

Vorschläge der EU-Kommission zum Mehrjährigen Finanzrahmen und zur Gemeinsamen Agrarpolitik 2028-2034

Zukunftsfähige Landwirtschaft braucht eine starke GAP – Forderungen und Korrekturen zur Verbesserung der Kommissionsvorschläge

10-Punkte-Katalog des Fachausschusses Agrarpolitik des Deutschen Bauernverbandes anlässlich
der Sonder-Agrarministerkonferenz der Länder am 3./4. Dezember 2025 in Brüssel

Europa steht vor großen Herausforderungen: geopolitische Unsicherheiten, steigende Lebenshaltungskosten, Klimawandel, Verlust von Landwirtschaftsflächen und zugleich die Sicherung der Ernährung für über 450 Millionen Menschen in Europa und eine Mitverantwortung für knapp 10 Milliarden Menschen auf der Erde im Jahr 2050. Landwirtschaft und ländliche Räume sind zentrale Pfeiler für Stabilität, Versorgungssicherheit und nachhaltige Entwicklung. Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ist seit Jahrzehnten das wichtigste europäische Instrument, um Einkommen zu sichern, vitale ländlichen Räume zu entwickeln, Wettbewerbsfähigkeit zu stärken sowie besondere Klima- und Umweltleistungen zu erreichen.

Die EU-Kommission hat für die Legislaturperiode 2024-2029 sieben strategische Prioritäten ausgerufen – von nachhaltigem Wohlstand über Sicherheit bis hin zur Stärkung der Demokratie. Für die Land- und Forstwirtschaft und die ländlichen Räume wurden ambitionierte Ziele formuliert: eine Vision für einen wettbewerbsfähigen und krisenfesten Agrarsektor, faire Einkommen, Vereinfachung und Bürokratieabbau, Unterstützung für Familien- und Mehrfamilienbetriebe, Investitionen in Innovation und eine stärkere Wertschätzung für Lebensmittel und Regionen. Die im Juli 2025 von ebenjener EU-Kommission vorgelegten Vorschläge für den Mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) und die GAP ab 2028 bleiben jedoch weit hinter diesen Zusagen zurück.

Die geplanten Kürzungen des GAP-Budgets, die faktische Abschaffung der bewährten Zwei-Säulen-Struktur und die Integration in einen allgemeinen Partnerschaftsfonds je Mitgliedstaat gefährden die europäische Ausrichtung der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Zukunft der Landwirtschaftsbetriebe und den gemeinsamen europäischen Agrarmarkt. Statt Vereinfachung drohen Verunsicherung, Bürokratieaufbau und Wettbewerbsverzerrungen. Für die Landwirtschaft und die ländlichen Räume sind die aktuellen Vorschläge inakzeptabel. Deshalb fordern der DBV und alle Landesbauernverbände gemeinsam mit ihren europäischen Partnern nachdrücklich grundsätzliche und umfassende Korrekturen. Die GAP muss eigenständig bleiben, mit einem inflationsfesten Budget, klaren Zuständigkeiten und praxistauglichen Instrumenten. Sie muss Einkommen sichern, Wettbewerbsfähigkeit stärken und den Beitrag der Landwirtschaft zu Klima- und Umweltzielen attraktiv, einkommenswirksam und ausgewogen honorieren. Darüber hinaus mahnt der DBV an, dass Naturwiederherstellung (Nature Restoration Law, NRL) nicht aus dem GAP-Budget finanzierbar ist. Für grundlegende zusätzliche Anforderungen wie z.B. im Klimaschutz und beim Tierwohl sind hinreichende zusätzliche Ausgleichszahlungen und Finanzierungen erforderlich.

Das im November 2025 veröffentlichte Non-Paper der EU-Kommission mit dem Titel „Vorschläge zu den nationalen und regionalen Partnerschaftsplänen und zur Governance“ sieht keine substanziellen Verbesserungen vor. Nun liegt es in der Verantwortung der Mitgesetzgeber EU-Parlament und Rat, grundsätzliche, richtungsweisende Korrekturen für einen stark und effizient umzusetzenden MFR und eine zukunftsfähige und weiterhin gemeinsame GAP einzuarbeiten und gravierende Fehlentwicklungen durch die Kommissionsvorschläge zu verhindern. Es gilt, die Zukunft der europäischen Landwirtschaft und der ländlichen Räume ohne Strukturbrüche zu sichern. Hierbei setzen die Landwirte auch auf die Kraft und Unterstützung von Bund und Ländern.

