

10.11.25**Empfehlungen**
der Ausschüsse

EU - AIS - AV - Fz - U

zu **Punkt ...** der 1059. Sitzung des Bundesrates am 21. November 2025

Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung der Unterstützung der Union für die Gemeinsame Agrarpolitik im Zeitraum 2028 bis 2034**COM(2025) 560 final; Ratsdok. 11733/25****A**Der **Ausschuss für Agrarpolitik und Verbraucherschutz (AV)** undder **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (U)**

empfehlen dem Bundesrat, zu der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG wie folgt Stellung zu nehmen:

Einführung

- AV 1. Der Bundesrat erkennt die großen Herausforderungen an, vor denen der künftige Mehrjährige Finanzrahmen (MFR) als zentrales Planungs- und Steuerungselement in Zeiten multipler Krisen steht.

^{*)} Erster Beschluss des Bundesrates vom 17. Oktober 2025, Drucksache 458/25 (Beschluss)

- U 2. Der Bundesrat nimmt den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Bedingungen für die Durchführung der Unterstützung der Union für die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) im Zeitraum 2028 bis 2034 der Kommission zur Kenntnis.

Struktur- und Mittelausstattung der GAP

- AV 3. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich gegenüber der Kommission dafür einzusetzen, dass die GAP auch weiterhin als ein eigenständiger Politikbereich mit einem gesonderten und ausreichend finanzierten Fonds möglichst im Geiste der bisherigen Zwei-Säulen-Struktur erhalten bleibt.
- U 4. Der Bundesrat äußert grundsätzliche Bedenken hinsichtlich der Zusammenführung aller GAP-Mittel in einem gemeinsamen Fonds, da dies die Konkurrenz um Mittel auch für den Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaschutz insbesondere vor dem Hintergrund generell zu erwartender Mittelkürzungen verschärfen wird.
- AV 5. Der Bundesrat begrüßt den Vorschlag der Kommission dahingehend, weiterhin an einer Einkommensunterstützung für landwirtschaftliche Betriebe festzuhalten, dafür ein festes GAP-Mindestbudget für GAP-Interventionen vorzusehen und damit einen Großteil des EU-Agrarbudgets für die Einkommensunterstützung zu sichern.
- AV 6. Der Bundesrat befürwortet daher den Vorschlag einer gezielten Einkommensunterstützung für landwirtschaftliche Betriebe zur Gewährleistung einer nachhaltigen Landwirtschaft und Lebensmittelerzeugung.
- U 7. Den Ansatz, die flächenbezogene Einkommensstützung bei vereinfachter Konditionalität wieder zum zentralen Element der Einkommensunterstützung der Landwirtinnen und Landwirte in der GAP zu machen, anstatt die einkommenswirksame Honorierung von Leistungen für den Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaschutz als zentrales Element in der GAP deutlich zu stärken, sieht der Bundesrat mit Sorge, da dies im Kontrast zu den Anforderungen der Wiederher-

stellungsverordnung und weiteren EU-Richtlinien im Wasser- und Umweltbereich steht, die sich die EU gegeben hat.

