

# Vorschlag der Europäischen Kommission für die Gemeinsame Agrarpolitik nach 2027

## Fachliche Bewertung und Folgenabschätzung für den Naturschutz

der LANA-Expertengruppe „Naturschutzfinanzierung und Agrarreform“

im Auftrag der Bund/Länderarbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege  
und Erholung (LANA)

Stand: 10.03.2026

### 0. Zusammenfassung

Die Vorschläge der Europäischen Kommission (KOM) zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2027 im Kontext des Mehrjährigen Finanzrahmens (MFR) 2028 - 2034 verändern die bisherige Struktur und Finanzierungssystematik der GAP erheblich. Dies birgt hohe Risiken für die Erreichung der europäischen und nationalen Umwelt-, Klima- und Biodiversitätsschutzziele. Auch die Finanzierung des Naturschutzes würde erheblich geschwächt. Wegfallende EU-seitig bislang gesetzte finanzielle und inhaltliche Leitplanken bei explizit schlechteren Förderkonditionen für die Mitgliedstaaten treffen den Naturschutz besonders – zumal die GAP das bislang wichtigste Finanzierungsinstrument für den Naturschutz darstellt.

Unter diesem Blickwinkel geht der Bericht schwerpunktmäßig der Frage nach, wie hoch in der nächsten Förderperiode 2028 - 2034 die **Mehraufwendungen** in Deutschland ausfallen würden, um **im Bereich des Naturschutzes** die im KOM-Vorschlag vorgesehenen geänderten Kofinanzierungssätze in Bezug auf die Erhaltung des **Status Quo auszugleichen**. Bei Einrechnung eines Inflationsausgleichs von 2 % p. a. wären dies bei Zugrundelegung von Naturschutzmaßnahmen im engeren Sinne und unter Bezugnahme auf die aktuell geplanten Ausgaben im deutschen GAP-Strategieplan (Version 6.1) **362,1 Mio. Euro**, wobei **233,3 Mio. Euro** auf **flächenbezogene** und **128,8 Mio. Euro** auf **investive und flankierende Maßnahmen** entfallen. Legt man den Finanzierungsbedarf im Naturschutz unter Berücksichtigung der weitergehenden Anforderungen der Wiederherstellungsverordnung (W-VO) zugrunde, wie er in der LANA-Grobabschätzung der Kosten zur Durchführung (nur) von Artikel 4 W-VO ermittelt wurde<sup>1</sup>, würden die Mehraufwendungen auf **1.207,1 Mio. Euro** steigen, davon **630,1 Mio. Euro** für **flächenbezogene** und **577,0 Mio. Euro** für **investive und flankierende Maßnahmen**.

Darüber hinaus nimmt der Bericht auch die potenziellen Mehraufwendungen cursorisch in den Blick, mit denen der Wegfall für den Biodiversitätsschutz zentraler Mindestanforderungen an den Bezug von flächen- und tierbezogenen Zahlungen über Agrarumwelt- und Klimaaktionen aufgefangen werden müsste.

Insgesamt wird offensichtlich, dass bei Bund und Ländern erhebliche finanzielle Mehraufwendungen erforderlich würden, um Rückschritte bei der Umsetzung von Naturschutzanforderungen zu verhindern. Die aus dem KOM-Vorschlag resultierenden faktischen Rückschritte bei der Naturschutzfinanzierung gefährden insofern unmittelbar die Fortführung freiwilliger Förderprogramme

---

<sup>1</sup> [https://www.la-na.de/documents/positionspapier-grobabschaetzung-kosten-art-4-w-vo-bis-2030\\_2\\_3\\_1751372529.pdf](https://www.la-na.de/documents/positionspapier-grobabschaetzung-kosten-art-4-w-vo-bis-2030_2_3_1751372529.pdf)

des Naturschutzes und damit den etablierten kooperativen Ansatz mit der Land- und Forstwirtschaft. Die Umsetzung europarechtlicher Anforderungen aus laufenden Vertragsverletzungsverfahren und der W-VO sowie nationaler Biodiversitätsstrategien würde so erheblich erschwert werden. Dies hätte nicht nur ökologische, sondern auch finanzielle Konsequenzen durch mögliche Strafzahlungen.

Fest steht zudem, dass von den o. g. Folgen gerade solche Betriebe wirtschaftlich am stärksten betroffen wären, bei denen über die Erbringung von Umweltleistungen heute bereits ein wesentlicher Teil des Einkommens generiert wird. Mit weiteren Betriebsaufgaben wäre daher zu rechnen.

Vor diesem Hintergrund und aus der Gesamtbetrachtung des KOM-Vorschlags werden nicht nur für die Klima- und Umweltschutzfinanzierung, sondern ausdrücklich auch für die künftige Naturschutzfinanzierung insbesondere folgende **Nachbesserungen auf EU-Ebene** als notwendig erachtet:

- ein **auskömmliches Ringfencing für flächenbezogene Umwelt- und Naturschutzzahlungen in der GAP**, einschließlich der Zahlungen zur Durchführung von **Artikel 4 W-VO**;
- ein **auskömmliches Ringfencing** insbesondere für **investive Naturschutzmaßnahmen im disponiblen Teil des NRPP**;
- die **Beibehaltung** eines **hohen EU-Finanzierungsanteils (80 - 100 %)** für umwelt- und naturschutzbezogene Maßnahmen;
- die **Anerkennung der Erbringung von Gemeinwohlleistungen** in den Bereichen Klima-, Umwelt- und Naturschutz **als Bestandteil landwirtschaftlicher Tätigkeit**;
- die **Bindung der flächen- und tierbezogenen Zahlungen an EU-weit einheitliche vereinfachte und zugleich wirksame Mindeststandards (Baseline)**, die über die rechtlichen EU-Mindeststandards hinausgehen – mindestens in den Bereichen: Erhalt von Feuchtgebieten und Mooren sowie von Landschaftselementen, obligatorischer Mindestanteil nicht-produktiver Flächen auf Ackerland sowie allgemeiner und besonderer Schutz des Dauergrünlands;
- um Mittel für gezielte und ambitionierte Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) (z. B. Vertragsnaturschutz) einsetzen zu können, sollten die zuvor genannten **Mindeststandards als Schutzpraktiken ohne gesonderte Vergütung** umgesetzt werden;
- die **Möglichkeit der Vornahme der obligatorischen Differenzierung bei der degressiven flächenbezogenen Einkommensstützung (DABIS<sup>2</sup>) nach Umwelt- und Naturschutzkriterien** oberhalb der Schutzpraktiken, um die einkommensstützenden Zahlungen stärker zur Honorierung ökologischer Leistungen nutzen zu können.
- Nutzung der **gekoppelten Einkommensstützung für umwelt- und naturschutzrelevante „Produkte“**.

---

<sup>2</sup> Kurzform der englischen Bezeichnung *degressive area based income support*.

## 1. Anlass und Auftrag

Am 16. Juli 2025 legte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für den nächsten **MFR 2028 - 2034** vor. Ziel ist eine Reform des EU-Haushalts zur Erhöhung der Ausgabenflexibilität und zur Ausrichtung auf geänderte politische Prioritäten (Wettbewerbsfähigkeit, Sicherheit und Verteidigung) sowie die Einführung eines weitgehend einheitlichen leistungsbezogenen Ansatzes. Als eine der großen Neuerungen sieht der Vorschlag u. a. die Zusammenlegung vieler bisheriger Fonds in einem großen gemeinsamen Fördertopf für verschiedene Politikbereiche vor, über dessen Mittelverwendung die Mitgliedstaaten weitgehend selbst entscheiden können. Hierzu müssen sie einen Plan, den sogenannten national-regionalen Partnerschaftsplan (NRPP) erstellen und der Kommission zur Bewertung vorlegen. Auch die Mittel für die **GAP** sollen künftig in den NRPP eingehen, womit ihre bisherige Zwei-Fonds-Struktur („Säulen“) aufgehoben wird. Gleichzeitig wird für einen Großteil der (bisherigen) GAP-Interventionen ein spezifisches Mindestbudget gesichert („GAP-Ringfencing“), während weitere Interventionen der ländlichen Entwicklung über den inhaltlich nicht festgelegten – „disponiblen“ – Teil der NRPP finanziert werden müssen. Nicht flächenbezogene sogenannte „*off farm*“<sup>3</sup>-Maßnahmen, wie zum Beispiel investive Naturschutzmaßnahmen, die nicht von einem Landwirt oder Waldbesitzer („*on farm*“) durchgeführt werden, sind zudem gar kein Bestandteil der GAP mehr und daher ebenfalls dem disponiblen NRPP-Teil zugeordnet. Für sämtliche umweltbezogenen Maßnahmen werden – bei Wegfall der bisherigen Mindestbudgets – die nationalen Kofinanzierungssätze zum Teil erheblich erhöht. Mindestens indirekt finanziell relevant ist darüber hinaus, dass die bisherigen Standards für den guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand von Flächen (GLÖZ) im Rahmen der Konditionalität als künftig so genannte „Schutzpraktiken“ nicht nur vollständig in die Verantwortung der Mitgliedstaaten gelegt, sondern zusätzlich auch inhaltlich entkernt werden sollen.

Die vorgeschlagenen **Änderungen** der GAP wurden sowohl von der 132. LANA-Vollversammlung (-VV) als auch von der Ad-hoc-AG der Umweltministerkonferenz (UMK) **negativ bewertet**, da sie absehbar erhebliche Risiken und manifeste Einschränkungen für die Finanzierung von Umwelt-, Klima- und Biodiversitätsschutzmaßnahmen mit sich bringen würden (vgl. hierzu Beschluss zu TOP 5 und TOP 6 der 132. LANA-VV sowie Bericht<sup>4</sup> der Ad-hoc-AG zur 105. UMK). Deutlich ist zudem, dass **Naturschutzbelange besonders negativ betroffen** wären, da für die EU-rechtlich festgelegten neuen Anforderungen aufgrund der W-VO keinerlei wirksame finanzielle Vorkehrungen getroffen wurden.

Die 132. LANA-VV hat daher die beim ständigen Ausschuss „Grundsatzfragen und Natura 2000“ angesiedelte Expertengruppe „Naturschutzfinanzierung und Agrarreform“ beauftragt, die Folgen der KOM-Vorschläge insbesondere für die Naturschutzfinanzierung unter verschiedenen Gesichtspunkten vertiefend zu analysieren und die daraus abzuleitenden Handlungsempfehlungen auch in die UMK-Ad-hoc-AG zur Erarbeitung von Eckpunkten für die zukünftige Ausgestaltung der GAP einzubringen. Der vorliegende Bericht nimmt hinsichtlich der Konsequenzen für die Naturschutzfinanzierung in Deutschland insofern ausschließlich auf die GAP Bezug, wobei er folgende zwei Schwerpunktsetzungen vornimmt:

---

<sup>3</sup> Die Begriffe „*on farm*“/„*off farm*“ zur Klassifizierung von Interventionen werden im Entwurf der NRP-Fonds-Verordnung zwar weder explizit verwendet, noch definiert. Allerdings lässt sich aus Artikel 35 Absatz 1 Buchst. i) in Verbindung mit weiteren Stellen in der Verordnung ableiten, dass der relevante Bezugspunkt hier der **Landwirt** (und z. T. der Waldbesitzer) **als Begünstigter** ist.

