

Impulse für eine mögliche Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) hinsichtlich der Ausrichtung an den politischen Zielen laut Koalitionsvertrag

Peter Weingarten, Stefan Becker, Peter Elsasser, Bernhard Forstner, Dominik Frankenberg, Regina Grajewski, Frank Offermann, Bernhard Osterburg, Norbert Röder

Thünen Working Paper 225

Das vorliegende Thünen Working Paper basiert auf dem Informationsstand der Autor:innen von Februar 2023, dem Zeitpunkt der Fertigstellung der zugrunde liegenden gleichnamigen Stellungnahme für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft.

Prof. Dr. Peter Weingarten, Dr. Stefan Becker, Dipl.-Ing. agr. Regina Grajewski, Dr. agr. Norbert Röder
Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen

Prof. Dr. Peter Elsasser
Thünen-Institut für Waldwirtschaft

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Forstner, Dr. Frank Offermann
Thünen-Institut für Betriebswirtschaft

Dr. Dominik Frankenberg
Thünen-Institut für Innovation und Wertschöpfung in ländlichen Räumen

Dipl.-Ing. agr. Bernhard Osterburg
Stabsstelle Klima und Boden

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesforschungsinstitut für Ländliche Räume, Wald und Fischerei
Bundesallee 64
38116 Braunschweig

Tel.: +49 531 596-5501
Fax: +49 531 596-5599
E-Mail: peter.weingarten@thuenen.de

Thünen Working Paper 225

Braunschweig/Deutschland, November 2023

Kurzfassung

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierungsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP ist festgehalten, dass die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) stärker an den Zielen der Koalition ausgerichtet werden solle. Das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft (BMEL) bat das Thünen-Institut um eine Stellungnahme zu den hierzu bestehenden Möglichkeiten, die diesem Working Paper zugrunde liegt. Es ist als Impulspapier zu verstehen, das in unterschiedlicher Detailtiefe Denkanstöße für mögliche Weiterentwicklungen der GAK im Hinblick auf eine stärkere Berücksichtigung der Ziele Naturschutz und Biodiversität, Ökolandbau, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel sowie ländliche Entwicklung gibt. Diese Denkanstöße adressieren sowohl eine mögliche Weiterentwicklung der GAK insgesamt als auch eine Weiterentwicklung der bestehenden Förderbereiche und Sonderrahmenpläne.

Schlüsselwörter: Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, GAK, Agrarstrukturpolitik, Agrarumweltpolitik, ländliche Entwicklung, Deutschland

JEL-Codes: Q18, Q58, R58

Abstract

The coalition agreement of the federal government parties SPD, Bündnis 90/Die Grünen and FDP states that the Joint Task for the "Improvement of Agricultural Structures and Coastal Protection" (GAK) should be more closely aligned with the coalition's objectives. The Federal Ministry of Food and Agriculture (BMEL) asked the Thünen Institute for a statement on the existing possibilities which forms the basis of this Working Paper. It is to be understood as an impetus paper which, in varying degrees of detail, provides thought-provoking impulses on possible further developments of the GAK with regard to a stronger consideration of the objectives of nature conservation and biodiversity, organic farming, climate protection and adaptation to climate change, and rural development. These impulses address both a possible further development of the GAK as a whole as well as a further development of the existing funding areas and special framework plans.

Keywords: Joint Task "Improvement of the agricultural structure and coastal protection", agricultural structure policy, agri-environmental policy, rural development, Germany

JEL-Codes: Q18, Q58, R58

Inhaltsverzeichnis

Kurzfassung und Abstract	i
Inhaltsverzeichnis	I
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	III
Abkürzungsverzeichnis	IV
Zusammenfassung	VII
1 Anlass	1
2 Die GAK: ein Überblick	3
2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen	3
2.2 Inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung	5
2.3 Verteilung der GAK-Mittel auf die Bundesländer	6
2.4 Entwicklung der GAK im Zeitablauf	8
2.5 Zusammenspiel mit ausgewählten anderen Bundesförderprogrammen/ -systemen	9
2.5.1 Klimaschutz-Sofortprogramme	9
2.5.2 Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)	9
2.5.3 Investitions- und Zukunftsprogramm in der Landwirtschaft (IuZ)	9
2.5.4 Förderprogramm „Klimaangepasstes Waldmanagement“	10
2.5.5 Waldklimafonds	10
2.5.6 Regionale Daseinsvorsorge als Förderlinie der GRW	11
2.5.7 Gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen	11
2.5.8 Fazit zum Zusammenspiel mit anderen Förderprogrammen	12
3 Generelle Impulse für eine mögliche Weiterentwicklung der GAK	13
3.1 Allgemeine Anforderungen an die Ausgestaltung von Fördersystemen	13
3.2 Umsetzungsrahmen der GAK	13
3.3 Berichterstattung, Erfolgskontrolle und Evaluation der GAK	15
3.4 Räumliche Schwerpunktbildung in der GAK	16
3.5 Anreize für eine ambitionierte und zielgerichtete Agrar-Umwelt-Förderpolitik im föderalen System	16
3.6 Klimaschutzziele in der GAK	17
3.7 GAK-Mittelverteilungsschlüssel	19
3.8 Grundsätzliche Optionen zur Weiterentwicklung der GAK, insbesondere im Bereich ländliche Entwicklung	20
4 Ausgewählte spezifische Impulse zur Weiterentwicklung der bestehenden Förderbereiche und Sonderrahmenpläne	22
4.1 Förderbereich 1: Integrierte ländliche Entwicklung	22
4.1.1 Ländliche Entwicklung	22
4.1.2 Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel	29

4.2	Förderbereich 2: Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen	29
4.2.1	Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)	30
4.2.2	Diversifizierung (FID)	32
4.2.3	Beratung	32
4.3	Förderbereich 3: Verbesserung der Vermarktungsstrukturen	33
4.4	Förderbereich 4: Markt- und standortangepasste sowie umweltgerechte Landbewirtschaftung einschließlich Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege	33
4.4.1	Grundsätzliche Anregungen	33
4.4.2	Detailanregungen	38
4.5	Förderbereich 5: Forsten	39
4.5.1	Geringer Mittelanteil	40
4.5.2	Geringe Akzeptanz	41
4.5.3	Geringer Gestaltungsspielraum	43
4.5.4	Geringer Problemdruck	43
4.5.5	Geringe Konkretisierung der im Koalitionsvertrag genannten Ziele	44
4.5.6	Fazit	45
4.6	Förderbereich 6: Gesundheit und Robustheit landwirtschaftlicher Nutztiere	45
4.7	Förderbereich 7: Wasserwirtschaftliche Maßnahmen	45
4.8	Förderbereich 8: Küstenschutz	46
4.9	Förderbereich 9: Benachteiligte Gebiete	46
4.10	Sonderrahmenpläne	47
	Literaturverzeichnis	49
	Anhang 1	53
	Anhang 2	55

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ist-Ausgaben der GAK (Bundes- und Landesmittel), 1991–2022	8
Abbildung 2:	Ausgaben für investive Förderschwerpunkte im Rahmen der ILE (in Mio. Euro)	26
Abbildung A1:	Höhe der Grenzopportunitätskosten, um 6 % der Ackerfläche einjährig stillzulegen	55
Abbildung A2:	Höhe der Grenzopportunitätskosten, um 6 % der Ackerfläche mehrjährig lagetreu stillzulegen	56
Abbildung A3:	Höhe der Grenzopportunitätskosten, um 6 % des Grünlandes stillzulegen (Altgrasstreifen bzw. -inseln)	57

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Mittelanmeldungen laut GAK-Rahmenplan 2022–2025 für 2022	6
Tabelle 2:	Mittelverteilungsschlüssel in der GAK (in Prozent)	7
Tabelle 3:	Entwicklung der Ist-Ausgaben für die integrierte ländliche Entwicklung (ILE) im Rahmen der GAK	23
Tabelle 4:	Maßnahmenswerpunkte (2021) im Förderbereich ILE	25
Tabelle 5:	Ist-Ausgaben im Förderbereich ILE insgesamt und in Kommunen mit erhöhtem Fördersatz nach Flächenländern, 2021	28

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Bedeutung
AF	Ackerfläche
AFP	Agrarinvestitionsförderungsprogramm
AGZ	Ausgleichszulage
ANK	Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz
BB	Brandenburg
BE	Berlin
BLE	Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung
BMU / BMUV	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
BMWK	Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz
BRH	Bundesrechnungshof
BULE+	Bundesprogramm Ländliche Entwicklung und regionale Wertschöpfung
BW	Baden-Württemberg
BY	Bayern
ebd.	ebenda
EEG	Erneuerbare-Energien-Gesetz
ELER	Europäischer Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums
EU	Europäische Union
Ew.	Einwohner:in
FB	Förderbereich
FID	Förderung von Investitionen zur Diversifizierung
FNR	Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V.
FSC	Forest Stewardship Council
GAK	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAKG/GAK-G	Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“
GAP	Gemeinsame Agrarpolitik
GAPDZV	GAP-Direktzahlungen-Verordnung
GFS	Gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen
GRW	Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“
GV	Großvieh(-einheit)
ha	Hektar
HB	Hansestadt Bremen
HE	Hessen
HH	Hansestadt Hamburg
Hrsg.	Herausgeber
HUK	Haushalts- und Koordinierungsreferent:innen
IfLS	Institut für Ländliche Strukturforchung
ILE	Integrierte ländliche Entwicklung
insb.	insbesondere
IuZ	Investitions- und Zukunftsprogramm in der Landwirtschaft
km	Kilometer
KTF	Klima- und Transformationsfonds
KTFG	Klima- und Transformationsfondsgesetz

Abkürzung	Bedeutung
LEADER	Liaison entre les actions de développement de l'économie rurale; Verbindung zwischen Aktionen zur Entwicklung der ländlichen Wirtschaft
LF	landwirtschaftlich genutzte Fläche
Mio.	Million(en)
Mrd.	Milliarden
MV	Mecklenburg-Vorpommern
NHWSP	Nationales Hochwasserschutzprogramm
NI	Niedersachsen
NW	Nordrhein-Westfalen
ÖR	Ökoregelung
PEFC	Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes
RP	Rheinland-Pfalz
S.	Seite
SH	Schleswig-Holstein
SL	Saarland
SMART	spezifisch, messbar, ausführbar, realistisch, terminiert
SN	Sachsen
sog.	sogenannte
SRP	Sonderrahmenplane
ST	Sachsen-Anhalt
STBA	Statistisches Bundesamt
TA-Luft	Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft
TH	Thüringen
TierschNutzV	Tierschutz-Nutztierhaltungsverordnung
u. a.	unter anderem
UBA	Umweltbundesamt
UMK	Umweltministerkonferenz
V&V	Verarbeitung und Vermarktung
v. a.	vor allem
vgl.	vergleiche
VO	Verordnung
WTO	World Trade Organization; Welthandelsorganisation
z. B.	zum Beispiel
z. T.	zum Teil

Zusammenfassung

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierungsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP ist festgehalten, dass die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) stärker an den Zielen der Koalition ausgerichtet werden solle. Das BMEL bat das Thünen-Institut um eine Stellungnahme zu den hierzu bestehenden Möglichkeiten und spezifizierte die genannten Ziele wie folgt:

1. Naturschutz und Biodiversität,
2. Ökolandbau,
3. Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel,
4. Ländliche Entwicklung.

Die diesem Thünen Working Paper zugrunde liegende Stellungnahme ist als Impulspapier zu verstehen, das in unterschiedlicher Detailtiefe Denkanstöße für mögliche Weiterentwicklungen der GAK im Hinblick auf eine stärkere Berücksichtigung der o. g. Ziele gibt. Wie die genannten Ziele (und die weiteren, nicht im Auftrag, aber im GAK-Gesetz genannten Ziele) gewichtet werden sollten, ist eine normative Frage, zu deren Beantwortung die Wissenschaft nur einen begrenzten Beitrag leisten kann.

Die GAK hat sich im Laufe der über 50 Jahre ihres Bestehens weiterentwickelt. Was inhaltlich unter die grundgesetzlich festgelegte Aufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ gefasst werden kann, wurde im Laufe der Zeit ausgedehnt. Der aktuelle GAK-Rahmenplan gliedert sich in neun Förderbereiche und vier Sonderrahmenpläne. Für 2022 wurden lt. GAK-Rahmenplan 1,993 Mrd. Euro an Bundes- und Landesmitteln angemeldet. Die Verteilung der Bundesmittel erfolgt im Wesentlichen anhand eines vor rund 30 Jahren festgelegten Schlüssels.

In Deutschland gibt es eine Vielzahl von Förderprogrammen und -maßnahmen, mit denen die im Auftrag genannten Ziele verfolgt werden. Bei einer Weiterentwicklung der GAK sollte insbesondere auf das Zusammenspiel der GAK mit folgenden Bundesförderprogrammen/-systemen geachtet werden: Klimaschutzprogramme, Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, Investitions- und Zukunftsprogramm in der Landwirtschaft, Förderprogramm „Klimaangepasstes Waldmanagement“, Gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen sowie Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“.

In eine Gemeinschaftsaufgabe sollten grundsätzlich nur Maßnahmen in einer solchen Ausgestaltung aufgenommen werden, dass sie wirksam und effizient sind, die einen überregionalen Nutzen stiften oder bei denen aus anderen Gründen ein bundesstaatliches Interesse besteht.

Die folgende Aufstellung fasst unsere wichtigsten Empfehlungen (Impulse) für eine Weiterentwicklung der GAK zusammen. Die vorangestellten Zahlen geben dabei die Kapitelnummern in diesem Thünen Working Paper wieder.

Kapitel 3: Generelle Impulse für eine mögliche Weiterentwicklung der GAK	
3.1 Allgemeine Anforderungen an die Ausgestaltung von Fördersystemen	<ul style="list-style-type: none"> • Förderziele klar formulieren und SMART operationalisieren, den Zielen evidenzbasiert und auf einer nachvollziehbaren Interventionslogik basierend Instrumente zuordnen und eine Erfolgskontrolle durchführen • Prüfen, welche Fördermöglichkeiten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene bereits bestehen (und welche Politikoptionen jenseits von Fördermaßnahmen) und ob diese ggf. besser aufeinander abgestimmt werden sollten • Förderverfahren sowie Berichts- und Monitoringwesen stärker digitalisieren
3.2 Umsetzungsrahmen der GAK	<ul style="list-style-type: none"> • Den Umsetzungsrahmen weiter flexibilisieren; dies betrifft insbesondere die Möglichkeit der Übertragbarkeit von nicht verausgabten Mitteln vom laufenden in das nächste Haushaltsjahr
3.3 Berichterstattung, Erfolgskontrolle und Evaluation der GAK	<ul style="list-style-type: none"> • Die Datenbasis zur Umsetzung der GAK dringend verbessern und bundesweit vereinheitlichen, ausgehend von den Erfordernissen in den Bereichen Berichterstattung, Erfolgskontrolle und Evaluation
3.4 Räumliche Schwerpunktbildung in der GAK	<ul style="list-style-type: none"> • Die gesetzliche Vorgabe der räumlichen Schwerpunktbildung ernst nehmen
3.5 Anreize für eine ambitionierte und zielgerichtete Agrar-Umwelt-Förderpolitik im föderalen System	<ul style="list-style-type: none"> • Prioritäten des Bundes im Agrar-Umwelt-Bereich stärker berücksichtigen, um internationalen Verpflichtungen besser gerecht zu werden
3.6 Klimaschutzziele in der GAK	<ul style="list-style-type: none"> • Klimaschutz als Ziel in die GAK aufnehmen, ineffizientes Nebeneinander von GAK und reinen Bundesprogrammen vermeiden
3.7 GAK-Mittelverteilungsschlüssel	<ul style="list-style-type: none"> • Schlüssel zur Verteilung der GAK-Mittel an die Länder an veränderte Handlungsbedarfe und -prioritäten anpassen
3.8 Für das BMEL 2018 geprüfte Optionen zur Weiterentwicklung der GAK insbesondere im Bereich ländliche Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Diskussionen über eine Weiterentwicklung der GAK mit großer Ergebnisoffenheit führen
Kapitel 4: Ausgewählte spezifische Impulse zur Weiterentwicklung der bestehenden Förderbereiche und Sonderrahmenpläne	
4.1 Förderbereich 1: Integrierte ländliche Entwicklung	<ul style="list-style-type: none"> • Prüfen, ob bei bestimmten investiven Maßnahmen auch Personalkosten förderbar sein sollten • Kontinuierlich prüfen, ob das Förderportfolio durch Streichung kaum in Anspruch genommener Maßnahmen verschlankt werden sollte • SRP „Ländliche Entwicklung“ durch Integration in regulären Rahmenplan (mit Zweckbindung der Mittel) quasi verstetigen • Prüfen, warum die erhöhten Fördersätze für finanzschwache Kommunen im Förderbereich 1 bisher sehr unterschiedlich in Anspruch genommen werden und ob die Definition finanzschwacher Kommunen stärker vereinheitlicht werden sollte, um auf Bundesebene zu einer stärkeren räumlichen Schwerpunktbildung zu gelangen • Förderbereich 1 stärker für Beiträge zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel nutzen
4.2 Förderbereich 2: Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Förderinhalte des AFP generell dahingehend prüfen, dass öffentliche Investitionshilfen auf folgende Aspekte abzielen sollten: die Bereitstellung öffentlicher Güter, die Verminderung bestimmter Risiken oder massiver Wettbewerbsverzerrungen, die Vermeidung von Strukturbrüchen oder die Anpassung an veränderte ordnungsrechtliche Regelungen

Kapitel 4: Ausgewählte spezifische Impulse zur Weiterentwicklung der bestehenden Förderbereiche und Sonderrahmenpläne	
<i>Fortsetzung 4.2</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Junglandwirteförderung überdenken • Förderung auf zentrale Probleme konzentrieren • Förderung insbesondere auf den Einstieg in die Diversifizierung ausrichten • Begrenzung der Beratungsförderung auf 1.500 Euro überdenken • Prüfen, ob die Förderung von naturschutzfachlichen Konzepten hinreichend ist
4.3 Förderbereich 3: Verbesserung der Vermarktungsstrukturen	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung auf zentrale Ziele konzentrieren
4.4 Förderbereich 4: Markt- und standortangepasste sowie umweltgerechte Landwirtschaft einschließlich Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege	<ul style="list-style-type: none"> • Bisherige starke Differenzierung von Förderbereich 4 kritisch prüfen: sinnvolle Steuerung durch den Bund oder Notwendigkeit/Überbleibsel der GAP? • Inhaltliche Umweltziele genauer operationalisieren und Bedarf an regionaler Differenzierung klären • Höhe der Maßnahmenentgelte nach den Kosten des Grenzanbieters ermitteln und nicht nach Durchschnittskosten • Bezugseinheit der Entgeltbemessung reflektieren und festlegen • Den Förderbereich 4 gut mit der 1. Säule (insb. Ökoregelungen und Konditionalitäten) und dem Ordnungsrecht abstimmen • Prüfen, die Förderung kleiner Schläge im Ackerbau und die Förderung von Paludikulturen als neue Maßnahmen aufzunehmen.
4.5 Förderbereich 5: Forsten	<ul style="list-style-type: none"> • Die GAK im Forstbereich von zusätzlichen Natur- und Klimaschutzrestriktionen entlasten und darauf konzentrieren, die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit von Wäldern und Forstwirtschaft zu sichern und ggf. wiederherzustellen; Natur- und Klimaschutz im Wald über Honorierungssysteme fördern, die den Betrieben hierfür substanzielle Leistungsanreize bieten
4.6 Förderbereich 6: Gesundheit und Robustheit landwirtschaftlicher Nutztiere	nicht betrachtet
4.7 Förderbereich 7: Wasserwirtschaftliche Maßnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung von Investitionen in den Wasserrückhalt in der Landschaft ausbauen
4.8 Förderbereich 8: Küstenschutz	nicht betrachtet
4.9 Förderbereich 9: Benachteiligte Gebiete	<ul style="list-style-type: none"> • Ausgleichszulage zugunsten von räumlich gezielteren Fördermaßnahmen und anspruchsvolleren Maßnahmen auf den Prüfstand stellen
4.10 Sonderrahmenpläne	<ul style="list-style-type: none"> • Sonderrahmenpläne und weitere Zweckbindungen bieten die Möglichkeit, auf bestehende Bedarfe zu reagieren: den Umsetzungsrahmen anpassen, damit die Bedarfe bedient werden können • Den SRP „Maßnahmen des Ökolandbaus und der Biologischen Vielfalt“ um den Förderbereich 4 (A) erweitern • Den SRP „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ um investive Maßnahmen zum Wasserrückhalt in der Landschaft erweitern

1 Anlass

Im Koalitionsvertrag der Bundesregierungsparteien SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021: 45) ist festgehalten, dass die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) stärker an den Zielen der Koalition ausgerichtet werden solle. Mit Schreiben vom 06.12.2022 spezifizierte das BMEL die genannten Ziele wie folgt:

1. Naturschutz und Biodiversität,
2. Ökolandbau,
3. Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel,
4. Ländliche Entwicklung.

Das BMEL beauftragte das Thünen-Institut damit, eine erste Stellungnahme zu erarbeiten, in der Optionen zur Weiterentwicklung des aktuellen GAK-Rahmenplans mit dem Ziel einer besseren Erreichung der o. g. politischen Ziele dargestellt werden. Von besonderem Interesse für das BMEL sei dabei,

1. „welche Fördertatbestände und Förderausgestaltungen sich hemmend auf die Zielerreichung auswirken und
2. welche Änderungen des GAK-Rahmenplans zu einer besseren Erreichung der o. g. Ziele führen würden,
3. ob diese Ziele besser im Rahmen der GAK oder mit Hilfe anderer Förderprogramme angesteuert werden sollten,
4. welche Fördermaßnahmen auf längere Sicht durch ordnungsrechtliche Vorgaben ersetzt oder flankiert werden sollten“.

Im Gegensatz zur Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) und den Programmen zur ländlichen Entwicklung in der 2. Säule der Gemeinsamen Agrarpolitik (GAP) der Bundesländer liegt für die GAK keine Erfolgskontrolle oder Evaluation vor¹, auch wenn eine solche aus der Wissenschaft schon lange empfohlen wurde (z. B. im Rahmen einer Anhörung des Bundestagsausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz im Jahr 2008 zur Weiterentwicklung der GAK, siehe Weingarten, 2008). Lediglich für einzelne GAK-Maßnahmen erfolgte für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 eine bundesweite, zentrale Evaluation, und zwar für das Agrarinvestitionsförderprogramm (Forstner et al., 2009), die Ausgleichszulage (Plankl et al., 2008) und die Förderung zur Marktstrukturverbesserung (Wendt et al., 2010).

Das vorliegende Working Paper kann daher nicht auf einer Erfolgskontrolle oder Evaluation der GAK aufbauen. Es ist ein Impulspapier, das basierend auf der im Thünen-Institut vorliegenden Expertise – insbesondere aus den langjährigen Evaluationen ländlicher Entwicklungsprogramme der Bundesländer –² grundsätzliche Anmerkungen zu einer Weiterentwicklung der GAK macht, in unterschiedlicher Detailtiefe erste Teilantworten auf die o. g. Fragen ausspricht und Impulse und Denkanstöße für mögliche Weiterentwicklungen der GAK im Hinblick auf eine stärkere Berücksichtigung der o. g. Ziele gibt.

Kritisch anzumerken ist, dass unklar bleibt, was genau unter den o. g. „Zielen“ (Naturschutz und Biodiversität, Ökolandbau, Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, Ländliche Entwicklung) zu verstehen ist bzw. wie diese operationalisiert werden sollten und welche Schlussfolgerungen daraus für die darüber hinausgehenden, im Auftrag des BMEL nicht genannten Ziele der GAK (siehe Kapitel 2) gezogen werden sollten.

Dieses Working Paper ist wie folgt aufgebaut: Kapitel 2 gibt einen Überblick über die GAK (rechtliche Rahmenbedingungen, inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung, Verteilung der GAK-Mittel auf die Bundesländer, bisherige Entwicklungen, Zusammenspiel mit anderen Förderprogrammen). Generelle Impulse für eine mögliche

¹ Zur Evaluation der GRW siehe Brachert et al. (2020), zu den Evaluationen ländlicher Entwicklungsprogramme siehe z. B. die unter www.eler-evaluierung.de aufgeführten Evaluationsberichte.

² Siehe www.eler-evaluierung.de für die diesbezüglich wichtigsten Evaluationsprojekte.

Weiterentwicklung der GAK finden sich in Kapitel 3. Ausgewählte spezifische Impulse für eine Weiterentwicklung der bestehenden Förderbereiche und Sonderrahmenpläne finden sich in Kapitel 4.

2 Die GAK: ein Überblick

Die rechtlichen Grundlagen für die heutige GAK wurden 1969 mit der Einführung von Gemeinschaftsaufgaben ins Grundgesetz und dem 1970 in Kraft getretenen GAK-Gesetz gelegt. Seitdem hat sich die GAK weiterentwickelt, was sich in mehreren Novellen des GAK-Gesetzes und insbesondere in den jährlichen zu erstellenden GAK-Rahmenplänen widerspiegelt. Im Folgenden werden zuerst die rechtlichen Rahmenbedingungen erläutert (Kapitel 2.1) und die derzeitige (Stand: Januar 2023) inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung skizziert (Kapitel 2.2). Die Verteilung der GAK-Mittel auf die Bundesländer wird in Kapitel 2.3 thematisiert. Die GAK hat sich im Laufe der über 50 Jahre ihres Bestehens weiterentwickelt. Was inhaltlich unter die grundgesetzlich festgelegte Aufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ gefasst werden kann, wurde im Laufe der Zeit ausgedehnt (Kapitel 2.4). In Deutschland gibt es eine Vielzahl von Förderprogrammen und -maßnahmen außerhalb der GAK. Kapitel 2.5 skizziert das Zusammenspiel der GAK mit ausgewählten anderen Förderprogrammen.

