



Weidetierhaltung zukunftsfähig machen – **GAP weiterentwickeln!**

Gemeinsame Stellungnahme von Verbänden
aus Weidetierhaltung, Landschaftspflege und
Naturschutz zur Ausgestaltung der Gemeinsamen
Agrarpolitik (GAP) ab 2028



Almwirtschaftlicher Verein
Oberbayern e.V.



Die Stellungnahme wurde von Expertinnen und Experten aus zahlreichen Verbänden erarbeitet. Die Federführung liegt beim Deutschen Verband für Landschaftspflege (DVL) e.V.

Ansprechpartner:
Dr. Jürgen Metzner
Bezugsquelle: www.dvl.org

Veröffentlicht im
September 2026

Inhalt

Kernaussagen.....	6
1 Neue GAP-Architektur: Finanzielle Rahmenbedingungen anpassen	8
2 Definitionen praxistauglich gestalten.....	10
3 Bürokratisierung verringern, Kontrollaufwand minimieren	11
4 Landschaftselemente als Teil der förderfähigen Fläche verankern	12
5 Aktive Wiederherstellung von Ökosystemen durch Weidehaltung	13
6 Gekoppelte Einkommensstützung – Anreize für mehr Tiere auf der Weide.....	14
7 Ausgleichszulage besser nutzen.....	15
8 Agrarumwelt- und Klimaaktionen attraktiv neugestalten	16
9 Umstellungspläne – neue Chancen nutzen	18
10 Natura 2000-Prämie als Ausgleich für Benachteiligung	19
11 Förderung von nicht-produktiven Investitionen absichern	20
12 Förderung von Junglandwirt*innen sowie Existenzgründungen	21
13 Förderung von Betriebshilfe	22
14 Biodiversitätsberatung anbieten	23

Weidetierhaltung zukunftsfähig machen – GAP weiterentwickeln!

Ohne tierhaltende Betriebe gibt es keine Weidetiere, ohne Weidetiere keine Wertschöpfung auf oft extensivem Grünland, ohne extensives Grünland vielerorts keinen wirksamen Arten-, Klima- und Landschaftsschutz. Weidetiere sind ein Schlüssel für Lösungen vieler gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen, u. a. um

- hochwertige regionale Lebensmittel unter Einhaltung höchster Tierwohlstandards zu erzeugen,
- Grünland und besonders Extensivgrünland als nachhaltige Produktionsgrundlage für Nahrungsmittel zu erhalten,
- die CO₂-Speicherfähigkeit des Bodens zu erhalten und zu erhöhen,
- die Wasserspeicherfunktion von Landschaften zu verbessern,

- die biologische Vielfalt auf landwirtschaftlichen Flächen zu sichern und zu verbessern,
- einen Biotopverbund aufrecht zu erhalten und zu verbessern,
- unsere Verpflichtungen von Natura 2000 im Grünland zu erreichen,
- wirksam die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur umzusetzen,
- touristisch wertvolle Kulturlandschaften zu erhalten.

Weidetiere sind in vielen Landschaften die effektivste und einzige Möglichkeit, Ökosysteme zu erhalten oder wiederherzustellen, da diese in den meisten Fällen auch durch traditionelle Weidetierhaltung entstanden sind.

Die Schlüsselrolle der Weidetierhaltung für das Gemeinwohl steht leider im extremen Widerspruch zu den wirtschaftlichen Perspektiven und aktuellen Rahmenbedingungen, die weidetierhaltende Betriebe vorfinden. Der über Jahrzehnte erfolgte Rückgang von Weidetieren muss gestoppt und eine positive Entwicklung eingeleitet werden. Die GAP spielt dabei eine zentrale Rolle. Im Juli 2025 hat die EU-Kommission ihre Vorschläge für die Ausgestaltung der GAP ab dem Jahr 2028 vorgelegt¹. **In einem aktuellen Handlungsleitfaden der EU-Kommission für die Mitgliedsstaaten zur Umsetzung von Maßnahmen zur Agrarökologie und dem Klimaschutz in der GAP nach 2027 heißt es in Bezug auf Grünlandregionen: „Hence, sustainable grassland management and grazing systems should receive high priority for support“ (nachhaltiges Grünlandmanagement und Weidesysteme sollten hohe Priorität bei der Förderung genießen“).**² Dies ist ein gezielter Hinweis der EU-Kommission an die Mitgliedsstaaten, Grünland und Weidesysteme bei der künftigen Förderung in den Vordergrund zu stellen.

Einleitend wird noch bemerkt, dass der im Zuge des Greening 2013 eingeführte Dauergrünlandschutz in der GAP einen messbaren Beitrag dazu geleistet hat, den Rückgang von Dauergrünland zu stoppen. Im Sinne der Weidetierhaltung muss der Dauergrünlandschutz in der kommenden GAP weiter Bestand haben.

Im Folgenden sollen die Vorschläge hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Weidetierhaltung und die weidetierhaltenden Betriebe analysiert und Vorschläge für die Ausgestaltung des “Nationalen und Regionalen Partnerschaftsplans” in Deutschland (kurz: NRP-Plan)³ und der GAK-Rahmenpläne formuliert werden.