<sup>4</sup> Bericht der Ad-hoc-Arbeitsgruppe zur Erstellung von Eckpunkten für die zukünftige Ausgestaltung der GAP: Analyse der Vorschläge der EU-Kommission (KOM) zur Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) nach 2027 aus Klima- und Umweltsicht.

- Finanzielle Auswirkungen der geplanten **Änderungen der nationalen Kofinanzierung** auf Bund-/Länderhaushalte sowie
- Folgen der **geplanten „Schutzpraktiken“** im Rahmen der „verantwortungsvollen Betriebsführung“ auch für die Naturschutzfinanzierung.

Die abschließende Darstellung von Handlungserfordernissen baut auf einer nochmaligen zusammenfassenden Bewertung des KOM-Vorschlags auf, umfasst aber weitere Punkte, bei denen die LANA-Expertengruppe Nachbesserungsbedarf sieht.

## 2. Auswirkungen der vorgeschlagenen geänderten Kofinanzierungssätze auf die nationalen Haushalte in Deutschland

**Hintergrund** (von der KOM vorgeschlagene Änderungen):

### *a) Flächenbezogene Umwelt-, Klima- und Naturschutzmaßnahmen*

- Innerhalb des „GAP-Ringfencings“:  
Die bisherigen Öko-Regelungen (nationaler Kofinanzierungssatz: 0 %) sowie die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (nationaler Kofinanzierungssatz: mindestens 20 %) sollen zukünftig zu so bezeichneten „Agrarumwelt- und Klimaaktionen“ zusammengeführt werden. Für diese ist ein einheitlicher nationaler Kofinanzierungssatz von mindestens 30 % vorgesehen.
- Sofern zusätzliche Mittel aus dem „disponiblen“ Teil der NRPP bereitgestellt würden, kämen die nationalen Kofinanzierungssätze entsprechend Artikel 20 (1) NRP-Fonds-VO zur Anwendung (in DE 60 % bzw. 40 % in sogenannten Übergangsregionen<sup>5</sup>).

### *b) Investive Umwelt-, Klima- und Naturschutzmaßnahmen sowie einschlägige flankierende Maßnahmen*

- Für investive „on farm“-Interventionen ist ein nationaler Kofinanzierungssatz von mindestens 30 % (bislang: mindestens 20 %) vorgesehen.
- Für investive „off farm“- und einschlägige flankierende Interventionen kämen wiederum die nationalen Kofinanzierungssätze entsprechend Artikel 20 (1) NRP-Fonds-VO zur Anwendung (in DE 60 % bzw. 40 % in sogenannten Übergangsregionen).

Gleichzeitig entfällt die Möglichkeit, Umschichtungsmittel (nationaler Kofinanzierungssatz: 0 %) als Kofinanzierungsquelle einzusetzen.

Entsprechend des LANA-Auftrags wurde die Analyse der finanziellen Auswirkungen der vorgeschlagenen geänderten nationalen Kofinanzierungssätze in Deutschland auf **Naturschutzmaßnahmen** eingegrenzt. Diese Auswirkungen wurden in einem ersten Schritt (vgl. Punkt a)) auf der Basis der Finanzdaten des GAP-Strategieplans der Bundesrepublik Deutschland für die Förderperiode 2023 - 2027 (Version 6.1 nach dem 3. Änderungsantrag, Stand August 2025) berechnet.

<sup>5</sup> Nach Angabe des Thünen-Instituts (10/2025) ergibt sich daraus für Deutschland auf Bundeslandebene (NUTS 1) ein durchschnittlicher nationaler Kofinanzierungssatz von 53 %. Dieser wurde bei den Berechnungen pauschal verwendet.

Hierzu wurden bei den **flächenbezogenen** Maßnahmen zunächst alle Interventionen (mit Ausnahme der Sektorinterventionen) ermittelt<sup>6</sup>, die im GAP-Strategieplan (auch) dem spezifischen Ziel 6 gemäß Artikel 6 (1) Buchst. f) („Biodiversität“) der VO (EU) 2021/2115 zugeordnet sind<sup>7</sup>. Danach wurde der Kreis der betrachteten Interventionen auf diejenigen mit Naturschutzbezug im engeren Sinne weiter eingegrenzt<sup>8</sup>. Bei den **investiven** Maßnahmen wurde die Teilintervention „Nichtproduktive Investitionen zum Schutz natürlicher Ressourcen“ (EL-0408) zugrunde gelegt, wobei im Zuge der berechneten künftigen Mehraufwendungen einheitlich der durchschnittliche nationale Kofinanzierungssatz von 53 % angewendet wurde, da *ad hoc* eine Differenzierung in „on farm“- und „off farm“-Investitionen nicht möglich war. Bei den **flankierenden** Maßnahmen wurde dagegen auf spezifische Angaben der Länder zurückgegriffen, da die Bezugnahme auf die relevanten Teilinterventionen<sup>9</sup> zu einer (deutlichen) Überschätzung geführt hätte. Auf diese Weise wurden – zunächst getrennt für die flächenbezogenen und investiven/flankierenden Maßnahmen – die Mehraufwendungen ermittelt, die in Deutschland allein zur Aufrechterhaltung des aktuellen Förderniveaus (Status quo) erforderlich wären. Da eine Projektion in die Zukunft ohne Berücksichtigung der Preisentwicklung nicht realistisch wäre, wurde zusätzlich die Einberechnung eines Inflationsausgleichs in Höhe von 2 % p. a. vorgenommen.