2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen

Grundgesetzlich ist die GAK seit 1969 geregelt, und zwar in Art. 91a Abs. 1: „Der Bund wirkt auf folgenden Gebieten bei der Erfüllung von Aufgaben der Länder mit, wenn diese Aufgaben für die Gesamtheit bedeutsam sind und die Mitwirkungen des Bundes zur Verbesserung der Lebensverhältnisse erforderlich ist:

1. Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur
2. Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes.“

Im Zuge der Föderalismusreformen I (2007 in Kraft getreten), die eine Entflechtung der Gesetzgebungskompetenzen zugunsten der Länder anstrebte, und II (2009 in Kraft getreten) wurde auch über die Gemeinschaftsaufgaben diskutiert. Die ursprünglich (1969) existierende dritte Gemeinschaftsaufgabe Hochschulbau wurde 2007 als solche abgeschafft, die GAK und die GRW wurden beibehalten. Mehrfach wurde bundespolitisch in den vergangenen zwei Jahrzehnten über eine Weiterentwicklung der GAK zu einer Gemeinschaftsaufgabe Ländliche Entwicklung diskutiert, so bereits 2008 in einer diesbezüglichen öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages.³ Im Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD von 2013 hieß es: „Die Gemeinschaftsaufgabe Agrarstruktur und Küstenschutz wird zu einer ‚Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung‘ weiterentwickelt.“ (CDU, CSU, SPD, 2013: 85).⁴ Der Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD von 2018 sah vor, dass „die Gemeinschaftsaufgabe zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes (GAK) bei finanzieller Stärkung um ländliche Entwicklung ergänzt“ wird (CDU, CSU, SPD, 2018: 84).⁵ Die 97. Umweltministerkonferenz befasste sich 2021 mit Möglichkeiten der stärkeren Beteiligung des Bundes bei der Finanzierung von Naturschutzmaßnahmen (UMK, 2021). Der hierzu von der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung erarbeitete Bericht (LANA, o.J.) betrachtete drei Optionen: a) die Ergänzung der GAK auf Basis des geltenden Rechts, b) die grundlegende qualifizierte Weiterentwicklung der GAK (einschl. einer Änderungen des GAK-G) um den Förderbereich Naturschutz und c) die Schaffung einer zusätzlichen, neuen Gemeinschaftsaufgabe „Naturschutz“.

Näheres zur GAK regelt das 1970 in Kraft getretene GAK-Gesetz (GAK-G). Dieses wurde mehrfach novelliert. Dabei wurden im Zeitablauf insbesondere das Maßnahmenspektrum inhaltlich ausgedehnt und die seit 1969

³ Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008), Weingarten (2008).

⁴ Für das BMEL erstellte das Thünen-Institut 2013 und 2014 zwei Stellungnahmen zur Weiterentwicklung der GAK (Mehl et al., 2013, Weingarten et al., 2014).

⁵ Für das BMEL erstellte das Thünen-Institut 2018 eine Stellungnahme zur Weiterentwicklung der GAK (Weingarten et al., 2018).

unveränderte grundgesetzliche Zielstellung „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ breiter interpretiert, um Ziele des Umwelt- und Naturschutzes sowie der ländlichen Entwicklung über die GAK fördern zu können. So sind seit der letzten Novelle des GAK-G 2016 (siehe Weingarten, 2016) nach § 1, Abs. 1 auch Maßnahmen des Vertragsnaturschutzes und der Landschaftspflege förderfähig und der Katalog an Maßnahmen „zur Förderung der Infrastruktur ländlicher Gebiete im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik“ wurde um Investitionen erweitert.⁶ Insgesamt listet § 1 acht Maßnahmen(-bereiche), mit denen die Agrarstruktur und der Küstenschutz verbessert werden sollen:

- (1) Maßnahmen zur Verbesserung der Produktions- und Arbeitsbedingungen in der Land- und Forstwirtschaft;
- (2) Maßnahmen einer markt- und standortangepassten sowie umweltgerechten Landbewirtschaftung einschließlich Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege;
- (3) Maßnahmen zur Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und Gestaltung des ländlichen Raumes durch Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur nach dem Flurbereinigungsgesetz einschließlich von Maßnahmen zur Sicherung eines nachhaltig leistungsfähigen Naturhaushaltes;
- (4) Maßnahmen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe zur Umnutzung ihrer Bausubstanz;
- (5) wasserwirtschaftliche und kulturbautechnische Maßnahmen;
- (6) Maßnahmen zur Verbesserung der Marktstruktur in der Land-, Fisch- und Forstwirtschaft;
- (7) Maßnahmen zur Förderung der Infrastruktur ländlicher Gebiete im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der Europäischen Union, welche Investitionen
 - a) in nicht landwirtschaftlichen Kleinstbetrieben,
 - b) in kleine Infrastrukturen,
 - c) in Basisdienstleistungen,
 - d) zur Umnutzung dörflicher Bausubstanz,
 - e) zugunsten des ländlichen Tourismus und
 - f) zur Verbesserung des kulturellen und natürlichen Erbes von Dörfern umfassen können;
- (8) Maßnahmen zur Erhöhung der Sicherheit an den Küsten der Nord- und Ostsee sowie an den fließenden oberirdischen Gewässern im Tidegebiet gegen Sturmfluten (Küstenschutz).

Nach den in § 2 GAK-G festgelegten allgemeinen Grundsätzen dient die Gemeinschaftsaufgabe dazu,

- „eine leistungsfähige, auf künftige Anforderungen ausgerichtete Land- und Forstwirtschaft zu gewährleisten und ihre Wettbewerbsfähigkeit im Gemeinsamen Markt der Europäischen Union zu ermöglichen,
- die nachhaltige Leistungsfähigkeit ländlicher Gebiete, deren integraler Bestandteil eine umwelt- und ressourcenschonende Land- und Forstwirtschaft ist, zu gewährleisten und
- den Küstenschutz zu verbessern.

Dabei sind die Ziele und Erfordernisse der Raumordnung, Landesplanung, des Umwelt- und Naturschutzes, der Landschaftspflege sowie des Tierschutzes zu beachten.“ § 2, Abs. 2 gibt zudem vor, dass „bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe [...] räumliche und sachliche Schwerpunkte gebildet werden“ sollen.

⁶ „Das bisherige, weitgehend unmittelbar land- und forstwirtschaftlichen Betrieben zu Gute kommende Maßnahmenspektrum der GAK reicht nicht mehr aus, die in Artikel 91a des Grundgesetzes angestrebten Ziele zu erreichen. Zur Verbesserung der Agrarstruktur ist es zunehmend erforderlich, die ländlichen Räume im Rahmen eines integrierten Ansatzes als Lebens-, Wirtschafts-, Erholungs- und Naturräume zu sichern und weiterzuentwickeln. Dazu ist es erforderlich, in § 1 GAKG die Agrarumweltmaßnahmen zu stärken und die Förderung der ländlichen Infrastrukturen insoweit zu verankern, wie sie Gegenstand des Förderspektrums der EU-Agrarpolitik ist.“ (Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des GAK-Gesetzes, BT-DS 18/8578 vom 30.05.2016, S. 1).

Der vom Planungsausschuss mit den Stimmen des Bundes und der Mehrheit der Stimmen der Länder (§ 6) zu beschließende gemeinsame Rahmenplan bezeichnet die jeweils in den einzelnen Haushaltsjahren durchzuführenden Maßnahmen, die den Maßnahmen zugrundeliegenden Zielvorstellungen, die Arten der Förderung und die vom Bund und von dem jeweiligen Land hierfür vorgesehenen Mittel (§ 5). Die Durchführung des Rahmenplans ist Aufgabe der Länder, wobei eine Berichtspflicht gegenüber dem Bund besteht (§ 9). Der Bund teilt sich mit dem jeweiligen Land die GAK-Kosten im Verhältnis 60:40 (70:30 für Maßnahmen des Küstenschutzes) (§ 10).

2.2 Inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung

Der derzeit (Januar 2023) gültige „Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘ 2022–2025“ (BMEL, 2022a) beinhaltet neun Förderbereiche (FB) und vier Sonderrahmenpläne (SRP) (vgl. Tabelle 1). Insgesamt wurden für 2022 1,993 Mrd. Euro an Bundes- und Landesmitteln angemeldet (vgl. Tabelle 1). Davon entfallen 1,321 Mrd. Euro auf den regulären Rahmenplan und 672 Mio. Euro auf die vier Sonderrahmenpläne. Förderfähig im Rahmen der Sonderrahmenpläne sind jeweils bestimmte Maßnahmen aus dem regulären Rahmenplan. Über die Sonderrahmenpläne werden somit zweckgebunden über den regulären Rahmenplan hinaus Finanzmittel bereitgestellt.⁷ Allerdings sieht auch der reguläre Rahmenplan in gewissem Umfang in den Förderbereichen 2, 4 und 5 für bestimmte Fördermaßnahmen zweckgebundene Mittel vor.

⁷ Voraussetzung für die Inanspruchnahme von Mitteln eines Sonderrahmenplans ist, dass das betreffende Land im regulären Rahmenplan für die entsprechenden Fördermaßnahmen Mittel in einem bestimmten Umfang verwendet. Hierdurch soll die Zusätzlichkeit der Mittelverwendung sichergestellt werden.

Tabelle 1: Mittelanmeldungen laut GAK-Rahmenplan 2022–2025 für 2022

			Mio. Euro
Bundes- und Landesmittel			1.993
	davon	Bundesmittel	1.210
		Landesmittel	783
FB 1	Integrierte ländliche Entwicklung		213
FB 2	Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen		66
	hinzu kommen	zweckgebundene Mittel „Nachrüstung der Abdeckung von Güllelagern“	42
		zweckgebundene Mittel „Emissionsarmer Stall(um)bau“	49
		zweckgebundene Mittel „Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls“	21
FB 3	Verbesserung der Vermarktungsstruktur		31
FB 4	Markt- und standortangepasste sowie umweltgerechte Landbewirtschaftung einschl. Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege		204
	hinzu kommen	zweckgebundene Mittel „Maßnahmen zur Verbesserung des Tierwohls“	4
FB 5	Forsten		54
	hinzu kommen	zweckgebundene Mittel „Maßnahmen des Waldumbaus“, die auf den FB 5 A entfallen	68
		zweckgebundene Mittel für Maßnahmen zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald (FB 5 F)	192
FB 6	Gesundheit und Robustheit landwirtschaftlicher Nutztiere		18
FB 7	Wasserwirtschaftliche Maßnahmen		161
FB 8	Küstenschutz		109
FB 9	Benachteiligte Gebiete (Ausgleichszulage)		91
SRP KÜ	Maßnahmen des Küstenschutzes infolge des Klimawandels		36
SRP HWS	Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes		132
SRP LE	Förderung der ländlichen Entwicklung		290
SRP I	Maßnahmen zum Insektenschutz in der Agrarlandschaft		215

Quelle: BMEL (2022c).

2.3 Verteilung der GAK-Mittel auf die Bundesländer

Laut Mitteilung des BMEL (Petter, 2022) wurde der ursprüngliche allgemeine GAK-Mittelverteilungsschlüssel

„basierend auf Kriterien gebildet, die die Bedeutung der Landwirtschaft wiedergeben, wie Gesamtfläche, landwirtschaftlich genutzte Fläche, strukturschwache ländliche Regionen, Berufstätige in der Landwirtschaft. Nach der deutschen Wiedervereinigung wurde der allgemeine GAK-Mittelverteilungsschlüssel angepasst. Der dann neu berechnete Schlüssel setzt sich aus einer Gewichtung der Mittelverteilung zwischen alten und neuen Bundesländern, dem ursprünglichen GAK-Schlüssel für die alten Bundesländer und Berechnungen für die neuen Bundesländer zusammen. Man einigte sich auf eine Gewichtung der Mittelverteilung im Verhältnis von 67 zu 33 zwischen den alten und neuen Bundesländern. Dabei wurden folgende inhaltliche Kriterien gewichtet berücksichtigt: Wirtschaftsfläche, Landwirtschaftliche Nutzfläche, Gemeinden bis 2000 Einwohner, Berufstätige in der Landwirtschaft, Küstenschutz... Die ersten vier Kriterien wurden zu je 24,5 % gewichtet, der Küstenschutz zu 2 %. [...]

Die schlüsseligere Verteilung der Mittel für die in 2019 neu hinzugetretenen ‚Maßnahmen zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald‘ auf die Länder erfolgt in Anwendung eines gesonderten Verteilungsschlüssels ‚Wald‘. Dieser Verteilungsschlüssel wurde auf Grundlage der förderfähigen Waldfläche (Privatwald und Kommunalwald) [in den jeweiligen Bundesländern] berechnet [...]

Für die Mittel des Sonderrahmenplans ‚Maßnahmen des Küstenschutzes infolge des Klimawandels‘ gilt ein gesonderter Verteilungsschlüssel für die fünf Küstenländer.

Die Mittel des Sonderrahmenplans ‚Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes‘ werden ohne festen Verteilungsschlüssel unter Berücksichtigung der Planungen der Länder für die Umsetzung von Maßnahmen des nationalen Hochwasserschutzprogramms (NHWS), soweit sich die GAK an deren Finanzierung beteiligt, verteilt.

Die Mittel des Sonderrahmenplans ‚Maßnahmen des Insektenschutzes‘ werden nach dem allgemeinen GAK-Mittelverteilungsschlüssel an die Länder verteilt.“

Der allgemeine GAK-Verteilungsschlüssel wird auch für den Sonderrahmenplan „Förderung der ländlichen Entwicklung“ angewendet (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Mittelverteilungsschlüssel in der GAK (in Prozent)

Land	allg. GAK-Mittelverteilungsschlüssel (auch für SRP Ländliche Entwicklung und SRP Insektenschutz)	„Wald- Schlüssel“	Schlüssel SRP Küstenschutz ¹⁾	SRP Hoch- wasserschutz
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
BW	9,786	13,520		kein fester Verteilungs- schlüssel ²⁾
BY	18,403	23,020		
BE	0,090	0,010		
BB	8,461	9,760		
HB	0,305	0,040	1,532	
HH	1,063	0,080	9,331	
HE	4,514	7,050		
MV	7,746	3,610	14,206	
NI	14,420	10,560	50,279	
NW	6,572	9,790		
RP	5,258	7,940		
SL	0,664	0,690		
SN	5,604	3,840		
ST	5,795	4,380		
SH	6,015	1,480	24,652	
TH	5,304	4,230		
Inges.	100,000	100,000	100,000	100,000

Anm.: ¹⁾ Berechnet aus dem Sonderrahmenplan für 2022–2025. ²⁾ Verteilung auf Grundlage einer einvernehmlichen Priorisierung von Maßnahmen unter den beteiligten Ländern

Quelle: Spalten (2) und (3): Berichterstattung zum Vollzug der GAK; Spalte (4): Berechnet aus dem Sonderrahmenplan für 2022–2025; Spalte (5): Schriftliche Mitteilung von Sanne Petter (BMEL) vom 21.12.2022.

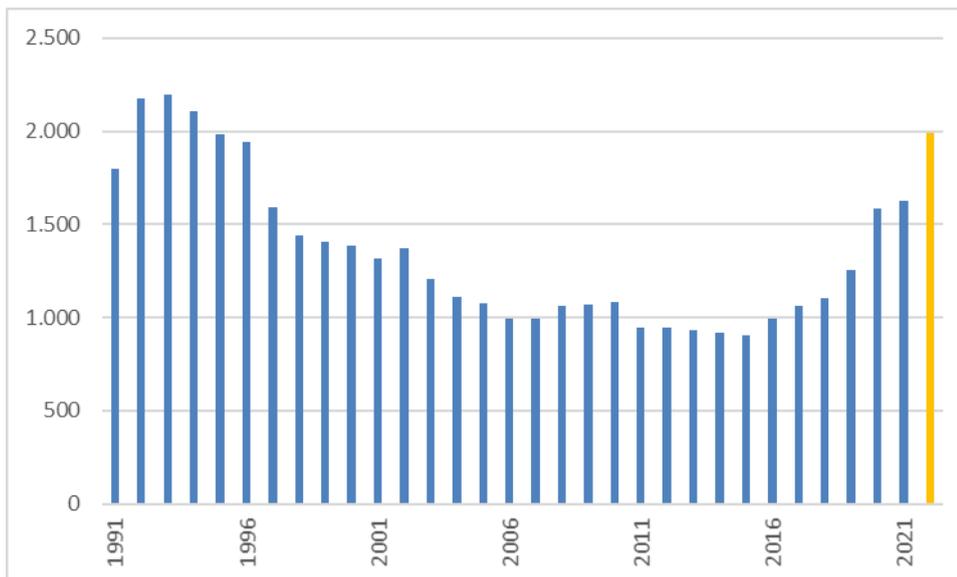
2.4 Entwicklung der GAK im Zeitablauf

Die GAK hat sich im Laufe der über 50 Jahre ihres Bestehens weiterentwickelt. „Die ‚Verbesserung der Agrarstruktur‘ ist [...] ein Ziel, das mit sich wandelnden agrarpolitischen Zielvorstellungen neue Inhalte bekommen kann. Dies ist in den vergangenen Jahrzehnten auch zu beobachten gewesen, indem ausgehend von der Fokussierung auf die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit landwirtschaftlicher Betriebe zum Beispiel Maßnahmen zum Ausgleich standortbedingter Nachteile, zur Förderung umweltfreundlicher Produktionsmethoden, zur Marktentlastung, zur Umnutzung landwirtschaftlicher Gebäude und zur Verbesserung der ländlichen Strukturen aufgenommen wurden.“ (Weingarten, 2008: 3).

Seit der letzten Novellierung des GAK-Gesetzes im Jahr 2016 sind Maßnahmen zum Vertragsnaturschutz und zur Landschaftspflege förderfähig und es kam die Förderung von Kleinunternehmen der Grundversorgung und von Einrichtungen für lokale Basisdienstleistungen hinzu. Auch die Sonderrahmenpläne sind ein Zeichen geänderter Prioritäten. Die heutigen vier Sonderrahmenpläne wurden zu unterschiedlichen Zeiten eingeführt: SRP „Maßnahmen des Küstenschutzes infolge des Klimawandels“ – 2009, SRP „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ – 2016, SRP „Förderung der ländlichen Entwicklung“ – 2018, SRP „Maßnahmen zum Insektenschutz in der Agrarlandschaft“ – 2020. Letzterer wurde 2023 umbenannt in „Maßnahmen des Ökolandbaus und der biologischen Vielfalt“.

Die Ausgaben im Rahmen der GAK erreichten nach der Wiedervereinigung 1993 mit 2,2 Mrd. Euro Bundes- und Landesmitteln ihr bisheriges Maximum (vgl. Abbildung 1). Sie fielen dann Jahr für Jahr (Ausnahme: 2002) bis 2006 auf 993 Mio. Euro. Seit dem Tiefpunkt 2015 (907 Mio. Euro) sind sie stetig gestiegen auf 1,6 Mrd. Euro im Jahr 2021. Für 2022 betragen die Mittelanmeldungen, die allerdings in der Regel nicht vollständig verausgabt werden, 2,0 Mrd. Euro.

Abbildung 1: Ist-Ausgaben der GAK (Bundes- und Landesmittel), 1991–2022



Anm.: Bis 2009 ohne Sonderrahmenplan. 2022: Mittelanmeldungen der Länder.

Quelle: Eigene Darstellung, Datenbasis: Berichterstattung zum Vollzug der GAK, <https://www.bmel-statistik.de/laendlicher-raum-foerderungen/gemeinschaftsaufgabe-zur-verbesserung-der-agrarstruktur-und-des-kuestenschutzes/gak-berichterstattung-2021>

2.5 Zusammenspiel mit ausgewählten anderen Bundesförderprogrammen/-systemen

In Deutschland gibt es eine Vielzahl von Förderprogrammen und -maßnahmen, mit denen die im Auftrag genannten Ziele verfolgt werden. So liefert die Förderdatenbank des Bundes, die einen Überblick über Förderprogramme des Bundes, der Länder und der Europäischen Union bietet, unter „Förderprogramm“ beispielsweise zum Suchbegriff „Klimaschutz“ 565 Treffer, zu „Naturschutz“ 359 Treffer. Mit Bezug auf die ländliche Entwicklung sprechen Siedentop und Stoms (2021) von einer sehr komplexen Förderlandschaft, Frankenberg und Junkernheinrich (2022) sehen im kommunalen Förderwesen einen „Förderdschungel“. Im Folgenden kann nur auf einige wenige Förderprogramme eingegangen werden, deren Berücksichtigung aus unserer Sicht für eine Weiterentwicklung der GAK besonders relevant ist. Hierbei haben wir uns auf Programme des Bundes bzw. mit Bundesbeteiligung beschränkt, wohlwissend, dass die Kompetenzen für einige der in Kapitel 1 genannten Ziele auf Länder- bzw. kommunaler Ebene liegen.

2.5.1 Klimaschutz-Sofortprogramme

Der Klima- und Transformationsfonds (KTF, zuvor als Energie- und Klimafonds bezeichnet) ist ein Sondervermögen des Bundes mit Zweckbindung für den Klimaschutz, das aus den Einnahmen der Versteigerung von Emissionszertifikaten im Europäischen Emissionshandelssystem finanziert wird.⁸ Aus den Mitteln werden Sofortprogramme für den Klimaschutz finanziert. Als Teil des Sofortprogramms 2022 sollen die Förderung der Energieeffizienz in der Landwirtschaft, emissionsarmer Stallbauten und Lagerstätten sowie die Forschung für klimafreundliche Landwirtschaft sichergestellt werden. Hinzu kommen Fördermittel für den Schutz der Moore, die nachhaltige Waldbewirtschaftung und den Humuserhalt und -aufbau. Bis 2023 stehen für den Bereich Landwirtschaft, Landnutzung und Forstwirtschaft über dieses Programm rund 1,3 Mrd. Euro zur Verfügung.

2.5.2 Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK)

Das derzeit im Entwurf vorliegende ANK (BMUV, o. J. [2022], vgl. zum Eckpunktepapier Osterburg et al., 2022) soll in erster Linie aus dem KTF finanziert werden und ist im Finanzplanungszeitraum von 2023 bis 2026 mit insgesamt 4 Mrd. Euro ausgestattet. Ziel des Programms ist es, Ökosysteme zu stärken, wiederherzustellen und zu bewahren, damit sie gleichzeitig Klimaschützer und Lebensraum für Pflanzen und Tiere bleiben. Es soll dazu beitragen, die Ziele der Bundesregierung zum Klimaschutz, zum Schutz der biologischen Vielfalt und zur Vorsorge gegen die Folgen der Klimakrise zu erreichen. Nach derzeitigem Entwurfsstand sollen u. a. Maßnahmen in den Bereichen Schutz intakter Moore und Wiedervernässungen, naturnaher Wasserhaushalt mit lebendigen Flüssen, Seen und Auen, Waldökosysteme sowie Böden als Kohlenstoffspeicher umgesetzt werden. Hier können sich viele Überschneidungen mit Maßnahmen der GAP und der GAK ergeben. Federführend zuständig für das ANK ist das BMUV, wobei Maßnahmen im Wald und zur Torfminderung im Zuständigkeitsbereich des BMEL liegen sollen. Viele Fragen zur Umsetzung sind noch offen.

2.5.3 Investitions- und Zukunftsprogramm in der Landwirtschaft (IuZ)

In den Jahren 2021–2024 wird die Förderung von landwirtschaftlichen Maschinen und Geräten zur Emissionsminderung und verbesserten Ausbringung im Bereich Düngung und Pflanzenschutz sowie

⁸ Zum Klima- und Transformationsfonds siehe <https://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Pressemitteilungen/Finanzpolitik/2022/07/2022-07-27-klima-und-transformationsfonds.html>, rechtliche Grundlage bildet das KTFG = „Klima- und Transformationsfondsgesetz vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2022 (BGBl. I S. 1144) geändert worden ist“.

Dunglagerstätten im Rahmen des „Investitions- und Zukunftsprogramm in der Landwirtschaft“ (IuZ) gefördert.⁹ Die Umsetzung erfolgt durch die Landwirtschaftliche Rentenbank. Das IuZ stellt die zentrale Verwendung der in den Medien auch als „Bauernmilliarde“ bezeichneten Bundesmittel dar, die dazu dienen sollen, die Anpassungen der Landwirtschaft an gestiegene Klima-, Umwelt- und Naturschutzanforderungen zu erleichtern.