- AV 8. Der Bundesrat unterstützt den Vorschlag eines festen GAP-Mindestbudgets für GAP-Interventionen, die zu einer langfristigen Wettbewerbsfähigkeit der landwirtschaftlichen Betriebe, zur Steigerung der Attraktivität des Berufs, zur Verbesserung des Klimaschutzes und zur Bereitstellung von Ökosystemleistungen sowie zur Verbesserung der Resilienz landwirtschaftlicher Betriebe beitragen. Er kritisiert in diesem Zusammenhang gleichwohl, dass für die Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen zukünftig kein Mindestbudget vorgesehen ist.
- AV 9. Der Bundesrat betont, dass die Kohäsions- und Agrarpolitik ein zentrales Instrument zur Unterstützung regionaler Entwicklung darstellt. Mit Blick auf das in Anhang I der NRP-Verordnung vorgesehene nationale Sicherheitsnetz fordert er, dass auf Länderebene ebenfalls ein wirksamer Schutzmechanismus einzuführen ist, um abrupte Mittelrückgänge zu verhindern. Eine Mittelausstattung ist mindestens auf dem Niveau der aktuellen Förderperiode zuzüglich Inflationsausgleich zu ermöglichen.
- AV 10. Der Bundesrat unterstreicht, dass das Budget für die GAP der laufenden Förderperiode künftig keinen Kürzungen unterworfen werden darf. Er stellt vielmehr fest, dass die Landwirtinnen und Landwirte auch in Zukunft im Sinne der Ernährungssicherung und der Stabilität und Planbarkeit eine verstärkte GAP-Förderung benötigen.
- AV 11. Der Bundesrat sieht den Wegfall des eigenständigen Förderbudgets für die ländliche Entwicklung sehr kritisch und hält eine starke Förderung der Landwirtschaft und der ländlichen Räume mit einer zusätzlichen Budgetzuweisung für unerlässlich. Vor diesem Hintergrund lehnt er die geplante Einbindung der GAP in die nationalen und regionalen Partnerschaftspläne (NRPP) ab und fordert, dass die GAP auch weiterhin als ein eigenständiger Politikbereich mit einem gesonderten und ausreichend finanzierten Fonds erhalten bleibt und damit als zentrales Instrument der EU für Ernährungssicherung, Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit der Betriebe, Stärkung des Ländlichen Raums sowie das Erreichen ökologischer und gesellschaftlicher Ziele nicht an Bedeutung verliert. Es ist auch dafür Sorge zu tragen, dass die klare Ausrichtung und Umsetzung des

Vorschlags an den Zielen des Artikels 39 des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) erhalten bleibt.

- AV 12. Weiter ist aus Sicht des Bundesrates die investive Förderung der Marktstruktur als wichtiges Glied in der Wertschöpfungskette zu erhalten.
- AV 13. Die EU-Agrarpolitik trägt nicht nur zur Einkommenssicherung der Betriebe, sondern auch zum Schutz der natürlichen Ressourcen bei. Die Agrarförderung für die Umsetzung von Agrarumwelt-, Klimaschutz- und Tierwohlmaßnahmen muss daher spürbar über die zusätzlichen Kosten und das entgangene Einkommen hinausgehen, um eine Anreizkomponente zu setzen.
- U 14. Der Bundesrat fordert die Bundesregierung auf, sich in den Verhandlungen auf EU-Ebene für eine ausreichende und verbindliche Mittelzuweisung („ringfencing“) für eine gesicherte Finanzierung von Umwelt-, Biodiversitäts- und Klimaschutzmaßnahmen innerhalb der GAP einzusetzen, um die zu erwartende Konkurrenz um finanzielle Mittel zwischen Umwelt- und Naturschutzmaßnahmen und anderen Förderbereichen innerhalb des NRPP-Fonds einzuschränken und die Verlässlichkeit und Planungssicherheit bestehender Programme zu gewährleisten.
- U 15. Der Bundesrat bekräftigt die Bedeutung einer ökologisch wirksamen Ausgestaltung der GAP nach 2027. Der Bundesrat begrüßt grundsätzlich die für die NRPP vorgeschlagene Umwelt- und Klimaquote („Klima- und Umweltausgabenziel“) in Höhe von mindestens 43 Prozent. Es muss jedoch sichergestellt werden, dass die Ausgaben, die zur Berechnung der Quote herangezogen werden, tatsächlich einen wesentlichen Beitrag zu den Umwelt- und Klimazielen leisten. Der Bundesrat hält es daher für bedenklich, dass allein die „Basisprämie“ bei den flächenbezogenen Einkommensstützungen – bei künftig deutlich geringerer Konditionalität – zu 40 Prozent als Klima- und Umweltausgabe angerechnet werden soll. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich in den Verhandlungen im Rat zum Vorschlag für die NRPP-Verordnung dafür einzusetzen, dass die Gewichtung des Klima- und Umweltbeitrags der flächenbezogenen Einkommensstützungen sachgerecht erfolgt und die Klima- und Umweltquote auch tatsächlich zur Erreichung der Klima-, Umwelt- und Biodiversitätsziele beitragen kann.

