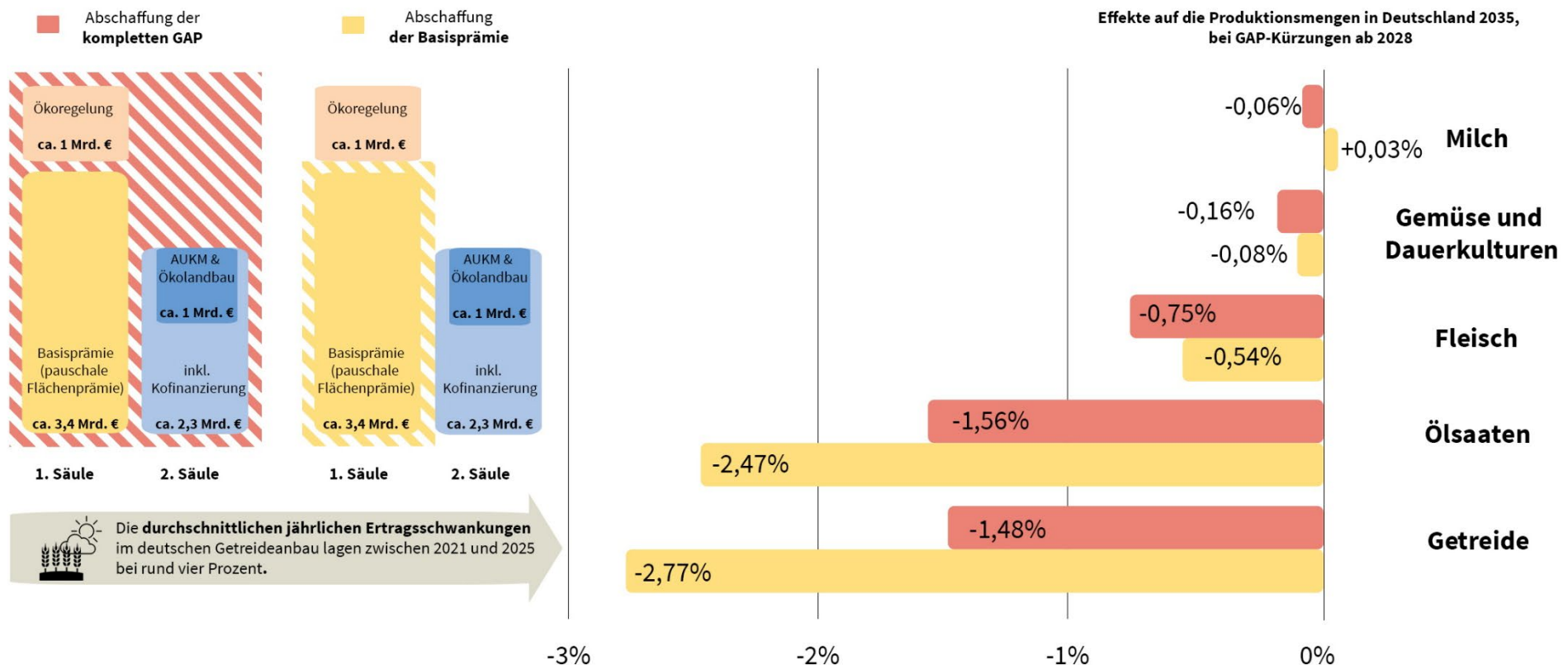
Gleiches gilt für den Obst- und Gemüseanbau: Der Produktionsrückgang beläuft sich hier auf maximal -0,16 Prozent und stellt die Ernährungssicherheit nicht ernsthaft in Frage. Zum Vergleich: Die vor allem witterungsbedingten

Ertragsschwankungen im Getreideanbau der vergangenen fünf Jahre (2021 bis 2025) betrugen für Deutschland durchschnittlich rund vier Prozent pro Jahr.³ Es wird deutlich: Generell haben die GAP-Subventionen keinen nennens-

werten Einfluss auf die Produktion. Dies trifft in besonderem Maße dort zu, wo die Wertschöpfung pro Hektar vergleichsweise hoch ist – wie im Obst- und Gemüseanbau oder auch in der Milchproduktion.

