

Stellungnahme

Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) e.V.

Hamm/Berlin, 12.03.2026

zur nationalen Umsetzung des 3. „GAP-Vereinfachungspaketes“

(Änderung der Verordnung (EU) 2021/2115 in Bezug auf das Konditionalitätssystem, Interventionskategorien in Form von Direktzahlungen, Interventionskategorien in bestimmten Sektoren und zur Entwicklung des ländlichen Raums und jährliche Leistungsberichte sowie zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/2116 in Bezug auf Aussetzungen von Zahlungen, den jährlichen Leistungsabschluss sowie Kontrollen und Sanktionen)

Die Arbeitsgemeinschaft bäuerliche Landwirtschaft (AbL) unterstützt das Bestreben nach einer Reduzierung und Vermeidung bürokratischer Belastungen für Bäuerinnen und Bauern und der Verwaltung im Grundsatz ausdrücklich. Das 3. „GAP-Vereinfachungspaket“ innerhalb der laufenden Förderperiode enthält in vielen Punkten jedoch abermals eine massive Absenkung ökologischer Mindeststandards für den Erhalt von Fördermitteln (GLÖZ) anstelle einer tatsächlichen Vereinfachung. Nach der Abschaffung der Verpflichtung zur Bereitstellung von Flächen zum Artenschutz im 1. „GAP-Vereinfachungspaket“ (GLÖZ 8) sowie der Aufweichung weiterer wichtiger Mindeststandards, etwa zur Diversifizierung des Ackerbaus (GLÖZ 7), enthält das 3. „GAP-Vereinfachungspaket“ nun vor allem **Lockerungen des bestehenden Grünlandsschutzes (GLÖZ 1)**. Eine verpflichtende Ausweitung anreizbasierter Instrumente zum Erreichen der Ziele im Umwelt-, Klima-, und Tierschutz (Öko-Regelungen) sieht auch das 3. „GAP-Vereinfachungspaket“ jedoch erneut nicht vor.

In ihrer Vision zur Zukunft der Landwirtschaft und Ernährung kündigte die EU-Kommission an, zukünftig stärker auf „Anreize statt Verbote“ setzen zu wollen. Dies haben auch der Strategische Dialog auf EU-Ebene und die Zukunftskommission Landwirtschaft in Deutschland (ZKL) empfohlen. Auch die Bundesregierung, und der zuständige Bundesminister Alois Rainer, haben sich die Agenda „Anreize statt Verbote“ ins Stammbuch geschrieben. **Die Rücknahme von Standards ohne eine Ausweitung von Anreizen konterkariert den angeblich neuen Weg der „Anreize statt Verbote“ jedoch und macht das Bestreben unglaubwürdig.** Mehr noch: gerade in Zeiten knapper werdender finanzieller Ressourcen der öffentlichen Hand läuft die GAP Gefahr, ihre gesellschaftliche Legitimation zu verlieren. Die Vorschläge der EU-Kommission für den EU-Haushalt und die GAP von 2028 bis 2034 sowie die darüber geführte öffentliche Debatte zeigen diese Entwicklung bereits deutlich.

Erst die europaweite Implementierung des Schutzes von Grünland im Zuge der Reform der GAP im Jahr 2013 hat dafür gesorgt, dass der Rückgang des Grünlandes gestoppt wurde. Innerhalb der Förderung der GAP warn die Grünlandwirtschaft und die Tierhaltung über lange Zeit stark benachteiligt, und sind es zum Teil noch immer. Dabei hat gerade die Haltung von Wiederkäuern auf Grünland einen hohen Wert für den Umwelt-, Klima-, und Tierschutz sowie für attraktive

Kulturlandschaften. Die mangelnde Wirtschaftlichkeit der Haltung von Kühen, Schafen und Ziegen auf Grünland darf kein Grund dafür sein, Grünland vermehrt in Ackerland umzuwandeln. Stattdessen muss die derzeitige Situation Ansporn sein, Grünlandbetriebe wirtschaftlich stärker zu fördern und ihre Stellung am Markt zu verbessern. **Die Umsetzung der bereits beschlossenen Öko-Regelung für die Weidehaltung von Milchkühen und eine Umsetzung der Vertragspflicht für Milch ohne nationale Ausnahmen** sind hierfür richtige erste Schritte.