- AV 16. Die Förderung der Entwicklung des Ländlichen Raums (ELER) ermöglicht bisher mit ihren spezifischen Interventionen, passgenaue Angebote für die ambitionierten Umwelt-, Tierwohl- und Klimaziele sowie für die ländlichen Räume zu schaffen und dabei den unterschiedlichen natürlichen, regionalen, strukturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten Rechnung zu tragen. Der Bundesrat fordert, dass sich die Regionen weiterhin individuell einbringen können und damit ausreichend Gestaltungsspielraum für die Länder besteht und auch weiterhin Mittel für länderspezifische Maßnahmen verwendet werden können. Eine Zentralisierung der Struktur der Förderung ist dabei nicht zielführend.
- AV 17. Der Bundesrat ist sich einig, dass der Fokus der EU-Agrarpolitik darauf auszurichten ist, zur ökonomischen und ökologischen Tragfähigkeit der Betriebe beizutragen, unabhängig von der Bewirtschaftungs- und Rechtsform. Dies gilt für kleinbäuerlich strukturierte Betriebe bis hin zu regional verankerten Agrarbetrieben und Mehrfamilienunternehmen. Dies rechtfertigt eine angemessene Förderung aller Betriebsformen und -größen sowie ein Festhalten an der Förderung der ersten Hektare. Darüber hinaus sollen Betriebe in benachteiligten Regionen weiter unterstützt werden.
- AV 18. Zudem ist die Agrarförderung unabhängig von der Betriebsgröße umzusetzen – für kleinbäuerlich strukturierte Betriebe bis hin zu regional verankerten Agrarbetrieben und Mehrfamilienunternehmen. Der Bundesrat bittet darum, dass sich die Bundesregierung bei der Kommission dafür einsetzt, den Mitgliedstaaten Degression und Kappung nicht obligatorisch vorzugeben, sondern eine fakultative und flexible Umsetzung zu ermöglichen. Darüber hinaus ist von dem Konzept „Förderung nach sozialer Bedürftigkeit“ dringend Abstand zu nehmen.
- AV 19. Der Bundesrat begrüßt, dass Junglandwirtinnen und Junglandwirte sowie Neueinsteigerinnen und Neueinsteiger in die Landwirtschaft in der nächsten GAP-Förderperiode im Fokus stehen, um den Generationswechsel zu fördern und hierfür eine gezielte Unterstützung gewährleisten zu können, unabhängig davon, ob es sich um natürliche oder juristische Personen handelt.

- AV 20. Der Bundesrat lehnt den generellen Ausschluss von Beziehern von Altersrente von der flächenbezogenen Einkommensunterstützung ab 2032 ab. In der Bundesrepublik Deutschland zielt das System der Alterssicherung der Landwirte lediglich auf eine Teilsicherung ab. Zur Förderung des Generationswechsels ist eine Strategie mit einem Starterpaket für Junglandwirte vorgesehen.
- AV 21. Der Bundesrat fordert, dass für die Erreichung von Zielen und Aufgaben, die bisher nicht Bestandteil der GAP waren, zusätzliche Mittelansätze außerhalb des GAP-Mindestbudgets zur Verfügung gestellt werden müssen.