2.5.4 Förderprogramm „Klimaangepasstes Waldmanagement“

Ziel dieses speziell an Waldbesitzer gerichteten Programms des BMEL (2022b)¹⁰ sind der Erhalt, die Entwicklung und die nachhaltige Bewirtschaftung von Wäldern, die an den Klimawandel angepasst (klimaresilient) sind – es geht hier also um Klimaanpassung, nicht um Klimaschutz. Gegenstand der Zuwendung ist die nachgewiesene Einhaltung von zwölf Kriterien für ein klimaangepasstes Waldmanagement, die sich an den derzeit bestehenden Zertifizierungssystemen des PEFC¹¹ und des FSC¹² orientieren, aber über diese hinausgehen. Diese Kriterien sind in der Richtlinie detailliert spezifiziert; sie umfassen verschiedene waldbauliche Elemente (Voranbau, Naturverjüngung, Zulassen von Sukzessionsstadien, Erhalt/Erweiterung der Baumartendiversität, Kahlschlagsverzicht, Rückegassenabstände), Maßnahmen zur Wasserrückhaltung, aber auch Elemente zum Schutz der Biodiversität (Totholz, Habitatbäume, Verzicht auf Düngung und Pflanzenschutzmittel sowie Bewirtschaftungsverzicht auf 5 % der Waldfläche für 20 Jahre, welcher aber nur für Betriebe über 100 ha Waldfläche verpflichtend ist). Kriterien speziell zur Steigerung der Kohlenstoffspeicherung und/oder der Kohlenstoffsequestrierung sind nicht enthalten. Die Förderung wird als Festbetragszuschuss von i. d. R. 85 Euro je ha und Jahr gezahlt (für Betriebe, die auch 5 % Nutzungsverzichte leisten, gilt eine größendegressive Staffelung). Zur Vermeidung von Doppelförderungen werden diese Beträge um bestimmte Anteile gekürzt, sofern sie bereits durch andere öffentliche Förderprogramme gefördert wurden (dies betrifft die GAK, zu deren Fördermaßnahmen etliche Überschneidungen bestehen, aber auch andere öffentliche Programme). Die Umsetzung des Förderprogramms liegt bei der Fachagentur Nachwachsende Rohstoffe e. V. (FNR).

2.5.5 Waldklimafonds

Die von BMEL und BMUV gemeinsam getragene Förderrichtlinie zum Waldklimafonds (BMEL und BMUV, 2017)¹³ zielt darauf ab, das CO₂-Minderungs-, Energie- und Substitutionspotenzial von Wald und Holz zu stärken sowie die Anpassung der deutschen Wälder an den Klimawandel zu unterstützen (letzteres überschneidet sich also mit den Zielen des Förderprogramms „Klimaangepasstes Waldmanagement“ wie auch des ANK). Die Förderrichtlinie ist bisher einmal verlängert worden und dann zum 31.12.2022 ausgelaufen, für Anfang 2023 ist die Veröffentlichung einer neugestalteten Förderrichtlinie angekündigt. Nach der bisher gültigen Version gab es fünf Förderschwerpunkte: Klimaanpassung der Wälder, Kohlenstoffspeicherung und Erhöhung der CO₂-Bindung, Erhöhung von Holzproduktspeicher und Substitution, Forschung sowie Information/Kommunikation. Lediglich die ersten beiden dieser Schwerpunkte (notifizierte Maßnahmen) richteten sich im Wesentlichen an Waldbesitzer:innen; bei den übrigen drei Schwerpunkten (freigestellte Maßnahmen) lag der Fokus stärker auf Forschung und Wissensvermittlung. Der Projektträger ist auch in diesem Fall die FNR.

⁹ <https://www.rentenbank.de/foerderangebote/bundesprogramme/landwirtschaft/> und https://www.lwk-niedersachsen.de/lwk/news/37393_Investitionsprogramm_Landwirtschaft_-_Antragstellung_2021_bis_2024_moeglich

¹⁰ Siehe auch <https://www.klimaanpassung-wald.de/>

¹¹ PEFC = „Programme for the Endorsement of Forest Certification Schemes“, siehe <https://www.pefc.de>

¹² FSC = „Forest Stewardship Council“, siehe <https://www.fsc-deutschland.de/>

¹³ Siehe auch <https://www.waldklimafonds.de/foerderung/foerderrichtlinie>

2.5.6 Regionale Daseinsvorsorge als Förderlinie der GRW

Mit dem neuen Fördertatbestand „Regionale Daseinsvorsorge“ werden im Rahmen der GRW – zunächst befristet für den Zeitraum 2023–2026 – die beiden bisherigen Förderlinien „Förderung von gewerblichen Investitionen“ und „Förderung der wirtschaftsnahen Infrastruktur“ ergänzt. Künftig ist die Förderung von Betrieben nicht mehr mit der Vorgabe verbunden, dass diese ihre Produkte bzw. Dienstleistungen überregional in einem Umkreis von mindestens 50 km absetzen. Somit stellt die GRW auch auf regionale Wertschöpfungsketten und Wirtschaftskreisläufe ab, um endogene Regionalentwicklungsstrategien zu stärken.

Zahlreiche andere Programme zielen auf Verbesserungen der Daseinsvorsorge für strukturschwache Regionen ab (z. B. GAK, BULE+, LEADER/ELER, Städtebauförderung, Infrastrukturförderung der Länder). Daher ist zu beachten, dass im Zusammenspiel mit den bereits auf Belange der Daseinsvorsorge ausgerichteten Förderinstrumenten eine Überschneidung von Zielen, Instrumenten und/oder räumlicher Förderkulisse resultieren kann. Auf Basis der Fördergegenstände ist zu prüfen, ob sich die Förderkulissen synergetisch ergänzen oder eher konfliktieren. Sich überschneidende Förderinhalte haben hohe Transaktionskosten bzw. das Erfordernis intensiver Politikkoordination zur Folge. Eine umfassende Förderung der regionalen Daseinsvorsorge im Rahmen der GRW ist somit höchstens im Falle einer nachweisbaren „Förderlücke“ angemessen. Allerdings stellt sich dann die Frage, warum die heutige, insbesondere auf wirtschaftliche Strukturschwäche ausgerichtete Fördergebietskulisse der GRW tatsächlich auch als Fördergebietskulisse für den Bereich „Daseinsvorsorge“ geeignet sein soll.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Daseinsvorsorge eine originäre Landes- und Kommunalaufgabe darstellt, die durch den Finanzausgleich als subsidiäres Finanzierungsinstrument abgesichert werden sollte. Die Gewährleistung einer finanziellen Mindestausstattung ist nicht Aufgabe von GAK und GRW. Die infrastrukturelle Grundversorgung sollte unabhängig von der regionalen Finanz- und Wirtschaftskraft sowie temporären Projektförderungen vorgehalten werden können. Eine verbesserte Handlungsfähigkeit der Kommunen könnte den Bedarf an Fördermaßnahmen insbesondere im Bereich der Daseinsvorsorge reduzieren. Der Sachverständigenrat für Ländlichen Entwicklung sprach sich als „Beitrag zur Entbürokratisierung und zur Stärkung örtlicher Verantwortung [...] nachdrücklich dafür aus, eine Verbesserung der Steuerausstattung der Kommunen herbeizuführen. Dies würde es ihnen erlauben, den Bedarfslagen und Prioritäten vor Ort entsprechende Maßnahmen in eigener Kompetenz und Verantwortung durchzuführen.“ Eine verbesserte Finanzausstattung der Kommunen würde zudem die Gefahr „der Lenkung kommunaler Entscheidungen über den ‚goldenen Zügel‘ der Vergabe von Fördermitteln“ (Rosenfeld, 2021: 75) reduzieren. Zudem ist zu bedenken, dass es sich bei der lokalen Daseinsvorsorge häufig um Pflichtaufgaben der Kommunen oder Länder handelt und es daher schwierig sein dürfte, bei finanziell handlungsfähigen Kommunen die Zusätzlichkeit der Mittelverwendung sicherzustellen und reine Mitnahmeeffekte auszuschließen (Weingarten, 2022: 454).

2.5.7 Gesamtdeutsches Fördersystem für strukturschwache Regionen

Das gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen (GFS) bündelt seit 2020 mehr als 20 Förderprogramme unter einem konzeptionellen Dach. Es ist laut Bundesregierung (o.J.: 1) ein „Meilenstein für die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“. Unter dem gemeinsamen Dach des GFS sind 22 (weiterhin selbstständige) Förderprogramme aus sechs Bundesressorts versammelt. Aus der GAK sind der Förderbereich 1 „Integrierte ländliche Entwicklung“ und der SRP „Förderung der ländlichen Entwicklung“ Teil des GFS. Es ist zu begrüßen, wenn der gemeinsame Rahmen zu einem stärkeren Austausch zwischen den Ressorts und damit verbunden zu einer sinnvollen Abstimmung der einzelnen Programme führt. Es ist auch begrüßenswert, dass das GFS evaluiert werden wird (die Ausschreibung des BMWK für die Evaluationsstudie läuft derzeit). Kritisch anzumerken ist jedoch, dass das für das GFS genannte Ziel „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ einseitig ökonomisch interpretiert wird (siehe Fähmann et al., 2016). So führt der „Erste Bericht der Bundesregierung zum Gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen“ als „Grundgedanken der Umsetzung“ aus: „Das Gesamtdeutsche Fördersystem stärkt die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen, die wirtschaftsnahe

Infrastruktur und die Attraktivität der Wirtschaftsstandorte insgesamt. Mit dem Ziel, die wirtschaftliche Attraktivität von Regionen zu erhöhen, steht das Fördersystem für einen breiten und integrierten Ansatz der Regionalpolitik.“ (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2021: 8). Strukturschwache Regionen werden zudem nach der Förderkulisse der GRW definiert. Dies ist dem Oberziel des GFS „gleichwertige Lebensverhältnisse“ nicht angemessen. Daher passen der FB 1 und der SRP „Förderung der ländlichen Entwicklung“ auch nur bedingt unter das gemeinsame Dach des GFS.

2.5.8 Fazit zum Zusammenspiel mit anderen Förderprogrammen

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, dass es eine Vielzahl von Förderprogrammen in Deutschland gibt. Vor einer möglichen Weiterentwicklung von Fördermaßnahmen generell und der GAK im Speziellen sollte daher sorgfältig geprüft werden, welche Fördermöglichkeiten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene bereits bestehen (und welche Politikoptionen jenseits von Fördermaßnahmen) und ob diese ggf. besser aufeinander abgestimmt werden sollten. Mit Bezug auf die GAK sehen wir auf Bundesebene Handlungsbedarf insbesondere, was das Zusammenspiel der GAK mit den Klimaschutz-Sofortprogrammen, dem Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz, dem Investitions- und Zukunftsprogramm in der Landwirtschaft und dem Förderprogramm Klimaangepasstes Waldmanagement betrifft. Hier besteht die Gefahr, dass auch ähnliche Maßnahmen einerseits durch den Bund selbst und andererseits über die GAK durch die Länder umgesetzt werden. Die jüngsten Änderungen in der GRW (neue Förderlinie „Regionale Daseinsvorsorge“, Wegfall der 50-km-Vorgabe) erhöhen den Abstimmungsbedarf zwischen GAK und GRW. Das Gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen kann die Abstimmung zwischen den beteiligten Bundesprogrammen erleichtern (für die GAK trifft dies nur auf den FB 1 und den SRP „Ländliche Entwicklung“ zu). Ob dies tatsächlich zu Verbesserungen führen wird, muss die Zukunft zeigen.

3 Generelle Impulse für eine mögliche Weiterentwicklung der GAK

3.1 Allgemeine Anforderungen an die Ausgestaltung von Fördersystemen

Empfehlung: Förderziele klar formulieren und SMART operationalisieren, den Zielen evidenzbasiert und auf einer nachvollziehbaren Interventionslogik basierend Instrumente zuordnen.

Ein konsistentes Fördersystem setzt voraus, dass die Förderziele klar formuliert und SMART (spezifisch, messbar, ausführbar, realistisch und terminiert) formuliert sind. Die Instrumente sollte evidenzbasiert und auf einer nachvollziehbaren Interventionslogik basierend zugeordnet werden.

Im Rahmen der Ausgestaltung und kontinuierlichen Überprüfung des Fördersystems ist das Verhältnis zwischen Fördersatz und Anreizen zu beachten, um abzuschätzen, wann eine Steigerung der Förderintensität keinen zusätzlichen Anreizeffekt entfaltet bzw. ob – und wenn ja, in welchem Umfang – Mitnahmeeffekte vorliegen.

Empfehlung: Prüfen, welche Fördermöglichkeiten auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene bereits bestehen (und welche Politikoptionen jenseits von Fördermaßnahmen) und ob diese ggf. besser aufeinander abgestimmt werden sollten.

Die Vielzahl der Förderprogramme von Bund und Ländern (siehe auch Kapitel 2.5) führt in der Gesamtschau in Verbindung mit einer kleinteiligen Förderlandschaft mit sehr unterschiedlichen Zielen zu zahlreichen Parallelitäten und Überschneidungen. Ähnliche Förderprogramme sollten ressortübergreifend vereinheitlicht bzw. gebündelt und damit Förderziele weniger kleinteilig formuliert werden. Integrierte Förderkonzepte eröffnen die Chance, flexibler auf lokale bzw. regionale Bedarfslagen eingehen zu können (Frankenberg und Junkernheinrich, 2022).

Empfehlung: Förderverfahren sowie Berichts- und Monitoringwesen stärker standardisieren und digitalisieren.

Hinsichtlich der im Koalitionsvertrag formulierten Ziele einer Vereinheitlichung, Vereinfachung und Flexibilisierung der Förderverfahren (S. 101) ist die Bedeutung der Förderprozessdigitalisierung hervorzuheben. Eine systematische Digitalisierung umfasst ein digitalisiertes Berichts- und Monitoringwesen bzw. eine Datenbanklösung mit Schnittstellen für alle Verfahrensbeteiligten. Zudem könnten die Informations- und Suchkosten verringert werden.

3.2 Umsetzungsrahmen der GAK

Empfehlung: Den Umsetzungsrahmen weiter flexibilisieren; dies betrifft insbesondere die Möglichkeit der Übertragbarkeit von nicht verausgabten Mitteln vom laufenden in das nächste Haushaltsjahr.

Seit Jahren werden GAK-Bundesmittel und Verpflichtungsermächtigungen von den Ländern in steigender Tendenz nicht vollständig in Anspruch genommen (BRH, 2020). Dies betrifft sowohl Kassenmittel als auch Verpflichtungsermächtigungen. Eine Auswertung der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages zeigt, dass die Bundesländer sehr unterschiedlich betroffen sind und nur Brandenburg, Berlin und Mecklenburg-Vorpommern Bundesmittel regelmäßig nicht abrufen (Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag, 2017). Ein unvollständiger Mittelabfluss ist aber nicht gleichzusetzen mit einem fehlenden Bedarf. Es gibt zahlreiche Befunde, dass der GAK-Umsetzungsrahmen nicht zur Förderrealität passt und somit nicht allein „Mittel liegen bleiben“, sondern Bedarfe nicht bedient werden.

Schon auf der Agrarministerkonferenz 2018¹⁴ wurden die Haushalts- und Koordinierungsreferent:innen (HUK) gebeten, Vorschläge zu einem verbesserten Finanzmanagement der GAK zu entwickeln, um die Ausschöpfung der zugewiesenen Bundesmittel zu verbessern. Ein entsprechender Bericht wurde dem Planungsausschuss für Agrarstruktur und Küstenschutz (PLANAK) am 27. November 2018 vorgelegt und auch dem Haushaltsausschuss des Bundestages (gemeinsam mit einem Bericht des BMEL) übermittelt. Insgesamt enthält der Bericht der HUK sieben Vorschläge aus haushalterisch- finanztechnischer Sicht. Das BMEL ist nur einem Teil der Vorschläge gefolgt (BRH, 2020). Bislang gibt es nur marginale Änderungen, z. B. bezüglich Umschichtungen zwischen Maßnahmen und Maßnahmengruppen.

Unterjährige Umschichtungen innerhalb der Maßnahmengruppen sind möglich, zwischen Maßnahmengruppen ebenfalls. Über letztere ist das BMEL zu informieren. Davon ausgenommen sind allerdings Maßnahmen, die Gegenstand von Sonderrahmenplänen sind. Bei Mittelverschiebungen in diesen Maßnahmen des regulären GAK-Rahmenplans muss das BMEL zustimmen, da davon ggf. Sockelbeträge und die Additionalität betroffen wären. Unterjährige Anpassungsstrategien im regulären GAK-Rahmenplan zur Sicherung der Mittelausschöpfung sind somit verfügbar, eingeschränkt allerdings durch die Sonderrahmenpläne.

Nach wie vor kritisch gesehen wird die Umschichtung zwischen Ländern. Der Bund argumentiert hier, dass damit der vereinbarte Verteilungsschlüssel infrage gestellt würde und Finanzmittel eher an finanzstarke Länder fließen würden. Eine länderübergreifende Mittelumschichtung wurde allerdings für die Maßnahme „Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald“ zugelassen (BRH, 2020).¹⁵

Insbesondere das Jährlichkeitsprinzip im nationalen Haushalt stellt nach wie vor ein großes Problem dar – verschärft durch die aktuelle Situation im Baubereich –, das bei vielen investiven Projekten zu deutlichen Verzögerungen in der Realisierung führt. Obwohl eine Übertragbarkeit im Bundeshaushalt in bestimmten Kapiteln (z. B. bei Kapitel 1003) lange gegeben war, wurde vom BMEL davon kaum Gebrauch gemacht (BRH, 2020). Seit dem Haushaltsplan 2021 ist der generelle Vermerk zur Übertragbarkeit entfallen. Nicht verbrauchte Bundesmittel verfallen so am Jahresende (Entsprechendes gilt allerdings auch für die Landesmittel, die in der Regel ebenfalls der Jährlichkeit unterliegen). Nach Einschätzung des BMEL dürfte keine Zustimmung des BMF zu erzielen sein, für die GAK insgesamt eine überjährige Verausgabung nicht verbrauchter Kassenmittel / von Ausgaberesten im Folgejahr vorzusehen. Die GAK insgesamt ist nicht Bestandteil der Ausgabentitel gemäß § 5 des Bundeshaushaltsgesetzes, verfügt nicht über flexibilisierte Ausgaben. Für flexibilisierte Ausgaben muss eine Einsparung für Ausgabenreste nur im Gesamthaushalt erfolgen, nicht aber im Einzelplan. Im Kapitel 1003 sind für einzelne Titel Haushaltsvermerke enthalten, die die Übertragbarkeit von Ausgaben zulassen. Bei der Übertragung von Ausgabenresten in diesen Titeln müssen allerdings entsprechende kassenmäßige Einsparungen im jeweiligen Einzelplan genannt werden, sodass es bisher nur in ausgewählten Fällen zur Übertragung von Mitteln gekommen ist.¹⁶

Insgesamt wäre ein mehrjähriger Finanzrahmen wie bei den EU-Förderprogrammen mit einer n+3-Regelung (derzeit) bzw. n+2-Regelung (ab der Förderperiode 2023–2027) auch für die GAK sachgerechter und flexibler. Damit wären eine Zweckbindung der Mittel in bestimmten Grenzen und ein flexibleres Finanzmanagement möglich. Dazu wären aber weitreichende Änderungen im Haushaltsrecht erforderlich, und zwar sowohl auf Bundesebene als auch in den Ländern.

¹⁴ https://www.agrarministerkonferenz.de/documents/amk_ergebnisprotokoll_to-ohne-be_1531313136.pdf

¹⁵ Im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ (GRW) ist ausdrücklich im Haushaltsplan vorgesehen, dass absehbar nicht verausgabte, den Bundesländern zugewiesene Mittel anderen Bundesländern zur Verwendung zugewiesen werden können.

¹⁶ Beim SRP Küstenschutz, beim SRP Hochwasserschutz und bei der GAK-Breitbandförderung wurden schon Mittel übertragen und entsprechend Ausgabenreste gebildet.

3.3 Berichterstattung, Erfolgskontrolle und Evaluation der GAK

Empfehlung: Die Datenbasis zur Umsetzung der GAK dringend verbessern und bundesweit vereinheitlichen, ausgehend von den Erfordernissen in den Bereichen Berichterstattung, Erfolgskontrolle und Evaluation.

Der Bundesrechnungshof hat dem BMEL in verschiedenen Prüfberichten empfohlen, den wirtschaftlichen Einsatz der Bundesmittel in der GAK besser zu überprüfen. Dazu müssen a) operationelle Ziele definiert, b) die erforderlichen Daten gesammelt und c) die Inanspruchnahme und der Erfolg besser als bislang kontrolliert werden.

Zu a) Die im GAK-Rahmenplan enthaltenen Ziele beschränken sich auf die Mittelanmeldungen nach verschiedenen Förderbedarfen durch die Länder. Auf dieser Grundlage kann nur ein finanzieller Soll-Ist-Abgleich vorgenommen werden. Die für die Förderbereiche im Rahmenplan formulierten inhaltlichen Ziele sind sehr breit und allgemein gehalten und können für eine Erfolgskontrolle nicht genutzt werden. Die inhaltlichen Ziele sind zu schärfen und zu operationalisieren.

Zu b) Im GAK-Gesetz ist in § 9 (2) festgehalten, dass die Länder die Bundesregierung und den Bundesrat auf Verlangen über die Durchführung des Rahmenplans und den allgemeinen Stand der Gemeinschaftsaufgabe informieren. Der Vollzug der GAK wird jährlich für jeden Förderbereich und die Sonderrahmenpläne in festgelegten Tabellenformaten von den Bundesländern dokumentiert. Diese Form einer aggregierten Berichterstattung ist unzureichend für die vielfältigen Anforderungen an die Dokumentation und Steuerung von Fördermaßnahmen. So hat der Bundesrechnungshof darauf verwiesen, dass die Daten der GAK-Förderung und der Kassenergebnisse „nicht plausibel, fehlerhaft und als Grundlage für die Bewertung, Steuerung oder Verbesserung der GAK-Förderung nicht oder allenfalls sehr eingeschränkt verwendbar waren“ (BRH, 2020). Dies ist u. E. vor allem darauf zurückzuführen, dass es in den Ländern, im Gegensatz zur ELER-Förderung, kein konsistentes und abgestimmtes System einer Förderdatenbank gibt, das sowohl finanzielle als auch materielle Projektdaten erfasst. Es hat in der Vergangenheit verschiedene Anläufe gegeben, die GAK-Berichterstattung besser aufzusetzen, beispielsweise durch eine engere Verknüpfung an die ELER-Berichterstattung. In der Förderperiode 2014–2022 wurde dieser Versuch allerdings nicht mehr weiter fortgeführt. Durch die je nach Förderperiode wechselnden Anforderungen seitens der EU ist es fraglich, ob die Verknüpfung mit der ELER-Berichterstattung sinnvoll ist. Der GAP-Strategieplan setzt allerdings neue Anforderungen an ein einheitliches Berichtssystem auf Bundesebene, mit einzelfallbezogenen Daten aus den Ländern.

Ein solches System wäre für die GAK sinnvoll, analog zum Vorgehen bei der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“. In der GRW gibt es eine zentralisierte Vollerhebung von Förderdaten, die dann in verschiedenen Formaten statistisch aufbereitet werden können und die als Grundlage für eine Vollzugs- und Erfolgskontrolle sowie weitere Berichtserfordernisse (z. B. gegenüber dem Bundestag) dienen.

Erste Ansätze in diese Richtung sind seitens der GAK in jüngster Zeit nur für den Förderbereich 1 „Integrierte ländliche Entwicklung“ erkennbar. Darüber hinaus ist im Förderbereich 2 „Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen“ im Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) schon länger verankert, Unterlagen und Auflagen aus dem Bewilligungsverfahren für Evaluationszwecke zur Verfügung zu stellen (Investitionskonzepte, Buchführungsunterlagen). Die Aufbereitung der Daten ist allerdings mit einem erheblichen Aufwand durch die Evaluatoren:innen verbunden. Des Weiteren soll im AFP zum Zwecke der Umweltberichterstattung und des Umweltmonitorings (Luftreinhaltung, Treibhausgasemissionen) zukünftig eine Auskunftspflicht seitens der Zuwendungsempfänger:innen verankert werden. Über alle Förderbereiche hinweg ist die Datengrundlage zu verbessern. Dabei geht es nicht nur um eine räumlich und sachlich differenzierte Förderstatistik, sondern um ein strategisches Monitoring, das einen Datenkranz für die Erfolgskontrolle liefert.

Zu c) Inanspruchnahme und Erfolg der GAK werden bislang nur unzureichend kontrolliert. Angesichts der heterogenen Umsetzung der GAK in den Ländern und der erheblichen Ausgestaltungsmöglichkeiten reichen die Standardtabellen bei weitem nicht aus, um die Inanspruchnahme zu dokumentieren und als Grundlage für Steuerung und Anpassung zu dienen. Eine Erfolgskontrolle, wie sie die Bundeshaushaltsordnung definiert, ist quasi nicht existent. Evaluationen gab es in den zurückliegenden Jahren vereinzelt, vor allem für landwirtschaftsbezogene Maßnahmen, also das AFP, die Ausgleichszulage (AGZ) und die Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (V&V). Im Rahmen der VO (EG) Nr. 950/97 wurde eine Bewertung des AFP, der Niederlassungsbeihilfe für Junglandwirte und der AGZ durchgeführt (Burgath et al., 2001). In der Förderperiode 2000–2006 gab es – aufbauend auf den Evaluierungsanforderungen seitens der EU – eine zentrale Evaluierung des AFP (Forstner et al., 2009), der AGZ (Plankl et al., 2008) und der Förderung der Verarbeitung und Vermarktung (Efken et al., 2008). Diese Ansätze wurden aber nicht weiter fortgesetzt. Evaluiert werden die Förderbereiche der GAK seit 2007, soweit sie Teil der ELER-Programme sind, ausschließlich durch die Länder, ohne vertiefte Auswertung der Ergebnisse auf Bundesebene und im Ländervergleich. Eine Verpflichtung zu evaluieren, sollte in der GAK grundsätzlich verankert werden. Es ist gegenwärtig nicht nachvollziehbar, auf welcher empirischen Grundlage weitreichende inhaltliche und finanzielle Änderungen in der GAK beschlossen werden.

