

Gemeinwohlleistungen der Landwirtschaft in der neuen GAP stärken

Ein Vorschlag für die Ausgestaltung der Gemeinsamen Agrar-
politik nach 2027 aus der Perspektive der Landschaftspflege



GAP und Gemeinwohl

Landwirtschaft, Landschaftspflege und Naturschutz sind im Lauf der Jahre fachlich sowie finanziell mehr und mehr miteinander verschmolzen. Viele Arten und Lebensräume sind auf landwirtschaftliche Bewirtschaftungsformen angewiesen. Neben der Produktion von Marktfrüchten oder tierischen Produkten erbringen immer mehr **Betriebe** im Rahmen ihrer Diversifizierung auch **Gemeinwohlleistungen**, die sich positiv auf Biodiversitäts-, Gewässer-, Boden- und Klimaschutz auswirken und zunehmend zum Betriebseinkommen beitragen.

Landschaftspflegeverbände und vergleichbare Organisationen besitzen dank ihrer Zusammensetzung aus Landwirtschaft, Naturschutz und Kommunen in vielen Regionen eine **Schlüsselfunktion**. Sie managen die konkrete **Umsetzung von Natur- und Klimaschutzmaßnahmen** gemeinsam mit den landwirtschaftlichen Betrieben. Sie bieten fachliche **Beratung**, kümmern sich um die **Finanzierung der Umsetzung** und sensibilisieren für die naturschutzfachlichen Zusammenhänge in unserer artenreichen Kulturlandschaft. Im Kern unterstützen LPV eine naturverträgliche Produktion von Nahrungsmitteln und produktionsintegrierte Maßnahmen zum natürlichen Klimaschutz. Der gemeinsame rechtliche und finanzielle Rahmen dafür ist seit langem die **Gemeinsame Agrarpolitik der Europäischen Union (GAP)**.

Im Juli 2025 hat die EU-Kommission neben dem Entwurf des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2028-2035 auch ihre Vorstellungen zur künftigen GAP vorgelegt¹. Die Vorschläge würden die bisherige Agrarförderung grundlegend verändern und damit auch die Landwirtschaft und die Landschaftspflege in ihrer bisherigen Symbiose vor grundlegende Herausforderungen stellen. Darüber hinaus ignoriert der Vorschlag die Empfehlungen des Strategischen Dialogs auf EU-Ebene sowie der Zukunftskommission Landwirtschaft auf Bundesebene, wonach in Zukunft pauschale Direktzahlungen in die Honorierung von Gemeinwohlleistungen umzuwandeln sind.

Der DVL arbeitet seit vielen Jahren zusammen mit Praktikern an einer gemeinwohlorientierten Weiterentwicklung der GAP und hat im Rahmen von Projekten Innovationen entwickelt, vorgeschlagen und auf politischer Ebene eingefordert.

Für den DVL gelten dabei folgende Grundprinzipien:

- **Betriebe mit Natur- und Klimaschutz stärken:** Wer mehr Gemeinwohlleistungen erbringt, muss belohnt werden und auch mit öffentlichen Mitteln mehr Geld verdienen können – unabhängig von der Betriebsstruktur oder der betrieblichen Ausrichtung.
- **Voraussetzungen und Beratung schaffen, um Naturschutz effizient in die Fläche zu bringen:** Es müssen mehr Entscheidungen auf Betriebsebene getroffen werden können.
- **Unterschiedliche Qualität muss auch unterschiedlich bewertet werden:** Maßnahmen müssen nach ihren Wirkungen und anreizbasiert gefördert werden
- **Die GAP muss einfacher werden:** Spielräume für Verwaltungsvereinfachungen und Synergien müssen genutzt werden, ohne das Verwaltungs- und Kontrollsystem grundsätzlich in Frage zu stellen.
- **Auf angespannte öffentliche Haushalte reagieren:** Weniger Budget zwingt neben Kreativität zu mehr Effizienz, Effektivität und Synergien beim Einsatz öffentlicher Mittel. Fokus der Maßnahmenauswahl und Honorierung muss auf der Förderung von ökologischen Gemeinwohlleistungen liegen.

Im Folgenden werden Vorschläge aus der Perspektive der Landschaftspflege für die Ausgestaltung des „Nationalen und Regionalen Partnerschaftsplans“ in Deutschland (NRP-Plan)² zur GAP vorgestellt. Dabei werden auch die Weiterentwicklung des GAK-Rahmenplans und der korrespondierenden Fördergrundsätze berücksichtigt.

1 EU-Kommission (2025):
Vorschlag für eine VER-
ORDNUNG DES EUROPÄI-
SCHEN PARLAMENTS UND
DES RATES zur Festlegung
der Bedingungen für die
Durchführung der Unter-
stützung der Union für die
Gemeinsame Agrarpolitik
im Zeitraum 2028 bis 2034;
Brüssel, den 16.7.2025
COM(2025) 560 final
2025/0241 (COD)

2 Europäische Kommission
(2025): Proposal for a
REGULATION OF THE
EUROPEAN PARLIAMENT
AND OF THE COUNCIL,
COM(2025) 565 final, Titel
III, Kap. 1.