1 EU-Kommission (2025): Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung der Unterstützung 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 (2026): Best practices for agri-environmental and climate actions within the CAP post-2027 - Lessons learnt from current CAP strategic plans; April 2026, 35 Seiten; hier zitiert S.9)

3 KOM (2025) 565, Titel III, Kap. 1 NRP-VO

Kernaussagen

1. Finanzierung: Die geplante Neuausrichtung der GAP gefährdet die wirtschaftliche Basis weidetierhaltender Betriebe, da sinkende EU-Mittel, der Wegfall festgelegter Budgets für Umwelt- und Tierwohlleistungen und höhere Kofinanzierungsanforderungen zu Finanzierungslücken führen. Ohne eine stärkere finanzielle Absicherung durch EU, Bund und Länder sowie verlässliche Förderstrukturen drohen weitere Betriebsaufgaben statt des angestrebten Ausbaus der Weidetierhaltung.
2. Die Definitionen zentraler Begriffe wie „landwirtschaftliche Tätigkeit“, „aktiver Landwirt“ und „förderfähige Fläche“, sowie die Grünlanddefinition müssen praxisnah ausgestaltet werden, sodass auch klassische und besonders extensive Weidetierhaltung sowie die Erbringung öffentlicher Umweltleistungen vollständig förderfähig bleiben und bürokratisch vereinfacht werden.
3. Die Bürokratie und der Kontrollaufwand für weidetierhaltende Betriebe müssen deutlich reduziert werden, indem bestehende Vereinfachungsmöglichkeiten konsequent genutzt, Förderregelungen harmonisiert sowie praxistaugliche, unbürokratische Kontroll- und Dokumentationssysteme etabliert werden. Bürokratieabbau darf dabei nicht zulasten des Angebots an Fördermaßnahmen erfolgen.
4. Landschaftselemente müssen als fester Bestandteil förderfähiger Flächen anerkannt werden, da sie integraler Teil klassischer und besonders extensiver Weidesysteme sind. Nur durch klare, praxisnahe Regelungen lassen sich Bürokratie abbauen, Sanktionsrisiken vermeiden und die Bereitstellung von Umweltleistungen langfristig sichern.

5. Die aktive Naturwiederherstellung durch Weidetierhaltung ist zentral für das Erreichen europäischer Biodiversitätsziele, erfordert jedoch eine verlässliche Finanzierung und eine enge, freiwillige Zusammenarbeit mit der Landwirtschaft, um langfristige Akzeptanz und wirksame Umsetzung zu sichern.
6. Die gekoppelte Einkommensstützung ist ein wirksames Instrument zur gezielten Förderung weidetierhaltender Betriebe, muss jedoch ausgeweitet werden. Um tatsächlichen Kosten zu decken und Anreize für mehr Weidetiere zu schaffen, muss sie deutlich erhöht werden.
7. Die Ausgleichszulage bleibt ein unverzichtbares und einfaches Instrument, um standortbedingte Nachteile auszugleichen. Ihre verpflichtende Weiterführung und gezielte Ausweitung sind entscheidend, um die Weidetierhaltung langfristig zu sichern.
8. Agrarumwelt- und Klimaaktionen: Die Zusammenlegung von Öko-Regelungen und Agrarumweltmaßnahmen zu Agrarumwelt- und Klimaaktionen kann bei richtiger Ausgestaltung sinnvoll sein, gefährdet jedoch ohne feste Budgets, ausreichende EU-Kofinanzierung und einkommenswirksame Ausgestaltung die Existenz vieler Weidebetriebe. Nur durch verlässliche Finanzierung, praxisnahe Programme und echte Anreize können Weidebetriebe ihre Umweltleistungen wirtschaftlich tragen und ausbauen.
9. Die neuen Umstellungspläne bieten eine Chance, Betriebe gezielt beim Übergang zu nachhaltigen und resilienten Produktionssystemen wie der Weidetierhaltung zu unterstützen – entscheidend ist jedoch eine praxisnahe Umsetzung, ausreichende Förderung und eine langfristige Perspektive nach der Umstellung.
10. Die Natura-2000-Prämie ist ein zentrales Instrument, um wirtschaftliche Nachteile und Mehraufwand landwirtschaftlicher Betriebe durch Naturschutzaufgaben auszugleichen; ihre konsequente und erweiterte Anwendung auf weitere Schutzgebiete stärkt die Akzeptanz und Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen.
11. Die Förderung produktiver und nicht-produktiver Investitionen ist essenziell für Naturschutz, Klimaschutz und die Zukunftsfähigkeit der Weidetierhaltung, steht jedoch wegen steigenden nationalen Kofinanzierungsanforderungen unter Druck. Daher sind verbindliche Budgets, hohe EU-Finanzierungsanteile und ein umfangreiches Maßnahmenset unerlässlich.
12. Die Förderung von Junglandwirt*innen sowie Existenzgründungen ist entscheidend für den Generationswechsel und die Zukunft der Weidetierhaltung. Sie muss gezielt auf Weidetierhaltung ausgerichtet werden, um nachhaltige Produktionssysteme und Umweltziele langfristig zu sichern.
13. Die Förderung von Betriebshilfsdiensten ist ein wichtiger Baustein zur Entlastung und Sicherung der Arbeitsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe und muss gezielt für weidetierhaltende Grünlandbetriebe ausgebaut sowie durch entsprechende Ausbildungsangebote unterstützt werden.
14. Eine gezielte und gestärkte Biodiversitätsberatung ist entscheidend, um landwirtschaftliche Betriebe bei der wirksamen Umsetzung von Agrarumweltmaßnahmen zu unterstützen. Dafür müssen bestehende Beratungsstrukturen ausgebaut, institutionell verankert und eng mit Förderinstrumenten verzahnt werden.

1 Neue GAP-Architektur: Finanzielle Rahmenbedingungen anpassen

Weidetierhaltende Betriebe erbringen wichtige Leistungen für die Gesellschaft. Sie sichern die Pflege wertvoller Kulturlandschaften, fördern die Biodiversität und tragen zum Erreichen europäischer Umweltziele wie Natura 2000, der EU-Biodiversitätsstrategie und der Wasserrahmenrichtlinie bei. Gleichzeitig wirtschaften viele dieser Betriebe unter schwierigen Bedingungen: Weidehaltung führt gegenüber der Stallhaltung zur Mehrarbeit, die am Markt bisher nicht ausreichend entlohnt wird. Insbesondere die Bewirtschaftung von Steilhängen, kleinstrukturierten Flächen oder naturschutzfachlich wertvollen Standorten ist arbeitsintensiv und wirtschaftlich oft kaum tragfähig. Sowohl die Direktzahlungen (Grundprämie, gekoppelte Prämie, Öko-Regelungen) als auch die Förderprogramme der 2. Säule (Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen, Ausgleichszulage, nicht-produktive Investitionen) sind in ihrer Gesamtheit die aktuell wichtigsten Einkommensquellen für Weidebetriebe. Die Erlöse aus dem Verkauf von Tieren und tierischen Produkten reichen häufig nicht aus, um Weidebetriebe wirtschaftlich zu sichern.