Gleichzeitig ist absehbar, dass zum Erhalt der Biodiversität, zur Erfüllung bestehender Verpflichtungen aus Vertragsverletzungsverfahren (VVV) in Bezug auf die aus Sicht der KOM in Deutschland unzureichende Umsetzung von Natura 2000 (VVV „Mähwiesen“, VVV „Vogelschutz“) sowie zur Umsetzung der Anforderungen der W-VO zusätzliche Mittel erforderlich sein werden. Dieser zusätzliche Bedarf wurde in einem zweiten Schritt gesondert betrachtet (vgl. Punkt **b**)).

#### **a) ... bei Aufrechterhaltung des Status quo**

In der aktuellen Förderperiode 2023 - 2027 stehen für **flächenbezogene Maßnahmen, die dem spezifischen Ziel 6 – „Biodiversität“** – in o. g. Sinne **zugeordnet sind** (d. h. ohne Berücksichtigung der gekoppelten Zahlungen und der Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete) in Deutschland insgesamt **8.333,0<sup>10</sup> Mio. Euro** aus der GAP zur Verfügung. Davon entfallen rd. **88 %** (7.347,2 Mio. Euro) auf **EU-Mittel** und rd. **12 %** (985,8 Mio. Euro) auf die **nationale Kofinanzierung<sup>11</sup>**.

Damit ergibt sich pro Jahr ein durchschnittlicher<sup>12</sup> nationaler Kofinanzierungsbetrag in Höhe von

---

<sup>6</sup> Hierfür wurde das vom Bundeslandwirtschaftsministerium bereitgestellte „Dashboard“ („Der GAP-Strategieplan in Zahlen“) verwendet (vgl. <https://www.bmleh.de/DE/themen/landwirtschaft/eu-agrarpolitik-und-foerderung/gap/gap-dashboard.html>).

<sup>7</sup> Das sind: alle Öko-Regelungen (DZ-04, mit Ausnahme von ÖR 2 [„Vielfältige Kulturen im Ackerbau“]), die gekoppelten Zahlungen (DZ-05), die biodiversitätsbezogenen AUKM (EL-0105), der Ökolandbau (EL-0108), die Ausgleichszulage für benachteiligte Gebiete (EL-0201) sowie die Ausgleichszahlungen für Natura 2000 (EL-0301). Nicht in der Berechnung berücksichtigt wurden aus fachlichen Erwägungen DZ-05 und EL-0201.

<sup>8</sup> Berücksichtigt wurden hier nur noch EL-0105 und EL-0301.

<sup>9</sup> Hier: Netzwerke und Kooperationen (EL-0701), Beratung (EL-0801) und Qualifizierung, Demonstration, Wissensaustausch (EL-0802). Da eine Vergleichbarkeit der Relevanz von LEADER (EL-0703) für die Umsetzung von Naturschutzmaßnahmen in den Ländern nicht hergestellt werden konnte, wurde auf die Einbeziehung hierfür entsprechend eingeplanter Mittel gänzlich verzichtet.

<sup>10</sup> Werte sind auf die erste Nachkommastelle gerundet; daher können sich bei Additionen z. T. leichte Abweichungen ergeben.

<sup>11</sup> Umschichtungsmittel sind hier jeweils bereits eingerechnet, d. h. nicht gesondert ausgewiesen.

<sup>12</sup> Hinzuweisen ist darauf, dass die Verwendung jährlicher Durchschnittswerte den mit steigenden Umschichtungssätzen in der aktuellen Förderperiode politisch intendierten Aufwuchspfad nicht angemessen widerspiegelt.

197,2 Mio. Euro bzw. – hochgerechnet auf eine insgesamt siebenjährige Förderperiode – von 1.380,1 Mio. Euro.

Legt man den o. g., aber auf sieben Jahre hochgerechneten Gesamtbetrag zugrunde (11.666,2 Mio. Euro) und wendet hierauf die im KOM-Vorschlag enthaltenen geänderten Kofinanzierungsätze an, ergeben sich folgende Beträge:

- **EU (70 %):** 8.166,4 Mio. Euro bzw. 1.166,6 Mio. Euro durchschnittlich pro Jahr
- **national (30 %):** 3.500,0 Mio. Euro bzw. 500,0 Mio. Euro durchschnittlich pro Jahr

Damit würde die nationale Kofinanzierung, d. h. die Belastung der nationalen Haushalte, gerechnet auf die gesamte Förderperiode, um insgesamt **2.119,8 Mio. Euro** bzw. um **302,8 Mio. Euro** durchschnittlich pro Jahr steigen. Wird zusätzlich eine pauschale Inflationsrate von 2 % p. a. eingerechnet, steigt der nationale Kofinanzierungsbetrag auf **2.340,0 Mio. Euro** bzw. auf **334,3 Mio. Euro** durchschnittlich pro Jahr.

Für flächenbezogene Naturschutzmaßnahmen im engeren Sinne stehen in der aktuellen Förderperiode 2023 - 2027 in Deutschland insgesamt **1.827,5 Mio. Euro** aus der GAP zur Verfügung. Davon entfallen **79 %** (1.445,9 Mio. Euro) auf **EU-Mittel** und **21 %** (381,6 Mio. Euro) auf die **nationale Kofinanzierung**.