Kern- aussagen

- a) **Landwirtschaftliche Betriebe**, die ihre Produktion auf Natur- und Klimaschutzziele ausrichten und deshalb auf Förderprogramme der GAP angewiesen sind, brauchen zuverlässige, langfristige Perspektiven. Die **Vorschläge der EU-Kommission** zur GAP ab 2028 können diese **nicht** bieten.
- b) Die GAP muss bei **Begriffsdefinitionen** wie der „Landwirtschaftlichen Tätigkeit“ sicherstellen, dass Landwirtschaft auch dort anerkannt wird, wo sie primär öffentliche Güter bereitstellt. Nur praxistaugliche Definitionen können die Arbeit landwirtschaftlicher Betriebe im Natur- und Klimaschutz dauerhaft sichern.
- c) Ohne stabile **Förderbudgets** drohen erhebliche Rückschritte bei der Finanzierung im Naturschutz und irreparable Strukturverluste in der Landschaftspflege. Bäuerliche Naturschutzleistungen und Landschaftspflegeverbände müssen daher finanziell gestärkt werden.
- d) **Agrarumwelt- und Klimaaktionen** sind für unsere Betriebe ein zentrales Instrument zur Umsetzung von Natur-, Klima- und Biodiversitätszielen. Um ihre volle Wirkung zu entfalten, müssen sie finanziell abgesichert, praxistauglich ausgestaltet und wirtschaftlich attraktiv sein.
- e) **Nicht-produktive Investitionen** sind unverzichtbar für die praktische Umsetzung von Natur- und Klimaschutzzielen in der Fläche und für die Wiederherstellung intakter Ökosysteme. Dafür bedarf es einer verlässlichen Finanzierung und attraktiven Förderbedingungen.
- f) **Biodiversitätsberatung** ist ein entscheidender Schlüssel für die erfolgreiche Umsetzung von Natur- und Klimaschutzzielen in der Landwirtschaft. Nur durch qualifizierte Beratung, starke regionale Strukturen und eine enge Verzahnung mit Förderinstrumenten können Maßnahmen wirksam in die Fläche gebracht werden.
- g) **Verbindliche europaweite Mindeststandards** sind die Grundlage für wirksamen Umwelt- und Naturschutz in der Landwirtschaft und einen fairen Binnenmarkt. Werden diese aufgeweicht, steigen die Kosten und die Wirkung der Agrarförderung sinkt. Deshalb müssen klare Schutzstandards erhalten und Fördermittel gezielt für zusätzliche Leistungen eingesetzt werden.
- h) **Honorierungssystem**: Die zukünftige GAP muss stärker an messbaren Ergebnissen ausgerichtet werden. Ein punktebasiertes Honorierungssystem schafft Transparenz, erhöht die Wirksamkeit der Förderung und stärkt die Gemeinwohlorientierung der Landwirtschaft.
- i) Die **Naturwiederherstellungsverordnung** kann nur erfolgreich sein, wenn ihre Ziele konsequent in die Fläche getragen werden. Dafür braucht es ausreichende Finanzierung über die GAP, eine enge Einbindung der Landwirtschaft und die konsequente Stärkung bewährter Umsetzungsstrukturen wie Landschaftspflegeverbände.
- j) **Weidetierhaltung** ist unverzichtbar für den Erhalt unserer Kulturlandschaften und die Umsetzung zentraler Umweltziele. Ohne verlässliche, auskömmliche und praxisnahe Förderung ist die Zukunft weidetierhaltender Betriebe nicht gesichert.
- k) Der **Abbau von Bürokratie** ist entscheidend für die Umsetzung von Agrar-, Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen. Entbürokratisierung muss praxisnah erfolgen. Auch dürfen inhaltliche Ziele nicht ausgehebelt werden.

Die neue GAP muss sich am gesellschaftlich **erzielten Konsens des Strategischen Dialogs auf EU-Ebene und der Zukunftskommission Landwirtschaft** auf nationaler Ebene orientieren. Damit die Landwirtschaft ihre gesellschaftlichen Aufgaben erfüllen kann, bedarf es in der GAP erheblicher Nachbesserungen!

Inhalt

Kernaussagen	3
1. Landschaftspflegeverbände nutzen und stärken	5
2. Sichere Finanzierung bestehender und neuer Aufgaben	6
3. Praxistaugliche Definitionen festlegen	7
4. Agrarumwelt- und Klimaaktionen neu ausrichten	8
5. Nicht-produktive Investitionen stärken	9
6. Biodiversitätsberatung ausbauen	10
7. Mindestanforderungen (Schutzpraktiken) beibehalten	11
8. Punktebasiertes Honorierungssystem einführen	12
9. Wiederherstellungsverordnung mit Betrieben umsetzen	13
10. Weidetierhaltung fördern	14
11. Verwaltung reduzieren	15



1. Landschaftspflegeverbände nutzen und stärken

Landschaftspflegeverbände und vergleichbare Organisationen (LPV) sind bewährte Zusammenschlüsse von Landwirtschaft, Naturschutz und Kommunen und als Maßnahmenumsetzer (§ 3 Abs. 4 BNatSchG) anerkannt. Durch ihre Drittelparität fördern sie kooperative Lösungen in den Regionen. Sie leisten einen zentralen Beitrag zur Umsetzung nationaler und europäischer Pflichtaufgaben, insbesondere bei Natura 2000, der Wasserrahmenrichtlinie, der Wiederherstellungsverordnung sowie im Klimaschutz. Die Zusammenarbeit wird bereits jetzt über Instrumente wie GAK, ELER (Art. 77 GAP-SP-VO) und Agrarumweltmaßnahmen (Art. 70) gefördert. Teilweise ist auch eine vollständige EU-Finanzierung möglich. Die Bundesregierung bekennt sich im Koalitionsvertrag ausdrücklich zu kooperativen Modellen. Dennoch stehen viele LPV angesichts steigender Aufgaben und unsicherer Finanzierung vor erheblichen Problemen. In einigen Regionen drohen Auflösungen mit negativen Folgen für Landwirtschaft und Naturschutz.

