

Gemeinsame Agrarpolitik

Reformrunde – wenig ambitioniert

Die Vorschläge der EU-Kommission zum neuen mehrjährigen Finanzrahmen läuten auch eine neue Reformrunde für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) ein. Die Vorschläge beinhalten allerdings eher eine „Neuordnung“ der Finanzarchitektur der GAP als die Behandlung zentraler Zukunftsthemen wie eine bessere Verzahnung der GAP mit der Ernährungspolitik, der Tierschutzpolitik oder der Biodiversitäts- und Naturschutzpolitik. Konkret hat die EU-Kommission im Juli 2025 folgendes für den Zeitraum 2028 bis 2034 vorgeschlagen:

- Abkehr von der 2-Säulen-Struktur¹ mit eigenständigem Budget, stattdessen Integration vieler verschiedener Finanzinstrumente u. a. aus den Bereichen Agrar-, Kohäsions- und Sozialpolitik in einen neuen Fonds für Nationale und Regionale Partnerschaften (NRPF).
- Alle Finanzmittel aus dem NRPF u. a. für Direktzahlungen, Agrarumwelt- und Klimaschutzprogramme, Tierschutz, Investitionsbeihilfen oder Strukturentwicklung sollen in einem nationalen Strategieplan gemeinsam programmiert werden.
- Ein Mindestbudget von ca. 293,7 Mrd. € wird für traditionelle agrarpolitische Instrumente wie flächenbezogene Direktzahlungen, Junglandwirteförderung oder Agrarumwelt- und Klimazahlungen reserviert. Für die Direktzahlungen ist eine degressive Kürzung und betriebliche Deckelung vorgesehen.
- Die Umweltstandards werden in „Verantwortungsvolle Betriebsführung“ und die Standards für den „guten landwirtschaftlichen und ökologischen Zustand“ von landwirtschaftlichen Flächen in „Schutzpraktiken“ umbenannt und die Anforderungen flexibilisiert.
- Für Deutschland soll der NRPF 68,4 Mrd. € für die gesamte Förderperiode umfassen, wovon 33,1 Mrd. € für das GAP-Mindestbudget reserviert sein sollen. Die Mitgliedstaaten können weitere Mittel aus dem nationalen NRPF nutzen. Diese Programme konkurrieren allerdings mit allen anderen aus dem NRPF geförderten.
- Ein „Leistungsrahmen“ mit horizontalen Zielen z. B. für Biodiversitäts- oder Klimaschutz soll etabliert werden.

1 Die erste Säule beinhaltet EU-finanzierte Direktzahlungen und einjährige Agrarumweltprogramme, die zweite Säule bündelt Programme zur ländlichen Entwicklung (mit nationaler Kofinanzierung).

Die Kommission erhofft sich von der Integration verschiedener Fördertöpfe Verwaltungsvereinfachungen und Synergien bei der Erreichung politischer Ziele. Die umfassendere gemeinsame Programmierung von verschiedenen Instrumenten erlaubt den Mitgliedstaaten mehr Flexibilität und kann mehr Politikkohärenz schaffen. Aufgrund der kritischen Diskussionen seit Vorstellung der Vorschläge und des Drucks des Europaparlaments hat die EU-Kommission im November 2025 schon erste Nachbesserungen vorgelegt.

Die flächenbezogenen Direktzahlungen sollen weiterhin einen erheblichen Anteil des Agrarbudgets ausmachen. Dies steht in klarem Widerspruch zum wissenschaftlichen Konsens, dass Direktzahlungen in ihrer bisherigen Form schrittweise abgeschafft werden sollten, da sie zu wenig zielgerichtet sind, um die großen Herausforderungen im Agrarumwelt-, Klima- oder Tierschutz zu adressieren. Auch der Vorschlag einer degressiven Ausgestaltung und Deckelung der Direktzahlungen, der bereits im Reformvorschlag zur GAP von 2018 enthalten war und damals von den Mitgliedstaaten abgelehnt wurde, wurde als nicht zielführend kritisiert. Es gibt keine empirische Evidenz für einen Zusammenhang zwischen Betriebsgröße und der Bereitstellung gesellschaftlich erwünschter Leistungen. Dies benachteiligt die neuen Bundesländer, in denen besonders viele sehr große Betriebe angesiedelt sind, sowie die dort in der Landwirtschaft abhängig Beschäftigten.

Gerade in Bezug auf die flächenbezogenen Direktzahlungen stellt sich der Kommissionsvorschlag auch gegen die Empfehlungen relevanter Stakeholder wie z. B. den eigens von der Kommissionspräsidentin einberufenen „EU Strategic Dialogue“ oder auch die Empfehlungen der Zukunftskommission Landwirtschaft (ZKL). Beide Kommissionen haben sich für ein schrittweises Umwandeln der flächenbezogenen Direktzahlungen zugunsten von Einkommensanreizen für die Erbringung von Agrarumwelt-, Klima- und Tierschutzleistungen ausgesprochen.

Die vorgeschlagene größere Flexibilität in der Programmierung der Finanzmittel im NRPF fördert eine noch stärkere Renationalisierung der Agrarpolitik, was zu weiteren Wettbewerbsverzerrungen auf dem EU-Binnenmarkt führen kann. Je stärker sich die Anforderungen national ausdifferenzieren und je regionaler sich die Förderpolitik entwickelt, desto ungleicher wird der Wettbewerb. Auch wenn eine Renationalisierung an manchen Stellen sinnvoll sein kann, muss die EU-Kommission deutlicher herausarbeiten, wie sie dieses potenzielle „race to the bottom“, gerade im Agrarumwelt- und Naturschutz, durch geeignete Kontroll- und Sanktionierungssysteme verhindern will.