Auswirkung der GAP auf die Ernährungssicherheit

EU-Agrarförderung: kaum Einfluss auf die Produktionsmengen in Deutschland



Zusammenhang zwischen Subventionen und Intensivierung

Es mag zunächst verwundern, dass das Szenario „GAP abschaffen“ weniger Produktionseinbußen nach sich zieht als das Szenario „Basisprämie abschaffen“. Dies erklärt sich maßgeblich durch zwei Effekte, die direkt mit dem Wegfall der staatlichen Förderung verbunden sind:

1. Durch den Wegfall aller GAP-Fördergelder entfallen auch die Mittel zur Förderung des Ökolandbaus. Deshalb werden einige der aktuellen Bio-Betriebe ihre Wirtschaftsweise auf konventionell umstellen und somit höhere Naturalerträge je Flächeneinheit erzielen.
2. Aktuell wird die extensivere Bewirtschaftung von Nutzflächen – z.B. durch den Verzicht auf Pflanzenschutzmittel, mit breiteren Fruchtfolgen oder durch die Anlage von Brachen – über Öko-Regelungen und AUKM oder Vertragsnaturschutz sichergestellt. Mit dem Wegfall der Förderung würden diese Flächen in eine produktionsorientierte Bewirtschaftung überführt werden.

Zusammenhang zwischen Subventionen und Strukturwandel

Die Frage nach den ökonomischen Auswirkungen von bedeutenden Subventionskürzungen, insbesondere nach den Auswirkungen auf die Agrarstruktur, liegt nahe. Diese Effekte können vom CAPRI-Modell nicht abgebildet werden. Wie die letzten 70 Jahre jedoch zeigen, verläuft der landwirtschaftliche Strukturwandel grundsätzlich recht unabhängig von der GAP. Während die Basisprämie nur einen geringen Einfluss auf den Strukturwandel hat, ist – nach aktuellem Stand der agrarökonomischen Forschung – vor allem der technische Fortschritt ein wesentlicher Treiber.⁴

Auswirkungen auf die Selbstversorgungsgrade

Der Selbstversorgungsgrad beim wichtigsten Brotgetreide Weizen würde in Deutschland von 133,8 Prozent im Referenzszenario auf 129 Prozent („GAP abschaffen“) bzw. 128,9 Prozent („Basisprämie abschaffen“) sinken.

Auch auf EU-Ebene sind die Zahlen eindeutig: Der Selbstversorgungsgrad bei Getreide beträgt im Szenario „GAP abschaffen“ 103,5 Prozent, im Szenario „Basisprämie abschaffen“ 103,4 Prozent und im Referenzszenario 104,5 Prozent. EU-weit würde der Weizenanbau sogar leicht zulegen, ganz ohne GAP-Subventionen um knapp 0,7 Prozent und ohne Basisprämie um 0,3 Prozent. Ähnlich schwache Effekte sind etwa bei Obst und Gemüse („GAP abschaffen“: 99,3 Prozent bzw. „Basisprämie abschaffen“: 99,4 Prozent, Referenzszenario: 99,5 Prozent) und Fleisch („GAP abschaffen“: 120,3 Prozent bzw. „Basisprämie abschaffen“: 120,5 Prozent, bei 121,3 Prozent im Referenzszenario) zu beobachten.

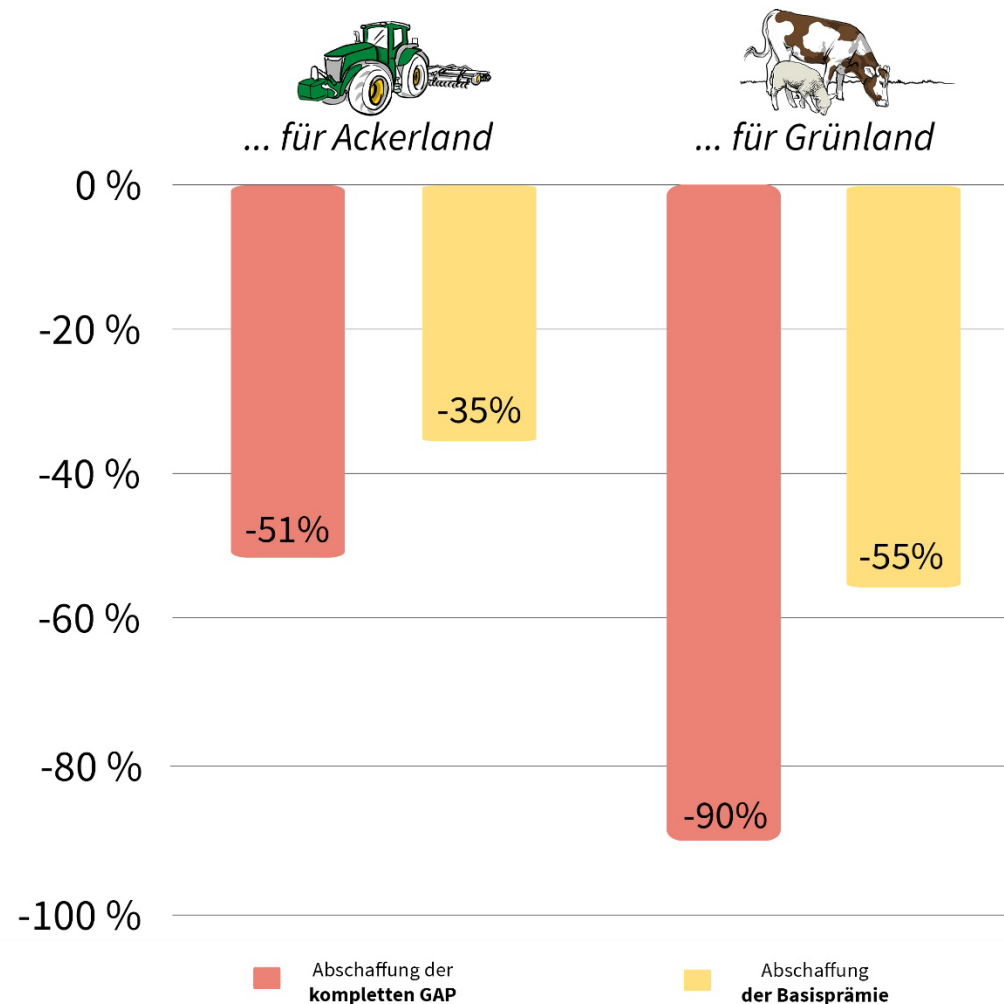
Nebeneffekt: Auswirkungen auf die Pachtpreise