Die Europäische Kommission plant grundlegende Änderungen der GAP. Zwar sollen flächenbezogene Direktzahlungen und gekoppelte Einkommensstützungen erhalten bleiben, gleichzeitig sind jedoch deutliche Mittelkürzungen von etwa 20 % bis 30 % vorgesehen. Zudem sollen Öko-Regelungen sowie Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen künftig zu Agrarumwelt- und Klimaaktionen (AUKA) zusammengeführt, und ohne feste Mindestbudgetanteile ausgestattet werden. Gleichzeitig steigt die nationale Kofinanzierung für diese Maßnahmen auf 30 %. Um den Status Quo zu erhalten, müssten Bund und Länder entsprechend deutlich mehr Kofinanzierungsmittel für flächenbezogene Förderung (künftig als Agrarumwelt- und Klimaaktionen „AUKA“ bezeichnet) sowie investive und flankierende Maßnahmen aufwenden als bisher. Der finanzielle Mehraufwand wird hier insgesamt auf 362,1 Mio. EUR geschätzt⁴. Auch die Ausgleichszulage muss über die Haushalte von Bund und Ländern abgesichert werden. Damit werden freiwillige Leistungen für Umwelt-, Klima- und Naturschutz künftig stärker von den Haushalten von Bund und Ländern abhängig. Wird diese Finanzierung nicht bereitgestellt, drohen weitere Betriebsaufgaben und somit ein Rückgang der Weidetierhaltung.

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; Stand 10.03.2026

Handlungsbedarf

Weidetierhaltende Betriebe benötigen langfristige Planungssicherheit und verlässliche Förderbedingungen. Deshalb der Appell:

- Erhalt und Ausbau der gekoppelten Einkommensstützung – auch auf weitere Weidetierarten.
- Verbindliche Mindestbudgetanteile (Ringfencing) für Agrarumwelt- und Klima-Aktionen mindestens in bisheriger Höhe sowie eine verbindliche jährliche Aufstockung der Mittel/ und jährlich ansteigend.
- Ein gesichertes Budget für investiven Naturschutz innerhalb des neuen Förderrahmens.
- Keine Erhöhung der nationalen Kofinanzierung; stattdessen sollte der EU-Anteil für Maßnahmen mit hohem europäischem Nutzen erhöht werden. Bei zentralen Umweltleistungen muss eine 100-prozentige EU-Finanzierung weiterhin möglich sein.
- Eine dauerhafte Absicherung der Finanzierung der Weidetierhaltung durch Bund und Länder über GAK und Landeshaushalte.
- Die Fortführung von Vorschusszahlungen für Agrarumweltmaßnahmen und Investitionen, um die hohe Vorfinanzierungsbelastung der Betriebe zu reduzieren.



2 Definitionen praxistauglich gestalten

Für die künftige Förderfähigkeit von weidetierhaltenden Betrieben und deren Tätigkeit im öffentlichen Interesse ist es von zentraler Bedeutung, die Begriffsbestimmungen an ihrer landwirtschaftlichen Praxis auszurichten. Laut geltender Strategieplanverordnung ist die landwirtschaftliche Tätigkeit als Bereitstellung von privaten und öffentlichen Gütern definiert⁵. Dadurch können Betriebe Gemeinwohlleistungen 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.

Leider stellt die Kommission mit ihren Vorschlägen zu „Landwirtschaftliche Tätigkeit“, „Aktiver Landwirt“ und „Förderfähige Hektarfläche“ in Frage, ob Betriebe, die im Schwerpunkt Landschaftspflege oder natürlichen Klimaschutz betreiben bzw. Flächen bewirtschaften, auf denen Naturschutzziele im Vordergrund stehen, im engeren Sinne eine landwirtschaftliche Tätigkeit ausüben. Der Begriff der öffentlichen Güter wurde gestrichen. Es wird an dieser Stelle den Mitgliedstaaten überlassen, eine Definition für eine landwirtschaftliche Tätigkeit zu finden.

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

Handlungsbedarf

1. Landwirtschaftliche Tätigkeit klar definieren

- Sie muss weiterhin Urproduktion und das Erbringen öffentlicher Güter umfassen; sowohl um die landwirtschaftliche Praxis abzubilden als auch die förderfähige Hektarfläche der Betriebe abzusichern.
- Naturschutz- und Klimaschutzleistungen sind ausdrücklich anzuerkennen.

2. Nachweis „Aktiver Landwirt“ ohne Zusatzhürden

- Förderung für alle aktiven Bewirtschafter*innen muss gesichert sein.
- Es darf keine Einkommensprüfungen oder neue Zugangsbeschränkungen geben.
- Das bestehende Verfahren (z. B. Berufsgenossenschaft) soll beibehalten werden.

3. Grünlanddefinition vereinfachen⁶

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

3 Bürokratisierung verringern, Kontrollaufwand minimieren

Tierhaltende und speziell weidetierhaltende Betriebe sind von einer Vielzahl bürokratischer Anforderungen betroffen. Es gibt Förderbereiche, die für die Betrieben im Zuge von Dokumentationspflichten, aber auch bei Kontrollterminen, enorme Belastungen bedeuten. Neben den Angaben für den Gemeinsamen Antrag (wie Flächengeometrien, Nutzungsart und Weidedauer) gibt es auch etliche nicht GAP-spezifische Dokumentationspflichten für weidetierhaltende Betriebe (HIT, Ohrmarken), die Sanktionsrisiken mit sich bringen. Die Summe der Dokumentations- und Nachweispflichten sowie die vielen Meldestellen sind selten aufeinander abgestimmt. Vom enormen bürokratischen Aufwand sind nicht nur die Betriebe, sondern auch die Kontrollstellen und die zuständigen Bewilligungsbehörden betroffen.