Damit ergibt sich pro Jahr ein durchschnittlicher nationaler Kofinanzierungsbetrag in Höhe von 76,3 Mio. Euro bzw. – hochgerechnet auf eine insgesamt siebenjährige Förderperiode – von 534,2 Mio. Euro.

Legt man den o. g., aber auf sieben Jahre hochgerechneten Gesamtbetrag zugrunde (2.558,4 Mio. Euro) und wendet hierauf die im KOM-Vorschlag enthaltenen geänderten Kofinanzierungsätze an, ergeben sich folgende Beträge:

- **EU (70 %):** 1.790,9 Mio. Euro bzw. 255,8 Mio. Euro durchschnittlich pro Jahr
- **national (30 %):** 767,5 Mio. Euro bzw. 109,6 Mio. Euro durchschnittlich pro Jahr

Damit würde die nationale Kofinanzierung, d. h. die Belastung der nationalen Haushalte, gerechnet auf die gesamte Förderperiode, um insgesamt **233,3 Mio. Euro** bzw. um **33,3 Mio. Euro** durchschnittlich pro Jahr steigen. Wird zusätzlich eine pauschale Inflationsrate von 2 % p. a. eingerechnet, steigt der nationale Kofinanzierungsbetrag auf **258,1 Mio. Euro** bzw. auf **36,9 Mio. Euro** durchschnittlich pro Jahr.

Für investive und flankierende Naturschutzmaßnahmen stehen in der aktuellen Förderperiode 2023 - 2027 in Deutschland insgesamt **325,8 Mio. Euro** aus der GAP zur Verfügung. Davon entfallen für beide Maßnahmenkategorien zusammen **75 %** (245,1 Mio. Euro) auf **EU-Mittel** und **25 %** (80,7 Mio. Euro) auf die **nationale Kofinanzierung**.

Damit ergibt sich pro Jahr ein durchschnittlicher nationaler Kofinanzierungsbetrag in Höhe von 16,1 Mio. Euro bzw. – hochgerechnet auf eine insgesamt siebenjährige Förderperiode – von 112,9 Mio. Euro.

Legt man den o. g., aber auf sieben Jahre hochgerechneten Gesamtbetrag zugrunde (456,1 Mio. Euro) und wendet hierauf die im KOM-Vorschlag enthaltenen geänderten Kofinanzierungsätze an, ergeben sich folgende Beträge:

- **EU (47 %):** 214,4 Mio. Euro bzw. 30,6 Mio. Euro durchschnittlich pro Jahr
- **national (53 %):** 241,7 Mio. Euro bzw. 34,5 Mio. Euro durchschnittlich pro Jahr

Damit würde die nationale Kofinanzierung, d. h. die Belastung der nationalen Haushalte, gerechnet auf die gesamte Förderperiode, um insgesamt **128,8 Mio. Euro** bzw. um **18,4 Mio. Euro** durchschnittlich pro Jahr steigen. Wird zusätzlich eine pauschale Inflationsrate von 2 % p. a. eingerechnet, steigt der nationale Kofinanzierungsbetrag auf **142,5 Mio. Euro** bzw. auf **20,4 Mio. Euro** durchschnittlich pro Jahr.

Obwohl die den Berechnungen zugrunde gelegten Annahmen bewusst sehr restriktiv gehalten sind, zeigen die Ergebnisse die erhebliche finanzielle Mehrbelastung auf, die aus der Aufrechterhaltung des aktuellen Förderniveaus resultieren würde.

Tabelle 1: Zusätzlicher nationaler Kofinanzierungsbedarf („Status quo-Szenario“) [Mio. Euro]

Maßnahmen	zusätzl. Kofinanzierungsbedarf		... zzgl. Inflationsausgleich*	
	gesamte FP	Ø pro Jahr	gesamte FP	Ø pro Jahr
<i>flächenbezogen</i>				
- Biodiv 1	2.119,8	302,8	2.340,0	334,3
- Biodiv 2	233,3	33,3	258,1	36,9
investiv (off farm) & flankierend	128,8	18,4	142,5	20,4
<b>Gesamt (Biodiv 1)</b>	<b>2.248,6</b>	<b>321,2</b>	<b>2.482,3</b>	<b>354,6</b>
<b>Gesamt (Biodiv 2)</b>	<b>362,1</b>	<b>51,7</b>	<b>400,6</b>	<b>57,2</b>

2 % p. a.

\**Biodiv 1* als Kurzbezeichnung für den Kofinanzierungssatz, der sich rechnerisch bei biodiversitätsbezogenen Maßnahmen im weiteren Sinne ergibt, *Biodiv 2* für denjenigen bei Naturschutzmaßnahmen im engeren Sinne.

#### **b) ... unter Berücksichtigung des Mittelbedarfs einschließlich der Anforderungen der Wiederherstellungsverordnung (Artikel 4)**