Perspektive GAP nach 2027

Inhalte der künftigen Zusammenarbeit sind in der NRP-Verordnung in Art. 74 geregelt, wobei sich Landschaftspflegeverbände oder betriebliche Kooperationen auch in Art.1(h) h wiederfinden: „*Unterstützung sonstiger Kooperationsformen, die zu den spezifischen Zielen beitragen.*“ Die Mitgliedsstaaten sollen solche lokalen Kooperationen unterstützen“. In Hinweisen der EU-Kommission an die Mitgliedsstaaten für den Agrarnaturschutz heißt es, dass Kooperationen zur Förderung landschaftsorientierter Ansätze im Bereich Biodiversität, Klimaanpassung oder Wassermanagement unterstützt werden sollen.³ Maßnahmen von Art. 74 sollen allerdings außerhalb des festgelegten GAP-Budgets (Ringfencing) finanziert werden. Der EU-Kofinanzierungsanteil soll statt aktuell 43 % künftig nur 40 % und in Übergangsregionen wie Brandenburg weiterhin 60 % betragen. Die finanzielle und kontinuierliche Unterstützung der lokal arbeitenden Bündnisse muss deshalb auf EU-, Bundes-, und Länderebene in den Fokus rücken, denn sie sind wichtige Orte der demokratischen Aushandlungsprozesse vor Ort.

³ Europäische Kommission (2026): Best practices for agri-environmental and climate actions within the CAP post-2027 – Lessons learnt from current CAP strategic plans, 35 S.

Der DVL appelliert:

1. **Erhalt von Förderinstrumenten:** Die kooperative Zusammenarbeit im Naturschutz (z. B. durch Landschaftspflegeverbände) müssen **im NRP-Plan fest verankert werden**. Kooperationen müssen Zugang zu allen relevanten Förderinstrumenten erhalten.
2. **Finanzierung der kooperativen Zusammenarbeit muss gestärkt werden**, d.h.:
 - Maßnahmen nach Art. 74 NRP-VO in das GAP-Ringfencing integrieren.
 - EU-Kofinanzierung mindestens auf heutigem Niveau sichern.
 - Alternativ: ausreichende nationale Mittel verbindlich bereitstellen.
3. **Finanzierung stabil halten:** Um langfristig tragfähige Finanzierungsmodelle zu entwickeln und die Förderstrukturen bundesweit zu stärken muss **der Bund den Erhalt, die Weiterentwicklung und den Ausbau von Landschaftspflegeverbänden aktiv unterstützen**. Dafür sind, parallel zur GAP-Finanzierung und der Unterstützung durch die Bundesländer zusätzliche Mittel u. a. aus dem Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) und dem GAK-Rahmenplan bereitzustellen.

2. Sichere Finanzierung bestehender und neuer Aufgaben

Naturschutz und Landschaftspflege werden in Deutschland überwiegend über die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) sowie national über GAK, Länder- und kommunale Mittel finanziert. Diese Finanzierung ist gerechtfertigt, da ein Großteil der ökologisch wertvollen Offenlandflächen durch landwirtschaftliche Nutzung entstanden ist und nur durch angepasste Bewirtschaftung erhalten werden kann. Entsprechende Maßnahmen leisten somit auch einen wichtigen Beitrag zur Einkommenssicherung landwirtschaftlicher Betriebe. Im EU-Haushalt 2021–2027 sind insgesamt 386,7 Mrd. € für die GAP vorgesehen. Deutschland erhält rund 21,45 Mrd. € für Direktzahlungen und Öko-Regelungen (Säule 1) sowie 11,95 Mrd. € für die ländliche Entwicklung (Säule 2). Zusätzlich werden Mittel aus der 1. in die 2. Säule umgeschichtet (schrittweise 2,87 Mrd. €), insbesondere für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen. Während alle Mittel der 2. Säule i.d.R. aus 80 % EU-Mittel bestehen und mit 20% durch die Mitgliedsstaaten kofinanziert werden müssen, bestehen 1. Säule und Umschichtungsmittel aus 100 % EU-Mittel.

Perspektive GAP nach 2027

Mit dem künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen soll die GAP in den Nationalen und Regionalen Partnerschaftsfonds (NRP) integriert werden, die bisherige Säulenstruktur soll entfallen.

Wesentliche Veränderungen:

- Begrenztes GAP-Budget (Ringfencing) mit ca. 295 Mrd. € EU-weit.
- Nicht alle bisherigen Maßnahmen (z. B. investiver Naturschutz, Beratung, Kooperation) sind Teil dieses Budgets.
- Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen besitzen kein festes Budget.
- Kofinanzierungsanteil der Mitgliedsstaaten wird auf 30 % (bisher 0–20 %) erhöht.
- Keine Inflationsanpassung.

Dies führt zu einem deutlich steigenden Finanzierungsbedarf für Bund und Länder. Bereits zur Sicherung des Status quo werden zusätzliche Mittel im dreistelligen Millionenbereich benötigt⁴. Weitere erhebliche Mehrkosten ergeben sich aus der Umsetzung der EU-Wiederherstellungsverordnung.

Der DVL appelliert:

1. **Erhalt aller Förderinstrumente:** Alle bestehenden Naturschutzfinanzierungen aus erster und zweiter Säule müssen vollständig in die neue Förderperiode überführt werden.
2. **Naturschutzförderung im GAP-Budget sichern:** Alle naturschutzrelevanten Maßnahmen – insbesondere investiver Naturschutz, Beratung und Kooperation – müssen in das GAP-Ringfencing integriert und finanziell abgesichert werden.
3. **EU-Kofinanzierung:** Beibehaltung der bisherigen Kofinanzierungsätze
4. **100% Förderung ermöglichen:** Möglichkeit einer vollständigen EU-Finanzierung für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (analog zu bisherigen Öko-Regelungen)
5. **Gezielte Unterstützung:** Landwirtschaftliche Betriebe, die sich auf Naturschutz- und Landschaftspflege spezialisiert haben, müssen von EU und Bund gezielt gefördert werden.

⁴ Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung (LANA) (2026): Vorschlag der Europäischen Kommission für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2027 – Fachliche Bewertung und Folgeabschätzung für den Naturschutz der LANA-Expertengruppe „Naturschutzfinanzierung und Agrarreform“, Stand 10.03.2026, 12 S.