Eines der wichtigsten bürokratischen Hemmnisse wurde dabei von EU-Seite bereits weitestgehend ausgeräumt. Die EU erlaubt mittlerweile, dass Mitgliedsstaaten Flächen über die Einstufung als Dauergrünland unter etablierten lokalen Bewirtschaftungsverfahren im Fördersystem verankern (GAP-DZV § 7), auch wenn Nicht-Futterpflanzen überwiegen⁶. Auch bei den gekoppelten Direktzahlungen wurden Erleichterungen geschaffen. Die Anforderungen zur Kennzeichnung und Registrierung von Mutterkühen, -schafen und -ziegen wurden vereinfacht und zeitlich gebündelt.

Bedauerlich ist, dass Bund und Länder zum Leidwesen der Betriebe bereits vorhandene Spielräume für eine Vereinfachung nicht einheitlich nutzen. Die Neuerungen zur Grünlanddefinition aus der aktuellen GAP-Förderperiode sind bei den Bewirtschafter*innen, bei den Berater*innen vor Ort und bei den Kontrollstellen noch nicht vollumfänglich bekannt. Zukünftige GAP-Pläne sehen keine Grünlanddefinition auf EU-Ebene mehr vor.

Handlungsbedarf

Zur Entlastung der Betriebe und zur Sicherung der Weidehaltung - und besonders der extensiven Weidetierhaltung - müssen Bund und Länder die bestehenden Vereinfachungsmöglichkeiten konsequent nutzen und weiterentwickeln:

- Förderprogramme müssen besser aufeinander abgestimmt werden. Bereits vorhandene Daten sollen mehrfach nutzbar sein und zwischen Programmen, Behörden und Kontrollsystemen ausgetauscht werden können.
- Ein InVeKoS-Nutzungscode „Dauergrünland unter etablierten lokalen Praktiken“ sollte bundesweit eingeführt werden. Statt des unklaren Begriffs „etablierte lokale Praktiken“ sollte künftig von „extensiver Dauergrünlandnutzung mit hohem Beitrag zu öffentlichen Leistungen“ gesprochen werden.

⁶ Eine gesonderte Stellungnahme ist unter www.dvl.org veröffentlicht: Expertenpapier der Arbeitsgruppe Grünlanddefinition (2026): Vorschlag einer vereinfachten Grünlanddefinition für mehr betriebliche Resilienz und Bürokratieabbau; www.dvl.org

4 Landschaftselemente als Teil der förderfähigen Fläche verankern

Landschaftselemente wie Bäume, Sträucher, Lesesteinhaufen, Felsen oder kleine Nassstellen sind traditionell Teile beweideten Grünlands. Die Frage, ob/wann Landschaftselemente Teil der prämienberechtigten Fläche sind, war in der Vergangenheit oft strittig. Für kleinere Strukturen galt eine Null-Toleranz-Grenze. Viele Landschaftselemente (z. B. Schlehen) entwickeln sich auf Weideflächen hochdynamisch. Ihre korrekte Abgrenzung zu Grünfütterpflanzen bedeutete für Betriebe enormen bürokratischen Aufwand und wegen möglicher Messfehler hohe Sanktionsrisiken. Die EU-Kommission hat in der aktuellen Förderperiode für Mitgliedstaaten Möglichkeiten geschaffen, die Regelungen im Sinne von Verwaltungsvereinfachung, Beweidungspraxis und Landschaftsschutz praktikabler zu gestalten. Auch wenn aktuelle Bestimmungen nur in Teilen von den Bundesländern umgesetzt sind, wurden bei der Förderfähigkeit von Landschaftselementen Verbesserungen erzielt.

Handlungsbedarf

- EU und Mitgliedsstaaten müssen aus Gründen der Verwaltungsvereinfachung und Praktikabilität für Betriebe **die bestehenden Bestimmungen** zu Landschaftselementen **weiterführen** bzw. konsequent umsetzen.
- Landwirtschaftliche Tätigkeit bedeutet auf vielen extensiven Weideflächen wenig bis keine Ur-Produktion, sondern das Erbringen von öffentlichen Gütern wie Biodiversität, Klimaschutz oder Wasserrückhalt in der Landschaft. Die Existenz von Landschaftselementen auf landwirtschaftlichen Flächen darf deshalb nicht förderschädlich sein.
- Der Begriff Landschaftselemente muss weitere Strukturen beinhalten, die auf beweideten Flächen vorkommen und die auch selbstverständlich Teil der förderfähigen Fläche sein müssen.

5 Aktive Wiederherstellung von Ökosystemen durch Weidehaltung

Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur (EU) 2024/1991 (WVO)⁷ zielt darauf ab, geschädigte Ökosysteme wiederherzustellen und die biologische Vielfalt in Europa langfristig zu erhalten. Die WVO ist nur für die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bindend und enthält Vorgaben und Ziele, die direkt und unmittelbar verpflichtend sind. Die Mitgliedstaaten müssen Wiederherstellungsmaßnahmen in allen Lebensräumen ergreifen und diese mittels eines „Nationalen Wiederherstellungsplans“ (NWP) umsetzen.

Die Wiederherstellung der Natur ist in den GAP-Vorschlägen in Art. 2 NRP-VO als „Allgemeines Ziel“ genannt. Die Finanzierung im Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) ist allerdings nicht explizit vorgesehen.

Handlungsbedarf

- Die Umsetzung der WVO bedarf einer starken und für landwirtschaftliche Betriebe sicheren Finanzierung mit Perspektive für ein betriebliches Standbein im Naturschutz und in der Landschaftspflege. Die künftige GAP muss die Ziele der Naturwiederherstellung in landwirtschaftlichen Ökosystemen klar adressieren und wie bisher diejenigen Betriebe fördern, die zum Erreichen dieser Ziele beitragen. Alle der hier in diesem Papier aufgeführten Punkte tragen darüber hinaus dazu bei, die Natura 2000-Verpflichtungen im Offenland zu erreichen.
- Der Mehrjährige Finanzrahmen, aber im speziellen auch die GAP, müssen ausreichend Budgets bereitstellen, um die Finanzierung von Maßnahmen zur Umsetzung der ehrgeizigen Ziele in der WVO abzusichern.
- Die Umsetzung der WVO in landwirtschaftlich geprägten Ökosystemen muss zusammen mit der Landwirtschaft im Rahmen des kooperativen Naturschutzes auf freiwilliger Basis erfolgen. Nur so wird eine entsprechende Akzeptanz erreicht.