Da, wie erwähnt, das bisherige Förderniveau nicht ausreichen wird, um neuen Anforderungen zur Erreichung der EU-Biodiversitätsziele zu genügen, wurde die von der LANA-Expertengruppe 2025 erstellte Grobabschätzung der Kosten zur Durchführung von Artikel 4 der W-VO hilfsweise herangezogen, um für diese zusätzlichen Bedarfe einen belastbaren Anhaltspunkt zu verwenden. Allerdings ist zu beachten, dass die seinerzeit ermittelte Summe von 1,7 Mrd. Euro/Jahr die für den Naturschutz (im engeren Sinne) *insgesamt* benötigten Mittel – d. h. *einschließlich* der Anforderungen aufgrund der W-VO – umfasst, in die beispielsweise auch Bedarfe für die Umsetzung von Maßnahmen im Wald eingeflossen sind. Um im Vergleich mit dem „Status quo-Szenario“ gemäß Punkt a), das sich ausschließlich auf Maßnahmen im Offenland bezieht, entsprechende Werte zu berücksichtigen, wurden nur die in der Kostenschätzung ermittelten Bedarfe für flächenbezogene Maßnahmen im Offenland (970 Mio. Euro/Jahr), für investive (Artenschutz-)Maßnahmen (160 Mio. Euro/Jahr) sowie für „Gemeinkosten“ als Summe flankierender Maßnahmen (510 Mio. Euro/Jahr) zugrunde gelegt. Zur Berechnung der durch geänderte Kofinanzierungsraten bedingten Mehraufwendungen wurden wiederum die unter Punkt a) ermittelten Kofinanzierungssätze verwendet, wobei bei den flächenbezogenen Maßnahmen der Kofinanzierungssatz für Naturschutzmaßnahmen im engeren Sinne („Biodiv 2“) zur Anwendung kommt.

Tabelle 2 zeigt auf, welche Summen zusätzlich an Kofinanzierungsmitteln aufgebracht werden müssten, wenn der Naturschutz in Deutschland mit GAP-Mitteln bedarfsgerecht finanziert würde.

Tabelle 2: Zusätzlicher nationaler Kofinanzierungsbedarf für Naturschutzmaßnahmen im engeren Sinne („Gesamtbedarfs-Szenario“) [Mio. Euro]

Maßnahmen	zusätzl. Kofinanzierungsbedarf		... zzgl. Inflationsausgleich*	
	gesamte FP	Ø pro Jahr	gesamte FP	Ø pro Jahr
flächenbezogen („Biodiv 2“)	619,3	88,5	630,1	90,0
investiv (off farm)	318,8	54,5	388,5	55,5
flankierend	185,3	26,5	188,5	26,9
<b>Gesamt</b>	<b>1.186,4</b>	<b>169,5</b>	<b>1.207,1</b>	<b>172,4</b>

Zur Erläuterung der Kurzbezeichnung vgl. Tabelle 1.

\*2 % p. a.

### 3. Auswirkungen der künftigen Schutzpraktiken (*protective practices*)

#### Hintergrund (von der KOM vorgeschlagene Änderungen):

Nachfolgeregelung der Konditionalität: „Verantwortungsvolle Betriebsführung“ (*farm stewardship*):

- Es ist eine Beibehaltung der Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) unter Einschluss der Sozialen Konditionalität vorgesehen.
- Als Nachfolgeregelung für die GLÖZ-Standards werden „Schutzpraktiken“ (*protective practices*) ohne quantitative Vorgaben und unter Wegfall von „GLÖZ 1“ vorgeschlagen.
- Es werden Ausnahmen für Kleinerzeuger (von umweltbezogenen GAB und Schutzpraktiken) und den Ökolandbau (für die Schutzpraktiken überwiegend *green by concept*) vorgesehen.
- Die Mitgliedstaaten haben zudem die Möglichkeit, die Schutzpraktiken als Agrarumwelt- und Klimaaktionen anzuerkennen, d. h. sie entsprechend zu honorieren.

Mit den GLÖZ-Standards als Bestandteil der Konditionalität wurde in der aktuellen GAP-Förderperiode 2023 - 2027 die Gewährung von Agrarzahungen stärker mit Umwelt-, Klima- und Biodiversitätsleistungen verknüpft. Für den Naturschutz in der Agrarlandschaft sind folgende GLÖZ-Standards besonders relevant:

- GLÖZ 1      Erhalt von Dauergrünland
- GLÖZ 2      Schutz von Feuchtgebieten und Mooren
- GLÖZ 8      Mindestanteil nichtproduktiver Flächen sowie Beseitigungsverbot von Landschaftselementen
- GLÖZ 9      Dauergrünland in Natura 2000-Gebieten

GLÖZ 1 regelt den Erhalt von Dauergrünland im Verhältnis zur landwirtschaftlichen Fläche ausgehend vom Referenzjahr 2018. Die maximal zulässige Verringerung gegenüber dem Referenzjahr beträgt EU-rechtlich 5 %, in Deutschland 4 %. Diese Regelung hat dazu beigetragen, den Verlust an Dauergrünland in Deutschland deutlich zu begrenzen. Zum Schutz der kohlenstoffreichen Böden in der GLÖZ 2-Kulisse darf darüberhinausgehend beispielsweise Dauergrünland nicht gepflügt werden. GLÖZ 8 bestimmte ursprünglich den Mindestanteil nichtproduktiver Ackerflächen oder Landschaftselemente von 4 % des Ackerlandes auf Ebene des landwirtschaftlichen Betriebs. Damit hätte diese Regelung maßgeblich zur Verbesserung der Biodiversität beitragen sollen. GLÖZ 9 beinhaltet das Verbot der Umwandlung oder des Umpflügens von Dauergrünland,

das als umweltsensibles Dauergrünland in Natura 2000-Gebieten ausgewiesen ist, und dient damit dem Erhalt von Lebensräumen und Arten.