Die AbL nimmt zu den einzelnen Punkten des „3. Vereinfachungspaketes“ in Bezug auf die nationale Umsetzung in Deutschland wie folgt Stellung:

1. Schutz des Grünlandes sicherstellen – nicht schleifen

Zur Lockerung von GLÖZ 1: Das „3. Vereinfachungspaket“ sieht vor, dass sich der Anteil des Grünlandes innerhalb einer Region eines EU-Mitgliedstaates im Vergleich zum Referenzjahr 2018 um max. 10 Prozent reduzieren darf. Bisher galt eine Höchstgrenze von max. 5 Prozent. Als zentraler Grund für diese Ausweitung hat die EU-Kommission in Ihrem Vorschlag die mangelnde Wirtschaftlichkeit der Tierhaltung auf Grünland genannt. Die Mitgliedstaaten können landwirtschaftlichen Betrieben daher, wenn sie den Spielraum ausnutzen, die Möglichkeit geben, mehr Grünland als bisher ohne Sanktionen umzubereiten.

Da die angesprochene Lockerung von GLÖZ 1 für die EU-Mitgliedstaaten als maximaler Rahmen verpflichtend ist, hat die Bundesregierung dies insoweit umzusetzen. In bereits vom Bundesministerium für Ernährung, Landwirtschaft und Heimat (BMELH) durchgeführten Verbändeanhörungen zum „3. Vereinfachungspaket“ hat dieses zudem darauf verwiesen, dass in Deutschland durch die Ausweitung nicht die Gefahr eines erhöhten Umbruchs bestehe, da sich die Reduktion des Grünlandes aktuell deutlich unter der bisherigen Vorgabe von GLÖZ 1 bewege. Zudem sei Grünland in den einzelnen Bundesländern wirksam geschützt.

Die AbL weist auf die europäische Dimension der Lockerung von GLÖZ 1 hin. Eine Überschlagsrechnung der AbL zeigt, dass die Aufweichung von GLÖZ 1 in der EU das Potenzial besitzt, rund **125 Mio. Tonnen zusätzliches CO₂ freizusetzen** (Berechnung s. Anlage). Diese Menge entspricht grob den gesamten Treibhausgasemissionen des Landes Tschechien im Jahr 2023. Zudem scheinen einige Bundesländer in Deutschland die Aufweichung von GLÖZ 1 auf EU-Ebene ihrerseits zum Anlass zu nehmen, ihren bestehenden Grünlandschutz unter dem Hinweis auf die Notwendigkeit der „Harmonisierung“ von Regelungen ebenfalls zu schleifen. Auch wenn Deutschland den in GLÖZ 1 gegebenen Spielraum aktuell nicht „ausschöpft“, besteht somit die konkrete Gefahr, dass die Lockerung von GLÖZ 1 genau hierzu letztlich führt.

Mit sehr großer Sorge blickt die AbL im Zusammenhang mit dem Grünlandschutz auf die Vorschläge der EU-Kommission für die GAP ab 2028. Diese sehen innerhalb des „Farm Stewardship“ (bisher Konditionalität) keinen verpflichtenden und flächendeckenden Grünlandschutz für die Mitgliedstaaten der EU mehr vor. Es entsteht somit der Eindruck, dass die jetzige Lockerung von GLÖZ 1 nur ein Vorbote für ein generelles Ende des europäischen Schutzes von Grünland ist. Die AbL weist im Zusammenhang mit der drohenden Streichung von GLÖZ 1 in der GAP ab 2028 darauf hin, dass GLÖZ 1 nicht nur den Schutz des Grünlandes selbst, sondern auch das bundesweite Monitoring sicherstellt.