3.4 Räumliche Schwerpunktbildung in der GAK

Empfehlung: Die gesetzliche Vorgabe der räumlichen Schwerpunktbildung ernst nehmen.

Wie in Kapitel 2.1 dargelegt, gibt das GAK-Gesetz vor, dass „bei der Erfüllung der Gemeinschaftsaufgabe [...] räumliche und sachliche Schwerpunkte gebildet werden“ sollen. Eine sachliche Schwerpunktbildung ist aus den verschiedenen Förderbereichen und Sonderrahmenplänen leicht erkennbar, eine räumliche Schwerpunktbildung dagegen nur in Ansätzen. Ob die räumlichen Schwerpunkte aus einer bundesweiten oder einer landesweiten Betrachtung erkennbar sein sollen, ist nicht explizit formuliert.

In Stellungnahmen aus dem Thünen-Institut wurde wiederholt angeregt, das Erfordernis der räumlichen Schwerpunktbildung ernstzunehmen, da die Bedarfslagen kaum räumlich gleichverteilt sein dürften. Zu den Möglichkeiten wird in einer Stellungnahme aus 2018 ausgeführt: „Eine räumliche Schwerpunktbildung muss [...] keineswegs über Fördergebietskulissen umgesetzt werden. Oftmals ist es zielführender, diese über die Ausgestaltung der Regelungen der jeweiligen Fördermaßnahmen zu erreichen (Margarian und Fährmann, 2015; Margarian et al., 2015). Eine ernstgenommene räumliche Schwerpunktbildung würde [...] eine Änderung der Finanzmittelverteilung der Gemeinschaftsaufgabe zwischen den Ländern implizieren. Eine Verteilung der GAK-Bundemittel wie bisher weitgehend proportional zur landwirtschaftlichen Fläche wäre nicht angemessen. Sinnvoll wäre eine Verteilung, die sich bei einer bundesweiten Betrachtung am jeweiligen Handlungsbedarf in den Bundesländern unter Vorgabe der definierten Problembereiche orientiert“ (Weingarten et al. 2018: 6). Zum Verteilungsschlüssel siehe Kapitel 3.7.

3.5 Anreize für eine ambitionierte und zielgerichtete Agrar-Umwelt-Förderpolitik im föderalen System

Empfehlung: Prioritäten des Bundes im Agrar-Umwelt-Bereich stärker berücksichtigen, um internationalen Verpflichtungen besser gerecht zu werden.

Insbesondere im Bereich des abiotischen und biotischen Ressourcenschutzes besteht die Herausforderung, dass einerseits Deutschland eine Vielzahl von internationalen Verpflichtungen eingegangen ist, andererseits die Länder in der Regel für die Umsetzung und Ausgestaltung der Förderpolitiken im Agrar-Umwelt-Bereich verantwortlich sind. Insbesondere bei Verpflichtungen im Rahmen des EU-Rechts kann die Nichteinhaltung der

Verpflichtungen im Rahmen von Vertragsverletzungsverfahren zu Strafzahlungen führen. Demgegenüber beinhaltet die Finanzarchitektur der GAK keinerlei Anreize, die die Länder zu einem möglichst effektiven Beitrag zur Erfüllung der internationalen Verpflichtungen animieren. Prinzipiell bieten sich hier mehrere Stellschrauben an, um zu erreichen, dass die Prioritäten des Bundes und möglichen Zielbeiträge der Länder stärker in deren Planungen berücksichtigt werden:

- a) Anpassung der Mittelverteilung an die Länder über eine Änderung des allgemeinen GAK-Verteilungsschlüssels bzw. spezifischer Verteilungsschlüssel, evtl. in Verbindung mit einer inhaltlichen Konditionierung über einen Sonderrahmenplan
- b) Differenzierung des maximalen Bundesanteils bei GAK-finanzierten Förderinstrumenten
- c) Differenzierung der maximalen Förderhöhen bzw. Förderquoten (bei anteiliger Finanzierung).

Im Bereich der „agrarnahen“ Förderbereiche 2 „Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen“, 4 „Markt- und standortangepasste sowie umweltgerechte Landbewirtschaftung einschl. Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege“ und 9 „Benachteiligte Gebiete (Ausgleichszulage)“ besteht eine Herausforderung darin, dass die einzelnen Förderbereiche nicht optimal aufeinander abgestimmt sind. So kann die Wirkung von flächengebundenen Maßnahmen (Förderbereich 4) durch eine Beratung und Planung (Förderbereich 2) deutlich gesteigert werden, oder die Umsetzung von Maßnahmen des Arten- und Biotopschutzes (Förderbereich 4) wird z. T. nur erfolgen, wenn die Betriebe über eine entsprechende Mechanisierung oder Infrastruktur (Förderbereich 2) verfügen. Allerdings erfolgt im Förderbereich 2 nur eine Anteilsfinanzierung und im Förderbereich 4 ein Ausgleich auf Basis des Unterschiedes von „normierten“ variablen Kosten. Dieses Vorgehen kann mittelfristig tendenziell z. B. bei extensiven Weideviehbetrieben¹⁷ die nachhaltige Sicherstellung der umweltpolitischen Zielen gefährden, und zwar insbesondere deshalb, weil gerade auf vielen marginalen und vor allem kleinstrukturierten Grünlandstandorten ein Rückgang der Tierhaltung unter eine naturschutzfachlich kritische Grenze zu beobachten ist. Ein Beispiel hierfür ist der Rückgang der Hüteschafhaltung. In den extensiven Weidebetrieben stammt der überwiegende Teil der Einnahmen aus staatlichen Zahlungen und die Einkommenssituation ist im Durchschnitt nicht zufriedenstellend (Haß et al., 2022). Wenn die flächenbezogenen staatlichen Zahlungen lediglich die variablen Mehrkosten ausgleichen, dann können diese Betriebe de facto nur selten Rücklagen für den nötigen Eigenanteil bei Investitionen bilden. Die Abstimmung und Kombination der Instrumente (wie z. B. in Irland) zu Paketen für die Landwirt:innen kann die Wirksamkeit der Instrumente erhöhen und schafft Freiheitsgrade bei der Kalkulation der Maßnahmenentgelte, führt aber zumindest zu einem höheren Aufwand zumindest bei den Verwaltungen der Länder.

3.6 Klimaschutzziele in der GAK

Empfehlung: Klimaschutz als Ziel in die GAK aufnehmen, ineffizientes Nebeneinander von GAK und reinen Bundesprogrammen vermeiden.

Die GAK hat den Klimaschutz bisher nicht sichtbar und verbindlich als neues Ziel aufgenommen. Viele Maßnahmen der GAK können den Klimaschutzzielen dienen, in den meisten Fällen handelt es sich dabei um einen zusätzlichen Effekt von Maßnahmen, die prioritär andere Ziele verfolgen (insbes. Biodiversitäts- und Wasserschutz). Für die Umsetzung flächenbezogener Klimaschutzmaßnahmen bietet die GAK einen „Werkzeugkasten“ von unterschiedlichen Maßnahmen, von der Planung über Investitionen und Flurneuordnung bis zu flächenbezogenen Agrarumweltmaßnahmen. Der Ausbau von Fördermaßnahmen außerhalb der GAK und der GAP, die vor allem aus dem Klima- und Transformationsfonds und über eine Vielzahl neuer Einzelprogramme finanziert werden, führt dazu, dass Klimaschutzmaßnahmen zunehmend außerhalb von GAK und GAP durch den

¹⁷ Diese haben für Ziele des Arten- und Biotopschutzes in der Agrarlandschaft eine stark überdurchschnittliche Bedeutung.

Bund und ohne Beteiligung der Länder umgesetzt werden. Einer Verwendung der KTF-Mittel in engerer Zusammenarbeit mit den Ländern stehen offenbar haushaltsrechtliche Vorbehalte entgegen.

Im GAP-Strategieplan wird im Kapitel SO4 „Beitrag zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel ...“ ausgeführt (BMEL, 2022e: 122): „Der Handlungsdruck in diesen Bereichen ist sehr hoch und wird politisch stark untermauert. Daher werden die Bedarfe auch außerhalb des GAP-Strategieplans in vielfältigen nationalen Strategien und Maßnahmen bedient.“ Nicht erklärt wird, welcher Anteil der Mittel innerhalb der GAP für Klimaschutz eingesetzt werden soll. Analog stellt sich diese Frage für die GAK. Für die Erreichung der Klimaschutzziele müssen auf der Sektorebene relevante und messbare Veränderungen der Produktion, Technologien und Landnutzung erreicht werden. Das bloße Angebot potenziell geeigneter Maßnahmen reicht für substantielle Beiträge zu dieser Transformation nicht aus. Erforderlich ist eine flächendeckende systematische Umsetzung auf großen Flächen und mit entsprechendem Budget.

Der derzeit stattfindende Ausbau von Bundesprogrammen für den Klimaschutz außerhalb der GAP und der GAK ist aus den folgenden Gründen problematisch:

- a) Die formalen Berechnungsvorgaben für den Ausgabenanteil der GAP für Klimamaßnahmen gemäß GAP-Strategiepläne-Verordnung Art. 100 „Nachverfolgung klimabezogener Ausgaben“ (sog. Klimatracking) führen zu dem Ergebnis, dass über 40 % der GAP-Ausgaben rechnerisch für Klimaziele eingesetzt werden. Als Mindestanteil sollen 30 % der Unionshaushaltsausgaben für Klimaziele ausgegeben werden, die GAP soll hier mit einem Anteil von 40 % also besonders vorbildlich sein. Der EU-Rechnungshof hat in zwei Sonderberichten jedoch berechtigte Zweifel daran angemeldet, dass mit der GAP tatsächlich substantielle Beiträge zum Klimaschutz realisiert werden (European Court of Auditors, 2016 und 2021). Zu entsprechenden Ergebnissen kommen auch die Autor:innen einer Studie für das UBA, die die Umsetzung der neuen GAP in Deutschland untersucht haben (Wiegmann et al., 2022). Der Aufbau neuer Förderlinien für den Klimaschutz außerhalb der GAK bei gleichzeitig eher zögerlicher klimapolitischer Überarbeitung der Förderbereiche führt dazu, dass die GAK keine Lenkungsfunction für die Integration von Klimaschutzzielen in die 2. Säule der GAP und die Einführung wirksamer Maßnahmen entfaltet und gesellschaftliche Erwartungen an die Beiträge der Agrarpolitik zum Klimaschutz nicht erfüllt. Das Klimatracking weckt Erwartungen, auch an den Beitrag der GAK, die ohne grundlegende Reformen bis zum Ende der neuen GAP-Förderperiode nicht erfüllt werden können.
- b) Aufgrund von haushaltsrechtlichen Anforderungen können die neuen, aus KTF-Mitteln finanzierten Maßnahmen nicht von den Ländern umgesetzt werden. Dies hat zur Folge, dass Parallelstrukturen zu ELER und GAK aufgebaut werden, um neue Bundesprogramme umzusetzen. Dies macht nicht nur die Umsetzung aufwendiger, sondern erschwert auch die Planung, Programmierung und Evaluierung von Klimaschutzstrategien und erhöht den Aufwand für die Vermeidung von Doppelförderung. Die GAK als „Werkzeugkasten“ mit unterschiedlichen, ineinandergreifenden Maßnahmen kann bei Trennung der Programme nicht optimal genutzt werden, und für die Umsetzung flächenbezogener Klimaschutzziele können die Länder nicht von Mischfinanzierungen unter Nutzung von KTF-Mitteln Gebrauch machen. Das Thünen-Institut hat auf die Bedeutung dieser Möglichkeiten für den Moorbodenschutz hingewiesen (Osterburg et al., 2018).
- c) Die KTF-Mittel stammen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten und künftig auch aus der Bepreisung fossiler Brenn- und Kraftstoffe auch außerhalb des aktuellen EU-Emissionshandelssystems. Obwohl in den Sektoren, in denen die Bepreisung erfolgt, noch große klimapolitische Herausforderungen bestehen, werden Mittel des KTF in die Sektoren Landwirtschaft und Landnutzung transferiert. Diese Sektoren¹⁸ unterliegen keiner Emissionsbepreisung, und es stehen umfangreiche EU-Fördermittel zur Verfügung, die zu 40 % für Klimaziele verwendet werden sollen.

¹⁸ „Sektoren“ nach Bundes-Klimaschutzgesetz, die nach Quellkategorien der Treibhausgasberichterstattung definiert sind.

Eine bessere Integration von KTF- und GAP-finanzierten Maßnahmen hätte Vorteile für eine effiziente Koordination und Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen. Inwieweit die Vorbehalte für eine engere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern bei der Umsetzung KTF-finanzierter Maßnahmen (haushalts-)rechtlicher oder politischer Natur sind, konnte nicht aufgeklärt werden.

Der Finanzausschuss des Bundesrats hat zum Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Energie- und Klimafonds“ in Bundesrat-Drucksache 158/1/22 vom 09.05.2022 vorgeschlagen, den Zweck der Mittelverwendung des KTF zu erweitern auf die „Unterstützung von Ländern und Kommunen, wenn deren Klimaschutzprogramme einen Beitrag zum Erreichen der Klimaschutzziele des Bundes leisten“. In der Verkündung des Gesetzes vom 12.07.2022 wurde dieser Vorschlag nicht aufgenommen. Eine Begründung dafür konnte per Internet-Recherche nicht gefunden werden.

Zu prüfen ist, ob Änderungen der Rechtsgrundlage nötig sind, um eine Intensivierung der im Klimaschutzgesetz geforderten Bund-Länder-Zusammenarbeit zu ermöglichen. In § 14 Abs. 2 heißt es dazu: „Der Bund und die Länder arbeiten in geeigneter Form zusammen, um die Ziele dieses Gesetzes zu erreichen.“

3.7 GAK-Mittelverteilungsschlüssel

Empfehlung: Schlüssel zur Verteilung der GAK-Mittel an die Länder an veränderte Handlungsbedarfe und -prioritäten anpassen.

Wie in Kapitel 2.3 dargelegt, erfolgt nach dem seit 1991 bestehenden allgemeinen GAK-Mittelverteilungsschlüssel eine Vorwegaufteilung der Mittel zwischen neuen (seit 2000: 33 %) und alten Ländern (seit 2000: 67 %). Die Länderanteile für die neuen Länder¹⁹ basieren auf den folgenden (gewichteten) fünf Indikatoren: Wirtschaftsfläche (24,5 %), landwirtschaftliche Nutzfläche (24,5 %), Anzahl der Gemeinden mit bis zu 2.000 Einwohner:innen (24,5 %), Berufstätige in der Landwirtschaft (24,5 %) sowie Küstenschutz (2 %). Mit Ausnahme des Küstenschutzes wird auf Indikatoren abgestellt, die stark korrelieren. 97 % der bundesweiten Varianz des Aufteilungsverhältnisses zwischen den Ländern können bereits anhand des Indikators der Landwirtschaftsfläche aufgeklärt werden.

Das inhaltliche Spektrum der GAK hat sich in den vergangenen Jahrzehnten verändert (siehe Kapitel 2.4). Verändert haben sich auch Handlungsbedarfe und politische Prioritäten. Deshalb sollte der Schlüssel zur Verteilung der GAK-Mittel angepasst werden. Dies könnte auch zu einer räumlichen und sachlichen Schwerpunktbildung der GAK in Deutschland beitragen, die das GAK-Gesetz fordert.

Am Beispiel der neun ILE-Maßnahmen kann aufgezeigt werden, dass die Förderziele teilweise weit über den Agrarsektor hinausgehen und die Mittelinanspruchnahme nach Ländern, Maßnahmen und Förderbereichen erheblich variiert (siehe Kapitel 4.1). Unabhängig von der agrarstrukturellen Prägung weisen viele ländliche Räume besondere Herausforderungen auf (z. B. Bevölkerungsrückgang, Leerstand, Funktionsverlust von Ortskernen, infrastrukturelle Versorgungsdefizite). Dementsprechend ist zu prüfen, ob der bestehende GAK-Mittelverteilungsschlüssel die heterogenen Bedarfe für ländliche Entwicklungsmaßnahmen widerspiegelt.

Wird davon ausgegangen, dass die Einwohner:innen in ländlichen Räumen als Hauptbedarfsträger im Zentrum der integrierten ländlichen Entwicklung stehen, könnten diese als ein Indikator beispielsweise anhand des Anteils der Einwohner:innen in ländlichen Räumen an allen Einwohner:innen in die Berechnung des Verteilungsschlüssels eingehen. Bei der hierfür erforderlichen Abgrenzung ländlicher Räume könnte beispielsweise der Anteil der Einwohner:innen in Orten mit bis zu 10.000 Einwohner:innen herangezogen werden. Auf diese Ortsgröße sind derzeit bestimmte Fördermaßnahmen der Integrierten ländlichen Entwicklung

¹⁹ Die für die alten Länder verwendeten Indikatoren und Gewichte sind uns nicht bekannt (vgl. Kapitel 2.3).

beschränkt.²⁰ Ländliche Räume könnten auch wie in der Thünen-Typologie (Küpper, 2016) abgegrenzt werden. Ergänzend könnten die Einwohner:innen anhand der Gemeindefinanzkraft gewichtet werden, um die Finanz- bzw. Strukturschwäche als weiteres Verteilungskriterium stärker zu berücksichtigen, als dies allein über Ländlichkeitsindikatoren der Fall wäre. Die Einwohner:innen in ländlichen Räumen würden dabei in dem Maße höher (niedriger) gewichtet, in dem die kommunale Finanzkraft die bundesdurchschnittliche Gemeindefinanzkraft unterschreitet (überschreitet). Denkbar wäre auch eine weitere Gewichtung anhand der Bevölkerungsdichte ländlicher Kreise: je geringer die Bevölkerungsdichte, desto höher die Gewichtung. Das Argument dafür wäre, dass bestimmte Daseinsvorsorgeeinrichtungen sowie insbesondere die Netzinfrastrukturen in dünn besiedelten Regionen höhere Pro-Kopf-Kosten verursachen als in dichter besiedelten. Die Argumentation knüpft an den Länderfinanzausgleich an, der neben dem Veredlungsfaktor von 1,35 für die dicht besiedelten Stadtstaaten auch einen (geringen) Veredlungsfaktor für die dünn besiedelten Bundesländer Brandenburg (1,03), Mecklenburg-Vorpommern (1,05) und Sachsen-Anhalt (1,02) enthält (§ 9 Finanzausgleichsgesetz).

Unabhängig von der konkreten Ausgestaltung des Mittelverteilungsschlüssels und der Beurteilung seiner Bedarfsorientierung wäre zumindest eine Aktualisierung der Datenbasis angezeigt, um die seit den 1990er Jahren eingetretenen Veränderungen der Merkmalsausprägungen des zugrundeliegenden Indikatorensets realitätsgerecht abzubilden. Vor diesem Hintergrund sollte das hohe Gewicht flächenbezogener Indikatoren kritisch hinterfragt werden.

3.8 Grundsätzliche Optionen zur Weiterentwicklung der GAK, insbesondere im Bereich ländliche Entwicklung

Empfehlung: Diskussionen über eine Weiterentwicklung der GAK mit großer Ergebnisoffenheit führen.

Vor dem Hintergrund der Arbeiten der Kommission „Gleichwertige Lebensverhältnisse“ der Bundesregierung bat das BMEL das Thünen-Institut 2018 darum, die sieben folgenden vom BMEL vorgegebenen Optionen zur Weiterentwicklung der GAK im Hinblick auf verschiedene, vorgegebene Kriterien genauer zu kennzeichnen, um die Entscheidungsgrundlage zu verbessern (Weingarten et al., 2018, vgl. Mehl et al., 2013):

- (Weitgehende) Beibehaltung des Status quo
 - Option A *Beibehaltung des Status quo*: GAK und GRW unverändert
 - Option B *Schwerpunktsetzung*: gemäß § 2 GAK-Gesetz, GRW unverändert
 - Option C: *Anpassungslösung*: volle Ausschöpfung ELER-VO; GRW unverändert
- Ausweitung von Fördermaßnahmen im Bereich Daseinsvorsorge und regionale Wirtschaftskreisläufe
 - Option D Ausweitung der GAK, GRW mit angepasster Gebietskulisse
 - Option E Trennungslösung: Konzentration der GAK auf den Agrarbereich und Küstenschutz; Ausweitung der GRW auf Daseinsvorsorge, regionale Wirtschaftskreisläufe
 - Option F zusätzliche Gemeinschaftsaufgabe Gleichwertige Lebensverhältnisse oder Demografie/ Daseinsvorsorge bei thematischer Konzentration von GRW und GAK
 - Option G Lösung analog Städtebau über Art. 104b GG²¹: Herauslösung der ILE aus der GAK, Finanzierung über Art. 104b GG auf der Grundlage eines Gesetzes Ländliche Entwicklung (vgl. § 164a BauGB)

²⁰ Dies betrifft die Fördermaßnahmen 1.0 (Planungsinstrumente der ländlichen Entwicklung) 3.0 (Dorfentwicklung), 4.0 (Dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen) und 8.0 (Einrichtungen für lokale Basisdienstleistungen).

²¹ Art. 104b:

„(1) Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die

Die einzelnen Optionen wurden in der Stellungnahme kurz beschrieben und die mit ihnen verbundenen Chancen und Risiken skizziert. Weingarten et al. (2018: i) zogen dabei folgendes Fazit:

„Für alle Optionen sollten nach unserer Einschätzung die folgenden generellen Anmerkungen berücksichtigt werden:

- a) Das Prinzip der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz bietet Orientierung für die Frage der Kompetenzverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen.
- b) Die nach § 2 GAKG [...] vorgeschriebene räumliche Schwerpunktsetzung sollte in der GAK ernster genommen werden und auch aus deutschlandweiter Perspektive erkennbar sein.
- c) Die Berichterstattung zur GAK sollte verbessert und eine Erfolgskontrolle eingeführt werden.
- d) Das im Zusammenhang mit dem zu entwickelnden gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen diskutierte „3-Ringe-Modell“ ist unseres Erachtens wenig geeignet für ein Fördersystem für strukturschwache Regionen und erst recht nicht für ein Fördersystem zur Erreichung gleichwertiger Lebensverhältnisse (oder zur Entwicklung ländlicher Räume). Eine Einordnung der GAK erscheint weder in deren derzeitiger Ausgestaltung noch in den untersuchten Optionen sinnvoll [...]

Die Entscheidung für oder gegen die einzelnen Optionen (oder weitere denkbare) hängt von der Bewertung der im Einzelnen angestrebten Ziele und erwarteten Folgen durch die politisch Verantwortlichen, dem Problemdruck in ländlichen Räumen und nicht zuletzt auch vom zukünftig verfügbaren Finanzmittelvolumen des Bundes für die ländliche Entwicklungspolitik ab.“

-
1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder
 2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder
 3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

erforderlich sind. Abweichend von Satz 1 kann der Bund im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen, die sich der Kontrolle des Staates entziehen und die staatliche Finanzlage erheblich beeinträchtigen, auch ohne Gesetzgebungsbefugnisse Finanzhilfen gewähren.

(2) Das Nähere, insbesondere die Arten der zu fördernden Investitionen, wird durch Bundesgesetz, das der Zustimmung des Bundesrates bedarf, oder aufgrund des Bundeshaushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung geregelt. Das Bundesgesetz oder die Verwaltungsvereinbarung kann Bestimmungen über die Ausgestaltung der jeweiligen Länderprogramme zur Verwendung der Finanzhilfen vorsehen. Die Festlegung der Kriterien für die Ausgestaltung der Länderprogramme erfolgt im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern. Zur Gewährleistung der zweckentsprechenden Mittelverwendung kann die Bundesregierung Bericht und Vorlage der Akten verlangen und Erhebungen bei allen Behörden durchführen. Die Mittel sind befristet zu gewähren und hinsichtlich ihrer Verwendung in regelmäßigen Zeitabständen zu überprüfen. Die Finanzhilfen sind im Zeitablauf mit fallenden Jahresbeträgen zu gestalten.

(3) Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat sind auf Verlangen über die Durchführung der Maßnahmen und die erzielten Verbesserungen zu unterrichten.“

4 Ausgewählte spezifische Impulse zur Weiterentwicklung der bestehenden Förderbereiche und Sonderrahmenpläne

4.1 Förderbereich 1: Integrierte ländliche Entwicklung

Entsprechend seinem Titel adressiert der Förderbereich vornehmlich Ziele der ländlichen Entwicklung, auf denen der Fokus dieses Kapitels liegt. Darüber hinaus haben einzelne Maßnahmen auch Wirkungspotenziale in den Bereichen Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel, die abschließend kurz thematisiert werden.

4.1.1 Ländliche Entwicklung

Der Koalitionsvertrag enthält zwar keine konkreten Ziele für die ländliche Entwicklung, schon in der Präambel wird allerdings proklamiert, dass die Lebensverhältnisse in den Regionen, Städten und im ländlichen Raum nicht gleich sind, aber gleichwertig sein sollten (S. 5). Ein Unterkapitel beschäftigt sich zudem mit „guten Lebensverhältnissen in Stadt und Land“ (S. 127). Dort werden – zusammenfassend betrachtet – folgende Handlungsfelder identifiziert:

- (1) Digitalisierung
- (2) Energiewende
- (3) Mobilität
- (4) Daseinsvorsorge, darunter speziell auch Nahversorgung und Gesundheitsversorgung
- (5) Wirtschaft
- (6) Zivilgesellschaft/Bürgerbeteiligung
- (7) Sport
- (8) Kultur

Diese Handlungsfelder lassen sich im Grundsatz unter die bestehenden Zwecke des Förderbereichs subsumieren. Nach dem GAK-Rahmenplan dient die Förderung dazu, „zur Verbesserung der Agrarstruktur [...] die ländlichen Räume als Lebens-, Arbeits-, Erholungs- und Naturräume zu sichern und weiterzuentwickeln. Die Maßnahmen sollen zu einer positiven Entwicklung der Agrarstruktur, zur Verbesserung der Infrastruktur ländlicher Gebiete und zu einer nachhaltigen Stärkung der Wirtschaftskraft beitragen“ (BMEL, 2022a: 11).