⁷ BMUV (2024): [Die EU-Verordnung zur Wiederherstellung der Natur](#), zuletzt geprüft am 23.04.2025.

6 Gekoppelte Einkommensstützung – Anreize für mehr Tiere auf der Weide

Mit Beginn der GAP-Förderperiode 2023–2027 wurde in Deutschland die gekoppelte Einkommensstützung für Mutterschafe, -ziegen und Mutterkühe wieder eingeführt. Die Prämie für diese Tierarten hat sich als wichtiges Instrument zur Stabilisierung der wirtschaftlich oft benachteiligten Weidetierhaltung etabliert. Nach den Vorschlägen der EU-Kommission sollen die Mitgliedstaaten auch künftig gekoppelte Zahlungen für ökologisch oder sozioökonomisch bedeutsame Sektoren anbieten können. Förderfähig sind neben Schaf-, Ziegen-, Milch- und Rinderhaltung grundsätzlich auch Grünlandflächen, sofern diese die Fördervoraussetzungen erfüllen. In nitratbelasteten Gebieten sollen Obergrenzen für den Viehbesatz festgelegt werden. Die gekoppelten Zahlungen können bis zu 20 % des jeweiligen Budgets ausmachen und müssen – anders als viele andere Förderinstrumente – nicht zusätzlich national kofinanziert werden. Dadurch sind sie ein einfaches und effizientes Instrument zur gezielten Unterstützung benachteiligter Produktionszweige. Eine Weiterentwicklung der gekoppelten Zahlungen könnte deshalb über die bisherigen Regelungen hinausgehen und auch Weidehaltung mit Milchvieh, weidetierhaltende Grünlandbetriebe sowie Betriebe mit hohem Beitrag zum Erhalt ökologisch wertvoller Flächen einbeziehen. Die bisherigen Prämienhöhen reichen jedoch häufig nicht aus, um die höheren Kosten der Weidehaltung gegenüber rein maschinellen Bewirtschaftungsverfahren auszugleichen.

Handlungsbedarf

- Eine gekoppelte Weidetierprämie muss als Förderinstrument dauerhaft erhalten bleiben.
- Der Bund sollte den Förderbereich im Sinne aller weidetierhaltender Betriebe weiter ausbauen.
- Die Prämienhöhe sollte sich mindestens an den direktkostenfreien Leistungen orientieren.
- Attraktive Prämien schaffen Anreize, Tierbestände zu erhalten oder wieder aufzubauen und damit die Beweidung naturschutzfachlich wertvoller Flächen zu sichern.

7 Ausgleichszulage besser nutzen

Mitgliedsstaaten können einen Ausgleich für „Naturbedingte oder andere gebietsspezifische Benachteiligungen“ (Ausgleichszulage (AGZ)) auf Basis der Definitionen für naturbedingte benachteiligte Gebiete ausweisen. Förderkulissen können Berggebiete und andere Gebiete, die aus erheblichen naturbedingten Gründen benachteiligt sind, sowie andere, aus anderen spezifischen Gründen benachteiligte Gebiete, sein. Den Mitgliedsstaaten wurde ermöglicht, innerhalb dieser Kulissen eine Feinabstimmung von förderfähigen Flächen vorzunehmen. Die Förderung wird als Ausgleich der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste gewährt, die mit den naturbedingten oder anderen gebietsspezifischen Benachteiligungen in dem betreffenden Gebiet zusammenhängen.

Die Ausgleichszulage ist auch in den neuen GAP-Vorschlägen verankert⁸ und beinhaltet gleiche Kulissen wie bisher. Die AGZ ist jedoch keine „Kann-“, sondern eine „Muss-Maßnahme“. Neu ist auch, dass die Mitgliedsstaaten aufgrund der von ihnen definierten spezifischen Nachteile neue Gebiete ausweisen und in den NRP-Plan aufnehmen können.

Nach wie vor sind Zahlungen nur für zusätzliche Kosten und Einkommensverluste möglich.

Handlungsbedarf

- Weidetierhaltung findet in hohem Maße in benachteiligten Gebieten statt. Die Ausgleichszulage ist und bleibt deshalb für die Weidetierhaltung ein unverzichtbares und unbürokratisches Förderinstrument. Sie ist die einzige Maßnahme, die natürliche Standortnachteile nach den von der EU definierten Kriterien ausgleicht.
- Der Bund sollte eine Ausweitung von Kulissen prüfen, wenn dadurch die extensive Beweidung gefördert wird.



⁸ COM (2025) 560 final Art. 8)

8 Agrarumwelt- und Klimaaktionen attraktiv neugestalten

Mit der aktuellen GAP-Förderperiode wurden erstmals bundesweit einheitliche Öko-Regelungen eingeführt. Diese freiwilligen, jährlich beantragbaren Maßnahmen werden vollständig aus EU-Mitteln finanziert und umfassen in Deutschland rund 1 Mrd. EUR pro Jahr. Parallel dazu existieren die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) der zweiten Säule mit meist fünfjähriger Laufzeit und einer nationalen Kofinanzierung (ebenfalls rund 1 Mrd. EUR pro Jahr). Beide Instrumente sind für viele weidetierhaltende Betriebe zu wichtigen Einkommensbestandteilen geworden und leisten einen wesentlichen Beitrag zur Erreichung von Umwelt-, Klima- und Biodiversitätszielen. Einkommenswirksame Kalkulationen von AUKM und Öko-Regelungen (Anreize) waren bisher mit Bezug auf geltende WTO-Bestimmungen umstritten und wurden i. d. R. nicht ermöglicht.

Die Europäische Kommission plant, Öko-Regelungen und Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zu gemeinsamen Agrarumwelt- und Klimaaktionen (AUKA) zusammenzuführen. Dadurch sollen Verwaltungsaufwand reduziert und Förderinstrumente besser aufeinander abgestimmt werden.