- **Die AbL fordert die Bundesregierung auf, die bisherigen Regelungen zum Erhalt des Dauergrünlands nicht zu lockern und insbesondere die Schwelle für den Stopp von Umbruch-Genehmigungen nach § 8 GAPKondG bei 4 % Abnahme des Dauergrünlandanteils in einer Region beizubehalten.**
- **Die Bundesländer dürfen die Lockerung des Dauergrünlandsschutzes in GLÖZ 1 auf EU-Ebene nicht zum Anlass nehmen, den Schutz von Dauergrünland ihrerseits zu lockern.**
- **Der mangelnden Wirtschaftlichkeit von Tierhaltung auf Grünland muss durch eine Ausweitung von Förderangeboten (z.B. Öko-Regelung Weidehaltung) und eine Stärkung von Bäuerinnen und Bauern am Markt begegnet werden – nicht durch eine Ausweitung des Umbruchs.**
- **Auch in der GAP ab 2028 muss auf EU-Ebene zwingend weiterhin ein flächendeckender Grünlandsschutz festgeschrieben werden.**

Zur Stichtagsregelung: Das „3. Vereinfachungspaket“ schafft für die EU-Mitgliedstaaten in der nationalen Umsetzung die Möglichkeit festzulegen, ob Grasland nach fünf oder nach sieben Jahren, in denen die Fläche nicht Bestandteil der Fruchtfolge oder nicht umgepflügt worden ist, zu Dauergrünland wird. Diese Regelung wird in der Praxis als Gebot zum Umbruch verstanden, um den Ackerstatus zu sichern. Überdies können die EU-Mitgliedstaaten eine Regelung umsetzen, wonach Flächen die am 01.01.2026 als Ackerland galten auch nach Ablauf von 5 oder 7 Jahren als Ackerland gelten, auch wenn diese nicht umgebrochen werden. Die Möglichkeit des freiwilligen Anlegens von Dauergrünland bleibt hiervon unberührt.

Die AbL begrüßt aus praktischer Perspektive den Wegfall des Umbruchgebotes auf EU-Ebene im Grundsatz ausdrücklich und spricht sich für dessen nationale Umsetzung aus. Der Umbruch von Grünland zum Erhalt des Ackerstatus ist weder aus praktischer noch aus naturschutzfachlicher Hinsicht sinnvoll. Die AbL verweist gleichzeitig darauf, dass für Grünland welches nach 2021 entstanden ist bereits eine Stichtagsregelung existiert. Viele unnötige Grünlandumbrüche gehen daher offenbar nicht auf eine unzureichende Rechtslage zurück, sondern begründen sich vielmehr in einer entsprechenden Beratung. Und: Die Umsetzung einer Stichtagsregelung wird voraussichtlich zur Folge haben, dass in Deutschland kein zusätzliches Grünland hinzugewonnen wird, während ein Umbruch innerhalb des gegebenen Rahmens weiterhin möglich ist.

- **Die AbL spricht sich für die Umsetzung einer Stichtagsregelung aus, wenn gleichzeitig sichergestellt wird, dass diese so umgesetzt wird, dass sich der Anteil des Dauergrünlandes an der landwirtschaftlichen Nutzfläche nicht verringert.**