DBV-Kernforderungen für eine zukunftsfähige und stabile Gemeinsame Agrarpolitik ab 2028

Der Fachausschuss Agrarpolitik des DBV fordert angesichts der unzureichenden Kommissionsvorschläge, den europäischen Kern, die Finanzkraft und die Ziele der GAP gemäß Artikel 39 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zu bewahren. Dazu richtet er zentrale Forderungen an die Ländervertreter, gegliedert in drei Bereiche:

- *Budget und MFR-Architektur (Punkte 1-4)*
- *Wettbewerbsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit (Punkte 5-8)*
- *Vereinfachung und Bürokratieabbau (Punkte 9-10)*

1. GAP-Budget stärken – Kürzungspläne stoppen.

Die vorgesehenen 294 Mrd. Euro für 2028-2034 bedeuten real eine drastische Kürzung. Um Versorgungssicherheit und Stabilität zu gewährleisten und der Inflation sowie den neuen Herausforderungen Rechnung zu tragen, sind für die GAP 2028-2034 EU-weit mindestens 500 Mrd. Euro für die 1. und 2. Säule erforderlich.

2. Eigenständigkeit der GAP erhalten – Keine Renationalisierung.

Die bewährte Zwei-Säulen-Struktur der GAP muss bestehen bleiben. Der DBV lehnt eine Integration in einen nationalen und regionalen Partnerschaftsplan entschieden ab. Statt komplexer Überbau-Strukturen fordert der DBV unbürokratische, klare GAP-Regelungen, die die Identität der Gemeinsamen Agrarpolitik, die Ziele und die Zuständigkeiten sichern sowie einheitliche Wettbewerbsbedingungen im EU-Binnenmarkt gewährleisten.

3. Zielquote für ländliche Räume (Rural Target) darf nicht Ersatz für die 2. Säule sein.

Das im November von der EU-Kommission vorgeschlagene Mindestziel von 10 % der NRP-Mittel für ländliche Räume (ca. 45 Mrd. Euro) ist ein erstes, wichtiges Signal in die richtige Richtung (NRPP – Nationaler und Regionaler Partnerschaftsplan). Das ersetzt aber nicht den drohenden Wegfall der 2. Säule der GAP (ELER: 96 Mrd. Euro). Die 2. Säule der GAP (ELER) ist unverzichtbar. Sie stärkt Nachhaltigkeit, Resilienz, Investitionen, Innovationen und den Generationenwechsel in der Landwirtschaft und ergänzt die 1. Säule der GAP. Der DBV fordert ein eigenständiges und zweckgebundenes Budget für die 2. Säule der GAP (Ländliche Entwicklung) von mindestens etwa 100 Mrd. Euro. Für die Steuerung und Umsetzung dieser Mittel ist ein eigenes Kapitel „Ländliche Entwicklung“ in der GAP-VO notwendig, mit klaren Zielen und Maßnahmen u.a. für Investitionen, AUKM, Förderung benachteiligter Gebiete, Risikomanagement, Flurneuordnung und Dorferneuerung, Wissenstransfer und LEADER. Ansonsten wird es insbesondere aufgrund der unterschiedlichen Kofinanzierungssätze zu erheblichen Verzerrungen zwischen Maßnahmen sowie zwischen Mitgliedstaaten und Regionen kommen.

4. Klare Zuständigkeiten und Planungssicherheit für die GAP gewährleisten.

Alle land- und forstwirtschaftlichen Maßnahmen müssen eindeutig der GAP und der Gemeinsamen Marktordnung (GMO) zugeordnet werden. Eine Fragmentierung auf weitere Verordnungen (u.a. NRP-VO, Leistungsrahmen-VO, GMO-VO, GAP-VO, Schulprogramm-VO) wird abgelehnt. Budgetallokationen, Finanzierungssätze, landwirtschaftliche Begriffsbestimmungen, Maßnahmen sowie die damit verbundenen Regelungs- und Entscheidungsstrukturen (Governance) müssen zwingend Bestandteile der GAP-VO sein – und nicht der NRP-VO. Der DBV fordert, dass alle Regelungen in Bezug auf Landwirtschaft, Landwirte und

ländliche Entwicklung eindeutig der GAP zugeordnet sowie im Rat und im EU-Parlament von den zuständigen Gremien verhandelt werden. Langfristige Stabilität für die GAP 2028-2034 und damit ein für die Land- und Forstwirte kalkulierbarer Rahmen, ohne ständige Nachsteuerungen, sind notwendig, um Investitionen und Wettbewerbsfähigkeit zu sichern. Ferner muss seitens der EU der Wechsel von einem missbrauchensgeprägten Kontrollsystem hin zu einem modernen Verwaltungs- und Kommunikationssystem mit praxisnahen Bagatellregelungen, angemessenen Toleranzen, erweiterten Ermessensspielräumen und einheitlicher IT-Infrastruktur ausgehen.