In der Agrarökonomie ist weithin bekannt, dass die Basisprämie zu einem großen Teil den Landbesitzenden und nicht den Landbewirtschaftenden zugutekommt. Dies wird in der nachfolgenden Grafik deutlich. Je nach Szenario sinkt die Bodenrente, aus der sich die Pachtpreise ableiten, im Ackerland um durchschnittlich 35 bis 51 Prozent.

Im Grünland ist diese Entwicklung noch eindrücklicher: Hier reicht die Spanne von minus 55 bis minus 90 Prozent. Zu berücksichtigen sind große regionalen Unterschiede. Während dort, wo die Wertschöpfung durch die Milcherzeugung hoch bleibt, die Pachtpreise erwartungsgemäß weniger stark sanken, dürften extensiver genutzte Grünlandstandorte deutlichere Pachtpreissenkungen erfahren. Diese Effekte würden sich nicht unmittelbar einstellen, sondern wären das Resultat eines längeren Anpassungsprozesses, etwa aufgrund der

Auswirkungen von GAP-Kürzungen auf Pachtpreise GAP-Gelder kommen primär Landbesitzenden zugute

*Pachtpreisentwicklung abgeleitet von der Entwicklung der Bodenrente im Jahr 2035.
Ergebnisse entsprechen dem Jahr 2035, bei GAP-Kürzungen ab 2028.*



Laufzeiten von Pachtverträgen. Dies wird im Rahmen dieser Studie mit dem Simulationsjahr 2035 berücksichtigt. Insofern als 60 Prozent der deutschen Agrar-

flächen Pachtland sind, wäre mit einer finanziellen Entlastung der aktiven landwirtschaftlichen Betriebe zu rechnen. Die finanziellen Hürden für den Einstieg

in die Landwirtschaft würden in diesem Fall ebenfalls sinken.