Somit ist eine grundsätzliche Übereinstimmung der förderbereichsspezifischen Ziele mit den Zielen des Koalitionsvertrags gegeben. Mit Blick auf eine mögliche Weiterentwicklung des Rahmenplans zur besseren Erreichung der Ziele wird im Folgenden auf drei inhaltliche Themenkomplexe näher eingegangen, aus denen Handlungsempfehlungen abgeleitet werden:

- a) Angemessenheit des Maßnahmenportfolios
- b) Bedeutung des Sonderrahmenplans unter besonderer Berücksichtigung investiver Förderschwerpunkte
- c) Finanz- bzw. strukturschwache Kommunen und ihre besondere Förderwürdigkeit

Zur Einordnung ist eingangs auf die finanzielle Bedeutung der GAK für die ländlichen Räume hinzuweisen. Mit den Kofinanzierungsmitteln der Länder wurde 2021 im Rahmen der GAK ein Fördervolumen von 465 Mio. Euro für die integrierte ländliche Entwicklung bereitgestellt. Unter Berücksichtigung der zusätzlichen mit der Förderung verbundenen öffentlichen Mittel von EU, Land und Kommunen wurden im Jahr 2021 insgesamt rd. 658 Mio. Euro verausgabt (vgl. Tabelle 3). Rechnerisch entfielen damit im Jahr 2021 9,8 Euro/Ew. in ländlichen Räumen gem. Thünen-Typologie auf die GAK-Mittel im Förderbereich 1. Werden die damit verbundenen öffentlichen Mittel berücksichtigt, entspricht dies bundesdurchschnittlich 13,9 Euro/Ew. in ländlichen Räumen.

Diese Größenordnung kann – etwa im Vergleich zu den raumwirksamen Mitteln im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs – keine wesentliche Bedeutung für die Infrastruktur- bzw. Finanzausstattung auf kommunaler Ebene entfalten. Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, dass die GAK besondere Bedarfslagen adressiert. Die Aufgabe einer Grundfinanzierung für die Basisinfrastruktur kommt ihr nicht zu. Bereits aufgrund der finanziellen Dotation ist eine räumliche und inhaltliche Fokussierung geboten. Somit sind auch die Beiträge zu den Zielen des Koalitionsvertrags realistisch zu betrachten. Der Förderbereich kann nur selektive, aber gezielte Impulse für die ländliche Entwicklung geben.

Tabelle 3: Entwicklung der Ist-Ausgaben für die integrierte ländliche Entwicklung (ILE) im Rahmen der GAK

Jahr	GAK insg. (1)	Rahmenplan FB 1 (2)	SRP	ILE insg. (4)=(2)+(3)	Anteil ILE an GAK (4)/(3)	Aufstockungs-effekt* (5)	Aufstockungs-effekt* (5)/(4)	öff. Mittel insg. (4)+(5)
			Ländliche Entwicklung (3)		%	Mio. Euro	%	Mio. Euro
Mio. Euro								
2016	993,1	216,2	0,0	216,2	21,8%	86,3	39,9%	302,5
2017	1.060,1	229,3	0,0	229,3	21,6%	130,7	57,0%	360,0
2018	1.102,0	226,6	12,5	239,1	21,7%	167,1	69,9%	406,2
2019	1.253,8	223,5	168,3	391,8	31,3%	168,7	43,1%	560,6
2020	1.583,3	207,8	257,8	465,6	29,4%	172,9	37,1%	638,4
2021	1.627,5	204,5	260,8	465,3	28,6%	192,2	41,3%	657,6
2022	1.992,6	213,0	289,7	502,7	25,2%	--	--	--

Anm.: *) Zusätzliche mit der GAK verbundene EU-Mittel sowie zusätzliche nationale öffentliche Mittel (Land, Kommunen).

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Berichterstattung zum Vollzug der GAK, 2022: Mittelanmeldungen der Länder. Differenzen sind rundungsbedingt.

4.1.1.1 Angemessenheit des Maßnahmenportfolios

Das zugrundeliegende Maßnahmenportfolio ist diesen Zwecken grundsätzlich angemessen. Es beinhaltet sowohl planerisch-konzeptionelle als auch investive Maßnahmen. Insbesondere mit den Maßnahmen Dorfentwicklung, Kleinstunternehmen der Grundversorgung und Einrichtungen für lokale Basisdienstleistungen können vielfältige Beiträge zu Verbesserung der Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen geleistet werden, primär im Bereich der Daseinsvorsorge, aber auch in den anderen im Koalitionsvertrag genannten Handlungsfeldern (siehe im Detail Dosch, 2021). In Kombination mit der ELER-Förderung sind vielfältige Projekte mit unterschiedlichen Zielgruppen realisierbar, wie Evaluierungen ländlicher Entwicklungsprogramme zeigen (z. B. Peter et al., 2019; Peter und Pollermann, 2019; Fengler und Pollermann, 2019b, 2019a). Mit dem Regionalbudget ist 2019 zudem eine Maßnahme eingeführt worden, die inhaltlich die übrigen Maßnahmen des Förderbereichs – in kleineren Dimensionen – widerspiegelt, in ihrer Umsetzung aber zusätzlich die Einbindung der Zivilgesellschaft in Förderentscheidungen erhöht.

Inwieweit die geförderten Projekte einen Beitrag zur ländlichen Entwicklung leisten, bedarf einer vertieften Betrachtung anhand einer belastbaren Datenbasis (siehe dazu auch Kapitel 3). Zu beachten ist dabei, dass in vielen Handlungsfeldern inhaltlich eng verwandte und zum Teil weit umfangreichere Förderangebote bestehen (z. B. Digitalisierung, Energiewende oder Mobilität). Allein mit Blick auf das Maßnahmenportfolio aber bietet der Förderbereich mittlerweile viele Möglichkeiten, regional angepasste Impulse für die ländliche Entwicklung, auch im Sinne des Koalitionsvertrags, zu geben. Eine grundsätzliche inhaltliche „Förderlücke“ liegt somit nicht vor. Feinjustierungen angesichts veränderter Bedarfe finden zudem kontinuierlich auf Ebene der Fördergegenstände statt.

Empfehlung: Prüfen, ob bei bestimmten investiven Maßnahmen auch Personalkosten förderbar sein sollten.

Zu prüfen wäre jedoch, inwieweit bestimmte investive Vorhaben, insbesondere im Rahmen der Dorfentwicklung und der Einrichtung für lokale Basisdienstleistungen, durch eine Förderung von Personalkosten ergänzt werden könnten, die der Bekanntmachung des Projektes nach Realisierung und der initialen Vernetzung der Zielgruppen dienlich sein könnten. Die effektive Nutzung entsprechender Einrichtungen ist kein Automatismus, und oftmals sind die kommunalen Personalkapazitäten, die diese Aufgabe wahrnehmen könnten, bereits anderweitig ausgelastet. Eine anfängliche Personalfinanzierung, die auch degressiv ausgestaltet werden könnte, könnte die Wirkung der realisierten Projekte daher erhöhen.

Empfehlung: Kontinuierlich prüfen, ob das Förderportfolio durch Streichung kaum in Anspruch genommener Maßnahmen verschlankt werden sollte.

Außerdem ist kontinuierlich zu beobachten, inwieweit Maßnahmen substantiell in Anspruch genommen werden und ob das Förderportfolio angesichts gedeckter Bedarfe oder anderweitiger Instrumente zu verschlanken ist. Das im Aufbau befindliche Monitoring des Förderbereichs 1 kann hierzu wertvolle Grundlagen liefern. Allein aufgrund der Ausgaben sind jedoch bereits jetzt bestimmte Sachverhalte augenfällig.²² Die Ist-Ausgaben 2021 belaufen sich für die ILE-Maßnahmen auf folgende Anteile:

- 1.0 Planungsinstrumente der ländlichen Entwicklung (0,8 % der ILE-Ist-Ausgaben 2021)
- 2.0 Regionalmanagement (0,7 %)
- 3.0 Dorfentwicklung (45,0 %)
- 4.0 Dem ländlichen Charakter angepasste Infrastrukturmaßnahmen (8,2 %)
- 5.0 Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und Gestaltung des ländlichen Raumes (18,4 %)
- 6.0 Breitbandversorgung (0,9 %)
- 7.0 Kleinstunternehmen der Grundversorgung (2,9 %)
- 8.0 Einrichtungen für lokale Basisdienstleistungen (16,3 %)
- 9.0 Regionalbudget (6,9 %)

Dabei weisen die Länder heterogene Ausgaben- bzw. Maßnahmenschwerpunkte auf (vgl. Tabelle 4). Es fällt auf, dass die Förderung der Breitbandversorgung (ILE-6.0) im Zeitverlauf hinsichtlich der Ausgaben (2017: 18,3 Mio. Euro, 2021: 4,09 Mio. Euro), der Anzahl der Förderfälle (2017: 161, 2021: 31) sowie der Anzahl der erreichten Haushalte (2017: 128.786, 2021: 18.264) selbst bei Berücksichtigung des Sonderrahmenplans erheblich an Bedeutung verliert. Dieser Befund ist jedoch nicht zwangsläufig auf zurückgehende Bedarfe zurückzuführen. In Anbetracht zahlreicher konkurrierender Förderprogramme, etwa die Bundesförderprogramme „Gigabit“ und „Breitband“ sowie die Förderprogramme der Länder, sollte auf Parallelstrukturen der Förderung identischer Förderziele und Förderinhalte verzichtet werden. Die Kosten-Nutzen-Relation zur Vorhaltung von Expertise für diese Fördergegenstände ist dementsprechend nicht tragfähig.

²² Zu berücksichtigen ist, dass die GAK auch ohne finanzielle Inanspruchnahme beihilferechtliche Funktionen erfüllen kann.

Tabelle 4: Maßnahmenswerpunkte (2021) im Förderbereich ILE

Maßnahme	Ist-Ausgaben (Rahmenplan u. SRP)	Inanspruch- nahme durch Flächenländer	Flächen- länder mit Ausgaben- anteil > 5 % an gesamten ILE- Ausgaben	Förderfälle (Rahmen- plan/SRP)	Aufstockungs- effekt* (nur Rahmenplan)
	Mio. Euro	Anzahl	Anzahl	Anzahl	%
1.0 Planungsinstrumente der ländlichen Entwicklung	3,75	10	1	151/102	83,3
2.0 Regionalmanagement	3,42	4	0	105/34	264,1
3.0 Dorfentwicklung	209,41	13	13	3.264/3.849	81,5
4.0 Dem ländl. Charakter ang. Infrastrukturmaßnahmen	37,99	11	5	194/249	191,5
5.0 Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und Gestaltung des ländlichen Raumes	85,55	13	11	2.377/588	42,2
6.0 Breitbandversorgung	4,09	8	1	22/9	197,1
7.0 Kleinstunternehmen der Grundversorgung	13,42	8	2	168/106	4,0
8.0 Einrichtungen für lokale Basisdienstleistungen	75,76	11	9	173/198	77,0
9.0 Regionalbudget	31,96	9	8	43/227	--
Insgesamt	465,34	--	--	6.497/5.362	44,3

Anm.: *) Zusätzliche mit der GAK verbundene EU-Mittel sowie zusätzliche nationale öffentliche Mittel (Land, Kommunen).

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Berichterstattung zum Vollzug der GAK. Förderfälle in ILE-9.0 wurden als den Erstempfängern bewilligte Regionalbudgets erfasst. Differenzen sind rundungsbedingt.

Förderfähige Maßnahmen des Regionalmanagements (ILE-2.0) werden sehr verhalten in Anspruch genommen, nur vier Länder rufen Mittel für diese Maßnahme ab, jedoch in geringer Größenordnung von insgesamt 3,42 Mio. Euro – damit ist diese Maßnahme jene mit dem geringsten Ausgabenanteil der ILE-Maßnahmen. Dies kann unter anderem auf die ausgeweitete LEADER-Förderung zurückgeführt werden. Diese weist zwar eine abweichende inhaltliche Grundausrichtung auf, sodass sich beide Förderwege durchaus ergänzen können; zu prüfen ist jedoch, ob eine Maßnahme, die nur mehr von einer Minderheit der Länder umgesetzt wird, notwendigerweise in einer Gemeinschaftsaufgabe realisiert werden sollte.

Es ist generell zu empfehlen, die Fördermittel dort zu bündeln, wo sich bestehende Förderstrukturen und ein höheres Fördervolumen etabliert haben, und die ILE-Maßnahmen somit auf im Bundesgebiet rege nachgefragte Maßnahmen mit weniger Überlappungen zu anderen Förderprogrammen zu fokussieren.

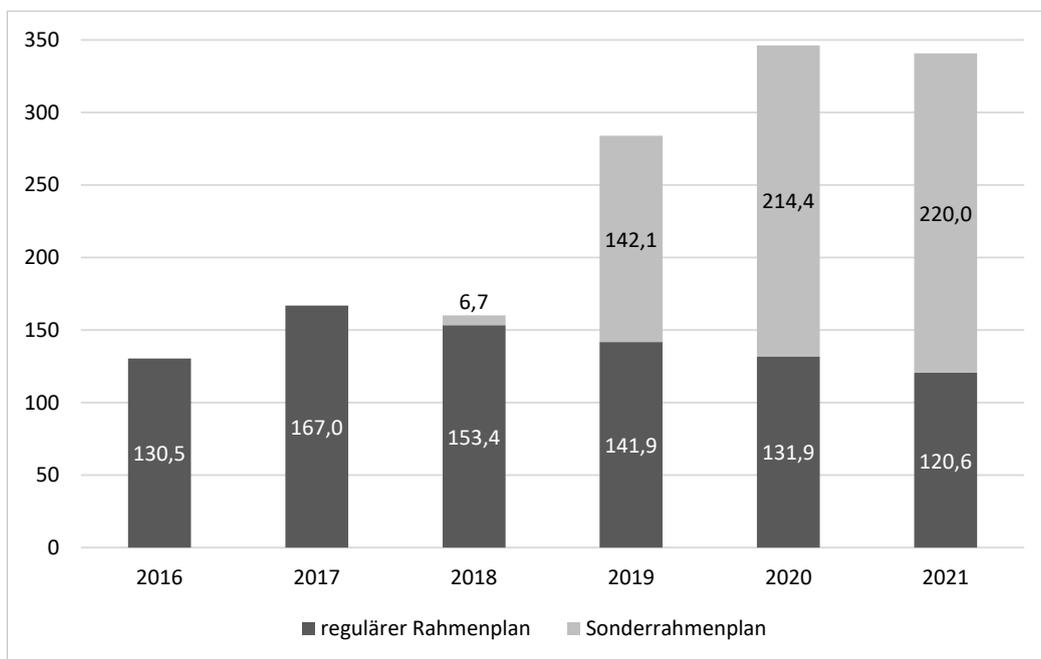
4.1.1.2 Bedeutung des SRP unter besonderer Berücksichtigung investiver Förderschwerpunkte

Empfehlung: SRP „Ländliche Entwicklung“ durch Integration in regulären Rahmenplan (mit Zweckbindung der Mittel) quasi verstetigen.

Seit 2020 entfallen auf den regulären Rahmenplan nur noch weniger als 45 % der ILE-Mittel. Ein Mittelaufwuchs ist somit vorrangig für den SRP zu beobachten. In Relation zu den GAK-Mitteln insgesamt ist der Anteil des ILE-Förderbereichs nach einem deutlichen Anstieg 2019 seitdem jedoch rückläufig (vgl. Tabelle 3). Investive

Maßnahmen werden überwiegend über den befristeten Sonderrahmenplan finanziert (2021: 64,6 %). Da der Sonderrahmenplan eine überproportionale Wirkung auf die investiven Förderschwerpunkte²³ entfaltet, trägt dieser wesentlich zur Umsetzungsorientierung der Maßnahmen bei. Insbesondere investive Maßnahmen erfordern jedoch langfristige Planungssicherheit. Die investiven Ausgaben im regulären Rahmenplan sind seit 2017 rückläufig (vgl. Abbildung 2). Daher ist zu empfehlen, den Sonderrahmenplan nicht nur fortzuführen, sondern schrittweise in den regulären Rahmenplan zu integrieren, um den finanziellen Rahmen der Förderkulisse zu veretigen. Hierfür wäre eine Zweckbindung der Mittel für den Förderbereich 1 erforderlich. Damit könnten auch Friktionen aufgrund des sog. „Sockelbetrags“ und der vorgesehenen Additionalität vermieden werden, da vorausgesetzt wird, dass zunächst die Mittel des regulären Rahmenplans für ILE-Maßnahmen vollständig zu binden sind, bevor ein Rückgriff auf den Sonderrahmenplan möglich ist (siehe auch Kapitel 4.10).

Abbildung 2: Ausgaben für investive Förderschwerpunkte im Rahmen der ILE (in Mio. Euro)



Anm.: Die ILE-Maßnahmen 3.0, 4.0, 6.0, 7.0 und 8.0 werden in dieser Abgrenzung als vorrangig investive Fördermaßnahmen aufgefasst.

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis der Berichterstattung zum Vollzug der GAK.

4.1.1.3 Besondere Berücksichtigung struktur- bzw. finanzschwacher Kommunen

Der Koalitionsvertrag benennt im Abschnitt „Gute Lebensverhältnisse in Stadt und Land“ als zentrales gesamtdeutsches Ziel „leistungsfähige Kommunen mit einem hohen Maß an Entscheidungsfreiheit vor Ort“ und hebt ihre Bedeutung für die Daseinsvorsorge hervor (S. 101). Hemmnisse beim Fördermittelabruf seien abzubauen, insbesondere für finanzschwache Kommunen. Die GRW- und GAK-Förderung solle „jährlich dynamisch“ erhöht werden. Zudem sollen die „Möglichkeiten der Infrastrukturförderung“ in GRW und GAK ausgeweitet werden (ebd.).

²³ Die ILE-Maßnahmen 3.0, 4.0, 6.0, 7.0 und 8.0 werden in dieser Abgrenzung als vorrangig investive Fördermaßnahmen aufgefasst.

Empfehlung: Prüfen, warum die erhöhten Fördersätze für finanzschwache Kommunen im Förderbereich 1 bisher sehr unterschiedlich in Anspruch genommen werden und ob die Definition finanzschwacher Kommunen stärker vereinheitlicht werden sollte, um auf Bundesebene zu einer stärkeren räumlichen Schwerpunktbildung zu gelangen.

Im Rahmen der ILE-Förderung wurde den Ländern die Möglichkeit zur Gewährung höherer Fördersätze für finanzschwache Kommunen eingeräumt.²⁴ Dabei steht diesen ein weiter Ermessensspielraum zu, da bereits der Empfang von Schlüsselzuweisungen aus dem kommunalen Finanzausgleich als sachgerechtes Kriterium für Finanzschwäche gelten kann und bis zu 50 % der Gemeinden bzw. Gemeindeverbände des jeweiligen Flächenlandes als finanzschwach eingestuft werden können.

Allerdings haben die Länder von dieser Möglichkeit nur sehr zurückhaltend Gebrauch gemacht (vgl. Tabelle 5). So wiesen beispielsweise in der Förderperiode 2021 nur fünf Länder Ausgaben von mehr als 1 Mio. Euro für finanzschwache Kommunen adressierende Maßnahmen mit erhöhtem Fördersatz im Rahmen der ILE-Förderung aus (BY, MV, NI, NW, TH). Die insgesamt für finanzschwache Kommunen mobilisierten Fördermittel betragen 60,3 Mio. Euro (2021), davon entfallen jedoch 54 Mio. Euro allein auf die Kommunen der Länder Bayern, Niedersachsen und Mecklenburg-Vorpommern. Mit Bayern gewährt das Land, das im Flächenländervergleich die finanzstärksten Kommunen aufweist, die höchsten Fördervolumina für finanzschwache Kommunen. Vor diesem Hintergrund gilt es zu beachten, dass die Gruppe der finanzschwachen Kommunen im Rahmen der Berichterstattung zum Vollzug der GAK allein über die Einstufung der Länder im Rahmen der GAK abgegrenzt wird.²⁵ Die tatsächliche Finanzlage kann aufgrund unzureichender Datenverfügbarkeit nicht als Abgrenzungskriterium herangezogen werden. Dies gilt auch für die vielfältigen und fiskalisch gewichtigeren landesspezifischen Maßnahmen und Programme zur Stabilisierung der Finanzlage strukturschwacher Kommunen. Vor dem Hintergrund der vom GAK-Gesetz geforderten räumlichen Schwerpunktbildung (siehe Kapitel 3.4) ist kritisch zu hinterfragen, ob die Definition finanzschwacher Kommunen tatsächlich alleine dem jeweiligen Land überlassen werden sollte oder ob eine bundesweit nachvollziehbare Schwerpunktbildung nicht vielmehr einheitlichere Vorgaben erfordert.

²⁴ Allerdings haben die Länder auch andere Möglichkeiten, Mittel gezielt in finanzschwache Kommunen zu lenken, z. B. im Rahmen von Auswahlverfahren, in denen finanzschwache Kommunen und ihre Förderwürdigkeit stärker berücksichtigt werden.

²⁵ Nach Angaben der GFS-Berichterstattung (BMWK, 2021: 36) entfielen im Jahr 2020 52,5 % der ILE-Ausgaben (Rahmenplan) auf strukturschwache Regionen gem. GRW-Abgrenzung (SRP Ländliche Entwicklung: 47,3 %).

Tabelle 5: Ist-Ausgaben im Förderbereich ILE insgesamt und in Kommunen mit erhöhtem Fördersatz nach Flächenländern, 2021

Land	Rahmenplan + SRP	darunter: Kommunen mit erhöhtem Fördersatz	Aufstockungseffekt*	Aufstockungseffekt* in Kommunen mit erhöhtem Fördersatz	öff. Mittel insg. Kommunen mit erhöhtem Fördersatz	
	Mio. Euro	Mio. Euro	%	%	Mio. Euro	%
BW	52,68	0,19	0,12	0,00	0,19	0,31
BY	101,34	16,65	48,75	38,13	23,00	38,17
BB	29,22	0,03	0,66	0,00	0,03	0,06
HE	15,31	0,00	154,09	--	--	--
MV	50,92	9,89	27,72	2,53	10,14	16,82
NI	66,90	8,25	91,71	154,07	20,97	34,80
NW	29,33	3,33	42,79	13,09	3,77	6,25
RP	25,59	0,00	16,78	--	0,00	0,00
SL	5,13	0,16	42,19	0,00	0,16	0,26
SN	39,01	0,00	0,00	--	--	--
ST	11,39	0,29	108,05	6,55	0,31	0,51
SH	16,07	0,00	46,23	--	0,03	0,04
TH	22,44	1,68	21,29	0,00	1,68	2,78
Insg.	465,34	40,49	41,31	48,83	60,27	100,00
Länder West	312,35	28,61	51,49	68,23	48,11	79,83
Länder Ost	152,99	11,89	20,52	2,26	12,16	20,17

Anm.: *) Zusätzliche mit der GAK verbundene EU-Mittel sowie zusätzliche nationale öffentliche Mittel (Land, Kommunen).

Quelle: Eigene Berechnungen, Datenbasis: Berichterstattung zum Vollzug der GAK. Differenzen sind rundungsbedingt.

Im Kontext der ILE-Maßnahmen ist zu prüfen, welche Gründe einer Ausweitung der Inanspruchnahme der betreffenden Maßnahmen durch finanzschwache kommunale Zuwendungsempfänger entgegenstehen. So könnte die heterogene Eigenfinanzierungskraft der Länder einen Erklärungsbeitrag liefern, da diese den erhöhten Fördersatz vollständig tragen.

Ein Beleg für die heterogene ILE-Ausgestaltung in den Ländern ist auch die hohe Varianz des Aufstockungseffektes, d. h. der Aufstockung der über die GAK bereitgestellten Fördermittel über damit verbundene öffentliche Mittel von EU, Land und Kommunen (vgl. Tabelle 5). Mit Ausnahme der niedersächsischen Kommunen – die den Bundesdurchschnitt überprägen – fällt der Aufstockungseffekt in den als finanzschwach eingestuften Kommunen deutlich geringer aus; dies kann jedoch auch auf unterschiedliche Maßnahmen- bzw. Förderschwerpunkte zurückzuführen sein. Es gilt sicherzustellen, dass die Fähigkeit zur Kombination bzw. Aufstockung von Fördermitteln sowie die Erfüllung freiwilliger Leistungen sich nicht auf finanzstarke Kommunen konzentriert. Darüber hinaus sind nicht-monetäre Hemmnisse der Fördermittelinanspruchnahme zu identifizieren, etwa hinsichtlich einer aufwandsschonenderen Verfahrensausgestaltung durch die Länder (Frankenberg und Junkernheinrich, 2022). Angesichts der heterogenen Vollzugspraxis in den Ländern könnte die wechselseitige föderale „Lernkultur“ gestärkt werden, wenn landesspezifische Best-Practice-Beispiele sichtbar werden und verstärkt über die Ländergrenzen hinweg Verbreitung fänden.