3. Praxistaugliche Definitionen festlegen

Für die Förderfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe ist eine praxisnahe Ausgestaltung der Begriffe „landwirtschaftliche Tätigkeit“, „aktiver Landwirt“ und „förderfähige Fläche“ (vor allem von Grünland) von zentraler Bedeutung. Laut geltender Strategieplanverordnung (Art. 4 (2)) ist die landwirtschaftliche Tätigkeit als Bereitstellung von privaten und öffentlichen Gütern definiert⁵. Dadurch können Betriebe Gemeinwohleistungen wie Biodiversitätsschutz, Landschaftspflege und klimafreundliche Bewirtschaftung erbringen und daraus Einkommen generieren. Gerade bei sinkender Rentabilität der Urproduktion gewinnt dieser Bereich zunehmend an Bedeutung und trägt wesentlich zur Existenzsicherung vieler Betriebe bei.

5 Europäische Union (2021): VERORDNUNG (EU) 2021/2115 DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES; Art. 4 (2).

Perspektive GAP nach 2027

Leider stellt die Kommission mit ihren Vorschlägen zur „Landwirtschaftliche Tätigkeit“, „Aktiver Landwirt“ und „Förderfähige Hektarfläche“ in Frage, ob Betriebe, die im Schwerpunkt Landschaftspflege oder natürlichen Klimaschutz betreiben bzw. Fläche bewirtschaften, auf denen Naturschutzziele im Vordergrund stehen, im engeren Sinne eine Landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben.⁶ Der Begriff der öffentlichen Güter wurde gestrichen. Es wird an dieser Stelle den Mitgliedstaaten überlassen, eine Definition für eine landwirtschaftliche Mindesttätigkeit zu finden. Diese sollte auch landwirtschaftlichen Betrieben, deren Haupteinkommensquelle außerhalb der landwirtschaftlichen Ur-Produktion liegen ermöglichen, verstärkt öffentliche Fördermittel für ihre öffentlichen Leistungen im Rahmen der GAP zu erhalten.

6 Europäische Kommission (2025): Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, COM(2025) 565 final, Art. 4.

Der DVL appelliert:

1. Landwirtschaftliche Tätigkeit klar definieren

- Sie muss weiterhin Urproduktion und Produktion öffentlicher Güter umfassen.
- Naturschutz- und Klimaschutzleistungen sind ausdrücklich anzuerkennen.

2. Nachweis „Aktiver Landwirt“ ohne Zusatzhürden

- Förderung für alle aktiven Bewirtschafter sichern.
- Keine Einkommensprüfungen oder neuen Zugangsbeschränkungen.
- Bestehendes Verfahren (z. B. Berufsgenossenschaft) beibehalten.

3. Grünlanddefinition vereinfachen

- Extensiv genutzte Grünlandflächen müssen weiterhin förderfähig bleiben. Naturschutz darf nicht zum Ausschlusskriterium werden.
- Der Bund muss eine praxisnahe Grünlanddefinitionen schaffen und bundesweit einheitlich auslegen.
- Bei der Förderung von Grünland muss der Fokus auf Biodiversität statt Produktivitätskriterien liegen.
- Unnötige Differenzierungen (z. B. Grasarten) streichen.
- Bewährte Regelungen zu lokalen Bewirtschaftungsformen beibehalten.

4. Agrarumwelt- und Klimaaktionen neu ausrichten

In der laufenden Förderperiode wurden erstmalig mit den Öko-Regelungen bundesweit verpflichtende einjährige Maßnahmen eingeführt, die Betriebe auf freiwilliger Basis beantragen konnten (23% der Mittel für die Direktzahlungen der 1. Säule). Öko-Regelungen werden vollständig (100%) aus EU-Mitteln finanziert, in Deutschland rund 1 Mrd. € Jahr. Im Gegensatz dazu, werden Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) in der zweiten Säule programmiert, mit 20% national kofinanziert und den Betrieben auf Länderebene mit einer Laufzeit von 5 Jahren angeboten. Das Budget umfasst ebenfalls rund 1 Mrd.€/ Jahr.

Die einkommenswirksame Ausgestaltung der Förderprämien war bisher eingeschränkt, obwohl neuere Gutachten zeigen, dass Anreizkomponenten grundsätzlich möglich sind. Teilweise wurden bereits praxistaugliche Ansätze (z. B. Orientierung am „Grenzanbieter“) umgesetzt.

Perspektive GAP nach 2027

Für die GAP nach 2027 plant die EU-Kommission eine Zusammenführung von Öko-Regelungen und AUKM zu sogenannten **Agrarumwelt- und Klimaaktionen (AUKA)**.

Wesentliche Neuerungen:

- Ein- und mehrjährige Maßnahmen möglich,
- Einführung von sog. „Umstellungsaktionen“ (bis zu 200.000 € Förderung),
- Gezielte Unterstützung extensiver Bewirtschaftung.

Zugleich empfiehlt die EU⁸:

- Attraktive, einkommenswirksame Prämien,
- Stärkung der Beratungssysteme,
- Mehr ergebnisorientierte Maßnahmen,
- Maßnahmen auf Betriebsebene („Whole-Farm“).

Für Deutschland zeichnen sich im neuen System zahlreiche Herausforderungen ab. So wird für die AUKA kein Budget festgelegt und die nationale Kofinanzierung soll auf 30 % steigen (auch für bisher rein EU-finanzierte Ökoregelungen).