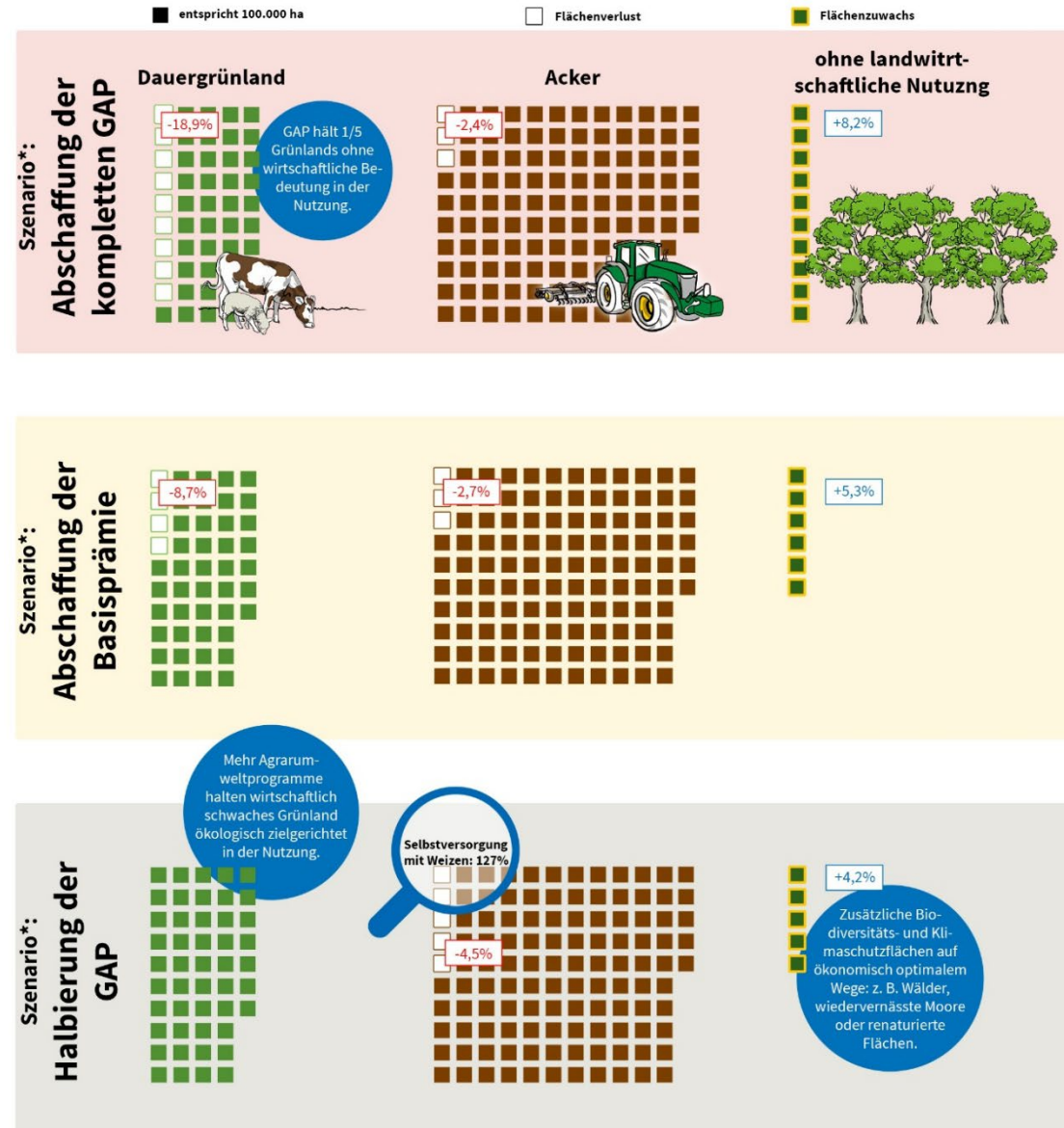


3. Auswirkungen der GAP auf die Flächennutzung

Angeichts der oben erwähnten Intensivierungsanreize durch den Wegfall der GAP-Subventionen gilt es zu klären, wie es trotzdem zu geringeren Gesamternten kommt. Die Antwort liegt in der veränderten Flächennutzung. Mancherorts rechnet sich die Bewirtschaftung ökonomisch schwächerer Standorte – insbesondere von Grünland – ohne Agrarsubventionen nicht mehr. Diese Flächen fallen aus der Produktion. Aus ökologischer Sicht jedoch sind der Erhalt von Wiesen und Weiden und die Verbesserung ihrer Zustände essenziell.

Damit die Landwirtschaft ihrer gesellschaftlichen Verantwortung nachkommen kann, stellt sich die Frage, mit welcher Budgethöhe ein im Vergleich zur heutigen Förderperiode mindestens stabiles Umweltambitionsniveau erreicht werden kann.

Mehr Natur- und Klimaschutzflächen ohne die Ernährungssicherheit zu gefährden.



Grünlanderhalt in Deutschland aus rechtlicher Perspektive

Der Erhalt von Dauergrünland im Sinne eines Umbruchsverbots wird in der GAP – gemäß dem im CAPRI-Modell hinterlegten Rechtsrahmen zu Beginn der GAP-Förderperiode 2023 - 2027 – über die Konditionalität geregelt. Mit dem Wegfall der GAP würde dieses förderrechtliche Instrument wegfallen. Zusätzlich existieren in einigen Bundesländern ordnungsrechtliche Umbruchsverbote. Auch in FFH-Gebieten gilt ein absolutes Umwandlungsverbot.

Soweit sie nicht verboten ist, gilt die Umwandlung von Dauergrünland in Ackerland als Eingriff im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes und ist mit entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen verbunden. Nicht grundsätzlich verboten ist die Aufforstung von Grünland oder Ackerflächen. Die Verbuschung von Grünland ist grundsätzlich zulässig.