Positiv ist, dass künftig sowohl einjährige als auch mehrjährige Maßnahmen möglich bleiben. Zudem sollen sogenannte Umstellungsaktionen eingeführt werden, mit denen Betriebe beim Übergang zu klima- und umweltfreundlichen Produktionssystemen unterstützt werden können. Die Kommission nennt ausdrücklich auch extensive Grünland- und Weidetierhaltung als förderwürdige Bewirtschaftungsform. Darüber hinaus soll die Vergütung von Umweltleistungen künftig stärker ermöglicht werden und nicht mehr ausschließlich an zusätzliche Kosten oder Einkommensverluste gebunden sein.

Gleichzeitig entstehen erhebliche Risiken: Für AUKA sind bislang keine verbindlichen Mindestbudgetanteile vorgesehen. Zudem steigt die nationale Kofinanzierung auf 30 % und betrifft künftig auch die bisherigen Öko-Regelungen. Dadurch entsteht allein für Deutschland eine erhebliche Finanzierungslücke, die Bund und Länder schließen müssten, um das bisherige Förderniveau aufrechtzuerhalten.

Handlungsbedarf

Die Zusammenführung von Öko-Regelungen und Agrarumweltmaßnahmen wird grundsätzlich begrüßt, sofern sie zu einer Vereinfachung der Förderung und zu einer höheren Wirksamkeit für Biodiversitäts-, Klima- und Naturschutz führt.

Finanzierung und Planungssicherheit sichern

- Für AUKA müssen verbindliche Mindestbudgetanteile auf EU-Ebene festgelegt werden. Sie bedürfen weiterhin eines kontinuierlichen jährlichen Ausbaus.
- Der EU-Finanzierungsanteil muss mindestens auf dem heutigen Niveau erhalten und für Maßnahmen mit besonderem europäischem Interesse deutlich erhöht werden. Eine Finanzierung von bis zu 100 % EU-Mitteln muss weiterhin möglich sein.
- Bund und Länder müssen ausreichende Mittel bereitstellen, damit Betriebe langfristige Planungssicherheit erhalten.

Umweltleistungen wirtschaftlich attraktiv machen

- AUKA müssen einkommenswirksam ausgestaltet werden. Betriebe müssen mit der Bereitstellung von Biodiversitäts-, Klima- und Naturschutzleistungen ein tragfähiges Einkommen erzielen können.
- Die Vergütung sollte sich stärker an ökologisch erreichbaren Effekten orientieren.
- Förderung besonders biodiversitätswirksamer Beweidungsformen wie naturnahe Ganzjahresweiden, Waldweiden oder die Schafbeweidung von Weinbergen ermöglichen.

Einheitliche und praxisnahe Förderstruktur schaffen

- AUKA sollten bundesweit nach einem Baukastenprinzip aufgebaut werden: einheitliche Basismodule ergänzt um regionale und landesspezifische Angebote.
- Es braucht leicht zugängliche Beratungsangebote, um die Teilnahme zu erleichtern und Sanktionsrisiken zu reduzieren.
- Kooperationen zwischen Betrieben, auch mit anderen Betriebsformen (z. B. Ackerbaubetrieben) sollten bundesweit gefördert werden, beispielsweise bei gemeinsamer Flächennutzung oder Beweidungsprojekten.
- Die neuen Umstellungsförderungen müssen ausdrücklich auch für den Aufbau und die Umstellung auf extensive Weidetierhaltung genutzt werden können.

Bundesweit wichtige Förderangebote für die Beweidung

Folgende Maßnahmen sollten künftig flächendeckend angeboten werden:

- Grundförderung für extensives Grünlandmanagement (vgl. bestehende Öko-Regelung 4),
- Kennartenförderung mit abgestuften Prämien für hochwertige Grünlandstandorte,
- eigenständige Förderung von Weidegang und Beweidung, einschließlich Sommer- und Ganzjahresweiden sowie Milchviehweiden,
- Förderung betriebsübergreifender Weidesysteme und Beweidung auf Ackerstandorten.

9 Umstellungspläne – neue Chancen nutzen

Die Mitgliedsstaaten sollen für Betriebe Anreize schaffen, die dem Klima, der Umwelt, der Tiergesundheit und dem Tierwohl förderlich sind⁹. Dies soll durch freiwillige „Umstellung auf widerstandsfähige Produktionssysteme“ auf Basis eines „Übergangsaktionsplanes“ (einschließlich der Umstellung auf Ökolandbau und extensivere Tierhaltung) erreicht werden. Der „Übergangsaktionsplan“ soll dabei von Landwirt*innen ausgearbeitet und vom Mitgliedsstaat genehmigt werden. Welche Produktionssysteme dabei als widerstandsfähig und besonders vorteilhaft für den Umwelt- und Klimaschutz gelten, muss vom Mitgliedsstaat selbst definiert werden. Die EU-Kommission gibt den Mitgliedsstaaten konkrete Hinweise und nennt die „Extensive Weidetierhaltung“ als Beispiel¹⁰. Die Zahlungen für den „Übergangsaktionsplan“ erfolgen in Tranchen über den Zeitraum der Umsetzung. Die NRP-Verordnung begrenzt die Unterstützung je Landwirt*in und Programmierungszeitraum auf 200.000 EUR.

Die Umsetzung der neuen Bestimmung in Deutschland könnte ein wichtiger Meilenstein sein, die schwierige und riskante Umstellung auf Weidetierhaltung mit einem wirksamen Anreiz zu unterstützen. Blaupausen für vergleichbares Vorgehen liefern die Umstellungspläne für Ökolandbaubetriebe. Diese Erfahrungen könnten genutzt werden, um bürokratischen Aufwand zu reduzieren und Kontroll- und Beratungsleistungen auszulagern. Im Hinblick auf die Weidetierhaltung könnte man Umstellungspläne auch betriebsübergreifend denken und die Erfahrungen aus den Kooperativen (z. B. in Brandenburg) nutzen.