Der DVL appelliert an die EU und an den Bund:

1. **Finanzierung sichern:** Es müssen verbindliche Mindestbudgets für AUKA festgelegt, die EU-Kofinanzierung mindestens auf aktuellem Niveau gehalten oder erhöht und für zentrale Maßnahmen auch eine Finanzierung mit bis zu 100 % EU-Mitteln ermöglicht werden.
2. **Einkommenswirksame Förderung:** EU und Bund müssen dafür sorgen, dass mit Prämien Anreize und wirtschaftlich tragfähige Maßnahmen geschaffen werden. Betriebe müssen mit Gemeinwohlleistungen Einkommen erzielen.
3. **Wirkungsorientierung stärken:** Wir benötigen praxistaugliche Bewertungssysteme (z. B. Punktesysteme), um Vergütung besser an messbaren Ergebnissen ausrichten.
4. **Kooperationen ausbauen:** Die Förderung überbetrieblicher Zusammenarbeit (Kooperativen) muss verstetigt und erweitert werden.
5. **Umstellungsmaßnahmen nutzen:** Die bundesweite Einführung der Umstellungsförderung sollte gezielte zur Unterstützung von Betrieben genutzt werden, die in hohem Maße Gemeinwohlgüter produzieren (z. B. extensiver Weidetierhaltung).

⁸ Europäische Kommission (2026): Best practices for agri-environmental and climate actions within the CAP post-2027 – Lessons learnt from current CAP strategic plans, 35 S.

5. Nicht-produktive Investitionen stärken

Die Förderung nicht-produktiver Investitionen ist ein zentrales Instrument der GAP zur Umsetzung von Natur-, Klima- und Biodiversitätszielen. Sie umfasst u. a.:

- Anlage und Pflege von Hecken, Streuobstbeständen und Landschaftselementen,
- Renaturierung von Gewässern und Maßnahmen zum Wasserrückhalt,
- Anlage von Tümpeln und Feuchtflächen,
- Infrastruktur für Weidetierhaltung (z. B. Zäune, Tränken),
- Herdenschutzmaßnahmen,
- Erstellung von Bewirtschaftungs- und Entwicklungskonzepten,
- Biodiversitätsberatung,
- Förderung von Kooperationen.

Für Deutschland stehen in der aktuellen Förderperiode (2023–2027) rund 325,8 Mio. € zur Verfügung (ca. 75 % EU-Mittel, 25 % nationale Kofinanzierung).

Perspektive GAP nach 2027

Im künftigen Förderrahmen sollen nicht-produktive Investitionen über die NRP-Pläne gesteuert werden. Eine Ausrichtung an spezifische Umweltziele ist jedoch derzeit nicht mehr vorgesehen. Damit entsteht Unsicherheit, ob zentrale Förderbereiche, insbesondere für Biodiversität und Landschaftspflege, weiterhin in gleichem Umfang unterstützt werden. Gleichzeitig steigt der Finanzbedarf auf mindestens 128 Mio. € pro Jahr z. B. durch Erhöhung der nationalen Kofinanzierung (53 %) und zusätzliche Aufgaben. Gerade im Kontext neuer Anforderungen (z. B. Naturwiederherstellung, Klimaanpassung) ist die Förderung nicht-produktiver Investitionen jedoch unverzichtbar.

Der DVL appelliert an die EU und an den Bund:

1. **Förderung sichern und ausbauen:** Nicht-produktive Investitionen müssen weiterhin umfassend förderfähig bleiben und gezielt für neue Herausforderungen im Naturschutz und Klimaschutz genutzt werden.
2. **Verbindliches Budget gewährleisten:** Im Rahmen der NRP-Pläne ist ein verbindliches „Ringfencing“ für Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen erforderlich, insbesondere für investiven Naturschutz, für Agrarumweltberatung und für Kooperationen.
3. **Attraktive Kofinanzierung sicherstellen:** Kofinanzierung mindestens auf bisherigem Niveau (80–100 % EU-Anteil) gewährleisten; dabei keine zusätzliche finanzielle Überlastung von Bund und Ländern.
4. **Planungssicherheit schaffen:** klare Zielausrichtung an Biodiversität, Klimaschutz und Ressourcenschutz sichern und bewährte Förderinhalte beibehalten und weiterentwickeln.

6. Biodiversitätsberatung ausbauen

Der Bedarf an qualifizierter Biodiversitätsberatung in der Landwirtschaft wird weiter steigen. Hintergrund sind zunehmende politische und gesellschaftliche Anforderungen sowie neue Rahmenbedingungen der EU-Agrarpolitik. Erfahrungen zeigen, dass komplexe Agrarumwelt- und Naturschutzmaßnahmen vor allem dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn sie vor Ort durch fachkundige und gut vernetzte Akteure begleitet werden. Qualifizierte Beratung trägt entscheidend dazu bei, Hemmnisse bei der Umsetzung abzubauen, Maßnahmen fachlich korrekt umzusetzen und somit die gewünschte ökologische Wirkung zu erreichen. Landschaftspflegeverbände haben sich als besonders geeignete Struktur für diese Aufgabe bewährt und werden in einigen Bundesländern bereits eingesetzt. Diese bestehenden Synergien sollten weiter gestärkt werden. In der aktuellen GAP ist Biodiversitätsberatung nicht explizit verankert, kann jedoch über verschiedene Instrumente (z. B. Beratung, Kooperation, Wissensaustausch) gefördert werden.

Perspektive GAP nach 2027

Die Beratung landwirtschaftlicher Betriebe wird in Art. 20 GAP-VO „Systeme für Wissen und Innovation in der Landwirtschaft und landwirtschaftliche Beratungsdienste“ adressiert. Bisherige Beratungsstrukturen für Biodiversitätsberatung, wie zum Beispiel Landschaftspflegeverbände, werden nicht explizit genannt. Die Förderung der Beratung von Agrarnaturschutz wird den Mitgliedsstaaten von der EU-Kommission wegen der Steigerung der Effizienz in der Umsetzung dringend empfohlen.

Der DVL appelliert:

1. **Biodiversitätsberatung gezielt ausbauen:** Flächendeckender Ausbau qualifizierter Beratungsangebote (z. B. über Landschaftspflegeverbänden) und langfristige Finanzierung und strukturelle Absicherung.
2. **Landschaftspflegeverbände stärken:** Die Landschaftspflegeverbände müssen aufgrund ihrer Struktur eine tragende Rolle als beratender und vernetzender Akteur einnehmen und in Art. 20 GAP-VO „Systeme für Wissen und Innovation in der Landwirtschaft und landwirtschaftliche Beratungsdienste“ adressiert werden.
3. **Beratung und Förderung verzahnen:** enge Verbindung von Beratung und Agrarumwelt- und Klimaaktionen (AUKA). Beratung muss integraler Bestandteil der Maßnahmenumsetzung sein.