Das Modell CAPRI arbeitet weniger differenziert: Grünlanderhalt über z.B. Konditionalität oder ordnungsrechtliche Vorgaben wird über eine pauschale Festlegung des aktuellen Grünlandanteils simuliert. Für die vorliegende Modellierung wurde diese Fixierung aufgehoben, um die Effekte auf die Flächenanteile von Acker und Wald zu untersuchen.

Die hier dargestellten Ergebnisse entsprechen einer bilanziellen Betrachtung. Da sich die Ackerfläche in den simulierten Szenarien verringert, kann nicht – zumindest bilanziell – auf eine Umwandlung von Dauergrünland zu Ackerland geschlossen werden.

Das aktuelle Fördersystem hält Grünlandflächen ohne wirtschaftliche Bedeutung in Nutzung

Die größten Veränderungen sind im Grünland zu verzeichnen. Während die Ackerflächen verhältnismäßig stabil auf GAP-Kürzungen reagieren, wäre in der Bilanz eine Zunahme der Flächen zu erwarten, die dauerhaft nicht landwirtschaftlich genutzt sind und auf denen sich meist durch natürliche Sukzession Wald entwickeln würde.

Die Zahlen zeigen: Rund 20 Prozent des deutschen Dauergrünlands haben aktuell keine nennenswerte Bedeutung für die Ernährungssicherheit. Fallen diese Flächen aus der Nutzung, wirkt sich das kaum merkbar auf die Produktionsmengen aus (Milch: -0,1 Prozent, Fleisch: -0,8 Prozent).

Es würden vornehmlich jene Dauergrünlandflächen aus der Nutzung fallen, die bereits heute eher extensiv genutzt werden und wirtschaftlich kaum produktiv sind. Diese These wird dadurch gestützt,

dass Dauergrünland in starken Milcherzeugungsregionen, wie den Regierungsbezirken Schwaben und Oberbayern, verhältnismäßig schwach, in Rheinhessen-Pfalz oder im Saarland dagegen deutlich ausgeprägter zurückgehen würden.

Gut 400.000 Hektar oder 8,7 Prozent des Dauergrünlands werden nur durch die Basisprämie in der Nutzung gehalten, wie anhand des modellierten Szenarios „Basisprämie abschaffen“ im Vergleich zum Referenzszenario deutlich wird. Diese setzt allerdings kaum Anreize für eine naturschutzfachlich zielgerichtete Bewirtschaftung. Dabei sind es in der Regel diese Flächen, die aus Naturschutzsicht große Potentiale für den Biodiversitäts- und Klimaschutz bieten.

Das System ist nicht auf pauschale Flächenprämien angewiesen

Das Szenario „Basisprämie abschaffen“ deutet bereits an, wie Agrarumweltprogramme mit finanziellen Anreizen erhebliche Flächenanteile für Naturschutzziele erhalten können.

Es liegt also nahe, die Basisprämie abzuschaffen und teilweise in zusätzliche Mittel für die Grünlandbewirtschaftung zu überführen.

Würden diese Mittel zusätzlich aufgestockt, verblieben Wiesen und Weiden dank anreizbasierter Programme in der Nutzung. Das könnte beispielsweise durch eine Verdoppelung des Budgets für Öko-Regelungen mit Gründlandfokus in der aktuellen ersten Säule der GAP erreicht werden, wie in der Studie modelliert. Diese Programme zahlen dabei auf naturschutzfachliche Ziele ein und eröffnen Betrieben auf Grünlandstandorten neue Perspektiven. Damit wird deutlich: Das System ist nicht auf das Instrument der pauschalen Flächenprämien angewiesen.

Ökologische Schadensbegrenzung mit halbiertem GAP-Budget

Mit einem GAP-Budget von gut drei Milliarden Euro ließe sich folglich ökologisch mehr erreichen als bisher – ohne die Ernährungssicherheit zu gefährden.

Hierfür müssten die bestehenden Ausgaben der zweiten Säule mit gestärkten Öko-Regelungen kombiniert werden. Kurzum: Die GAP ab 2028 käme im Vergleich zur aktuellen Förderperiode mit dem halben Budget aus – ohne negative Folgen für Ernährungssicherheit oder Umweltschutz.

In diesem Szenario würden die Getreideproduktionsmengen in Deutschland im Vergleich zum Status quo um ca. 5,1 Prozent zurückgehen (Selbstversorgungsgrad bei Weizen: 127,2 Prozent). Bei Ölsaaten wäre ein Rückgang um 3,7 Prozent zu verzeichnen, beim Fleisch jedoch nur um 0,5 Prozent. Die erzeugten Milchmengen würden sogar minimal steigen. Zur Erinnerung: Die vor allem witterungsbedingten Ertragsschwankungen im Getreideanbau der vergangenen fünf Jahre 2021 bis 2025 betrugen für Deutschland durchschnittlich rund vier Prozent pro Jahr.