Umsetzung und Verwaltung der GAP

- AV 22. Der Bundesrat sieht die Gefahr, dass der Verwaltungs- und Koordinierungsaufwand zur Abstimmung der Kapitel innerhalb des NRPP im Vergleich zur bisherigen Praxis der Programmierung und Genehmigung der Programme der verschiedenen EU-Förderbereiche erheblich ansteigt. Der Bundesrat weist darauf hin, dass die Länder die Bedarfe der regionalen Landwirtschaft und des ländlichen Raums am besten kennen und so maßgeschneiderte Programme angeboten werden können. Zudem ist bei einem Entfall der Zwei-Säulenstruktur sicherzustellen, dass die GAP weitestgehend regionalisiert und in Synergien mit der Kohäsionspolitik in den NRPP konzipiert und umgesetzt werden kann.
- AV 23. Damit die neue Förderperiode bruchlos weitergeführt werden kann, ist das bereits mit enormen Kapazitäten erstellte System der nationalen GAP-Strategiepläne im Sinne der Kontinuität und der Verwaltungsvereinfachung fortzusetzen. Zudem sollte den Kompetenzen der Länder durch Reduzierung der Detailtiefe und einer größeren Datenhoheit verstärkt Rechnung getragen werden.
- AV 24. Aus Sicht des Bundesrates ist die „n+3“-Regelung beizubehalten beziehungsweise wieder einzuführen, um auch im Jahr n investive Vorhaben unterstützen zu können sowie Mittelverluste bei Verzögerungen zu vermeiden. Eine Verkürzung des „Decommitment“-Zeitraums auf 10 Monate und die degressive Ausgestaltung der jährlichen Mittelplanung bei gleichzeitig erhöhtem Aufwand für die Programmplanung wird entschieden abgelehnt. Stattdessen braucht es eine

verlässliche, ausgeglichene und im Mittelumfang ansteigende Haushaltsplanung.

- AV 25. Die verpflichtende Einführung eines leistungsorientierten Ansatzes wird sehr kritisch gesehen. Der Bundesrat lehnt es ab, die Mittelauszahlung künftig an die Erfüllung von Reformzielen zu knüpfen, sollten diese nicht im Zuständigkeitsbereich der Länder liegen oder ohne ihre Mitwirkung festgelegt worden sein. Die Umsetzung übergeordneter EU-Ziele als horizontale Voraussetzungen darf zudem nicht zu einer Überfrachtung auf Projektebene führen.
- AV 26. Der Bundesrat lehnt den vorgeschlagenen Detailgrad der Output- und Ergebnisindikatoren ab. So sollen gemäß Anhang 1 der BR-Drucksache 485/25 zukünftig im Bereich der Landwirtschaft 40 Outputindikatoren, unterteilt in 69 Teilindikatoren, und 40 Ergebnisindikatoren, unterteilt in 82 Teilindikatoren, zur Anwendung kommen. Der vorhandene und bereits sehr komplexe und mit erheblichen Herausforderungen verbundene Rahmen wird damit stark ausgeweitet. Eine fristgerechte Umsetzung der Vorgaben bis 2028 wird aus der Erfahrung der aktuellen Förderperiode für die Verwaltung nicht möglich sein.

Verantwortungsvolle Betriebsführung

- U 27. Der Bundesrat unterstützt, dass zur Erfüllung der „Verantwortungsvollen Betriebsführung“ neben der Einhaltung der Grundanforderungen an die Betriebsführung (GAB) auch weitere Vorgaben zum Schutz der Umwelt und des Klimas als Voraussetzung zum Erhalt von Prämienzahlungen aus der GAP vorgesehen sind. Diese Vorgaben adressieren in etwa die bisherigen GLÖZ-Standards. Gleichwohl betrachtet der Bundesrat das Fehlen von inhaltlich-quantitativen Vorgaben, die über die gesetzlichen Mindeststandards hinausgehen, zum Erreichen der genannten Schutzziele mit großer Sorge, da ein europäischer Mindeststandard nicht nur zum Schutz der natürlichen Ressourcen erforderlich ist, sondern auch im Sinne der Landwirtschaft entscheidend zur Marktgleichheit zwischen den Mitgliedstaaten in der EU beiträgt.
- U 28. In diesem Kontext bittet der Bundesrat die Bundesregierung, sich in den Verhandlungen auf EU-Ebene für konkretisierte und einheitliche Anforderungen an die „Verantwortungsvolle Betriebsführung“ einzusetzen, die in Bezug auf Klima- und Umweltleistungen über das gesetzliche Mindestniveau hinausgehen.

Der Bundesrat spricht sich deshalb für das Fortschreiben der verbindlichen Konditionalität in Form der GAB und GLÖZ-Standards aus.