7. Mindestanforderungen (Schutzpraktiken) beibehalten

Mit den GLÖZ-Standards als Bestandteil der Konditionalität wurde in der GAP-Periode 2023–2027 die Auszahlung von Direktzahlungen stärker an Umwelt-, Klima- und Biodiversitätsleistungen gekoppelt. Besonders relevant für den Naturschutz sind:

- **GLÖZ 1:** Erhalt von Dauergrünland
- **GLÖZ 2:** Schutz von Mooren und Feuchtgebieten (z. B. Pflugverbot)
- **GLÖZ 8:** Mindestanteil nichtproduktiver Flächen (ursprünglich 4 %)
- **GLÖZ 9:** Schutz von Dauergrünland in Natura 2000-Gebieten

Diese Regelungen haben wesentlich dazu beigetragen, Biodiversität zu fördern und den Verlust von Dauergrünland zu begrenzen. In der laufenden Förderperiode wurden jedoch bereits mehrere Standards abgeschwächt oder ausgesetzt. Auch weitere Lockerungen im Zuge von Vereinfachungspaketen (z. B. Ausweitung zulässiger Grünlandverluste) schwächen den Schutz weiter.

Perspektive GAP nach 2027

Bei den zukünftigen Schutzpraktiken sind über das Fachrecht hinausgehende EU-weit verpflichtende inhaltlich-quantitative Mindestvorgaben für die nationale Ausgestaltung nicht mehr vorgesehen. Die Umsetzung der Schutzpraktiken wird dadurch maßgeblich auf die nationale Ebene verlagert. Dies birgt die Gefahr eines Unterbietungswettbewerbs zwischen den Mitgliedstaaten. Gleichzeitig wird der Anteil an Betrieben, die von diesen Verpflichtungen gänzlich (faktisch oder rechtlich) befreit werden, deutlich vergrößert (z. B. Biobetriebe „green by concept“). Betriebe, die nicht hierunter fallen, können sich grundsätzlich von den obligatorischen Schutzpraktiken befreien lassen, wenn sie dafür gleichwertige AUKA beantragen und gefördert bekommen. Für die Finanzierung des Naturschutzes in Deutschland bedeutet der Wegfall dieser Regelungen, dass sie durch einschlägige Agrarumwelt- und Klimaaktionen (AUKA) „aufgefangen“ werden müssten. Dies wäre mit erheblichen Mehraufwendungen verbunden: Eine gesonderte Vergütung des Erhalts von Dauergrünland als AUKA würde – pauschal betrachtet – zusätzliche Ausgaben in Höhe von mindestens 285 Mio. Euro/Jahr bedeuten. Die jährlichen Aufwendungen für die Bereitstellung von 4 % nicht-produktiver Flächen auf Ackerland (GLÖZ 8) würden sich schätzungsweise sogar auf mehr als 450 Mio. Euro/Jahr belaufen.

Der DVL appelliert:

1. **Mindeststandards sichern:** Beibehaltung verbindlicher, fachlich wirksamer Mindestanforderungen für Umwelt- und Naturschutz. Ein Absenken der Standards im Zuge von Vereinfachungen muss vermieden werden.
2. **(EU-)Finanzierung zielgerichtet einsetzen:** Schutzpraktiken sollten als Grundanforderung gelten und nicht vollständig über Förderprogramme finanziert werden. Begrenzte Fördermittel müssen für zusätzliche Leistungen (AUKA) genutzt werden.

8. Punktebasiertes Honorierungssystem einführen

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) orientiert sich aktuell am Erreichen von neun spezifischen Zielen, wobei erstmals auch Maßnahmen der 1. Säule berücksichtigt werden. Trotz umfangreicher Evaluierungsprozesse liegen belastbare fachliche Bewertungen der Wirksamkeit erst nach 2028 vor – zu spät für die Weiterentwicklung der nächsten Förderperiode. Der Europäische Rechnungshof kritisiert, dass die GAP zwar „grüner“ geworden ist, jedoch weiterhin hinter den Klima- und Umweltzielen der EU zurückbleibt⁹. Damit besteht eine deutliche Lücke zwischen Zielsetzung und tatsächlicher Wirkung. Die Verwendung öffentlicher Mittel sollte sich stärker an den tatsächlich erbrachten Gemeinwohlleistungen orientieren. Die aktuelle GAP-Verordnung fordert bereits die Einführung von Bewertungs- bzw. Punktesystemen, um Wirksamkeit und Effizienz von Maßnahmen zu überprüfen und differenziert zu honorieren.

Perspektive GAP nach 2027

Während andere Mitgliedstaaten Honorierungssysteme bereits erfolgreich einsetzen (z. B. die Niederlande „GoldSilberBronze“-Modelle), die von der DVL-Gemeinwohlprämie¹⁰, abgeleitet wurden, fehlt in Deutschland bislang ein vergleichbarer Ansatz. Gleichzeitig empfiehlt die EU-Kommission ausdrücklich die Einführung betriebsbezogener („whole farm“) Bewertungssysteme¹¹. Vor dem Hintergrund zukünftiger Evaluationsanforderungen erscheint es sinnvoll, entsprechende Systeme bereits bei der Maßnahmenplanung zu integrieren. Sie können zudem als Grundlage dienen, um gleichwertige Umweltleistungen im Rahmen von Agrarumweltmaßnahmen anzuerkennen.