5. Einkommenswirksamkeit der GAP-Instrumente stärken.

Die Maßnahmen in der GAP ab 2028 müssen für alle Betriebe eine Verbesserung und gezielte Stärkung der Einkommen zur Folge haben – unabhängig von Größe, Rechtsform oder Produktionsrichtung. Begriffe wie „Einkommensstützung“ oder „Einkommensgrundstützung“ werden den Leistungen der Landwirtschaft für die europäische Ernährungssicherung unter hohen europäischen Standards nicht gerecht. Jede einzelne europäische Regelung und Intervention muss sich künftig daran messen lassen, ob GAP-Maßnahmen einen deutlichen, finanziellen Anreiz bieten und diese eine *positive* Einkommenswirkung bei den Landwirten entfalten. Allen voran fordert der DBV eine einkommenswirksame und verlässliche Basiszahlung sowie eine Stärkung der Junglandwirteförderung und Fortführung der Umverteilungsprämie. Gleichzeitig müssen die Grundanforderungen an die Betriebsführung und die sog. Schutzpraktiken (Anhang I GAP-VO) praxistauglich sowie einfach umsetzbar sein und dürfen die wirtschaftliche Attraktivität der GAP-Maßnahmen nicht in Frage stellen.

6. Keine verpflichtende Degression und Kappung – Umverteilungsprämie fortführen.

Obligatorische Degression und Kappung lehnt der DBV entschieden ab, da sie mit pauschalen Eingriffen Beschäftigung, Kooperationen und Investitionen gefährden. Stattdessen muss die Umverteilungsprämie (Erste-Hektare-Zuschlag) als zentrales Instrument für Familien- und Mehrfamilienbetrieben fortgeführt werden. Einkommenswirksame Basiszahlungen müssen allen aktiven Betrieben für jeden Hektar offenstehen – ohne Bedürftigkeitsprüfung, Einkommensnachweise oder Altersgrenzen.

7. Faire Wettbewerbsbedingungen sichern – Bei gekoppelten Zahlungen Maß halten.

Die GAP darf nicht einseitig durch ideologische Vorgaben oder nationale Sonderwege verzerrt werden. Der DBV fordert eine gleiche Behandlung aller Betriebsformen und -größen, ohne einseitige Bevorzugung einzelner Produktionsrichtungen. Von der GAP ab 2028 erwarten die Landwirte eine Stärkung der unternehmerischen Freiheitsgrade. Bei gekoppelten Direktzahlungen ist Maß zu halten: Das bedeutet keine Ausweitung über das bisherige Niveau – national und auf europäischer Ebene – hinaus und verbindliche Leitplanken gegen Wettbewerbsverzerrungen. Das GAP-Ziel „**Wettbewerbsfähigkeit** der deutschen und europäischen **Landwirtschaft**“ muss umgesetzt werden, was auch einen effektiven Außenschutz für die europäische Landwirtschaft beinhaltet. Standards und Auflagen der GAP dürfen die europäischen Landwirte nicht benachteiligen, auch nicht die deutschen Landwirte in der nationalen Umsetzung.

8. Investitionen entscheidend für Wettbewerbsfähigkeit – Kluges Risikomanagement gefordert.

Investitionen zur Verbesserung der Produktionsbedingungen und Innovationen sind entscheidend für die Wettbewerbsfähigkeit und Zukunftsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe. Der DBV lehnt es ab, diese Investitionsförderung künftig an staatliche Reformen zu knüpfen. Zudem fordert der DBV, dass Wissensaustausch, Innovation und Kooperation aus dem gesicherten, zweckgebundenen GAP-Budget finanziert werden. Dieses Budget muss für die genannten Maßnahmen und für höhere Standards über das vorgeschlagene Agrarbudget hinaus aufgestockt werden.

Eine Stärkung des Risikomanagements gelingt nicht durch verpflichtende EU-Vorgaben, sondern nur durch ein insgesamt deutlich gestärktes Agrarbudget und einen geeigneten Gestaltungsrahmen der EU. Die Mitgliedstaaten bzw. Regionen stehen in der Verantwortung, im Einklang mit dem EU-Binnenmarkt geeignete Risikomanagementinstrumente auszugestalten. Landwirte müssen eigenverantwortlich über ihre Betriebsstrategien entscheiden und aus einem konzentrierten Mix an Maßnahmen zur Verbesserung der Widerstandsfähigkeit ihrer Betriebe wählen können.