- U 29. Der Bundesrat unterstützt den Ansatz, dass über die Agrarumwelt- und Klimaaktionen in der GAP Umweltzahlungen an die Landwirtinnen und Landwirte geleistet werden können. Mit Sorge sieht der Bundesrat, dass die Mitgliedstaaten die flächenbezogenen Agrarumwelt- und Klimaaktionen nutzen können, um den landwirtschaftlichen Betrieben künftig die jetzigen GLÖZ-Standards vollständig, zusätzlich zur Flächenprämie, zu vergüten. Die Baseline für das Verpflichtungsniveau der Umweltzahlungen könnten demzufolge künftig nur noch die Vorgaben der GAB und des sonstigen landwirtschaftlichen Fachrechts bilden.

Unterstützung der Gemeinsamen Fischereipolitik, des Europäischen Pakts für die Meere und der Meeres- und Aquakulturpolitik der Union

- AV 30. Auch die bisherigen Mittel im Bereich des Europäischen Meeres-, Fischerei- und Aquakulturfonds (EMFAF) dürfen nicht bereits auf EU-Ebene derart massive Kürzungen erfahren, wie zuletzt avisiert (von rund sechs auf nur noch zwei Milliarden Euro). Damit würde das Budget auf eine unterkritische Größenordnung fallen, mit der weder eine hinreichende Unterstützung des Sektors noch eine adäquate spezifische Verwaltung möglich wäre.
- AV 31. Der Bundesrat gibt zu bedenken, dass der Vorschlag zwar die Unterstützung der Gemeinsamen Fischereipolitik, des Europäischen Pakts für die Meere und der Meeres- und Aquakulturpolitik der Union unter den Rechtsrahmen der Gemeinsamen Fischereipolitik (GFP) subsummiert, nähere rechtsverbindliche Bestimmungen zur Unterstützung von (Binnen-)Aquakultur und Teichwirtschaft, wie etwa die Unterstützung von produktiven Investitionen, Investitionen im Bereich der Verarbeitung und Vermarktung sowie von Lokalen Fischerei Aktionsgruppen (FLAG), jedoch fehlen. Der Bundesrat sieht deshalb die angemessene Berücksichtigung dieser Bereiche bei der Fischereiförderung gefährdet.
- AV 32. Zur Vermeidung von Unsicherheit, sowohl hinsichtlich der Verortung der Unterstützung von (Binnen-)Aquakultur und Teichwirtschaft als auch hinsichtlich ihrer konkreten Ausgestaltung fordert der Bundesrat rechtsverbindliche Regelungen hinsichtlich der Zuordnung der Unterstützung von (Binnen-)Aquakultur

und Teichwirtschaft sowie FLAG und zur inhaltlichen Ausgestaltung der Unterstützung beispielsweise durch die Definition von möglichen Interventionskategorien wie Investive Maßnahmen und Ausgleichsmaßnahmen.

Offene Fragen

- AV 33. Der Bundesrat bittet weiter, folgende offene Fragen zu klären bzw. in den Verhandlungsprozess einzubringen:
- a) Wie wirkt sich die in dem Verordnungsvorschlag genannte Formel für die Mittelzuweisung auf die Verteilung der (Agrar-)Zahlungen auf die Mitgliedstaaten aus?
 - b) Wie wird das Mindestbudget für die GAP bei zu befürchtenden weiteren Einsparungen gesichert, um eine unverhältnismäßige Belastung der Landwirtschaft und der Ernährungssicherung zu verhindern?
 - c) Wie sollen mit den Vorschlägen konkrete Vereinfachungen, insbesondere im Bereich der Kontrollen und Dokumentation, erreicht werden, oder ist eher von einer zusätzlichen Komplexität für die Verwaltung durch die Zusammenlegung so heterogener Handlungsfelder in einem NRPP auszugehen?
 - d) Wie soll bei einer deutlichen Erhöhung der Kofinanzierungsraten sichergestellt werden, dass Landwirtinnen und Landwirten ausreichend Unterstützung bei der Erreichung der von der EU angestrebten Umweltziele angeboten wird?
 - e) Wie können die regionalen Besonderheiten und die agrarstrukturelle Vielfalt in den Regionen bei der Planung in den NRPP einfließen, ohne die Kohärenz der GAP zu unterminieren oder agrarpolitische Kernziele aufgrund konkurrierender Prioritäten zu marginalisieren?
 - f) Wie gedenkt die Kommission sicherzustellen, dass der administrative Mehraufwand durch zusätzliche Kontroll- und Monitoringsysteme kompensiert wird? Welche substanziellen Ansätze zum Bürokratieabbau über das bisherige Maß hinaus sind tatsächlich vorgesehen?