Der DVL appelliert:

- Einführung eines ergebnisorientierten Honorierungssystems:** Deutschland sollte ein punktebasiertes System einführen, das Umwelt- und Klimaleistungen von Betrieben objektiv bewertet und honoriert.
- Gemeinwohlleistungen gezielt fördern:** Die Landwirtschaft soll stärker nach tatsächlich erbrachten Leistungen vergütet werden – nicht nur nach Flächengröße oder Maßnahmenvorgaben. Ein Punktesystem kann dazu beitragen, Fördermittel effizienter einzusetzen, Maßnahmen stärker an Wirkung auszurichten und Direktzahlungen schrittweise in Richtung Gemeinwohlorientierung umzubauen.
- Transparenz und Eigensteuerung stärken:** Ein Punktesystem ermöglicht es Betrieben, eigene Leistungen besser zu bewerten und zu kalkulieren, den Nutzen ihrer Maßnahmen gegenüber Behörden und Öffentlichkeit sichtbar zu machen.
- Bestehende Ansätze nutzen:** Die „Gemeinwohlprämie“ des DVL bietet bereits ein erprobtes Modell und sollte als Grundlage für die Weiterentwicklung eines bundesweiten Systems dienen.

9 Europäischer Rechnungshof (2024): Sonderbericht 20/2024: „Pläne der Gemeinsamen Agrarpolitik: Grüner, aber nicht auf einer Höhe mit den Klima- und Umweltambitionen der EU“ (C/2024/5766), 70 S.

10 DVL (2020): Gemeinwohlprämie – Ein Konzept zur effektiven Honorierung landwirtschaftlicher Umwelt und Klimaschutzleistungen innerhalb der Öko-Regelungen in der Gemeinsamen EU-Agrarpolitik (GAP), DVL-Schriftenreihe „Landschaft als Lebensraum“ Heft Nr. 28, 72 S.

11 Europäische Kommission (2026): Best practices for agri-environmental and climate actions within the CAP post-2027 – Lessons learnt from current CAP strategic plans, 35 S.

9. Wiederherstellungsverordnung mit Betrieben umsetzen

Mit der Naturwiederherstellungsverordnung (W-VO) verpflichtet die EU ihre Mitgliedstaaten, geschädigte Ökosysteme wiederherzustellen und die Biodiversität langfristig zu sichern. Die Umsetzung erfolgt über nationale Wiederherstellungspläne. Deutschland hat sich im Rahmen internationaler und europäischer Vereinbarungen (u. a. Biodiversitätskonvention, EU-Biodiversitätsstrategie 2030) zu ambitionierten Naturschutzzielen verpflichtet. Mit der Nationalen Strategie zur Biologischen Vielfalt 2030 wurden diese Ziele weiter konkretisiert. Zentrale Voraussetzung für den Erfolg ist eine gesicherte Finanzierung sowie eine wirksame Umsetzung in der Fläche. Der Wissenschaftlichen Beirat für Biodiversität und Genetische Ressourcen (WBBGR) beim Bundesministerium für Landwirtschaft, Ernährung und Heimat (BMLEH) und der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) sprechen sich gemeinsam für eine umfassende Finanzierung von Maßnahmen zur Umsetzung der W-VO über die GAP aus.¹²

12 Europäische Kommission (2025): Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL, COM(2025) 565 final, Art. 4.

Perspektive GAP nach 2027

Im künftigen Mehrjährigen Finanzrahmen ist die Wiederherstellung der Natur zwar als Ziel verankert, jedoch fehlt bislang eine klare finanzielle Unterlegung. Die Mitgliedstaaten müssen in ihren nationalen Plänen darlegen, wie die Umsetzung finanziert wird und wie diese mit der GAP verzahnt ist. Für Deutschland wird allein zur Umsetzung von Artikel 4 W-VO (Wiederherstellung geschädigter Lebensräume) ein jährlicher Finanzbedarf von rund 1,2 Mrd. € geschätzt – mit erheblichen Unsicherheiten nach oben.

Der DVL appelliert:

1. **W-VO als Chance nutzen:** Der DVL sieht in der W-VO die Chance, dank der Praxiserfahrungen und Umsetzungskompetenzen der Landschaftspflegeverbände und ihrer Landwirte, eine Trendwende beim Schutz der Natur herbeizuführen. Umsetzungsstrukturen müssen gezielt gestärkt werden.
2. **Finanzierung langfristig sichern:** Die Umsetzung erfordert eine verlässliche und ausreichende Finanzierung auf EU, Bundes- und Länderebene. Die GAP und der Mehrjährige Finanzrahmen müssen hierfür zweckgebundene Mittel bereitstellen.
3. **Landwirtschaft einbinden:** Naturschutzmaßnahmen in agrarisch geprägten Ökosystemen müssen gemeinsam mit landwirtschaftlichen Betrieben umgesetzt werden und ein tragfähiges Einkommen sichern. Die Ideen der Landwirtschaft für eine Umsetzung nutzen.
4. **GAP und W-VO verzahnen:** Die Finanzierung und Umsetzung der W-VO müssen eng mit den Instrumenten der GAP verknüpft werden.
5. **Umsetzungslücke schließen:** Vergangene Biodiversitätsstrategien sind weniger an inhaltlichen Defiziten als an mangelnder Umsetzung gescheitert. Entscheidend ist daher:
 - Bessere Abstimmung zwischen politischen Ebenen
 - Nutzung bestehender Synergien
 - Gezielte Förderung funktionierender Strukturen vor Ort

10. Weidetierhaltung fördern

Weidetierhaltende Betriebe, die ihre Leistungen in Richtung öffentliches Interesse wie beispielsweise Landschaftspflege diversifizieren, sind in ihrer Existenz in hohem Maße von der Honorierung durch öffentliche Gelder abhängig. Die Unterstützung der Gelder der GAP und GAK spielen für diese Betriebe die zentrale Rolle. Einige Gründe sind:

- (Öffentliche) spezifische Ziele der GAP auf Ebene der EU wie Biodiversitätsstrategie, Natura 2000, Wasserrahmenrichtlinie sollen mit GAP/GAK-Geldern erreicht werden.
- Extrem niedrige reale Einkommen in Weidebetrieben (teils < Mindestlohn).
- Strukturell aufwendige Flächen (z. B. Kleinteiligkeit, Steilheit, Aufwuchs), mit hohem Fehler- und Sanktionsrisiko sowie hohem Arbeitsaufwand.
- Marktpreise Erlösen nur einen kleinen Bruchteil des Einkommens.