Für das Ziel „Förderung der ländlichen Entwicklung“ legt das Subsidiaritätsprinzip nahe, dass die kommunale Finanzautonomie zu stärken ist, etwa indem die Konjunkturresilienz der originären Einnahmen verringert wird.

Unter Beachtung der gesamtstaatlichen Budgetrestriktion setzt dies die Priorisierung öffentlicher Aufgaben voraus. Staatliche Zuweisungen sind eine wichtige Ergänzung der originären Einnahmen aus Steuern, Gebühren und sonstigen Abgaben. Aus Sicht der fiskalischen Föderalismus­theorie sollten Zuweisungen nach Möglichkeit ohne Zweckbindung erfolgen, um die Eigenverantwortung der lokalen Ebene zu stärken. Eine Zweckbindung greift in die kommunale Autonomie ein, kann Präferenzen verzerren und damit Fehlallokationen hervorrufen, die durch nicht mehr geförderte Folgekosten fortwirken. Zweckgebundene Zuweisungen können im Falle ausgeprägter interkommunaler Bedarfsdisparitäten sachgerecht sein oder mit dem besonderen Steuerungs- und Gestaltungsinteresse von Bund und Ländern begründet werden. Im Falle einer Finanzierung von Daueraufgaben und einer nahezu flächendeckenden Fördermittelinanspruchnahme ist eine Überführung in die regelgebundene Finanzausgleichssystematik als vorzugswürdiger Transferweg aufzufassen.

Eine Ausweitung an Strukturschwächeindikatoren orientierter, verstetigter und aufgabenbezogener pauschalierter Förderung könnte zur Erhöhung der Planungssicherheit beitragen. Dies gilt insbesondere für Infrastrukturinvestitionen und freiwillige Leistungen, die ihren Ursprung in heterogenen Bedarfslagen haben und zugleich ausgeprägten Verdrängungseffekten durch konsumtive Pflichtaufgaben unterliegen.

4.1.2 Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel

Empfehlung: Förderbereich 1 stärker für Beiträge zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel nutzen.

Neben der ländlichen Entwicklung können die Maßnahmen im Förderbereich 1 auch Beiträge zum Klimaschutz und zur Anpassung an den Klimawandel leisten. Grundsätzlich lassen sich mit vielen Maßnahmen entsprechende Wirkungen erzielen, wenngleich sie primär anderen Zielen dienen sollen. Vorhaben mit höheren klimarelevanten Wirkungen könnten über höhere Fördersätze oder entsprechende Auswahlkriterien wahrscheinlicher werden. Zudem sollte auf eine stärkere Berücksichtigung des Handlungsfeldes in den planerisch-konzeptionellen Maßnahmen hingewirkt werden. Neue Fördermaßnahmen für den Klimaschutz und die Anpassung an den Klimawandel bzw. eine stärkere Berücksichtigung dieser Ziele im Förderbereich 1 bieten sich angesichts der Ergebnisse der aktuellen Studie des Thünen-Instituts „Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland“ (Böhm et al., 2022) insbesondere bezüglich der proaktiven lokalen Planung und Gestaltung und beschleunigten Umsetzung der Energiewende in ländlichen Räumen an.

Eine hervorgehobene Rolle für den Klimaschutz kann die Maßnahme „Neuordnung ländlichen Grundbesitzes und Gestaltung des ländlichen Raumes“ (Flurbereinigung) spielen. Dass diese Maßnahme insbesondere im Rahmen von Bestrebungen zur Moorvernässung besondere Wirkung entfalten kann, zeigt etwa die Evaluierung der niedersächsischen ELER-Maßnahme „Flächenmanagement für Klima und Umwelt“ (Bathke, 2022), die in der GAP-Förderperiode 2023–2027 in die reguläre Flurbereinigung überführt wird. Vor diesem Hintergrund ist die 2022 in der GAK eingeführte Erhöhung des möglichen Fördersatzes für Flurbereinigungsverfahren mit hoher Bedeutung für den Klimaschutz oder die Klimafolgenanpassung auf 80 % zielführend.

4.2 Förderbereich 2: Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen

Der Förderbereich 2 umfasst sowohl die einzelbetriebliche Förderung (2 A) als auch Beratung (2 B). Im Folgenden wird zuerst auf das Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP) (2 A 1.0) und die Förderung von Investitionen zur Diversifizierung (FID) (2 A 2.0) Bezug genommen und dann auf die Beratung.

4.2.1 Agrarinvestitionsförderungsprogramm (AFP)

4.2.1.1 Generelle Anmerkungen

Empfehlung: Förderinhalte des AFP generell dahingehend prüfen, dass öffentliche Investitionshilfen auf folgende Aspekte abzielen sollten: die Bereitstellung öffentlicher Güter, die Verminderung bestimmter Risiken oder massiver Wettbewerbsverzerrungen, die Vermeidung von Strukturbrüchen oder die Anpassung an veränderte ordnungsrechtliche Regelungen.

Öffentliche Investitionshilfen sind dort gut begründbar, wo die vermehrte Bereitstellung bestimmter öffentlicher Güter (z. B. im Bereich Umwelt-, Klima- und Tierschutz) gewünscht ist, wo besondere Risiken zu tragen sind (z. B. im Zusammenhang mit Innovationen oder Pilotvorhaben) oder wo es zu massiven Wettbewerbsverzerrungen durch Markteingriffe an anderer Stelle kommt. Darüber hinaus kann das AFP zur Vermeidung von Strukturbrüchen und zur Anpassung an künftige und starke Veränderungen bedingende ordnungsrechtliche Regelungen beitragen (Neuregelungen bei TA-Luft, TierschNutztV etc.). Hier kann die Unterstützung durch öffentliche Hilfen je nach Ausgestaltung sinnvoll sein.

In der Nutztierhaltung ist eine grundlegende Transformation der Haltungs- und Managementverfahren notwendig. Die dafür notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen für die zukünftige Gestaltung der Tierhaltung (v. a. Bau- versus Umweltrecht zur Klärung von Zielkonflikten zwischen Tier-, Umwelt- und Klimaschutz) sollten möglichst schnell auf Bundesebene geklärt werden.

Häufig resultieren wesentliche betriebliche Entwicklungshemmnisse aus den lokalen Wettbewerbsverhältnissen und aus Rahmenbedingungen (z. B. das Baurecht), die nur sehr eingeschränkt oder überhaupt nicht mit der Bereitstellung von Zuschüssen beseitigt oder beeinflusst werden können.

Im Rahmen des AFP werden vor allem bauliche Investitionen in der Tierhaltung gefördert (es handelt sich quasi um ein Stallbauprogramm), wobei der größte Teil der geförderten Investitionen dem Bereich der Premiumförderung (besondere Anforderung an die Haltungsbedingungen) zuzuordnen ist. Der Tierbereich, in dem die Förderung bezogen auf den Finanzmitteleinsatz am stärksten in Anspruch genommen wird, ist die Rinder- bzw. Milchviehhaltung. Es sollten Ausschlussgebiete für die Investitionsförderung für nicht zielkonforme Landwirtschaftssysteme (z. B. Förderung von Stallanlagen für die Schweinemast und Milchkuhhaltung in großflächigen Mooregebieten) definiert werden bzw. Moorböden für Flächennachweise im Zusammenhang mit Stallbauinvestitionen ausgeschlossen werden.

Die Maschinen- und Geräteförderung hat insgesamt nur eine geringe Bedeutung. Derzeit (2021–2024) werden Maschinen und Geräte zur Emissionsminderung und verbesserten Ausbringung im Rahmen des „Investitions- und Zukunftsprogramm in der Landwirtschaft“ (IuZ) gefördert, das durch die Landwirtschaftliche Rentenbank umgesetzt wird. Im IuZ werden vor allem Maschinen der Außenwirtschaft (ca. 70–80 % der im IuZ geförderten Investitionen), darunter neue Pflanzenschutztechnik, Dünger- und Gülleausbringtechnik sowie Technik zur mechanischen Unkrautbekämpfung, gefördert. Daneben können Anlagen zur Gülleseparation, Investitionen in Wirtschaftsdüngerlagerstätten, Tankwagen zur Wirtschaftsdüngerenausbringung (im Jahr 2021/22 noch relativ bedeutsam, ab 2023 nicht mehr förderbar) gefördert werden. Bei Antragsüberhängen wird nach dem Zufallsprinzip ausgewählt.

Die gasdichte Lagerung von Gülle und Gärresten ist eine zentrale Maßnahme im Klimaschutzprogramm 2030. Die gasdichte Lagerung ist derzeit nur in Verbindung mit einer Biogasnutzung sicher umsetzbar. Bis zum Jahr 2030 sollen 70 % der gesamten Gülle gasdicht gelagert werden. Im AFP werden durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) geförderte Anlagen als Begünstigte prinzipiell ausgeschlossen. Da Biogasanlagen von der EEG-Förderung abhängen, wird der gewünschte Technologiewandel massiv verlangsamt (Osterburg et al., 2019). Gefördert werden im Zusammenhang mit Stallneu- und -umbauten derzeit z. B. gasundichte Güllelager mit Zeltdach mit hohen, klimaschädlichen Methanemissionen. Die Nutzungsdauer dieser neuen Anlagen reicht bis 2045, dem Jahr, in dem Deutschland laut Bundes-Klimaschutzgesetz netto klimaneutral sein soll. Der bestehende

Ausschluss der Kombination von AFP- und EEG-Förderung macht die Erreichung dieses ehrgeizigen Ziels unwahrscheinlicher.

4.2.1.2 Vorschläge für die künftige Ausrichtung des AFP

Empfehlung: Junglandwirteförderung überdenken.

Die Junglandwirteförderung im Rahmen des AFP hat in der Vergangenheit kaum zur zusätzlichen Mobilisierung von Investitionen zur Erreichung der genannten Ziele geführt. Mit dieser Förderung in der bisherigen Form (v. a. dem geringen Umfang) sind keine Effekte im Hinblick auf eine frühere Betriebsübergabe verbunden. Falls die Förderung der Junglandwirt:innen ein wichtiges politisches Ziel ist, müsste die Förderung deutlich erhöht werden. Anderenfalls sollte sie gestrichen werden, da eine massive Förderung über die 1. Säule der GAP erfolgt und die relativ geringe Fördersumme im Rahmen des AFP große Mitnahmeeffekte verursacht.

Empfehlung: Förderung auf zentrale Probleme konzentrieren.

Der jetzige Fördergrundsatz ist sehr breit angelegt (siehe Verwendungszweck). Er beinhaltet neben baulichen Investitionen auch die Förderung von Maschinen und Geräten sowie von besonderen agrotechnischen Anlagen (z. B. Bewässerung, Frostschutz).

Die Investitionsförderung sollte auf die zentralen Probleme der Landwirtschaft konzentriert werden, d. h., sie sollte daher ihren Fokus weiterhin klar auf Tier-, Umwelt- und Klimaschutz legen. Dies beinhaltet auch die Unterstützung einer extensiven Weidebewirtschaftung, wo diese gefährdet, aber aus naturschutzfachlichen Gründen wünschenswert ist (siehe Kapitel 3.5). Es sollten also nur noch Betriebe gefördert werden, die mit den Investitionen die baulichen Anforderungen an eine besonders tiergerechte Haltung einhalten bzw. eine naturschutzfachlich wünschenswerte, aber gefährdete Weidebewirtschaftung unterstützen. Zudem ist eine Konzentration der Förderung auf Investitionen von ökologischen bewirtschafteten Betrieben sinnvoll, wenn das Ziel „30 % Ökolandbau bis 2030“ ernsthaft verfolgt wird.

- Die Förderung von einzelbetrieblichen Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Vorbeugung von Schäden durch widrige Witterungsverhältnisse, die Naturkatastrophen gleichzusetzen sind (v. a. Investitionen in Bewässerungsanlagen und Frostschutzberegnungsanlagen), erfordert aufgrund existierender Nutzungskonkurrenzen um begrenzte Ressourcen (Wasser) eine sinnvolle Einbettung in überbetriebliche und übersektorale Planungen und Konzepte. Die Begrenzung der Förderung auf Sonderkulturen ist nicht nachvollziehbar. Die Förderung von einzelbetrieblichen Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel und zur Vorbeugung vor den o.g. Schäden könnte mit einer verpflichtenden Inanspruchnahme einer (geförderten) Beratung zur Klimaanpassung verbunden werden. Die Frage der Kumulierbarkeit dieser Förderung bzw. der Anpassung des Fördersatzes bei gleichzeitiger Inanspruchnahme einer durch die Länder geförderten Wetterversicherung sollte geklärt werden. Die Förderungswürdigkeit sollte sich expliziter an Kriterien wie Anpassungsbedarf und dem Beitrag zu gesellschaftlichen und gesamtwirtschaftlichen Zielen orientieren. Im Zusammenhang mit einer Investitionsförderung für Bewässerung sollte eine Abstimmung mit Förderungen der Infrastruktur für Bewässerung und Wasserrückhalt erfolgen und eine Förderung der einzelbetrieblichen Beratung zu Bewässerungsbedarf, Bewässerungsmöglichkeit sowie (Steigerung der) Bewässerungseffizienz angeboten werden. Das AFP sollte um die Förderung von Infrastruktur zum Rückhalt von Wasser in der Fläche ergänzt werden, soweit eine solche Förderung nicht überbetrieblich von Förderbereich 7 (Wasserwirtschaftliche Maßnahmen) abgedeckt wird. Investitionen in Bewässerung müssen konform mit der regionalen Planung der Wassernutzung und Vergaben von Wassernutzungsrechten sein, und für die geforderte Wassereinsparung von mindestens 15 % muss die Referenz definiert und ein Berechnungskonzept festgelegt werden.
- Die Förderung von Investitionen in Maschinen und Geräte ohne konkrete und zeitlich terminierte, technologische Transformationsziele sollte eingestellt werden, da deren Wirksamkeit nicht nachgewiesen ist,

hohe Mitnahmeeffekte entstehen und zusätzlich durch die gesteigerte Nachfrage und die gestiegenen Verkaufspreise vor allem die Hersteller und Händler der Agrartechnik unterstützt werden (siehe LuZ, das zeitlich befristet ist und u. a. der Anpassung an neue düngerechtliche Auflagen dient).

- Angesichts der für die Einhaltung der Ziele der NEC-Richtlinie zur Minderung der Ammoniakemissionen der Landwirtschaft notwendigen, zusätzlichen Maßnahmen, die derzeit in der Vorbereitung des zweiten Nationalen Luftreinhalteprogramms diskutiert werden, ist zu prüfen, ob Injektions- und Schlitztechniken für die Ausbringung flüssigen Wirtschaftsdüngers auch nach Auslaufen des LuZ in allen Bundesländern weiter gefördert werden sollen. Weiterhin ist zu entscheiden, ob diese Förderung über Investitionsförderung für Maschinen oder für die Ausbringungsaktivität als Agrarumwelt- und Klimamaßnahme erfolgen soll. Wichtig für einen effizienten Einsatz solcher neuen Technologien wäre es, prioritär den überbetrieblichen Maschineneinsatz zu fördern. Derzeit wird über das LuZ die Förderung der einzelbetrieblichen Mechanisierung privilegiert.
- Das Ziel einer weitreichenden gasdichten Lagerung von Gülle von 70 % bis 2030 lässt sich im derzeitigen Fördersystem voraussichtlich nicht erreichen. Hier ist eine schnelle Analyse und Anpassung der Förderregelungen und Anforderungen an die Güllelagerung notwendig, um öffentlich geförderte klimaschädliche Fehlinvestitionen soweit möglich zu vermeiden. Die Mindestanforderungen der Investitionsförderung an die Ammoniakemissionsminderung im Stall und in der Lagerung müssen (weiter-) entwickelt werden.

4.2.2 Diversifizierung (FID)

Die Unterstützung von Diversifizierungsinvestitionen wird als De-minimis-Beihilfe umgesetzt und ist damit in ihrer Höhe begrenzt.

Empfehlung: Förderung insbesondere auf den Einstieg in die Diversifizierung ausrichten.

Die Förderung sollte vor allem auf den Einstieg in die Diversifizierung ausgerichtet werden (mit einem höheren Fördersatz, da hier ein besonderes hohes wirtschaftliches Risiko in einem neuen Betätigungsfeld besteht). Beratung und Betreuung sollte komplementär gefördert werden. Erweiterungsinvestitionen sollten dagegen mit einem deutlich geringeren Fördersatz unterstützt werden.

4.2.3 Beratung

Empfehlung: Begrenzung der Beratungsförderung auf 1.500 Euro überdenken.

Wenn das Ziel der Beratung die Verbesserung des Tierwohls, der Ressourceneffizienz, des Umwelt-, Natur- und Klimaschutzes ist, sollte die Obergrenze von 1.500 Euro überdacht werden. Denkbar wäre eine Anhebung in Abhängigkeit von der Betriebsgröße und dem Komplexitätsgrad der Beratung.

Empfehlung: Prüfen, ob die Förderung von naturschutzfachlichen Konzepten hinreichend ist.

Es sollte geprüft werden, ob in der Förderung von naturschutzfachlichen Konzepten eine Zwischenstufe zwischen der Beratung (2 B 1.0) und der Entwicklung von Konzepten (4 A) hilfreich ist, da insbesondere die Schritte 4A 1.4.2 (d–f) in der Abstimmung sehr aufwendig sein können.

4.3 Förderbereich 3: Verbesserung der Vermarktungsstrukturen

Empfehlung: Förderung auf zentrale Ziele konzentrieren.

Die Förderung der Verbesserung der Vermarktungsstrukturen (V&V-Förderung) soll gezielt auf politische Ziele und strukturelle Defizite reagieren. Wichtige konkrete Ziele sind derzeit Verbesserungen bei Energieeffizienz, Ressourceneinsparung (z. B. Wasser) und Emissionsminderung, die Verarbeitung von ökologischen erzeugten Rohwaren oder der Aufbau von regionalen Wertschöpfungsketten. Auf diese Bereiche sollten die knappen Mittel konzentriert werden. Darüber hinaus sollten branchenweit neuartige technische Verfahren, die mit besonderen Chancen und Risiken verbunden sind, gefördert werden, weil im Erfolgsfall die gesamte Branche davon profitieren kann.

Folgende spezifische Empfehlungen sollten beachtet werden:

- Zur Stärkung von regionalen Wertschöpfungsketten sollten Möglichkeiten zum mobilen Schlachten unterstützt werden. Dabei sollte eine Abstimmung mit Öko-Modellregionen erfolgen (höhere Fördersätze).
- Die Beratungs- und Betreuungsangebote (Betreuung ab einem bestimmten förderfähigen Investitionsvolumen) sollten intensiviert und – ähnlich dem AFP – auch finanziell unterstützt werden. Hierzu müssten allerdings die entsprechenden Defizite erst einmal in Zusammenarbeit mit den Kammern und Innungen genau identifiziert werden.
- Bei kleineren Vorhaben sollte das Antragsverfahren möglichst einfach gestaltet werden, da eine Hinzuziehung von Betreuungsunternehmen in keinem sinnvollen Verhältnis zu den gewährten Zuschüssen steht.
- Wichtig für den Aufbau und die Stärkung von regionalen Wertschöpfungsketten ist, dass neben der Erzeugung und dem Lebensmittelhandwerk auch die Vermarktung (regionaler Lebensmitteleinzelhandel) sowie die Beratung und Verwaltung in die Planung (Grundvoraussetzung!) und Umsetzung einbezogen werden.

4.4 Förderbereich 4: Markt- und standortangepasste sowie umweltgerechte Landwirtschaft einschließlich Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege

4.4.1 Grundsätzliche Anregungen

Empfehlung: Bisherige starke Differenzierung von Förderbereich 4 kritisch prüfen: sinnvolle Steuerung durch den Bund oder Notwendigkeit/Überbleibsel der GAP?

Im Vergleich zu den anderen Förderbereichen sind die Maßnahmen des Förderbereichs 4 sehr weitgehend spezifiziert. Dieses Verfahren hatte in der Vergangenheit Vorteile für die Länder, weil es die beihilferechtliche Notifizierung von auf der GAK aufbauenden Maßnahmen bei der EU-Kommission erleichterte. Hier ist aus unserer Sicht unklar, ob dieser Vorteil auch im neuen Notifizierungsprozess im Rahmen der GAP-Strategieplan-VO weiterhin gegeben ist. Trotz der differenzierten Ausgestaltung sind die Steuerungsmöglichkeiten des Bundes sehr begrenzt, da die Länder außerhalb der Sonderrahmenpläne frei sind, welche Maßnahmen sie anbieten. Für eine inhaltliche Steuerung erscheint eine Steuerung über Budgetlinien oder differenzierte Kofinanzierungssätze für Maßnahmengruppen oder bestimmte Umweltziele (Biodiversität, Klima-, Gewässerschutz) zielführender.

Empfehlung: Inhaltliche Umweltziele genauer operationalisieren und Bedarf an regionaler Differenzierung klären.

Die mit dem Förderbereich 4 verfolgten Ziele sollten genauer operationalisiert werden. Dabei sollte auch der Bedarf an einer regionalen Differenzierung geklärt werden. Beides würde es erleichtern, möglichst wirksame und effiziente Maßnahmen zu gestalten.

Empfehlung: Höhe der Maßnahmenentgelte nach den Kosten des Grenzanbieters ermitteln und nicht nach Durchschnittskosten

Eine intensiv diskutierte Frage in diesem Förderbereich (und analog bei den Ökoregelungen) ist die Höhe der Maßnahmenentgelte für die Landwirt:innen. Dies erfolgt vor dem Hintergrund, dass es sich bei vielen Umweltgütern nicht um im wirtschaftswissenschaftlichen Sinne private Güter handelt.

Idealtypisch erfolgt an Märkten die Preisbildung für private Güter dadurch, dass beim Marktpreis die Grenzkosten des Grenzanbieters dem Grenznutzen des Grenzkonsumenten entsprechen. Der Vorteil bei der Preisbildung für private Güter besteht darin, dass sich der Konsument keine Gedanken über die Kosten des Anbieters machen muss und die Transaktion trotzdem effizient ist. Allerdings handelt es sich bei vielen Umweltgütern nicht um private Güter und die Umweltgüter weisen mindestens eines der beiden folgenden Merkmale auf: a) Nicht-Ausschließbarkeit, d. h., Konsumenten können nicht ohne Probleme von der Nutzung ausgeschlossen werden, und b) Nicht-Rivalität, d. h., weitere Konsumenten verringern nicht den Nutzen bestehender Konsumenten. Liegt eines dieser beiden Kriterien vor, so kommt es zu einem Marktversagen und die Menge der bereitgestellten Umweltgüter entspricht nicht den gesellschaftlichen Präferenzen. In diesen Fällen sind staatliche Interventionen angezeigt. Da der Staat hier in der Regel als Monopolist auftritt, stellt sich die Frage, wie die Zahlungshöhe festgesetzt werden soll. Volkswirtschaftlich betrachtet ist der Staat mit einem der beiden folgenden prinzipiellen Optimierungsprobleme konfrontiert:

- Bei einem gegebenen Budget soll ein maximaler Umweltnutzen erreicht werden.
- Ein gegebener Umweltnutzen soll mit minimalem Budget erreicht werden.

Bisher orientieren sich die Zahlungshöhen für die einzelnen Maßnahmen in der Regel an den bundesdeutschen Durchschnittskosten der Maßnahmenumsetzung. Diese Zahlungshöhen sind aber oft nicht hinreichend, um insbesondere in landwirtschaftlichen Gunstregionen die gewünschte bzw. erforderliche Maßnahmenfläche zu erreichen. Daneben besteht insbesondere in Deutschland ein gefühltes Akzeptanzproblem der Entgelte im Berufsstand. Dieses ist dadurch begründet, dass formal WTO-rechtlich nur ein Ausgleich der mit einer Maßnahme verbundenen Kosten möglich ist und keine Anreizkomponente enthalten sein darf. De facto wird um die Anreizkomponente oft eine „Scheindebatte“ geführt, da rechtlich erhebliche Freiheitsgrade für die Ableitung der Kosten bestehen (vgl. WBAE, 2019: 50, siehe Anhang 1 dieses Working Papers). Diese Freiheitsgrade wurden unter anderem im Rahmen von Art. 70 (4) EU 2021/2115 bekräftigt: „Die Mitgliedstaaten legen – unter Berücksichtigung der festgelegten Zielwerte – die Zahlungen fest “.

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass bei beschränktem Budget eine veränderte Honorierung von Umweltleistungen²⁶ immer Auswirkungen auf die Mittelverteilung haben wird. Dabei werden erfahrungsgemäß im politischen Abwägungsprozess neben der unmittelbaren Effektivität und Effizienz des Mitteleinsatzes zumindest auch Aspekte der von der Öffentlichkeit, dem Berufsstand und den politischen Akteuren der öffentlichen Hand empfundenen Gerechtigkeit eine Rolle spielen. Auch das von vielen postulierte Leitbild „Öffentliches Geld für öffentliche Güter“ löst diesen Zielkonflikt, wie im Folgenden gezeigt wird, nicht unmittelbar auf. In Hinblick auf die Honorierung von Maßnahmen sind in Abhängigkeit von der jeweiligen Maßnahme mehrere Leitfragen zu klären:

- a) Orientiert man sich bei der Zahlungshöhe an den Kosten je „Maßnahmeneinheit“ oder an den Kosten / Preis je „Leistungseinheit“?
- b) Wie ermittelt man die Kosten bzw. den gesellschaftlichen Nutzen?
- c) Was ist der Referenzpunkt für die Leistungserbringung?
- d) Ist eine regionale Differenzierung der Zahlungshöhen notwendig bzw. gewünscht?