Handlungsbedarf

- Deutschland muss die neuen Möglichkeiten für eine nachhaltige Umstellung auf Weidetierhaltung offensiv nutzen und schnell notwendige Rahmenbedingungen für die Betriebe schaffen.
- Von zentraler Bedeutung ist es, nach der Umstellung den Betrieben eine langfristige Förderperspektive zuzusichern, z. B. durch eine ausreichende finanzielle Ausgestaltung der Tierprämie und geeigneter AUKA-Bausteine.

9 COM (2025) 560 final (Art. 10 (4))

10 Europäische Kommission (2026): Best practices for agri-environmental and climate actions within the CAP post-2027 - Lessons learnt from current CAP strategic plans; April 2026, 35 Seiten

10 Natura 2000-Prämie als Ausgleich für Benachteiligung

Die Mitgliedsstaaten dürfen Benachteiligungen von Betrieben ausgleichen, die sich aus den verpflichteten Anforderungen in Natura 2000 ergeben¹¹. Natura 2000-Verpflichtungen können Betriebe erheblich in ihrer Produktion einschränken. Auch sind bei Betrieben in Natura 2000-Kulissen deutlich mehr Abstimmungen (z. B. mit Naturschutzbehörden) und Zeit für Beratungsleistungen notwendig.

Mitgliedstaaten können zukünftig zusätzlich beschließen, andere für die Zwecke des Naturschutzes abgegrenzte Gebiete mit umweltspezifischen Einschränkungen für die land- oder forstwirtschaftliche Tätigkeit zu unterstützen (landschaftliche Strukturelemente außerhalb Natura 2000), sofern diese Gebiete nicht mehr als 5 % der ausgewiesenen Natura-2000-Gebiete ausmachen, die unter den NRP-Plan fallen. Im Gegensatz zu bisherigen Bestimmungen schließen sich die Nutzung von AUKA und dem Natura 2000-Ausgleich nicht aus. Neu ist darüber hinaus, dass die Nutzung des Ausgleichs für andere Naturschutzkulissen möglich ist.

Handlungsbedarf

- Bund und Länder sollten dringend von den Möglichkeiten eines Natura 2000-Ausgleichs Gebrauch machen. Ein Ausgleich wäre auch im Hinblick auf die Umsetzung der Wiederherstellungsverordnung ein positives Signal an die Betriebe, vom Naturschutz nicht generell benachteiligt zu werden.
- Der Bund sollte auch für andere Naturschutzkulissen, die nicht als Natura 2000-Gebiete festgelegt wurden (z. B. bewirtschaftete Naturschutzgebiete) diesen Ausgleich gewähren.

¹¹ COM (2025) 560 final (Art. 9)

11 Förderung von nicht-produktiven Investitionen absichern

Die Förderung nicht-produktiver Investitionen ist in der laufenden Förderperiode 2023–2027 ein zentrales Instrument der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP), um Maßnahmen des Naturschutzes, der Landschaftspflege und des natürlichen Klimaschutzes zu unterstützen. Für investive Naturschutzmaßnahmen stehen Deutschland in der Periode 2023–2027 insgesamt rund 326 Mio. EUR zur Verfügung. Hier entfallen i. d. R. 75 % auf EU-Mittel und 25 % auf nationale Kofinanzierung.

Zu den wichtigsten Förderbereichen gehören:

- Anlage und Pflege von Feldhecken, Streuobstbeständen und Einzelbäumen,
- Entbuschungen und Heckenpflege,
- Renaturierung von Fließgewässern,
- Anlage von Kleingewässern sowie Maßnahmen zum Wasserrückhalt,
- Infrastruktur für Weidetierhaltung (z. B. Zäune, Tränken, Unterstände),
- präventiver Herdenschutz,
- Erstellung von Entwicklungs- und Beweidungskonzepten,
- Biodiversitätsberatung für landwirtschaftliche Betriebe,
- Förderung von Kooperationen und überbetrieblichen Zusammenschlüssen.

Künftig sollen die Mitgliedsstaaten nicht-produktive Investitionen über NRP-Pläne gewähren und der EU die Förderwürdigkeit erläutern. Die bisherige ausdrückliche Verknüpfung mit den spezifischen Umwelt- und Biodiversitätszielen der GAP entfällt. Dadurch besteht die Gefahr, dass Naturschutzmaßnahmen künftig weniger verbindlich berücksichtigt werden. Gleichzeitig zeichnet sich eine deutliche Finanzierungslücke ab. Um das bisherige Förderniveau aufrechtzuerhalten, müssten Bund und Länder ihre Kofinanzierung erheblich erhöhen. Schätzungen gehen davon aus, dass die nationale Finanzierung über die Förderperiode hinweg um mehr als 128 Mio. EUR steigen müsste. Unter Berücksichtigung von Preissteigerungen könnte der zusätzliche Finanzierungsbedarf sogar über 140 Mio. EUR betragen.

Handlungsbedarf

- Erhalt aller bisherigen Fördermöglichkeiten für investive Naturschutzmaßnahmen.
- Verbindliche finanzielle Absicherung von Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen innerhalb der künftigen Förderprogramme.
- Verpflichtendes Angebot entsprechender Förderinstrumente durch die Mitgliedstaaten.
- Stärkung der wirtschaftlichen und betrieblichen Resilienz der Weidetierhaltung.
- Beibehaltung attraktiver Förder- und Kofinanzierungssätze von 80 % bis 100 % für Maßnahmen in den Bereichen Klima-, Umwelt, Biodiversitäts- und Tierschutz.

12 Förderung von Junglandwirt*innen sowie Existenzgründungen

Die Mitgliedsstaaten müssen Unterstützung für die Niederlassung von Junglandwirt*innen auf Basis eines Geschäftsplanes anbieten (konzeptbasierte Existenzgründungsprämie). Die Bedingungen für den Geschäftsplan legen die Mitgliedsstaaten selbst fest. Die Förderung kann auf Basis von Pauschalbeträgen oder anderen Finanzinstrumenten umgesetzt werden, wobei die max. Fördersumme bei 300.000 EUR liegt. Gefördert werden dürfen z. B. die Niederlassung von Junglandwirt*innen oder die Entwicklung von „kleinen landwirtschaftlichen Betrieben“.

