



Agrarministerkonferenz 23.-25.09.2026 in Würzburg

TOP 8:GAP nach 2027: Bürokratieabbau und Verwaltungs- vereinfachung

Positionspapier des Bund-Länder-Begleitgremiums Bürokratieabbau

Vorschläge für einen spürbaren Bürokratieabbau und eine Verwaltungsvereinfachung im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik nach 2027

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) als vollständig gemeinschaftliche europäische Politik bedarf eines eigenständigen, klar erkennbaren und unmittelbar agrarpolitisch ausgerichteten Rechtsrahmens. Insofern wird die Zusammenfassung der Regelungen zur GAP nach 2027 in der eigenständigen GAP-Verordnung begrüßt.

Damit die GAP ihre Ziele erreichen kann, ist es essentiell, dass die Regelungen vor allem für Landwirtinnen und Landwirte aber auch für die öffentlichen Verwaltungen einfach und verständlich sind sowie bürokratiearm umgesetzt werden können. Jährliche Änderungen der Rechtsvorschriften, wie in der aktuellen Förderperiode, tragen nicht zum Verständnis und zur Akzeptanz der GAP bei Landwirtinnen und Landwirten bei, untergraben die notwendige Planungssicherheit und erschweren die Umsetzung durch die öffentlichen Verwaltungen. Wichtig neben verlässlichen Rahmenbedingungen ist, dass die Regelungen klar, verständlich und zielorientiert sind.

Eine auch nach regionalen Förderbedarfen gesteuerte Umsetzung ist eine wichtige Voraussetzung für den Erfolg der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Mit dem leistungsorientierten Ansatz dürfen weder eine bürokratielastige Abrechnungssystematik noch zusätzlicher Prüfaufwand verbunden sein. Bestehende Doppelstrukturen zwischen leistungs- und compliance-basiertem Ansatz sind in der laufenden Förderperiode kontraproduktiv und müssen für die neue GAP-Förderperiode zurückgebaut bzw. vermieden werden. Mit der Annahme des Nationalen und Regionalen Partnerschafts-(NRP-)/GAP-Plans sind die grundlegenden Förderbedingungen akzeptiert. Weitere Prüfungen müssen sich auf aussagekräftige, praktikable Meilensteine und Ergebnisse beschränken. Dabei sind Nachweispflichten schlank zu halten und erforderliche Datenerhebungen auf das unbedingt Erforderliche zu begrenzen. Dies muss ohne zusätzliche Messaufwände möglich sein. Ein leistungsorientierter Ansatz darf dabei keine unkalkulierbaren finanziellen Risiken für die nationalen Haushalte mit sich bringen.

Der von der zyprischen Ratspräsidentschaft vorgelegte Fortschrittsbericht (Dok. 10721/26 und 10367/26) zum Legislativvorschlag der Europäischen Kommission für eine GAP-Verordnung enthält viele wichtige Punkte zur Vereinfachung der Rechtsvorschriften, die grundsätzlich unterstützt werden. Folgende weitere Maßnahmen sollten in Betracht gezogen werden, um eine möglichst bürokratiearme Umsetzung des leistungsorientierten Ansatzes zu fördern:

1. Künftige Governance-Strukturen

Für die künftige Umsetzung der GAP sowie deren Verwaltungs- und Kontrollsysteme soll so weit wie möglich auf etablierte, bestehende Strukturen (bei Bund und Ländern) zurückgegriffen werden.

Dies schließt ausdrücklich die Durchführung der Audittätigkeit durch eine private Stelle unter der Verantwortung einer Prüfbehörde (audit authority) mit ein.

2. Aktiver Betriebsinhaber und Definition „Landwirt“

Die Erfahrung hat gezeigt, dass Regelungen zum aktiven Betriebsinhaber rechtlich schwierig umsetzbar und mit hohem Aufwand verbunden sind. Eine gegebenenfalls angestrebte Fokussierung der Direktzahlungen beziehungsweise ein Ausschluss bestimmter Empfängergruppen sollte über Rechtsbereiche außerhalb der GAP umgesetzt werden, z. B. über geeignetes nationales Fachrecht. Die Mitgliedstaaten sollten deshalb auf die Anwendung der Regelungen zum aktiven Betriebsinhaber verzichten können.

Die Definition des „Landwirts“ sollte, so wie im Fortschrittsbericht der zyprischen Ratspräsidentschaft vorgesehen, entsprechend dem aktuell gültigen Recht der GAP-Strategieplan-Verordnung erfolgen.