²⁶ Leistungen ist hier als neutraler technischer Term zu verstehen und beinhaltet auch Schäden (= negative Leistungen).

Empfehlung: Bezugseinheit der Entgeltbemessung reflektieren und festlegen.*Zu a) Referenzsystem für die Zahlungshöhe: Bewertung je Maßnahmeneinheit oder je Leistungseinheit*

Eine relevante Bedingung für einen effizienten Mitteleinsatz ist, dass die Honorierung proportional zu der erbrachten Leistung erfolgt, sofern die Leistung nicht auch ohne Honorierung als Koppelprodukt anfallen würde. Allerdings orientieren sich gegenwärtig die Maßnahmenentgelte in der GAK an den Durchschnittskosten der jeweiligen Verfahren. Diese Verfahren unterscheiden sich im Umfang der jeweils erbrachten Umweltleistungen. Wären die Kosten der Maßnahme ein adäquater Näherungswert für die mit ihr verbundenen Leistungen, wäre die Nutzung der Maßnahmenkosten als Referenzsystem unproblematisch. Dies ist aber insbesondere im Bereich des Biodiversitätsschutzes nicht der Fall. Dies führt dazu, dass in einem modular aufgebauten Fördersystem (wie gegenwärtig in der GAK und den Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen der Länder) insbesondere für aus Biodiversitätssicht hochwertige Maßnahmen die finanziellen Anreize bzw. die marginalen Anreize für die Fördermittelempfänger:innen oft gering im Verhältnis zu den (zusätzlich) erbrachten Umweltleistungen sind und diese Anreize in einem ungünstigen Verhältnis zu den zusätzlichen Transaktionskosten stehen. Im ungünstigsten Fall entstehen Brüche, und das Entgelt für eine hochwertige Maßnahme ist geringer als für eine niedrigwertige, weil im zweiten Fall die Kosten des Empfängers / der Empfängerin höher sind.

Eine Honorierung proportional zur Leistungserbringung folgt der marktwirtschaftlichen Logik und hat den Vorteil, dass unmittelbar die gewünschte gesellschaftliche Leistung entgolten wird und ein Anreiz besteht, die Leistung zu steigern bzw. die Leistung zu den geringsten Kosten bereitzustellen. Eine Herausforderung besteht darin, geeignete Indikatoren für die Leistungserbringung zu finden. Eine andere Herausforderung besteht darin, zu wissen, ob die Leistung auch als Koppelprodukt ohne Honorierung anfallen würde. Insbesondere auf marginalen Standorten ist die Erbringung von (hohen) Umweltleistungen aus standörtlichen Gründen oft ein Koppelprodukt, solange die Landwirtschaft auch ohne Förderung beibehalten wird. Gerade im Naturschutz ist zu bedenken, dass die Aufgabe einer angepassten Nutzung oft zu einer deutlich geringeren Umweltleistung führt.

Eine Honorierung proportional zur erbrachten Leistung heißt nicht notwendigerweise, dass die Honorierung für die Fördermittelempfänger:innen ergebnisorientiert erfolgt. Die Zahlung könnte z. B. maßnahmenorientiert erfolgen. In diesem Fall würde nur bei der Berechnung des Maßnahmenentgeltes zuerst ein Förderentgelt je Leistungseinheit für ein Referenzverfahren bestimmt werden und in einem zweiten Schritt der voraussichtliche Umfang der durch ein Verfahren erbrachten Leistung. Im Endeffekt beruht die Maßnahmengewichtung der Ökoregelungen in den Niederlanden auf diesem System.

Zu b) Wie ermittelt man die Kosten bzw. den gesellschaftlichen Nutzen?

Unabhängig davon, ob man die Kosten oder den gesellschaftlichen Nutzen der Maßnahmenkalkulation zugrunde legt, stehen verschiedene Optionen bereit, diese zu ermitteln. Betrachtet man die Kostenseite, so kann man sich entweder an „Normkosten“ orientieren oder über Auktionen versuchen, die Kosten der Anbieter:innen zu identifizieren. Insbesondere bei Biodiversitätsleistungen stößt dieser Ansatz sehr schnell an seine Grenzen, da die Maßnahmen nur auf bestimmten Flächen zum Erfolg führen. Somit sieht sich die öffentliche Hand zumindest einem Oligopol gegenüber.

Generell ist die gegenwärtige Ableitung der Maßnahmenentgelte auf Basis von Durchschnittskosten weder ökonomisch zielführend, ökologisch sinnvoll noch rechtlich geboten. Dies gilt insbesondere dann, wenn Maßnahmen von der überwiegenden Mehrheit der Betriebe freiwillig umgesetzt werden müssen, um die ökologischen Ziele zu erreichen. Deutlich sinnvoller ist die Orientierung an den Kosten des Grenzanbieters (Röder et al., 2021). In diesem Fall stellt unter Berücksichtigung der räumlichen Verteilung die notwendige Inanspruchnahme zur Erreichung der fachlichen Ziele den Ausgangspunkt der Überlegungen dar. Auf dieser Basis kann dann das notwendige Entgelt bestimmt werden, um den Grenzanbieter zu erreichen. Unter Berücksichtigung von anderen Aspekten wie Budgetrestriktionen ergibt sich dann eine angestrebte

Inanspruchnahme. Allerdings hängen die Höhe und räumliche Verteilung der Grenzkosten stark von der Maßnahme und ihrer spezifischen Ausgestaltung ab (vgl. Abbildung A1, Abbildung A2 und Abbildung A3 im Anhang 2).

Werden Umweltleistungen in einem wesentlichen Umfang auch von anderen Wirtschaftsakteuren erbracht, die diese Leistungen auf einem Markt handeln, kann dieser Marktpreis den Entgelten in der Landwirtschaft zugrunde gelegt werden (z. B. der CO₂-Preis aus dem Emissionshandel). Alternativ ließen sich die gesellschaftlichen Präferenzen über Bevölkerungsbefragungen ermitteln, wobei zu bedenken ist, dass die Antworten oft in Richtung gesellschaftlich erwünschtes Verhalten verzerrt sind.

Zu c) Was ist der Referenzpunkt der Leistungserbringung?

Erfolgt eine Honorierung entsprechend der Leistungserbringung, stellt sich die Frage, was der Referenzpunkt für die Honorierung ist. Dies kann entweder das absolute Niveau der Leistung sein (z. B. Anzahl der Arten auf einer Fläche) oder die Verbesserung der Leistung (z. B. x Arten mehr auf der Fläche). Der zweite Ansatz hat den Vorteil, dass Mitnahmeeffekte reduziert werden und die staatlichen Zahlungen in die Regionen bzw. auf die Betriebe konzentriert werden, wo eine tatsächliche Steigerung der Leistung erfolgt. Dieser Ansatz hat aber in der mittelfristigen Perspektive einige Nachteile. Zum einen sind Umweltleistungen oft umso leichter steigerbar, je niedriger das Ausgangsniveau ist. Dies führt dazu, dass Landwirt:innen, die sich entsprechend der aktuellen gesellschaftlichen Prioritäten verhalten haben, im Vergleich zu den anderen Landwirt:innen geringere Zahlungen erhalten und somit wirtschaftlich schlechter gestellt werden. Bei einer solchen Politik besteht für die Betriebe somit ein strategischer Anreiz, insbesondere ihre Biodiversitätsleistung vor einer Maßnahmenteilnahme zu verschlechtern, um danach höhere Zahlungen bei Teilnahme zu erlangen. Vergleichbare Diskussionen gibt es bezüglich der ökonomischen Implikationen von Schutzgebietsausweisungen im Naturschutzrecht oder um die Generierung von Ökopunkten bei Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen²⁷.

Zu d) Ist eine regionale Differenzierung der Zahlungshöhen notwendig bzw. gewünscht?

Die Größe der Märkte für die verschiedenen Umweltgüter kann stark unterschiedlich ausfallen und es stellt sich somit die Frage, ob eine einheitliche Prämie zu einer in Quantität und Qualität optimalen Bereitstellung von Umweltgütern führt. So sind die Treibhausgasemissionen ein globales Problem, und für den Umwelteffekt ist es unerheblich, wo auf der Welt die Treibhausgasemissionen reduziert werden. In Hinblick auf die Wasserrahmenrichtlinie sind die Ziele auf Ebene der Grundwasserkörper und Flusseinzugsgebiete definiert, und somit konstituieren diese Regionen die Größe der Märkte. Bei der Biodiversität ist der Sachverhalt etwas diverser. Der Wert der Biodiversität speist sich aus globalen, nationalen und regionalen Komponenten (z. B. Erlebniswert). Dies kann dazu führen, dass beispielsweise einer Feldlerche in der Köln-Aachener Bucht ein höherer Wert zugewiesen als im nordöstlichen Brandenburg.

Gegenwärtig erfolgt in der GAK eine maßnahmenspezifische Kalkulation der Kosten. Hält man an dieser Prämisse fest und strebt eine regionale Differenzierung der Prämie an,²⁸ so hat dies einige Implikationen. In vielen Fällen sind die Opportunitätskosten der landwirtschaftlichen Betriebe ein wesentlicher Anteil an den Maßnahmenentgelten (vgl. Schroers, 2021, 2022; Bosse et al., 2022). Bei diesen Opportunitätskosten gibt es starke betriebliche und regionale Unterschiede und die Opportunitätskosten korrelieren positiv mit der Intensität und Produktivität der landwirtschaftlichen Produktion (vgl. Abbildung A1, Abbildung A2 und Abbildung A3 im Anhang 2). In einer Region mit hohen (Opportunitäts-)Kosten ist eine höhere Prämie nur dann zu rechtfertigen, wenn es eine Evidenz gibt, dass die in dieser Region erbrachte Leistung (z. B. ein zusätzliches Wiesenbrüterpaar)

²⁷ Je schlechter der ökologische Zustand einer Ausgleichfläche in der Ausgangslage ist, desto mehr Ökopunkte können auf dieser generiert werden und desto höher ist der ökonomische Wert dieser Fläche.

²⁸ Zum Beispiel, weil eine höhere Inanspruchnahme in Gunstlagen erreicht werden soll.

von der Gesellschaft entsprechend höher bewertet wird, als wenn diese Leistung in einer anderen Region erbracht worden wäre.

Nimmt man den gesellschaftlich regional differenziert artikulierten Änderungsbedarf als Ausgangspunkt für die Ermittlung der Zahlungshöhen, können Zahlungen gezielt in bestimmte Regionen gelenkt und Mitnahmeeffekte vermieden werden. Allerdings ist der Änderungsbedarf dort am höchsten, wo sich die Landwirt:innen bisher am wenigsten an den gegenwärtigen gesellschaftlichen Prioritäten orientiert haben. Die daraus folgende Diskussion entspricht der oben unter c) zum Referenzpunkt der Leistungserbringung geführten.

Unabhängig von der Frage, ob und in welchem Umfang eine regionale Differenzierung der Entgelte sinnvoll ist, ist festzustellen, dass mit Hilfe der jetzigen Maßnahmenausgestaltung es nur bedingt gelingt, Maßnahmen in Gunststandorten umzusetzen. Gegenwärtig können die Länder ausgehend vom GAK-Regelsatz, der den Bundesdurchschnitt reflektiert, in der Prämienhöhe um 30 % nach oben oder unten abweichen. Alternativ besteht für die Länder die Möglichkeit, die Prämie entsprechend der Ertragsmesszahl zu differenzieren. Dies ist aber oft kein sachgerechtes Kriterium zur Prämien differenzierung, da die Ertragsmesszahl die Erträge aus der Tierhaltung nicht hinreichend abbildet. Wenn eine stärkere regionale Differenzierung der Entgelte notwendig ist, um die Umweltziele zu erreichen, könnte entweder der prinzipielle Spielraum für die Variation der Maßnahmenentgelte erhöht werden oder es könnten statt der Ertragsmesszahl z. B. regionalisierte mittlere Deckungsbeiträge zur Differenzierung genutzt werden.

Empfehlung: Den Förderbereich 4 gut mit der 1. Säule (insb. Ökoregelungen und Konditionalitäten) und dem Ordnungsrecht abstimmen.

Eine prinzipielle Herausforderung im Förderbereich 4 besteht darin, dass er sehr eng mit Elementen der 1. Säule der GAP (insb. den Ökoregelungen [ÖR] und den Konditionalitäten) sowie dem Ordnungsrecht verzahnt ist und deshalb diese Elemente gut aufeinander abgestimmt werden müssen.

Gegenwärtig unterscheiden sich z. B. zwischen einzelnen Ökoregelungen und Maßnahmen des Förderbereichs 4 z. T. die Förderbedingungen für ähnlich gelagerte Maßnahmen, ohne dass es dafür einen ersichtlichen ökologischen Grund gibt. So ist z. B. auf nicht-produktiven Flächen nach der ÖR 1 nach einem Sperrzeitpunkt ein Mulchen bzw. eine Beweidung lediglich mit Schafen und Ziegen erlaubt. Auf den in Ausgestaltung und Zielsetzung sehr ähnlichen Blühflächen der 2. Säule (z. B. FB 4 C.2.5.1) wäre aus Perspektive der GAK auch eine Mahdnutzung bzw. Beweidung mit Rindern oder Pferden zulässig. Hier ist eine Vereinheitlichung der Auflagen dringend angeraten. Unserer Einschätzung nach sind hier die Auflagen der GAK zweckmäßiger. Weitere Ansatzpunkte wären:

1. ein einheitlicher RGV-Schlüssel, der alle Raufutterfresser umfasst, d. h. auch Damwild, Neuweltkameliden (Lama und Alpakas), und zumindest klarstellt, dass z. B. Yaks, Bisons und Wisente auch Rinder im Sinne der GAP-Direktzahlungen-Verordnung (GAPDZV) sind;²⁹
2. eine Klarstellung, dass Brachen und sonstige nicht-produktive Flächen (am oder auf Acker) als Kultur im Sinne der Regelungen der Kulturartendiversität zählen.

Sowohl im Förderbereich 4 in sich als auch im Wechselspiel zwischen dem Förderbereich 4 und den Ökoregelungen kommt es gegenwärtig an verschiedenen Stellen zu „Konkurrenzeffekten“ zwischen den Maßnahmen um die Flächen. Diese treten insbesondere dann auf, wenn Landwirt:innen neben betrieblichen oder betriebszweigbezogenen Maßnahmen auch Maßnahmen auf Einzelflächen umsetzen sollen. Im Regelfall ist der Umwelteffekt je Hektar der Einzelflächenmaßnahme höher als bei der allgemeineren Maßnahme. Die meisten Betriebe setzen nur wenige Hektar der spezifischen Maßnahme um, deshalb ist der Umsatzeffekt der

²⁹ Im Gegensatz zum GV-Schlüssel in den Anhängen der GAK, die durch die Länder angepasst und erweitert werden können, ist der GV-Schlüssel im Bereich der 1. Säule (GAPDZV) abschließend.

allgemeinen Maßnahme auf betrieblicher Ebene größer. Um eine Doppelförderung auszuschließen, besteht oft ein Förderausschluss zwischen den Maßnahmen oder eine partielle Reduktion des Maßnahmenentgeltes. Dies führt dazu, dass die marginale Anreizwirkung für die Umsetzung der Einzelflächenmaßnahmen aus Sicht der Betriebe geringer ausfällt und in der Konsequenz die Inanspruchnahme der hochwertigen Maßnahmen zurückgeht (vgl. die Diskussion um die Förderung von ÖR 1 in Betrieben des ökologischen Landbaus). Ferner führt ein gegenseitiger Förderausschluss wie z. B. bei ÖR 1 und der Förderung von vielfältigen Kulturen (FB 4 C 1) dazu, dass die Betriebe keinerlei Sicherheitspuffer einbauen können, da eine Übererfüllung bei einer Maßnahme zwangsläufig zu einer Untererfüllung bei der anderen führt.³⁰ Um diese Probleme zu entschärfen, bieten sich folgende Ansätze an:

- Definition von Prioritäten in der Maßnahmenumsetzung und deren klare Kommunikation. Das heißt, eine Flächenabweichung ist prinzipiell förderunschädlich, wenn diese erfolgt, weil eine hochwertigere Maßnahme auf Kosten einer niedrigwertigeren Maßnahme in zu großem Umfang umgesetzt wurde.
- Statt gegenseitige Förderausschlüsse zu definieren, könnte bei den betrieblichen und betriebszweigbezogenen Maßnahmen die Umsetzung von hochwertigen Maßnahmen pauschal in Abzug gebracht werden, um eine Doppelförderung zu verhindern und die marginale Anreizstruktur zu erhalten.

Für den Förderbereich 4 und die Ökoregelungen sollte geprüft werden, ob es sinnvoll ist, die Förderung insbesondere von „hellgrünen“ Maßnahmen (z. B. Kulturartendiversität) auf organischen Böden auszuschließen. Diese Fördermaßnahmen stabilisieren hier eine unter Klimaschutzgesichtspunkten nicht nachhaltige Landnutzung.

4.4.2 Detailanregungen

Im Förderbereich 4 bestehen folgende Ansatzpunkte, die Effektivität im Hinblick auf die Ziele zu erhöhen:

- A 1.4.2 „Erarbeitung von Konzepten zur markt- und standortangepassten sowie umweltgerechten Landbewirtschaftung einschließlich Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege im Wege der Zusammenarbeit (MSUL-Konzepte)“: Die Umsetzung aller Stufen kann in der Realität sehr ambitioniert sein oder aber auch auf eine Alibi-Übung hinauslaufen. Hier sollte geprüft werden, ob die obligaten Elemente auf die Punkte a) bis c) sowie die Darlegung der Entwicklungsstrategie beschränkt werden sollten. Um die Attraktivität solcher Pläne zu steigern, sollte die Umsetzung entsprechender Konzepte mit Zuschlägen bei den Maßnahmenentgelten verbunden bzw. in den Auswahlverfahren höher eingestuft werden können.
- A 1.5.3 und A 2.5.3: Hier sollte geprüft werden, ob in Abhängigkeit von der Größe des Konzeptgebietes, der Zahl der Beteiligten und dem Schwierigkeitsgrad auch höhere Zuschüsse möglich sind. Der gegenwärtige Maximalbetrag begrenzt evtl. unnötig die Detailierungstiefe bzw. führt zu virtuellen Teilungen von größeren Projektgebieten.
- B 1 „Ökologische Anbauverfahren“: Aus Gründen des Biodiversitätsschutzes sollten nicht-produktive Flächen förderfähige Flächen im Rahmen dieser Maßnahme sein. Eine Deckelung des maximal geförderten Anteils auf z. B. 15 % erscheint sinnvoll. Die Einbeziehung nicht-produktiver Flächen in die förderfähige Fläche hätte eine Reduzierung der Fördersätze zur Folge.
- C 1.4.4 „Vielfältige Kulturen im Ackerbau“: Aus der pflanzenbaulichen und vegetationsökologischen Perspektive unterscheidet sich Mais deutlich von normalen Getreidearten (Weizen, Gerste, ...). Vor diesem Hintergrund ist die Einbeziehung des Mais in den Getreideanteil nicht ökologisch notwendig. Perspektivisch kann es sinnvoll sein, eine Gruppe für den Mais und die verschiedenen Hirsearten zu bilden. In jedem Fall sollte darauf geachtet werden, dass die Kulturartendefinition in der ÖR 2 und der Fördermaßnahme C 1 „Vielfältige Kulturen im Ackerbau“ deckungsgleich sind.

³⁰ Wenn ein Betrieb de facto etwas mehr nicht-produktive Fläche anlegt, als er für die Förderung beantragt hat, fällt automatisch seine Fläche für die Maßnahme vielfältige Kulturen zu gering aus.

- C 2.4.5 „Mehrjährige Blühstreifen“: Ein Schröpfschnitt im 1. Antragsjahr sollte im Regelfall zulässig sein. Bei einer Herbstsaat ist eine deutlich bessere Etablierung gegeben. Deshalb sollte geprüft werden, ob durch eine pauschale Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns die Anlage im Herbst vor dem 1. Antragsjahr unterstützt werden kann.
- C 3.6.3 „Förderung des Anbaus mehrjähriger Wildpflanzenmischungen“: Aus naturschutzfachlichen Gründen ist ein Mindestanteil an mehrjährigen Strukturen sinnvoll, deshalb ist zu prüfen, a) den Maximalanteil an nicht-genutzten Strukturen zu erhöhen und b) die Auflagen um einen Mindestanteil von z. B. 5 % auf Ebene der gesamten Förderfläche zu ergänzen. Bei einer Herbstsaat ist eine deutlich bessere Etablierung gegeben. Deshalb sollte geprüft werden, ob durch eine pauschale Genehmigung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns die Anlage im Herbst vor dem 1. Antragsjahr unterstützt werden kann.
- D 2.4.4 a „Extensive Bewirtschaftung von Dauergrünlandflächen“: Die Anlage von Schonflächen sollte auch auf Weideflächen und nicht nur Wiesen eine mögliche Auflage sein (Analog zu ÖR 1d).
- L „Agroforst“: Gegenwärtig besteht eine „Förderlücke“, da die ÖR 3 lediglich den Mehraufwand für die Umfahrung ausgleicht und die Maßnahme L die Investitionskosten. Die Opportunitätskosten werden nicht ausgeglichen. Da diese sehr stark vom Konzept und Standort abhängen, sollte – wenn gewünscht – ein Ausgleich der Opportunitätskosten in der 2. Säule erfolgen, da hier im Vergleich zur 1. Säule sehr viel bessere Steuerungsinstrumente zur Verfügung stehen.

Empfehlung: Prüfen, die Förderung kleiner Schläge im Ackerbau und die Förderung von Paludikulturen als neue Maßnahmen aufzunehmen.

Die Erhöhung der Strukturvielfalt im Ackerbau kann zur Steigerung der Biodiversität beitragen. Diese Förderung könnte entweder über eine eigene Fördermaßnahme abgebildet werden oder über Top-ups für die Maßnahmen B 1 oder C 1. Alternativ könnten die Förderungen auf Flächen unterhalb eines bestimmten Schwellenwertes begrenzt werden. Auch wäre eine Umsetzung im Rahmen der ÖR 2 möglich und würde dort bei gegebenem Prämienniveau zu höheren positiven Umwelteffekten insbesondere in flächenstarken Betrieben führen. Im Hinblick auf den Beitrag der GAK zu Klimaschutzziele muss geklärt werden, welchen Beitrag Extensivierungsmaßnahmen zum Klimaschutz leisten sollen („weniger produzieren, weniger emittieren“) und wie vermieden werden soll, dass flächenbezogene Förderungen mit Agrarumwelt- und Klimamaßnahmen die Wiedervernässung von Moorböden und die Aufforstung von marginalen, für den Biodiversitätsschutz unbedeutenden Standorten verhindern. Analog zum Vorschlag, dass Stallbauinvestitionen in Moorgebieten vermieden werden sollten (siehe Kapitel 4.2. Förderbereich 2), sollten für den Klimaschutz kontraproduktive, flächenbezogene Fördermaßnahmen des Förderbereichs 4 künftig vermieden werden. Ausgangspunkt sollte eine Analyse der gegenwärtigen Förderung und der damit verbundenen Zielkonflikte bilden. Darauf aufbauend sollte eine räumliche Prioritätensetzung für die Förderziele erfolgen, um Zielkonflikte zwischen Klimaschutz und Nutzungs-, Offen- und Trockenhaltungszielen abzubauen.

Eine Förderung von Paludikulturen könnte künftig analog zur Förderung von Agroforstsystemen ausgestaltet werden und könnte bei Erzielung relevanter Flächenumfänge insbesondere zur Senkung der Treibhausgasemissionen aus der Bewirtschaftung organischer Böden beitragen.

Von ihren strukturellen Eigenschaften (gute Planbarkeit des Mittelabflusses, da Betriebsleiter:innen ihre Entscheidung nicht jährlich ändern werden) eignen sich die Förderung kleiner Schläge und der Ausgleich der variablen Maßnahmenkosten bei Paludikulturen auch sehr gut für eine Umsetzung als Ökoregelung.

4.5 Förderbereich 5: Forsten

Im Forstbereich sind die Möglichkeiten für eine weitere Stärkung von Anliegen des Natur- und Biodiversitätsschutzes, des Klimaschutzes und der -adaptation sowie der ländlichen Entwicklung im Rahmen der GAK stark eingeschränkt. Dies ist auf eine Reihe sehr unterschiedlicher Gründe zurückzuführen:

- *Geringer Mittelanteil:* Auf den Forstbereich entfällt ohnehin nur ein verhältnismäßig geringer Teil aller GAK-Mittel.
- *Geringe Akzeptanz:* Zudem erreichen die Förderangebote oft nicht die potenziell handlungswilligen Betriebe und werden daher nicht wirksam. Insbesondere in Bezug auf Natur- und Klimaschutzaspekte leidet die GAK-Förderung im Forstbereich weniger an inhaltlichen Steuerungs- als vielmehr an strukturell bedingten Umsetzungsdefiziten.
- *Geringer Gestaltungsspielraum:* Unter den tatsächlich ausgezahlten Fördermitteln entfällt der weit überwiegende Teil inzwischen nicht mehr auf Anreize zur Gestaltung des regulären Wirtschaftsbetriebes, sondern auf Maßnahmen zur Schadensbewältigung und -vorbeugung.
- *Geringer Problemdruck:* Darüber hinaus verursacht die Forstwirtschaft in Deutschland deutlich weniger Natur- und Klimaschutzprobleme als die Landwirtschaft, wie sich u. a. an den jeweiligen Indikatoren für „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“ sowie den sektoralen Emissionsbilanzen zeigt; auch dies schränkt das weitere Verbesserungspotenzial ein.
- *Geringe Konkretisierung der im Koalitionsvertrag genannten Ziele:* Schließlich handelt es sich bei den im Auftrag genannten „Zielen“ des Koalitionsvertrages weniger um konkrete Ziele als vielmehr um Oberbegriffe, aus welchen sich mangels Operationalisierung und politischer Priorisierung keine sachlichen Verbesserungsmöglichkeiten ableiten lassen.