Alle Mitgliedsstaaten müssen ein „Starterpaket für Junglandwirte“ anbieten welches z. B. folgende Maßnahmen umfasst:

- Existenzgründungsprämie
- Aufschlag auf die „Basisprämie“ und/oder „Kleinerzeugerregelung“
- Erhöhter Fördersatz bei Investitionen (bis zu 85 %)
- Unterstützung durch Finanzinstrumente (z. B. Kredite oder Bürgschaften)
- Unterstützung der Gründung von Unternehmen im ländlichen Raum
- Zugang zu Beratung, Betriebshilfsdiensten und Kooperationen.

Alle Mitgliedsstaaten müssen mit ihrem Nationalen Rahmen-Plan eine Strategie für die Förderung des Generationenwechsels in der Landwirtschaft vorlegen. Außerdem müssen die Mitgliedsstaaten eine zentrale Anlaufstelle für Junglandwirt*inneneinrichten, die über alle Fördermöglichkeiten und das Prozedere informiert.

Für weidetierhaltende Betriebe zählt der Strukturwandel und die sinkende Zahl an Junglandwirtinnen und Junglandwirten zu den größten Zukunftsproblemen. Die angekündigte Unterstützung für sie und der Aufbau neuer Betriebe ist deshalb von zentraler Bedeutung für die Zukunftsfähigkeit der Weidetierhaltung und das Erreichen wichtiger Umweltziele. Die Mitgliedsstaaten haben viel Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung sowie den Förderkriterien für den Geschäftsplan für die Existenzgründungsprämie.

Handlungsbedarf

Alle Möglichkeiten für die Förderung der Junglandwirt*innen sowie Existenzgründungen müssen auch in Richtung weidetierhaltende Betriebe entwickelt und ausgestaltet werden.

13 Förderung von Betriebshilfe

Die Mitgliedsstaaten können eine Förderung von Betriebshilfsdiensten anbieten, die Landwirt*innen bei Krankheit, Geburt, Kinderbetreuung, Pflege von Familienangehörigen, Urlaub sowie der Teilnahme an Fortbildungen vertreten. Die Förderung ist in ihrer Höhe auf die Lohnkosten der Betriebshelfer*innen beschränkt.

Diese Art der Förderung gibt es bislang noch nicht, die Einführung ist aber von enormer Bedeutung. Wegen zunehmender Spezialisierung, auch bei Weidetierhalten, sind einsatzfähige Betriebshelfer rar. Dies liegt auch in darin begründet, dass in der Ausbildung kein Zusatzmodul „Betriebshilfe“ angeboten wird.

Handlungsbedarf

- Alle Möglichkeiten zur Förderung von Betriebshilfen müssen auch in Richtung weidetierhaltende Betriebe entwickelt und ausgestaltet werden.
- Parallel zur Förderung muss die Ausbildung von geeigneten Betriebshelfern forciert werden. So bedarf es eigene Anreize, in der Ausbildung ein Zusatzmodul Betriebshilfe zu belegen.



14 Biodiversitätsberatung anbieten

Die Bedeutung einer praxisnahen qualifizierten Biodiversitätsberatung für landwirtschaftliche Betriebe wird in den kommenden Jahren weiter zunehmen. Steigende Anforderungen im Natur-, Klima- und Artenschutz sowie die Weiterentwicklung der EU-Agrarpolitik machen eine fachkundige Begleitung der Betriebe immer wichtiger. Erfahrungen aus zahlreichen Agrarnaturschutzprojekten zeigen, dass anspruchsvolle Maßnahmen häufig erst dann erfolgreich umgesetzt werden, wenn sie vor Ort durch gut vernetzte Akteure begleitet, koordiniert und beraten werden. Qualifizierte Biodiversitätsberatung hilft dabei, Hemmnisse abzubauen, Fördermöglichkeiten zu erschließen und Maßnahmen fachlich wirksam umzusetzen. Gleichzeitig stärkt sie die Akzeptanz von Naturschutzmaßnahmen in der Landwirtschaft. In der aktuellen GAP werden Biodiversitätsberatungen zwar nicht ausdrücklich als eigener Förderbereich genannt, ihre Finanzierung ist jedoch über verschiedene Instrumente wie Beratung, Zusammenarbeit sowie Wissensaustausch und Innovation möglich. Dadurch konnten in vielen Regionen wirksame Beratungs- und Unterstützungsstrukturen aufgebaut werden.

Die künftige GAP erkennt die Bedeutung von Wissens- und Innovationssystemen sowie landwirtschaftlichen Beratungsdiensten weiterhin an. Spezialisierte Biodiversitätsberatungsstrukturen, etwa Landschaftspflegeverbände und andere regionale Organisationen werden bislang jedoch nicht ausdrücklich berücksichtigt. Dabei sind gerade diese Organisationen wichtige Schnittstellen zwischen Landwirtschaft, Naturschutz, Verwaltung und Fördergebern. Sie verfügen über regionale Netzwerke, praktische Erfahrungen und das notwendige Vertrauen der Betriebe, um Maßnahmen erfolgreich umzusetzen.

Handlungsbedarf

- Die Förderung von Biodiversitätsberatung und regionalen Beratungsstrukturen muss auch nach 2027 sichergestellt werden.
- Besonders weidetierhaltende Betriebe benötigen eine kontinuierliche und qualifizierte Beratung u. a. zu Naturschutz, Förderprogrammen und Flächenmanagement.
- Bewährte Landschaftspflegeorganisationen sollten in der GAP ausdrücklich als Beratungs- und Vernetzungsakteure anerkannt und gefördert werden.
- Die Förderung von Agrarumwelt- und Klimaaktionen (AUKA) und nicht-produktiver Investitionen muss stärker mit qualifizierter Beratung verknüpft werden, da Beratung und erfolgreiche Umsetzung unmittelbar zusammenhängen.