Potential für Biodiversitäts- und Klimaschutzflächen

Je stärker GAP-Subventionskürzungen modelliert werden, desto stärker nehmen die Flächenanteile zu, die aus der landwirtschaftlichen Nutzung fallen. Es ist davon auszugehen, dass diese Nutzungsänderungen vor allem die wirtschaftlich unproduktiven Standorte betreffen und der bilanzielle Flächenzuwachs sich vor allem in durch natürliche Sukzession entwickelte Waldflächen niederschlagen würde.

Es ist, abhängig vom konkreten Standort, beispielsweise auch möglich, dass hier Potenzial für andere zu renaturierende Flächen, wie Moore, liegt.

In der Bilanz fällt in diesem Szenario Ackerland aus der landwirtschaftlichen Nutzung. In der Summe stünden im Szenario „Halbiertes GAP-Budget“ rund 500.000 Hektar zusätzlich für vorrangige Biodiversitäts- und Klimaschutzflächen zur Verfügung.

Damit würden auf ökonomisch optimalem Wege Flächen frei, auf denen beispielsweise Maßnahmen zur Erreichung der LULUCF-Ziele (*Land Use, Land-Use Change and Forestry*), umgesetzt werden

könnten – etwa das Waldmehrungsziel aus dem Klimaschutzprogramm der Bundesregierung oder die Wiedervernässung von Moorböden. Und das, ohne die Ernährungssicherheit zu gefährden.



4. Schlussfolgerungen des NABU

Die GAP leistet keinen nennenswerten Beitrag zur Ernährungssicherheit

Ernährungssicherheit entsteht nicht primär durch die pauschale Subventionierung von Agrarflächen. Vielmehr braucht es ein gut verknüpftes System aus heimischer Produktion, Gewährleistung funktionierender Märkte, resilienten Lieferketten – sowohl bei Agrarprodukten als auch in vor- und nachgelagerten Sektoren – sowie betrieblichem und staatlichem Risikomanagement. Regionale Verarbeitung und Vermarktung sind ebenfalls wichtige Bausteine, um eine resiliente Versorgung zu stärken.

Schließlich kommt es bei der Ernährungssicherheit auch auf die Verwertungseffizienz an: Werden Kulturpflanzen und Agrarrohstoffe angebaut, die nicht direkt der menschlichen Ernährung dienen oder sogar mit ihr



konkurrieren, dann verschärft das die Flächenknappheit und gefährdet somit die Ernährungssicherheit.

So könnte der Verzicht auf ökonomisch ineffiziente und ökologisch schädliche Biokraftstoffe den Selbstversorgungsgrad für die Ernährung deutlich erhöhen.

Diese belegen 13 Prozent⁵ der landwirtschaftlichen Nutzfläche Deutschlands und eine ähnliche Größenordnung in der EU. Eine Priorisierung pflanzlicher Lebensmittel (die doppelt so flächeneffizient sind wie tierische Nahrungsmittel) im Anbau wie im Konsum wäre ebenfalls ein direkter Beitrag zur Ernährungssicherheit.⁶ Beide Tatsachen werden politisch bisher weitestgehend ausgeblendet.

Bei den meisten Agrarprodukten haben die EU und Deutschland einen Selbstversorgungsgrad von deutlich über 100 Prozent. Die Modellierung zeigt, dass die Basisprämie keinen wesentlichen Beitrag zur Ernährungssicherheit leistet. Somit rechtfertigt auch das Argument der Ernährungssicherheit keine pauschale

Flächenprämie – erst recht nicht ohne angemessene Gegenleistungen und in Zeiten knapper öffentlicher Kassen.

Fokus auf dringendere Probleme: Natur- und Klimaschutz

Im Gegensatz zur Ernährungssicherheit bestehen in der Agrarlandschaft Deutschlands und der EU dringende ökologische Herausforderungen, die zu adressieren zentraler Bestandteil der Agrarpolitik sein sollte.

Basisprämie längst nicht mehr zeitgemäß

Die aktuellen GAP-Pläne der EU-Kommission für die Förderperiode ab 2028 widersprechen diesbezüglich jedoch dem klaren wissenschaftlichen Konsens.⁷ Dieser besagt, dass die Basisprämie schrittweise auslaufen sollte, da sie weder geeignet ist, den Herausforderungen der Agrarstruktur noch denen des Agrarumwelt-, Klima- und Tierschutzes wirksam zu begegnen.