2. Mindestschutz von Moorflächen sicherstellen - nicht fördern

Die Mitgliedstaaten haben zukünftig die Möglichkeit, den in GLÖZ 2 verankerten Mindestschutz von Moorflächen und Feuchtgebieten zusätzlich zu fördern. Bisher galten hingegen alle GLÖZ-Anforderungen als Baseline für die Förderung. Alle Maßnahmen die gefördert wurden, mussten diese Baseline im Anspruchsniveau überschreiten. Das „3. Vereinfachungspaket“ sieht für GLÖZ 2 nun eine flexiblere Handhabung durch die Mitgliedsstaaten vor. Kurz: Was bei GLÖZ 2 bislang mindestens

eingehalten werden musste, um überhaupt Fördergelder zu bekommen, soll zukünftig bereits zusätzlich förderfähig sein. Sollte sich die Bundesregierung dafür entscheiden von dieser Möglichkeit Gebrauch zu machen, bedeutet dies konkret, dass in den GLÖZ 2 Kulissen für die z.B. die GLÖZ 2-Standarts, dass Grünland nicht umgebrochen und Ackerland nicht tiefer als 30 cm gepflügt werden darf, zukünftig Fördermittel aus den Öko-Regelungen oder den AUKM verausgabt werden können.

Die AbL unterstützt die Förderung von landwirtschaftlichen Betrieben, deren Flächen in Mooren und Feuchtgebieten liegen, und die ihre Bewirtschaftung so anpassen, dass diese Flächen stärker als bisher wiedervernässt werden können, ausdrücklich. Die Wiedervernässung von Mooren und Feuchtgebieten ist ein zentraler Hebel für den gerade aus landwirtschaftlicher Perspektive so wichtigen Klimaschutz. Landwirtschaftliche Betriebe, die auf Mooren und Feuchtgebieten wirtschaften, müssen bei der Mammutaufgabe der Wiedervernässung dringend wirtschaftlich und konzeptuell unterstützt werden. Dies schließt die Entwicklung von Märkten explizit mit ein. Eine nationale Umsetzung der Förderung der Mindeststandards innerhalb von GLÖZ 2 lehnt die AbL dennoch ab.

Die Vorgaben von GLÖZ 2 stellen aus Sicht der AbL einen Mindeststandard dar, der der guten bäuerlichen Praxis entspricht und der daher nicht gefördert werden sollte. Eine Ausweitung der bestehenden Angebote innerhalb der Öko-Regelungen oder AUKM würde zudem erhebliche Mittel binden, ohne dass sich an der ökologischen Wirksamkeit der GAP im Vergleich zum Status quo etwas ändert. Ohne zusätzliches GAP-Budget würden solche umfassenden zusätzlichen Förderangebote zudem auf Kosten bereits bestehender Öko-Regelungen und AUKM gehen.

- **Keine zusätzliche Förderung der bestehenden Mindeststandards von GLÖZ 2.**

3. Kleinerzeuger-Regelung auch in Deutschland umsetzen

Mit Verabschiedung des „3. Vereinfachungspaket“ auf EU-Ebene hat sich die maximale Prämienhöhe der Kleinerzeuger-Regelung von bisher max. 1250 €/Betrieb auf zukünftig max. 3000 €/Betrieb erhöht. Die Umsetzung der Kleinerzeugerregelung bleibt für die Mitgliedsstaaten aber auch weiterhin freiwillig, wobei die Vorschläge der EU-Kommission für die GAP ab 2028 vorsehen, dass die Kleinerzeuger-Regelung von allen EU-Mitgliedstaaten zukünftig verpflichtend angeboten werden muss.

Die Kleinerzeuger-Regelung ist eine für die Betriebe optionale Pauschalzahlung für die Einkommensstützung mit stark vereinfachter Antragstellung. Sie wird bislang nur in Bulgarien, Tschechien, Lettland, Malta und Portugal angewendet. Ihre Wirksamkeit bzgl. der Unterstützung gerader kleinerer Betriebe - wie sie in der Vergangenheit im Zusammenhang mit dem „3. Vereinfachungspaket“ gerade von der EU-Kommission vielfach postuliert wurde - ist bislang entsprechend gering und kann eine Ausweitung der Umverteilungsprämie und eine Staffelung anderer GAP-Instrumente wie der Einkommensgrundstützung (Basisprämie) oder der Öko-Regelungen keinesfalls ersetzen.