Sowohl die Direktzahlungen (u. a. Einkommensgrundstützung, gekoppelte Prämie, Öko-Regelungen) als auch die Förderprogramme der 2. Säule (Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Ausgleichszulage, nicht-produktive Investitionen und GAK) sind in ihrer Gesamtheit die aktuell wichtigsten Einkommensquellen für diese Betriebe.

Perspektive GAP nach 2027

Auch die GAP nach 2027 bietet grundsätzlich Möglichkeiten zur Unterstützung der Weidetierhaltung. Die EU-Kommission betont ausdrücklich, dass nachhaltiges Grünlandmanagement und Weidesysteme künftig hohe Priorität haben müssen. Gleichzeitig steigen jedoch die Anforderungen, während Finanzierungsunsicherheiten zunehmen. Weidetierbetriebe sind besonders auf verlässliche, einkommenswirksame Förderinstrumente angewiesen. Fehlende Liquidität (z. B. durch lange Vorfinanzierungszeiten) sowie unzureichende Ausgestaltung der Programme gefährden ihre Zukunftsfähigkeit.

Der DVL appelliert an die EU und an den Bund:

1. Finanzierung sichern und attraktiv gestalten:

- Ausreichende und verlässliche Budgets für Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen sowie investiven Naturschutz.
- Kombination aus flächenbezogenen Zahlungen (z. B. Ausgleichszulage), Investitionen, Beratung und gekoppelten Prämien.
- Fördermaßnahmen müssen einkommenswirksam ausgestaltet sein, sodass Betriebe von Gemeinwohlleistungen leben können.

2. **Liquidität verbessern:** Fortführung und konsequente Nutzung von Vorschusszahlungen (bis zu 75 % bei Maßnahmen, 50 % bei Investitionen) und Entlastung der Betriebe bei langen Vorfinanzierungszeiten

3. **Transformation unterstützen:** Nutzung der Möglichkeit zur Umstellung auf widerstandsfähige Produktionssysteme und Unterstützung durch Beratung

11. Verwaltung reduzieren

Der Abbau bürokratischer Belastungen in der GAP ist bislang nicht ausreichend gelungen. Besonders belastet sind landwirtschaftliche Betriebe, Landschaftspflegeverbände sowie die Agrar- und Naturschutzverwaltungen selbst. Die Bürokratiebelastung geht dabei über die GAP hinaus und umfasst u. a. komplexe Förderanträge und Vergabebestimmungen, umfangreiche Dokumentations- und Berichtspflichten und deshalb auch hohe Kontroll- und Sanktionsrisiken. Insbesondere tierhaltende Betriebe stehen vor hohen Anforderungen, etwa bei Kennzeichnungspflichten, engen Fehlertoleranzen bei Flächenangaben oder unflexiblen Bewirtschaftungsvorgaben. Auch unklare Regelungen, z. B. bei Grünfütterpflanzen, erhöhen den Verwaltungsaufwand zusätzlich. Zwar wurden zuletzt Vereinfachungen eingeführt (z. B. Anpassungen bei GLÖZ-Standards), dennoch bleiben die Belastungen hoch – vor allem für kleinere Betriebe.

Perspektive GAP nach 2027

Mit der geplanten stärkeren Verlagerung von Zuständigkeiten auf die Mitgliedstaaten in der zukünftigen GAP entstehen neue Spielräume zur Verwaltungsvereinfachung.

Die EU-Kommission schlägt hierfür u. a. vor:

- Nutzung innovativer Technologien für effiziente Überwachung und Reduzierung Verwaltungsaufwand.
- Kombination der Maßnahmen mit präventiven und detektiven Kontrollen (z. B. über Satelliten, Warnmeldungen für Landwirte vor möglichen Fehlern).
- Administrative Datensätze kombinieren und homogenisieren.
- Einbeziehung der Zahlstellen bei der Maßnahmengestaltung.

Diese Ansätze bieten Potenziale zur Entlastung, müssen aber praxisnah umgesetzt werden. Zugleich gilt: Die Komplexität ökologischer Zusammenhänge erfordert differenzierte Regelungen. Vereinfachung darf daher nicht zu einer Absenkung von Umwelt- und Naturschutzstandards führen.

Der DVL appelliert:

1. **Bürokratie wirksam reduzieren:** Vereinfachung von Antrags-, Vergabe- und Berichtspflichten; Reduktion von Doppelkontrollen und parallelen Verfahren; praxismäßigere und flexiblere Vorgaben für Betriebe.
2. **Kontrolldruck verringern:** Einführung größerer Fehlertoleranzen; verstärkte Nutzung von Pauschalen statt Einzelnachweisen; Reduzierung des Sanktionsrisikos bei geringfügigen Abweichungen.
3. **Digitale Lösungen sinnvoll einsetzen:** Nutzung moderner Technologien (z. B. Satelliten, Monitoring-Systeme) zur Vereinfachung; Einsatz präventiver Systeme zur Fehlervermeidung; keine zusätzliche Verkomplizierung durch übermäßige Datenerhebung.
4. **Verfahren praxistauglich gestalten:** Vereinfachung von Vergaberegeln; bessere Abstimmung zwischen Förderprogrammen; mehr Flexibilität bei der Umsetzung von Maßnahmen.
5. **Finanzierung erleichtern:** Schaffung von Spielräumen bei der Kofinanzierung.

DVL e.V., Promenade 9, 91522 Ansbach

www.dvl.org