2018 hatte der Wissenschaftlichen Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz (WBAE) formuliert, ein wesentliches Problem der Agrarpolitik sei ihr Fokus auf pauschale Flächenprämien. Diese sollten „in einem Zeitraum von etwa zehn Jahren“ auslaufen.⁸

Bereits 2017 hatte die Deutsche Landwirtschafts-Gesellschaft (DLG) deutlich gemacht, dass Direktzahlungen „langfristig kein Besitzstand“ seien. Öffentliche Gelder seien dort nötig, „wo Landwirtschaft gesellschaftliche Leistungen erbringt, die der Markt nicht vergütet“.⁹

Die Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL) formulierte 2021 die Empfehlung, dass pauschale Flächenprämien ohne adäquate ökologische Gegenleistung bis spätestens 2034 (dem Ende der kommenden Förderperiode) der Vergangenheit angehören sollten. Das EU-Pendant zur ZKL, der so genannte Strategic Dialogue on the Future of EU Agriculture (SD), forderte 2024, dass Landwirtinnen und

Landwirte vor allem für die Erbringung öffentlich gewünschter Leistungen – darunter Natur- und Klimaschutz – angemessen entlohnt werden.

Bereits seit dem Jahr 2001 fordern Verbände aus Landwirtschaft, Umwelt-, Natur-, Klima-, Verbraucher- und Tier-schutz sowie der Entwicklungszusammenarbeit in der Verbände-Plattform zur GAP ein Ende der pauschalen Flächenprämie. Stattdessen solle die GAP konsequent auf Qualitätsproduktion ausgerichtet werden.¹⁰

Dies wäre angesichts der ökologischen Krisen und der damit verbundenen Bedrohung der Ernährungssicherheit geboten – die Landwirtschaft bleibt eine Haupttreiberin des Biodiversitätsverlusts und wesentliche Treibhausgasquelle. Gleichzeitig ist sie wie kaum ein anderer Sektor von funktionierenden Ökosystemen abhängig und leidet bereits heute unter den Folgen der Klimaerhitzung und des Biodiversitätsverlustes. Die Klimaanpassung der Landwirtschaft hält

mit dem Tempo des Temperaturanstiegs bislang nicht Schritt.

Förderung gezielt einsetzen statt mit der Gießkanne

Das aktuelle GAP-System fördert in erheblichem Umfang die Bewirtschaftung von Flächen, die für die Nahrungsmittelproduktion vernachlässigbar sind – ohne diese Förderung flächendeckend mit ökologischen Zielerreichungen zu verknüpfen.

Die Studie belegt: Das Argument der Ernährungssicherheit ist ungeeignet, um pauschale Flächenprämien in der GAP weiter zu rechtfertigen. Umso wichtiger ist es, ökologisch qualifizierte Förderprogramme auszubauen.

Einerseits, um die Errungenschaften aus der aktuellen GAP nicht weiter zu gefährden: Insbesondere ohne die Gelder der Öko-Regelungen bzw. der zweiten Säule würde die Intensivierung der Bewirtschaftung auf zahlreichen Flächen zunehmen, wodurch Rückschritte im

Natur- und Klimaschutz zu erwarten wären.

Andererseits, um vor allem ökonomisch unbedeutendere Flächen, vorwiegend im Grünland, ökologisch aufzuwerten und den landwirtschaftlichen Betrieben eine Perspektive zu geben.

Grünlandschutz

Insbesondere der Grünlandschutz muss in der GAP aus Biodiversitäts- und Klimaschutzgründen weiter gewährleistet werden. Angesichts der schlechten Situation der Lebensraumtypen im Grünland geht es nicht nur um den quantitativen Erhalt, sondern vor allem um die qualitative Aufwertung von Wiesen und Weiden. Wo der Markt dies nicht honoriert, muss die GAP entsprechende Angebote für Landwirtinnen und Landwirte schaffen.

NABU-Forderungen:**Die GAP-Vorschläge der EU-Kommission für die Förderperiode ab 2028 müssen grundlegend nachgebessert werden.****1. Basisprämie auslaufen lassen:**

Pauschale Flächenprämien haben angesichts der Herausforderungen im Agrarumwelt-, Klima- oder Tierschutz keine Legitimation mehr. Die kommende Förderperiode muss für einen schrittweisen und vollständigen Ausstieg aus der Basisprämie genutzt werden. Die Umsetzung einer verpflichtenden Kappung und Degression ist hierfür ein gangbarer Weg. Deutschland als EU-Nettozahler muss sich dafür einsetzen, dass deutsche Steuergelder hier und im EU-Ausland nicht ziellos ausgegeben werden.