Die AbL betrachtet die Kleinerzeuger-Regelung als sinnvolles und bürokratiearmes Instrument zur Unterstützung von besonders kleinen landwirtschaftlichen Betrieben z.B. im Gemüsebau. Für viele Betriebe in diesem Segment lohnt sich eine Antragstellung in der GAP bisher nicht oder steht in keinem Verhältnis zum Aufwand. Dabei leisten Konzepte wie z.B. die Solidarische Landwirtschaft im

Gemüsebau einen wertvollen Beitrag zur Verbindung von Landwirtschaft und Gesellschaft, der über die reine Lebensmittelproduktion hinausgeht.

- **Die Bundesregierung muss die Anhebung der Prämie für die Kleinerzeugerregelung auf EU-Ebene zum Anlass nehmen, diese endlich auch in Deutschland anzubieten.**

4. Gute bäuerliche Praxis auch im Öko-Landbau sicherstellen

Nachdem Betriebe, die nach der EU-Öko-Verordnung wirtschaften, bereits im Zuge des „2. Vereinfachungspaketes“ von den Mitgliedstaaten im Rahmen spezifischer Ausnahmen von einigen GLÖZ-Standards ausgenommen werden konnten, werden Biobetriebe im Zuge des „3. Vereinfachungspaketes“ nun von einer weiteren großen Anzahl der bestehenden ökologischen Mindeststandards (GLÖZ 1,3,4,5,6) befreit. Die Entscheidung ob auch Betriebe, die sich in Umstellung in den Ökolandbau befinden, ebenfalls befreit werden sollen, liegt wiederum in der Entscheidung der einzelnen Mitgliedstaaten.

Die AbL sieht insbesondere in der Befreiung von Betrieben des ökologischen Landbaus von GLÖZ 1 eine große Gefahr. Für Betriebe mit viel Grünland kann es sich lohnen auf Bio umzustellen oder Flächen an Biobetriebe zu verpachten, um dieses umbrechen zu dürfen. Nach dem Umbruch kann dann wiederum auf konventionelle Wirtschaftsweise rückumgestellt werden wenn hierfür keine Vorkehrungen getroffen werden. Alleine die Wertsteigerung des Bodens würde diesen Aufwand bei viel Grünland sehr wahrscheinlich deutlich rechtfertigen. Eine Umsetzung der Befreiung von GLÖZ-Standards für Betriebe, die sich in Umstellung auf ökologische Wirtschaftsweise befinden, würde die Gefahr von Missbrauch nochmals deutlich erhöhen. Nicht zuletzt muss der Grünlanderhalt aus Sicht der AbL für Betriebe des ökologischen Landbaus sowie für die konventionelle Landwirtschaft gleichermaßen Gültigkeit haben. Eine Umstellung auf Öko-Landbau kann den gesellschaftlichen und ökologischen Wert des Grünlanderhalts aus Sicht der AbL nicht ersetzen.

- **Die Bundesregierung sollte von der Befreiung von GLÖZ-Standards für Betriebe, die sich in Umstellung auf Öko-Landbau befinden, keinen Gebrauch machen.**

5. Vereinfachung über das „3. Vereinfachungspaketes“ hinaus

Das Kernproblem des bürokratischen Aufwandes für viele landwirtschaftliche Betriebe im Zusammenhang mit der GAP liegt aus Sicht der AbL insbesondere auf der Umsetzungsebene. So müssen bei der Beantragung von Fördermitteln in der GAP vielfach dieselben Daten angegeben werden, die in anderen Zusammenhängen bereits abgefragt werden. Die Benutzeroberflächen des Gemeinsamen Antrags sind zudem oft weder intuitiv gestaltet noch fehlertolerant, sondern vielfach so komplex, dass häufig die Hinzuziehung von externer Beratung als notwendig empfunden wird.