**In der aktuellen Förderperiode** wurde dieser **flächenwirksame Mindestschutz** über die GLÖZ-Standards ohne adäquaten anderweitigen Ersatz **bereits fortlaufend abgesenkt**. Insbesondere die Verpflichtung zur Bereitstellung eines Mindestanteils nicht-produktiver Flächen auf Ackerland als Bestandteil von GLÖZ 8 hatte einen wichtigen Fortschritt zum Schutz der Biodiversität gegenüber den Greening-Verpflichtungen der vorherigen GAP-Förderperiode dargestellt; seine ersatzlose Abschaffung ist daher aus Naturschutzsicht als eine besonders gravierende Verschlechterung zu werten. Auch die nun über das „GAP-Vereinfachungspaket“ (die sogenannte Omnibus III-Verordnung [VO (EU) 2025/2649]) geschaffene Möglichkeit zur Verdoppelung der zulässigen Abnahme des Dauergrünlandanteils auf 10 % (GLÖZ 1) widerspricht einem verlässlichen und nachhaltigen Schutz des Dauergrünlands.

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.

Zusätzlich zu der bereits in der aktuellen Förderperiode zurückgenommenen „Bracheverpflichtung“ als Teil von GLÖZ 8 soll künftig auch der Dauergrünlandschutz gemäß GLÖZ 1 vollständig aufgehoben werden. Damit entfallen zwei der vier bisher wichtigsten GLÖZ-Standards für den Schutz der Biodiversität in der Agrarlandschaft.

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<sup>13</sup> 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<sup>14</sup> belaufen.

Neben der großen finanziellen Zusatzbelastung wäre eine freiwillige Umsetzung als AUKA hinsichtlich der tatsächlichen Gewährleistung eines Mindestschutzes beim Dauergrünland und auf Ackerflächen im bisherigen Umfang mit größerer Unsicherheit verbunden. Denn nach dem Wegfall der „Bracheverpflichtung“ bei GLÖZ 8 wurden im Jahr 2024 über die Öko-Regelung 1a lediglich auf gut 2 % der Ackerflächen Brache- und Blühflächen mit einem Auszahlungsbetrag von etwa 209 Mio. Euro<sup>15</sup> gefördert.

Vor dem Hintergrund der erheblichen finanziellen Mehraufwendungen, die von Bund und Ländern bereits aufgrund der geänderten Kofinanzierungssätze aufgebracht werden müssten, um den Status Quo halten zu können (vgl. Kapitel 2), erscheint die im KOM-Vorschlag für die Mitgliedstaaten eröffnete Option, die (verbleibenden) Schutzpraktiken vergüten zu können, in Deutschland als nicht finanzierbar.

---

<sup>13</sup> Unter Zugrundelegung einer angenommen durchschnittlichen Prämie von 60 Euro/ha und einer gesamten Maßnahmenfläche von 4,7 Mio. ha.

<sup>14</sup> Unter Zugrundelegung einer angenommen durchschnittlichen Prämie von 1.000 Euro/ha und einer gesamten Maßnahmenfläche von 0,47 Mio. ha.

<sup>15</sup> Vgl. [Drucksache 21/910](#).

#### 4. Zusammenfassende Bewertung

Die geplanten Änderungen der GAP bergen ein hohes Risiko, die Rolle des bislang zentralen Finanzierungsinstrumentes für den Naturschutz in der Agrarlandschaft nachhaltig zu schwächen. Denn damit droht nicht nur ein Verlust an finanzieller Schlagkraft, sondern auch eine strategische Verschiebung der Prioritäten, die die Erreichung der europäischen und nationalen Biodiversitätsziele stark gefährden wird.

Die 2023 eingeführten Öko-Regelungen (ÖR) und die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) der Länder haben gezeigt, dass finanzielle Anreize eine hohe Teilnahmebereitschaft der Landnutzenden bewirken können – etwa bei ÖR 5 (Kennarten auf Dauergrünland) oder dem Vertragsnaturschutz. Statt diese Erfolgsfaktoren zu stärken, zielen die aktuellen Vorschläge zum MFR auf eine Kürzung der EU-Mittel und eine Erhöhung des nationalen Kofinanzierungsanteils von bisher (in der 1. Säule) 0 % auf mindestens 30 %, was die Mitgliedstaaten und insbesondere die Länderhaushalte erheblich belasten oder schlicht überfordern würde.

Zudem ist künftig kein verbindliches Mindestbudget („Ringfencing“) mehr für umweltbezogene Zahlungen vorgesehen. Das für die National-regionalen Partnerschaftspläne ausgewiesene Umwelt- und Klimaausgabenziel von 43 % gewährleistet aufgrund der Berechnungsmethode in Kombination mit wenig sachgerecht gewählten Koeffizienten jedenfalls in Bezug auf die GAP keine ausreichende Bereitstellung finanzieller Mittel für die Umsetzung von Umweltmaßnahmen. Parallel erzeugen unklare Grundanforderungen, fehlende Baselines und uneinheitliche Definitionen weitere Planungs- und Rechtsunsicherheiten für die Mitgliedstaaten.

Angesichts der globalen Herausforderungen zum Schutz von Klima und Biodiversität wird die KOM auch ihrer Verantwortung nicht gerecht, wenn sie es den Mitgliedstaaten überlässt, unter von ihr geschaffenen restriktiveren Bedingungen für eine ausreichende Mittelbereitstellung zu sorgen. Gerade im Bereich der Landnutzung können nur durch langfristig verlässliche und wirtschaftlich attraktive Förderinstrumente die gesteckten Umwelt-, Klima- und Biodiversitätsziele erreicht werden. Die geplanten Änderungen gefährden daher im Bereich der GAP unmittelbar die Fortführung bewährter flächenbezogener und investiver Instrumente. Sinkende Mittel würden aber unweigerlich das Angebot an freiwilligen Förderprogrammen reduzieren und folglich zu geringerer Teilnahme führen – mit deutlichen Verlusten für Biodiversität und Klimaschutz, insbesondere in der Agrarlandschaft.