3. Definition „förderfähiger Hektar“ [Art. 2b (5)] ohne „zur Verfügung stehen“

Kriterien für die Erfüllung der Anforderung, dass Flächen „zur Verfügung stehen“, müssen einfach und kontrollierbar sein. Sie sind auf die offensichtliche Bewirtschaftung zu beschränken. Die bewährte Handhabung dieses Kriteriums aus zurückliegenden Jahren muss weiter möglich sein. Solange keine Doppelbeantragungen von Flächen oder Hinweise von Dritten über fehlende Verfügungsberechtigungen vorliegen, sollte davon ausgegangen werden können, dass die Flächen dem jeweiligen Antragsteller zur Verfügung stehen.

Kriterien, die die Zahlstellen dazu verpflichten, zivil- (Gültigkeit von Verträgen), gesellschaftsrechtliche (Kontrolle) und steuerrechtliche Fragen – auch in Stichproben – zu klären, sind zu streichen.

4. Kleinerzeuger/kleine Betriebe

Die Zahlung für Kleinerzeuger muss für die Mitgliedstaaten fakultativ sein, weil diese zusätzliche Intervention mit eigenen Regeln einen bürokratischen Aufwand bedeutet, der ihren Nutzen übersteigt.

Kleinere Betriebe sind weiterhin bürokratiearm zu unterstützen und sollten daher in der degressiven flächenbezogenen Einkommensstützung (DABIS) berücksichtigt werden.

5. Keine strategische Umweltprüfung für NRP-/GAP-Pläne

Es muss klargestellt sein, dass neue NRP-/GAP-Pläne keiner strategischen Umweltprüfung unterliegen, die angesichts der weiterhin notwendigen breiten intensiven Beteiligung während der Erstellung dieser Pläne zusätzliche aufwendige Bürokratie bedeutet, die einen möglichen Nutzen der zusätzlichen Prüfung nicht rechtfertigt.

6. Delegierte und Durchführungsrechtsakte sowie Leitlinien der Europäischen Kommission

Die GAP-Verordnung sieht an mehreren Stellen Ermächtigungen zum Erlass von Delegierten Rechtsakten und von Durchführungsrechtsakten vor. Des Weiteren wird es Vorgaben in Leitlinien der Europäischen Kommission geben, zum Beispiel zur Methodik für die Qualitätsbewertung beim Integrierten Verwaltungs- und Kontrollsystem (InVeKoS) oder zum Kontrollverfahren der Prüfbehörden. Im Interesse des Bürokratieabbaus, der Rechtssicherheit für die Mitgliedstaaten und der Planungssicherheit für die Begünstigten ist es unabdingbar, dass die Regelungen in den Rechtsakten und Leitlinien auf das unbedingt Erforderliche beschränkt werden. Wesentliche Regelungen sind ausschließlich über Rechtsakte zu veröffentlichen und nicht über Leitlinien.

Leitlinien der Europäischen Kommission müssen mit den Mitgliedstaaten abgestimmt und spätestens ein Jahr vor ihrer Anwendung veröffentlicht werden. Leitlinien sind rechtlich unverbindlich und dürfen nicht durch Prüf- oder Anlastungspraxis faktisch zu zusätzlichen Anforderungen werden. Bei Widersprüchen muss der günstigere, im Basisrechtsakt verankerte Maßstab gelten.

7. Regelungen zu Kleinstabweichungen und Bagatellen

Hohe Genauigkeitsanforderungen, vor allem bei der Größenbestimmung der förderfähigen Flächen (einschl. Forstflächen), führen sowohl bei Begünstigten als auch bei den Verwaltungen zu großem Aufwand.

Hier muss es den Mitgliedstaaten möglich sein, praxisgerechte Regelungen im Hinblick auf Genauigkeitsanforderungen zu treffen und großzügige Bagatellregelungen für Abweichungen von den Fördervoraussetzungen, die nur geringfügigen Einfluss auf die Leistung der Betriebe haben, oder von den Verpflichtungen des Farm Stewardship anzuwenden.

8. De-minimis-Regelung für Wiedereinziehungen

Es sollte grundsätzlich eine praxisgerechte Regelung zur Anwendung kommen, nach der auf die Wiedereinziehung von Kleinstbeträgen bis zu der im jeweiligen Haushaltsrecht des Mitgliedstaates vorgesehenen Grenze verzichtet werden kann. Beim Farm Stewardship sollte dabei eine Grenze von beispielsweise 20 Euro je Zahlung zur Anwendung kommen können ohne das Erfordernis der Aggregation von Zahlungen nach Begünstigtem und Kalenderjahr.