Ob ein Förderangebot für eine Maßnahme des Umwelt-, Klima- oder Tierschutzes aus der 1. Säule oder der 2. Säule der GAP stammt, ist aus praktischer Perspektive zweitrangig. Trotzdem sind die landwirtschaftlichen Betriebe vielfach mit vollkommen unterschiedlichen Antragsformularen konfrontiert. Und das, obwohl es gerade für die Kombination von Maßnahmen aus beiden Säulen wichtig wäre, gerade diese im Zuge der Antragstellung gemeinsam abzubilden. Nicht einmal die zu erwartende, die maximale oder die minimal Prämienhöhe einzelner Maßnahmen oder des Gesamtbetriebes kann dem Antragssystem bislang entnommen werden. Mehr noch: Betriebe, die

besonders viele Öko-Regelungen und AUKM umsetzen, unterliegen einem besonders hohen Kontroll- und Sanktionsrisiko, anstatt für ihr Engagement besonders honoriert zu werden.

- **Es braucht dringend eine einheitliche und bürokratiearme Umsetzung der Antragsstellung, bei der die zu erwartende Prämienhöhe bereits im Zuge der Antragstellung abgebildet ist.**
- **Die Förderangebote der 1. und 2. Säule müssen auf Antragsebene zusammengeführt und kohärent aufeinander abgestimmt werden.**
- **Es muss ein Mechanismus geschaffen werden, der sicherstellt, dass sich die Inanspruchnahme zahlreicher Förderangebote für die betreffenden Betriebe wirtschaftlich lohnt, ohne ihren bürokratischen Aufwand unverhältnismäßig zu erhöhen**

Die AbL verweist abschließend auch auf die Vorschläge und Stellungnahmen der Verbände-Plattform zur GAP nach 2027 und zum MFR:

- Stellungnahme der Verbände-Plattform zu den Vorschlägen der EU-Kommission zur kommenden Reform der GAP: [Notwendige Nachbesserungen der Vorschläge der EU-Kommission für die GAP nach 2027](#)
- Stellungnahme der Verbände-Plattform zur Vision der EU-Kommission zur Landwirtschaft und zum MFR: [Gemeinsam Qualitätsproduktion wettbewerbsfähig machen – Ernährung krisenfest sichern!](#)
- Stellungnahme der Verbände-Plattform zur GAP nach 2027: [Zukunft Gestalten – Gemeinsam für eine krisenfeste, ökologischere und gerechte Landwirtschaft und Agrarpolitik.](#)

Anlage

Berechnung zur Freisetzung von CO₂ bei Lockerung von GLÖZ 1

	Angabe	Wert	Maßeinheit	Quelle u. Info
Dauergrünlandfläche Europäische Union - 27 Länder (in 2020)		45.642.590	ha	Eurostat
5 Prozent (zusätzlicher Umbruch GLÖZ1 von 5% auf 10%)		2.282.130	ha	
Abschlag für nicht umbruchfähige Flächen (Schutzkulissen, Hanglagen etc.)		20	Prozent	Annahme pauschal
Potenziell umbruchfähige Dauergrünlandfläche		1.825.704	ha	
Freisetzung CO ₂ je ha Umbruchfläche - pro Jahr über 20 Jahre		3,45	Tonnen CO ₂ /ha	Ökoinstitut
Freisetzung CO ₂ je ha Umbruchfläche - gesamt		69	Tonnen CO ₂ /ha	
Potenzielle Gesamtfreisetzung		125.973.548	Tonnen CO₂	entspricht den Gesamten Emissionen Tschechiens im Jahr 2023, EU-Parlament
Potenzielle Gesamtfreisetzung ohne Abschlag		157.466.936	Tonnen CO ₂	

Quellen:

Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ef_lus_pegrass/default/table?lang=de

Ökoinstitut: <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Verbesserung-Beitrag-GAP-Klimaschutz-EU.pdf>

EU-Parlament: <https://www.europarl.europa.eu/topics/de/article/20180301STO98928/treibhausgasemissionen-nach-landern-und-sektoren-infografik>