- g) Wird es mit dem von der Kommission vorgeschlagenen Leistungsrahmen zu einer Abkehr von der kostenbasierten Förderung kommen? Gilt dies auch für die GAP- bzw. einkommensrelevante On-farm-Maßnahmen?
- h) Warum geht die Kommission zurück auf die „n+1-Regelung“ und schränkt dabei die Flexibilität insbesondere bei investiven Maßnahmen erheblich ein?
- i) Was heißt es, wenn bei der Einkommensstützung stärker auf die Bedürftigkeit abgestellt werden soll? Wie will die Kommission das Bedürftigkeitskriterium bei Nebenerwerbslandwirtinnen und -landwirten konkret auslegen, um eine sachgerechte Abgrenzung zwischen förderfähigen und nicht förderfähigen Nebenerwerbslandwirtinnen und -landwirten vorzunehmen?
- j) Inwiefern berücksichtigt die Kommission die regionale Heterogenität und prüft Möglichkeiten, soziale Faktoren – wie Beschäftigungswirkung oder regionale Wertschöpfung – in die Kappingslogik einzubeziehen, um die negativen Effekte für bestimmte Betriebe und die Entwicklung des Ländlichen Raumes zu vermeiden sowie Verwerfungen auf dem Binnenmarkt zu verhindern?
- k) Wie will die Kommission sicherstellen, dass ihre Vorschläge hinreichende Anreize für Landwirtinnen und Landwirte schaffen, freiwillige ökologische Maßnahmen tatsächlich umzusetzen? Wie kann spürbarer Bürokratieabbau gewährleistet werden?
- l) Wie will die Kommission sicherstellen, dass die Maßnahmen für den Ländlichen Raum, die zukünftig außerhalb des GAP-Budgets liegen sollen (LEADER, Integrierte ländliche Entwicklung / Dorferneuerung, Innovationen, Wissenstransfer, Beratung), in angemessenem Umfang finanziert werden und nicht im Wettbewerb mit anderen Prioritäten, etwa aus den Bereichen Sicherheit oder Migration, an politischem Gewicht verlieren?
- m) Wie will die Kommission einen Wettbewerb nach unten und Wettbewerbsverzerrungen innerhalb des Farm Stewardships verhindern, wenn sie dessen Ausgestaltung im Bereich der ökologischen Mindeststandards vollständig in die Verantwortung der EU-Mitgliedstaaten legt?
- n) Wie werden „widerstandsfähige Produktionssysteme“ definiert und wie werden sie innerhalb der Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen (AUKM) konkret ausgestaltet?

- o) Wie möchte die EU sicherstellen, dass trotz regionaler Besonderheiten und agrarstruktureller Vielfalt in den Regionen Europas, diese bei den Planungen im NRPP berücksichtigt werden können, ohne die Kohärenz der GAP auf Bundes- und EU-Ebene zu unterminieren?

Direktzuleitung

- AV 34. Der Bundesrat übermittelt diese Stellungnahme direkt an die Europäische Kommission und das Europäische Parlament.

B

35. Der **federführende Ausschuss für Fragen der Europäischen Union**,
der **Ausschuss für Arbeit, Integration und Sozialpolitik** und
der **Finanzausschuss**
empfehlen dem Bundesrat, von der Vorlage gemäß §§ 3 und 5 EUZBLG
Kenntnis zu nehmen.