9. Synergien für die nicht dem Integrierten System unterworfenen Interventionen der GAP mit dem Rest der NRPP-Interventionen

Vor dem Hintergrund der neuen Ergebnisorientierung ähneln investive Interventionen der bisherigen 2. Säule der GAP hinsichtlich ihrer Abwicklungslogik viel stärker den übrigen Interventionen des NRPP im Rahmen der Strukturförderung, als den Interventionen, die dem InVeKoS unterliegen. Die Verlagerung von Regelungen aus der NRP-Verordnung in die GAP-Verordnung darf nicht dazu führen, dass die Mitgliedstaaten für diese Interventionen nochmals ein gesondertes Verwaltungs-, Kontroll- und Monitoringsystem schaffen müssen. So sollte sich die Ausgangsbasis für die Anwendung der Kofinanzierungssätze einheitlich auf die geschätzten Kosten einer Intervention beziehen (Art. 20 (1) NRP-Verordnung) und nicht, wie für die investiven GAP-Interventionen jetzt in Art. 35 (4) vorgesehen, auf die förderfähigen öffentlichen Ausgaben. Schließlich sollten Regelungen zu vereinfachten Kostenoptionen klar und einfach sein, dabei Flexibilität für erforderliche Ausnahmen enthalten und abschließend in der NRP-Verordnung, dort im Artikel 78, geregelt werden.

10. Verzicht auf verpflichtende neue (Förder-)Verfahren

Im Rahmen der künftigen Agrarumwelt- und Klimaaktionen nach Artikel 10 des Kommissionsvorschlags für die GAP-Verordnung müssen die Mitgliedstaaten künftig auch die Umstellung auf resiliente Produktionssysteme auf der Grundlage von betrieblichen Plänen, wie Umstellung auf Ökolandbau oder extensive Tierhaltung, mit einer Pauschale von bis 200.000 Euro fördern. Die Erstellung von Umstellungsplänen durch die Landwirte und deren Überprüfung durch die öffentlichen Verwaltungen kann für beide Seiten mit enormem bürokratischem Aufwand verbunden sein. Vor diesem Hintergrund sollte diese

Förderkomponente als freiwillige Möglichkeit vorgesehen werden. Damit könnte das neue Instrument zunächst getestet und bei Bewährung gegebenenfalls später in der Breite angewendet werden.

11. Sektorprogramme

Die Sektorprogramme sind wichtige Bestandteile der GAP. Die Mitgliedstaaten können jedoch in eigener Verantwortung am besten entscheiden, welcher Förderbedarf in den einzelnen Sektoren besteht und wie dieser zu decken ist – zumal künftig eine Ko-Finanzierung durch die Mitgliedstaaten (in Deutschland durch die Länder) vorgesehen ist. Ein Beispiel: Die praktische Umsetzung des bereits seit 1996 durchgeführten Sektorprogramms Obst und Gemüse hat sich aufgrund der komplizierten Regelungen auch in Hinblick auf die Kostenplausibilisierung als äußerst bürokratieaufwendig erwiesen. Die Mitgliedstaaten sollten daher selbst entscheiden können, ob und in welcher Form sie die Förderung fortsetzen wollen.

12. Vermarktungsnormen

Gesetzliche Vermarktungsnormen werden kritisch gesehen, denn es ist grundsätzlich keine staatliche Aufgabe, diesbezüglich detaillierte Normen festzulegen und zu kontrollieren. Sämtliche noch bestehende, spezifische Vermarktungsnormen für Obst und Gemüse sollten kritisch auf den Prüfstand gestellt werden. Die Schaffung zusätzlicher Vermarktungsnormen wird abgelehnt.

13. Do no significant harm-Prinzip (DNSH)

Im Strategieplan ist zu begründen, dass die nicht dem Farm Stewardship unterliegenden Maßnahmen den Umweltvorgaben des DNSH-Prinzips nicht widersprechen. Die Darstellung dieser Begründung muss auf eine möglichst einfache Art und Weise erfolgen können. Sofern diese bereits Gegenstand bisheriger Strategiepläne waren, ist von einer DNSH-Kompatibilität auszugehen.

14. Beihilferecht besser verzahnen; Informationspflichten reduzieren

Plangenehmigung sowie Beihilfe- und Vergabeprüfung sollten gebündelt werden. Von der Europäischen Kommission bestätigte Regelungen dürfen im Einzelvorhaben nicht erneut grundlegend geprüft werden.

Jede neue Informations-, Nachweis- oder Kontrollpflicht muss grundlegend in Frage gestellt und neue Belastungen innerhalb desselben Rechtsakts sollten doppelt kompensiert werden.