Zudem besteht das Risiko, europarechtliche Anforderungen aus laufenden Vertragsverletzungsverfahren über kooperative Ansätze mit der Land- und Forstwirtschaft nicht mehr erfüllen zu können. Dies hätte nicht nur ökologische, sondern auch finanzielle Konsequenzen durch mögliche Strafzahlungen. Die Durchführung der W-VO sowie die Umsetzung nationaler Biodiversitätsstrategien würde ohne kooperative Ansätze erheblich erschwert werden. Gleichzeitig drohen neue Konfliktlinien zwischen Landwirtschaft und Naturschutz, wenn bewährte Förderinstrumente wegfallen.

Das bisherige System basiert auf einem ausgewogenen Zusammenspiel aus einheitlichen Konditionalitätsanforderungen und der freiwilligen Teilnahme an Agrarumweltprogrammen. Sollten die „Konditionalitätsleistungen“ entfallen und gleichzeitig die verfügbaren Haushaltsmittel sinken, müssten die Mitgliedstaaten vermehrt auf ordnungsrechtliche Vorgaben – etwa zum Schutz von Dauergrünland – zurückgreifen. Dies würde den kooperativen Ansatz des Naturschutzes unterminieren und insbesondere jene Landwirtinnen und Landwirte benachteiligen, die bislang als verlässliche Partner im Naturschutz agiert haben.

Schließlich ist in den vergangenen Jahren die Anzahl an Betrieben, die die Erbringung von Umweltleistungen in ihr Betriebskonzept fest integriert und ausgebaut haben im Vertrauen darauf, sich so zukunftsfest aufzustellen, stetig gewachsen ist. Bricht diese zusätzliche für sie wesentliche Einkommensquelle ganz oder in Teilen weg, ist zu erwarten, dass weitere Betriebe aufgeben und der stattfindende Strukturwandel in der Landwirtschaft zusätzlich angeheizt wird.

## 5. Handlungserfordernisse auf EU-Ebene

Zur Sicherstellung einer wirksamen Finanzierung und von verlässlichen Rahmenbedingungen für Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen im Rahmen der GAP und der NRPP lassen sich folgende zentrale Handlungserfordernisse auf EU-Ebene ableiten, die sich in einer Nachbesserung der KOM-Vorschläge niederschlagen müssen:

### 1. EU-rechtliche Sicherung ausreichender Finanzmittel für Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen

- Ein **verbindliches und auskömmliches Ringfencing** für flächenbezogene Umwelt- und Naturschutzleistungen **in der GAP** ist zwingend erforderlich, das über das bisherige Niveau hinaus die gestiegenen Anforderungen (u. a. aus der W-VO) angemessen berücksichtigen muss.
- Zudem muss auch im **disponiblen Teil der NRPP** ein **verbindliches und auskömmliches Ringfencing** für umwelt- und naturschutzrelevante Maßnahmen gewährleistet sein – insbesondere für **investiven Naturschutz**, die **Gewässerentwicklung** sowie für **Agrarumwelt-Beratung** und **Kooperationen**.

### 2. Hohe EU-Kofinanzierung und Anerkennung von Gemeinwohlleistungen

- Die **bisherigen EU-Finanzierungsanteile (80 - 100 %)** für klima- und umweltbezogene Maßnahmen müssen beibehalten werden.
- Die **Anerkennung der Erbringung von Gemeinwohlleistungen** als landwirtschaftliche Tätigkeit<sup>16</sup> insbesondere in den Bereichen Klima-, Umwelt- und Naturschutz ist unabdingbar.

### 3. Stärkung der ökologischen Mindeststandards

- Die **flächen- und tierbezogenen Zahlungen** sind weiterhin an **EU-weit einheitliche, vereinfachte und zugleich wirksame Mindeststandards (Baseline)** zu knüpfen, die über die rechtlichen EU-Mindeststandards hinausgehen.
- Zur fachlich erforderlichen Baseline zählen insbesondere:
  - der Erhalt von **Feuchtgebieten und Mooren**,
  - der Erhalt von **Landschaftselementen**,

---

<sup>16</sup> Im KOM-Vorschlag ist die Bereitstellung von öffentlichen Gütern als Teil landwirtschaftlicher Tätigkeit nicht mehr vorgesehen. Dies stellt einen erheblichen Rückschritt gegenüber der GAP-Förderperiode 2023 - 2027 dar, da dies die Grundlage für die Ausrichtung der GAP auf das Prinzip „öffentliches Geld für öffentliche Leistungen“ bildet.

- ein **obligatorischer Mindestanteil nicht-produktiver Flächen auf Ackerland** (ehemals GLÖZ 8),
- der **Schutz des Dauergrünlands** gemäß GLÖZ 1 und GLÖZ 9.
- Diese sollten **ohne gesonderte Vergütung als Schutzpraktiken umgesetzt werden**, um Mittel für **gezielte und ambitionierte AUKM** (z. B. Vertragsnaturschutz) bereitzuhalten.

#### **4. Stärkere Nutzung der rein einkommensstützenden Interventionen zur Finanzierung von Umweltleistungen**

- Die EU sollte klarstellen, dass bei der **obligatorischen Differenzierung der degressiven flächenbezogenen Einkommensstützung (DABIS) die Anwendung von Umwelt- und Naturschutzkriterien** oberhalb der Schutzpraktiken möglich ist, damit die DABIS stärker zur Honorierung ökologischer Leistungen genutzt werden kann.
- Die **gekoppelte Einkommensstützung** sollte **gezielt für umwelt- und naturschutzrelevante „Produkte“** gezahlt werden.