9. Konditionalitäten abbauen – Soziale Konditionalität streichen – Freiwillige Ansätze stärken.

„Farm Stewardship“ (sog. Betrieblicher Verpflichtungsrahmen) würde faktisch eine Fortsetzung der erweiterten Konditionalität mit zusätzlicher Renationalisierung bedeuten. Der DBV fordert einen grundsätzlichen Abbau von Konditionalitäten, insbesondere da die Politik auf allen Ebenen für Vereinfachungen sowie Entlastungen plädiert und um mehr Einkommenswirkung der GAP zu ermöglichen. Praktisch erforderliche Ausnahmen müssen zudem für alle Betriebsformen und -größen gleichermaßen gelten – ohne Bevorzugung oder Diskriminierung. Ein klares Nein des DBV: Die geplante Einführung des DNSH-Prinzips („Do No Significant Harm“ – „Keinen erheblichen Schaden anrichten“) für Umwelt- und Klimabelange passt nicht in eine Zeit, in der die Land- und Forstwirtschaft bereits viele freiwillige Umwelt- und Klimamaßnahmen umsetzen. Art. 3 der GAP-VO ist anzupassen: Statt starrer Vorgaben für obligatorische Schutzpraktiken (Anhang I GAP-VO) muss den Mitgliedstaaten ein freiwilliger Katalog zur Verfügung stehen, aus dem sie nationale Strukturen und Maßnahmen gestalten können. Hierfür sollten im EU-Recht praxistaugliche Toleranzen eingeräumt werden, um unverhältnismäßige Sanktionen bei marginalen Fehlern zu verhindern und so Prozesse für Landwirte und Verwaltungen zu verschlanken. Die soziale Konditionalität erzeugt unverhältnismäßige Bürokratie ohne substanziellen Mehrwert und muss in Art. 3 sowie Anhang I Teil B ersatzlos gestrichen werden.

Bei den freiwilligen Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen in Art. 10 lässt der Kommissionsvorschlag völlig offen, wie die Struktur und Maßnahmen künftig deutlich attraktiver gestaltet werden, sodass sie zu einem soliden Betriebszweig entwickelt werden können, und zwar auch in Gunstregionen. Hier muss der Mechanismus für finanzielle Anreizkomponenten verbindlich aufgenommen werden. Gesellschaftliche Zusatzleistungen zu erbringen, muss für Landwirte profitabel und praktikabel sein. Umgekehrt ist langfristig eine hinreichende gesellschaftliche Zahlungsbereitschaft gefordert und praktisch einzusetzen. Dies erfordert budgetär einen klaren und verlässlichen EU-Rahmen, der im aktuellen Kommissionsvorschlag völlig fehlt. Anstatt EU-seitig verpflichtende Maßnahmen für extensive Tierhaltung und ökologische Landwirtschaft vorzugeben, müssen den Mitgliedstaaten und Regionen praxisgerechte Spielräume sowie wirtschaftlich tragfähige Anreize über die Erstattung von Kosten und Erlösrückgängen hinaus gegeben werden. Anforderungen, wie z.B. die pflichtmäßige Erstellung von Übergangsplänen, bauen neue Verwaltungs- und Kontrollbürokratien auf und halten Landwirte von der Umsetzung freiwilliger Maßnahmen ab.

10. Definition **„Aktiver Landwirt“** vereinfachen – ohne neue Hürden.

EU-Agrarzahlungen müssen allen aktiven Bewirtschaftern landwirtschaftlicher Flächen gewährt werden – unabhängig von Betriebsform und -größe und ohne Einkommensnachweise, Bedürftigkeitsprüfung, Altersgrenzen oder zusätzlicher Hürden. Das entscheidende Kriterium muss die aktive Bewirtschaftung von landwirtschaftlichen Flächen bleiben. Diversifizierte Betriebe dürfen nicht benachteiligt und vielfältige Unternehmensstrukturen nicht pauschal als ein Betriebsinhaber zusammengefasst werden. Die Prüfung des **„aktiven Landwirts“** ist insgesamt zu verschlanken und auf das notwendige Mindestmaß zu reduzieren. Das Anerkennungsverfahren über die Zugehörigkeiten zur Berufsgenossenschaft, wie sie z.B. in Deutschland für die verschiedenen Tätigkeiten und Formen landwirtschaftlicher Betriebe relevant sind, muss in der Umsetzung ausreichen.