2. Agrarumwelt-Programme ausbauen statt kürzen:

Maßnahmen wie Öko-Regelungen, Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sowie Vertragsnaturschutz müssen sukzessive ausgebaut werden und die pauschalen Flächenprämien bis 2034 vollständig ersetzen. Sie tragen dazu bei, dass die Landwirtschaft ihren Aufgaben im Biodiversitäts- und Klimaschutz gerecht werden kann. Zugleich sind sie für viele Betriebe ein wichtiger Einkommenszweig.

3. Europäische einheitliche Mindeststandards festlegen:

Um die aus Steuermitteln finanzierten GAP-Subventionen öffentlich legitimieren zu können, müssen EU-weit schlanke, aber wirksame Mindeststandards gelten – insbesondere für den Erhalt von Dauergrünland, Fruchtwechsel, nicht-bewirtschaftete Flächen und den Schutz von Mooren und Feuchtgebieten. Eine Renationalisierung von Mindeststandards führt zu Wettbewerbsverzerrungen in der EU und würde ein gemeinsames Europa schwächen.

4. Kofinanzierungsätze

absenken:

Damit die notwendigen Maßnahmen im Natur- und Klimaschutz Wirkung entfalten, braucht es auch weiterhin rein EU-finanzierte Agrarumwelt-Programme, wie sie aktuell in den Öko-Regelungen existieren. Für darauf aufbauende Programme sollten die Kofinanzierungsätze der Bundesländer deutlich abgesenkt werden. Gleichzeitig sollte für Fördermaßnahmen ohne klaren

Mehrwert für die EU bzw. mit potenziell marktverzerrender Wirkung eine nationale Kofinanzierung vorgeschrieben werden. Das betrifft v. a. die Basisprämie oder gekoppelte Zahlungen.

5. Grünlandförderung

ausbauen:

Die neue GAP-Architektur sollte gezielte Förderprogramme vorsehen, die eine biodiversitätsfördernde und

klimaschützende Grünlandbewirtschaftung – wie reduzierte Mahd und extensive Beweidung – maßgeblich stärken. Diese sollten Landwirtinnen und Landwirten flächendeckend betriebswirtschaftlich bzw. finanziell attraktive Anreize zur naturschutzfachlich guten Kulturlandschaftspflege bieten. Eine Förderung des bloßen Erhalts von Grünlandflächen lehnt der NABU ab.

¹ Interview mit Alois Rainer: „Ernährungssicherheit ist ein strategisches Gut und kein ‚Nice-to-have‘.“

(<https://www.bmleh.de/SharedDocs/Interviews/DE/2026/2026-01-16-table-media.html>)

² UBA: „Agrarumwelt- & Klimamaßnahmen in der europäischen Agrarförderung“.

(<https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltzustand-trends/land-forstwirtschaft/agrarumwelt-klimamassnahmen-in-der-europaeischen>)

³ eigene Berechnung basierend auf: BMLEH: „Ernteberichte 2021-2025“. (<https://www.bmel-statistik.de/landwirtschaft/ernte-und-qualitaet/besondere-ernte-und-qualitaetsermittlung>)

⁴ Thünen-Institut: „Wirkungen von Direktzahlungen in der Landwirtschaft – ausgewählte Aspekte mit Bezug zum Strukturwandel“. (https://literatur.thuenen.de/digibib_extern/dn059808.pdf)

⁵ FNR: „Basisdaten Bioenergie 2026“.

(https://www.fnr.de/fileadmin/Projekte/2025/Mediathek/Brosch_Basisdaten_Bioenergie_2025_11_web.pdf)

⁶ NABU: „Es geht: Ernährungssicherung, Natur- und Klimaschutz“. (https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/landwirtschaft/230113-nabu_flaechennutzungsstudie.pdf)

⁷ Christine Wieck: „Gemeinsame Agrarpolitik: Reformrunde – wenig ambitioniert“.

(<https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2026/heft/2/beitrag/gemeinsame-agrarpolitik-reformrunde-wenig-ambitioniert.html>)

⁸ WBAE: „Für eine gemeinwohlorientierte Agrarpolitik der EU nach 2020: Grundsatzfragen und Empfehlungen“.

(https://www.bmleh.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Ministerium/Beiraete/agrarpolitik/GAP-Grundsatzfragen-Empfehlungen.pdf?blob=publicationFile&v=3)

⁹ DLG: „Landwirtschaft 2030“. (<https://www.dlg.org/mediacenter/alle-publikationen/strategische-positionspapiere/landwirtschaft-2030>)

¹⁰ Verbände-Plattform zur GAP: „Auf dem Weg zu einer neuen Agrarpolitik in der EU“. (<https://www.verbaende-plattform.de/stellungnahmen>)