Empfehlung: Die GAK im Forstbereich von zusätzlichen Natur- und Klimaschutzrestriktionen entlasten und darauf konzentrieren, die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit von Wäldern und Forstwirtschaft zu sichern und ggf. wiederherzustellen; Natur- und Klimaschutz im Wald über Honorierungssysteme fördern, die den Betrieben hierfür substantielle Leistungsanreize bieten.

Wir empfehlen – auch und gerade im Interesse besserer Erfolge der Förderung von Natur- und Klimaschutz –, die GAK im Forstbereich von weiteren Natur- und Klimaschutzrestriktionen zu entlasten und darauf zu konzentrieren, die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit von Wäldern und Forstwirtschaft zu sichern und ggf. wiederherzustellen. Natur- und Klimaschutz im Wald müssen über Honorierungssysteme gefördert werden, die den Betrieben hierfür substantielle Leistungsanreize bieten. Das Prinzip der Anteilsfinanzierung, dem einige Fördermaßnahmen im Förderbereich 5 der GAK folgen, ist dazu wenig geeignet, wenn Kosten nur teilweise ersetzt werden und die Maßnahmen den Betrieben auch keine sonstigen Einkünfte ermöglichen. Auch die derzeit entwickelten Fördermöglichkeiten für den Natur- und Klimaschutz („Klimaangepasstes Waldmanagement“, ANK, Waldklimafonds, siehe Kapitel 2.5) werden nur dann erfolgreich sein, wenn sie den Betrieben Leistungsanreize bieten, welche über den reinen Kostenersatz hinausgehen.

4.5.1 Geringer Mittelanteil

Auf den Förderbereich Forsten entfällt nur ein unterproportionaler Anteil aller GAK-Fördermittel; 2021 betragen die kassenmäßigen Ist-Ausgaben für den Bereich Forsten etwa 250 Mio. Euro, was 15 % der gesamten GAK-Ausgaben entspricht (BMEL, 2022c, Teil 4). Grundsätzlich sind laut GAK-Rahmenplan 2022–2025 im Forstbereich 27 Maßnahmen aus sechs Bereichen („Maßnahmengruppen“) förderfähig [in eckigen Klammern jeweils die Nummerierung der Maßnahmen gemäß GAK-Berichterstattung]:

- Naturnahe Waldbewirtschaftung** (informationelle Vorarbeiten zum Waldumbau oder zur Bodenschutzkalkung [F5A1.2.1a]; kooperative Bewirtschaftungsmodelle [F5A1.2.1b]; Umbau problematischer Bestände in stabile Laub- und Mischwälder einschließlich erster Kulturpflege [F5A2.2.1] und entsprechende Nachbesserungen [F5A2.2.2]; Mischungs- und Standraumregulierung in Jungbeständen bis zum Alter 15 [F5A3]; Waldbodenkalkung [F5A4]);
- Forstwirtschaftliche Infrastruktur** (Wegebau zugunsten besserer Bewirtschaftung, Schadensprävention und -bewältigung und Erholungseignung [F5B1]; Einrichten von Nasslagern [F5B2]);

- C. **Forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse** (Waldpflegeverträge [F5C1.2.1], Projekte zur Mitgliedereininformation und -werbung [F5C1.2.2], zur Zusammenfassung des Holzangebotes [F5C1.2.3], zur Professionalisierung der Zusammenschlüsse, für Aus- und Fortbildung und für Projektmanagement [F5C1.2.4]);
- D. **Erstaufforstung** (Neuanlage von Wald auf bisher nicht forstwirtschaftlich genutzten Flächen durch Saat oder Pflanzung [F5D1.2.1], Nachbesserungen für max. fünf Jahre [F5D1.2.2]);
- E. **Vertragsnaturschutz im Wald** (Bewirtschaftung, Pflege oder Nutzungsverzicht nach naturschutzfachlichen Vorgaben [F5E]);
- F. **Bewältigung der Folgen von Extremwetterereignissen** (Räumung von Kalamitätsflächen [F5F1.2.1]; Waldschutzmaßnahmen zur Schädlingskontrolle [F5F2.2.1a] und -bekämpfung [F5F2.2.1b] und Anlage von Holzlagerplätzen [F5F2.2.1c], Wiederherstellung von Waldwegen nach Starkregen [F5F2.2.1d], Waldbrandprävention und -bekämpfung [F5F2.2.1e]; Wiederaufforstung [F5F3.2.1]).

Die verfügbaren Fördermittel verteilen sich sehr ungleichmäßig über diese sechs Bereiche, wie am Beispiel der Ist-Ausgaben 2021 gezeigt werden kann. Mehr als 75 % wurden für die Maßnahmengruppe F ausgezahlt, also insbesondere für Maßnahmen zur Bewältigung akuter Schäden. In abnehmender Reihe folgten Gruppe A (Naturnahe Waldbewirtschaftung) mit 16 %, Gruppe C (Zusammenschlüsse) und E (Vertragsnaturschutz) mit 3 % bzw. 2,5 %; die Schlusspositionen belegten Gruppe D (Erstaufforstung) und B (Infrastruktur) mit 1,6 % bzw. 1,5 %.

4.5.2 Geringe Akzeptanz

Bei näherer Betrachtung der kassenmäßigen Ist-Ausgaben für den Bereich Forsten laut GAK-Berichterstattung für das Jahr 2021 zeigt sich, dass viele der nach GAK grundsätzlich förderfähigen Maßnahmen nicht abgerufen wurden – sei es, weil seitens der Forstbetriebe keine Nachfrage bestand, sei es, weil die Bundesländer die jeweiligen Maßnahmen überhaupt nicht angeboten haben. Tatsächlich hat kein Bundesland sämtliche 27 möglichen Fördermaßnahmen genutzt. Baden-Württemberg und Thüringen nutzten immerhin zwei Drittel davon; sämtliche anderen Länder nutzten weniger als die Hälfte.³¹

Auch hinsichtlich der abgerufenen Maßnahmen selbst zeigen sich deutliche Unterschiede. Eine einzige der Maßnahmen wurde in sämtlichen 13 Flächenländern³² abgerufen, nämlich der Waldumbau durch Wiederaufforstung [F5A2.2.1]. An zweiter Stelle folgt die Aufarbeitung von bruttauglichem Holz zur Bekämpfung von Schadorganismen [F5F2.2.1b], die in allen Flächenländern außer MV genutzt wurde, und an dritter der forstliche Wegebau [F5B1], für den nur in BB und in SN keine Mittel abgerufen wurden; hier handelte es sich überwiegend um den Ausbau bestehender Wege (der Wegeneubau wurde nur in vier Ländern gefördert). Die Nachbesserung umgebauter Wälder [F5A2.2.2] förderten immerhin noch zehn Länder – alle Flächenländer außer RP, SL und SN. Am anderen Ende der Skala findet sich die Förderung von Holzkonservierungsanlagen [F5B2], die von keinem einzigen Land berichtet wird; direkt danach folgen die Entwicklung gemeinschaftlicher Bewirtschaftungsmodelle [F5A1.2.1 b], das lediglich in einem einzigen Fall gefördert wurde (mit 5.000 Euro, in ST); die Wiederherstellung von Waldwegen nach Starkregen [F5F2.2.1d] (141 Fälle, ausschließlich in BW); die Anlage von Feuerlöschteichen [F5F2.2.1e₄] (fünf Förderfälle in ST sowie weitere vier in TH); die Nachbesserung von Erstaufforstungen [F5D1.2.2] (64 Förderfälle in BY auf zusammen knapp 10 ha, zudem je ein Förderfall in HE

³¹ Etliche forstliche Maßnahmen der Länder können auch über ELER-Mittel kofinanziert werden, ohne Beteiligung der GAK; aus den oben genannten Zahlen kann also nur abgeleitet werden, dass für bestimmte Maßnahmen in einzelnen Ländern keine GAK-Mittel geflossen sind, nicht aber, dass die Maßnahmen dort gar nicht gefördert worden seien. Dies weist aber auch auf eine weitere Einschränkung des Gestaltungsspielraums der GAK zugunsten der hier diskutierten Ziele des Koalitionsvertrages hin: Die Fördergrundsätze der GAK müssen nicht nur für die Betriebe, sondern auch für die Länder attraktiv sein, denn die Länder haben auch alternative Möglichkeiten der Kofinanzierung.

³² In der GAK-Berichterstattung für 2021 im Bereich Forsten sind für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg keine GAK-Fördermittel nachgewiesen.

und SN auf jeweils 1 ha) sowie die Anlage von Waldbrandschutzstreifen [F5F2.2.1e_{2,3}] (insgesamt 48 Förderfälle in den drei Ländern BB, HE, TH).

Von besonderem Interesse für die vorliegende Fragestellung sind die Maßnahmengruppen „Vertragsnaturschutz“ [F5E] und „Erstaufforstung“ [F5D] – erstere, weil sie dezidiert auf Naturschutzmaßnahmen abzielt, und letztere, weil Estaufforstungen zu den wirksamsten Möglichkeiten der CO₂-Einbindung für den Klimaschutz zählen. Die Möglichkeit, Naturschutzverträge über die GAK fördern zu lassen [F5E], wurde von ganzen vier Bundesländern genutzt, nämlich Bayern, Brandenburg, Rheinland-Pfalz und Thüringen. Hier handelt es sich sämtlich um Neubewilligungen in gut 4.000 Einzelfällen, mit denen immerhin knapp 33.500 ha Waldfläche erreicht wurden – also etwa 0,3 % der gesamten Waldfläche Deutschlands. Das hier gegebene Gestaltungspotenzial für die Förderung sollte aber selbst für diese Flächen nicht überschätzt werden: Aus dem Rahmenplan der GAK 2022–2025 (S. 108) lässt sich interpretieren, dass die entsprechenden Naturschutzverträge weniger auf (gestaltbare) Naturschutzanreize als vielmehr auf die Kompensation von Einbußen aufgrund (vorgegebener) naturschutzfachlicher Auflagen abzielen dürften („die Höhe der Zuwendung [...] bestimmt sich nach den durch die naturschutzfachlichen Auflagen der Maßnahme zu erwartenden Einkommensverlusten ...“).³³ Estaufforstungen [F5D] wurden dagegen immerhin von der Hälfte aller Bundesländer über die GAK gefördert. Die dadurch erzielte Gesamtfläche an neubegründeten Kulturen [F5D1.2.1] betrug jedoch noch nicht einmal 300 ha im gesamten Bundesgebiet, und auch Nachbesserungen [F5D1.2.2] wurden nur auf weiteren 11,3 ha realisiert.³⁴

Insbesondere bei solchen Fördermaßnahmen der GAK, welche primär dem Natur- oder dem Klimaschutz im Wald dienen, ist als eine Ursache der beobachtbaren Akzeptanzdefizite das Fehlen ausreichender Gewinnanreize zu vermuten; so werden bei etlichen forstlichen Fördermaßnahmen lediglich (Teile der) nachgewiesene(n) Ausgaben erstattet. Bei den hier diskutierten forstlichen Fördermaßnahmen sind das i. d. R. zwischen 30 % und 90 % der Ausgaben; lediglich die Ausgaben für Estaufforstungen können zu 100 % übernommen werden (diese Ausgaben decken aber andere Kostenbestandteile wie insbesondere den Verlust an Bodenwert nicht ab). Anteiliger Kostenersatz funktioniert jedoch nur, wenn er Markteinkommen ergänzt, die geförderten Maßnahmen also grundsätzlich im Eigeninteresse der Forstbetriebe liegen und durch die Förderung lediglich in eine gewünschte Richtung gelenkt werden sollen. Dies ist nicht der Fall, solange die Bereitstellung von Natur- und Klimaschutzleistungen keine weiteren Einkommensmöglichkeiten für Forstbetriebe bietet (aber u. U. sogar zusätzliche Belastungen bewirkt, durch die erforderliche Planung, die Verwaltung von Förderanträgen, die Umsetzung der Maßnahmen selbst, zusätzliche Risiken usw.). Aus Sicht der Forstbetriebe müssen also nicht nur solche Kosten abgedeckt, sondern darüber hinaus auch zusätzliche Gewinne möglich sein – sonst wird die Förderung nicht in Anspruch genommen (und wirft dann lediglich Verwaltungskosten für den Fördermittelgeber auf) (siehe Elsasser et al., 2020: 29 ff.).

Nun gibt es grundsätzlich zwei entgegengesetzte Möglichkeiten, um die Natur- und Klimaschutzanliegen des Koalitionsvertrages in der GAK-Förderung stärker zu berücksichtigen: Auf der einen Seite können zusätzliche Anreize geschaffen werden, um diese Anliegen stärker in das Interesse der Forstbetriebe (und der Bundesländer) zu rücken. Auf der anderen Seite kann die Bewilligung sämtlicher Fördermittel mit zusätzlichen Restriktionen versehen werden, um eine den genannten Anliegen nicht dienende Verwendung von Fördermitteln

³³ So sind etwa in Rheinland-Pfalz Maßnahmen förderfähig, „die im Rahmen von Natura 2000-Bewirtschaftungsplanentwürfen und endgültig abgestimmten Natura 2000-Bewirtschaftungsplänen sowie vergleichbaren Planungen vorgeschlagen werden und von den Waldbesitzenden freiwillig oberhalb der rechtlich verpflichtenden Vorgaben durchgeführt werden [...] Es gibt kein offenes Antragsverfahren. Die jeweiligen Waldbesitzenden werden im Rahmen der Aufstellung der Forsteinrichtungswerke aktiv benachrichtigt und auf eine Förderfähigkeit aufmerksam gemacht.“ (Zit. n. <https://www.wald.rlp.de/de/nutzen/foerderung-der-forstwirtschaft/vv-naturschutzmassnahmen/>)

³⁴ Des Weiteren weist die GAK-Berichterstattung für 2021 in der Maßnahmengruppe „Erstaufforstungen“ Ausgaben für eine Einkommensverlustprämie [F5D1.2.2] auf 5.659 ha aus. Hierbei handelt es sich jedoch um eine Altmaßnahme, die nach dem aktuellen GAK-Rahmenplan zukünftig nicht mehr förderfähig ist.

ezindämmen und die Mittelverwendung mithin in die gewünschte Richtung zu kanalisieren. Angesichts der bereits heute geringen Akzeptanz der forstlichen Förderung über die GAK in den hier genannten Bereichen erscheint der letztgenannte Weg praktisch nicht gangbar, da zusätzliche Restriktionen diese Akzeptanz zwangsläufig weiter beeinträchtigen würden.

4.5.3 Geringer Gestaltungsspielraum

Bereits oben wurde darauf hingewiesen, dass mehr als drei Viertel der forstlichen GAK-Förderung allein für Maßnahmengruppe F ausgezahlt wurden, die die Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald zum Zweck hat. Bedenkt man zudem, dass auch viele Maßnahmen in den übrigen Gruppen (v. a. A und B) kürzer- oder längerfristig der Schadensbewältigung und -vorbeugung dienen, so erweist sich eine klare Dominanz reaktiver und/oder präventiver Schadensvermeidungsmaßnahmen in der derzeitigen forstlichen Förderung durch die GAK: Werden den Mitteln aus F5F (Extremwetter) allein die Mittel für die im engeren Sinne schadensbedingten Förderanlässe F5A2.2.1 und F5A2.2.2 hinzugerechnet (Wiederaufforstung nach Schadensereignissen sowie Nachbesserungen), so nahmen diese zusammen knapp fünf Sechstel aller GAK-Fördermittel von Bund und Ländern im Bereich Forsten in Anspruch; werden auch die Ausgaben für den nicht unmittelbar durch Wiederaufforstungen bedingten Waldumbau hinzugerechnet, so waren es sogar neun Zehntel. Diese Prävalenz von Kriseninterventionsmaßnahmen schränkt den Spielraum für die Integration darüberhinausgehender Gestaltungsziele von vornherein stark ein (bzw. macht es erforderlich, solche Ziele insbesondere im Kontext auch zukünftig drohender und möglichst zu vermeidender Schäden zu berücksichtigen).

4.5.4 Geringer Problemdruck

Während der durch die GAK-Förderung überwiegend adressierte landwirtschaftliche Sektor aufgrund von (Über-)Düngung, Pflanzenschutzmitteleinsatz und THG-Emissionen zu einer Reihe von Umweltproblemen beiträgt, ist der entsprechende Problemdruck in der Forstwirtschaft in Deutschland substanziell geringer. In Bezug auf Naturschutz und Biodiversität spiegelt dies beispielsweise der Indikator für „Artenvielfalt und Landschaftsqualität“ des Bundesamtes für Naturschutz wider, der in etlichen Publikationen der Bundesregierung verwendet wird; aktuell ist der Datenstand bis zum Jahr 2016 verfügbar.³⁵ Der die verschiedenen Hauptlebensraum- und Landschaftstypen zusammenfassende Gesamtindikator stagniert für die vorausgehende Dekade bei etwa 70 % des angestrebten Zielwertes – das Ziel einer annähernden Wiederherstellung der ursprünglichen Artenvielfalt spätestens im Jahr 2030 wird daher bei gleichbleibender Tendenz nicht erreicht werden. Die Teilindikatoren für die einzelnen Lebensraumtypen haben sich in diesem Zeitraum jedoch sehr unterschiedlich entwickelt: Für Agrarland sowie Küsten und Meere betrug der Indikatorwert 2016 jeweils etwa 60 % des Zielwertes, bei abnehmender Tendenz. Demgegenüber hat sich der Teilindikator für Wälder in den zehn Berichtsjahren positiv entwickelt und betrug 2016 87,5 % des Zielwerts. Auch in Bezug auf den Klimaschutz lässt sich etwa an der sektoralen Emissionsberichterstattung (NIR, 2022) ablesen, dass der Forstsektor insgesamt keine Nettoquelle, sondern eine Nettosenke für Treibhausgase ist.

In Bezug auf alle drei für die vorliegende Fragestellung relevanten politischen Anliegen des Koalitionsvertrages (Naturschutz und Biodiversität, Klimaschutz und -anpassung, ländliche Entwicklung)³⁶ zeigt sich zudem, dass alle diese Anliegen bereits heute weitgehend in die Fördervoraussetzungen integriert sind. Ländliche Entwicklung ist bereits gesetzliches Ziel der GAK-Finanzierung: Laut GAK-Gesetz soll diese Finanzierung die Leistungsfähigkeit und Wettbewerbsfähigkeit der Land- und Forstwirtschaft ermöglichen und die nachhaltige Leistungsfähigkeit ländlicher Gebiete gewährleisten (vgl. GAKG, §§ 1, 2). Die Förderung von Natur- und Klimaschutzleistungen des

³⁵ Hier zitiert aus STBA (Hrsg.) (2021).

³⁶ Da die Forstwirtschaft keinen Landbau i. e. S. betreibt, ist das vierte in der „Beauftragung“ des BMEL genannte Ziel (Ökolandbau) an dieser Stelle irrelevant.

Waldes ist kein eigenständiges Ziel der GAK, jedoch möglich, wenn sie den genannten gesetzlichen Zielen dient; und tatsächlich finden sich entsprechende Zielformulierungen auch im GAK-Rahmenplan 2022–2025. So wird dort als Ziel für die Maßnahme Waldumbau [F5A2] beispielsweise explizit „die Entwicklung stabiler, standortangepasster Wälder unter Berücksichtigung der ökologischen und ökonomischen Leistungsfähigkeit sowie des Klimawandels“ benannt; ähnliche Hinweise finden sich auch zu den meisten weiteren Forstmaßnahmen (selbst die Projektförderung für forstwirtschaftliche Zusammenschlüsse [F5C1] soll ausdrücklich der „Sicherung aller Waldfunktionen, insbesondere zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel und zum Erhalt und Ausbau des CO₂-Minderungspotenzials sowie zur besonderen Berücksichtigung von Anliegen des Biodiversitäts- und Bodenschutzes...“ dienen). Auch die im Anschluss an die jeweiligen Ziele der einzelnen Maßnahme formulierten Konkretisierungen von Fördergegenstand und Ausschlussstatbeständen im GAK-Rahmenplan korrespondieren regelmäßig mit den zuvor genannten Anliegen des Koalitionsvertrages. Zumindest auf abstrakter Ebene ist die forstliche GAK-Förderung also bereits heute kongruent zu den Anliegen des Koalitionsvertrages.

4.5.5 Geringe Konkretisierung der im Koalitionsvertrag genannten Ziele

Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass zwischen den im Koalitionsvertrag genannten Anliegen Zielkonflikte bestehen, welche lediglich dadurch verschleiert werden, dass diese Anliegen nicht konkretisiert sind. Tatsächlich handelt es sich bei diesen Anliegen nicht um operationale Ziele, sondern eher um allgemeine Absichtserklärungen zur generellen Ausrichtung der Förderung. Angesichts dessen läuft das Ansinnen, die forstliche GAK-Förderung noch stärker an solchen Absichtserklärungen auszurichten, inhaltlich weitgehend ins Leere. Es wäre zu konkretisieren, in Bezug auf welche Anliegen des Koalitionsvertrages im Forstbereich aus politischer Perspektive überhaupt inhaltliche Defizite gesehen werden; worin sie gegebenenfalls bestehen; wie sie gegen andere Ansprüche abgewogen werden, die ebenfalls an die Förderung gestellt werden; und was der Maßstab für diese Abwägung ist. Diese Fragen erfordern politische Setzungen, die weder in den Aufgabenbereich noch in die Kompetenz der Wissenschaft fallen.

Während also für eine inhaltliche Stärkung einzelner Anliegen des Koalitionsvertrages in der forstlichen Förderung durch die GAK nicht viel Spielraum besteht und dies auch nicht ohne politisch gesetzte Wertungen und Priorisierungen auskommt, dürfte jeder Versuch allgemein konsensfähig sein, die Akzeptanz der Förderung zu erhöhen und dadurch Umsetzungsdefizite zu überwinden. Entsprechende Vorschläge wurden dem BMEL wiederholt unterbreitet (u. a. Elsasser et al., 2020). Auch in Kapitel 4.5.2 wurde bereits argumentiert, dass weitere anreizschmälernde Restriktionen zugunsten des Natur- und Klimaschutzes kontraproduktiv wären; vielmehr sind für eine effektive Förderung dieser Anliegen zusätzliche Leistungsanreize nötig. Solche Anreize bereitzustellen ist aber kaum möglich, soweit die Förderung der Maßnahmen dem Konstruktionsprinzip der Anteilsfinanzierung individuell nachzuweisender Ausgaben folgt. Dieses Prinzip ist für Fördermaßnahmen im Zusammenhang mit der Produktion vermarktbarer Leistungen (namentlich Holz) geeignet, da diese Markteinkünfte generiert und dadurch Leistungsanreize liefert; mit Hilfe einer kostenanteiligen Förderung können die dahinterstehenden Produktionsverfahren dann im Sinne der Förderziele modifiziert und gelenkt werden. Für die Förderung nicht vermarkteter öffentlicher Güter wie Natur- oder Klimaschutz eignet sich eine solche Konstruktion aber nicht, wenn sie nicht als Kuppelprodukt eines marktfähigen Produkts anfallen, weil die Leistungsanreize fehlen: Für die Forstbetriebe wäre es schlicht irrational (und auf die Dauer auch ruinös), nicht verkäufliche Leistungen bereitzustellen und dafür Kosten in Kauf zu nehmen, welche auch mit Förderung nur zum Teil abgedeckt werden. Es erscheint daher sinnvoller, die GAK im Forstbereich entweder stärker nach dem Prinzip der Festbetragsfinanzierung zu konstruieren³⁷ (eine praktische Gestaltungsmöglichkeit dafür wird in Anhang 1 exemplarisch für Agrarumweltprämien aufgezeigt) und dabei auch hinreichend attraktive Festbeträge

³⁷ Bei etlichen Maßnahmen lässt der GAK-Rahmenplan dies auch bereits zu („Auf den Ausgabennachweis kann verzichtet werden, wenn die Länder die Zuwendung als Festbetrag auf Grundlage kalkulierter Pauschalen festsetzen“) (BMEL, 2022a, S. 97, 98, 107, 109, 112, 113).

anzubieten, oder sie auf Maßnahmen zur Förderung der Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit der (Forst-) Wirtschaft zu konzentrieren und für die Stärkung nicht marktgängiger Natur- und Klimaschutzleistungen grundlegend anders konstruierte Förder- und Honorierungsinstrumente³⁸ zu nutzen. Hierzu bieten sich im Forstbereich die aktuell entwickelten Fördermöglichkeiten über das Förderprogramm „Klimaangepasstes Waldmanagement“, das „Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz“ sowie auch über den Waldklimafonds an. Ob diese allerdings Anliegen des Natur- und Klimaschutzes effektiver unterstützen können als die GAK, ist weniger von den Namen dieser Programme als vielmehr von der Frage abhängig, wie weit ihre jeweilige Konstruktion über das Prinzip des reinen Kostenersatzes hinausgeht und echte Leistungsanreize für die Forstbetriebe ermöglicht.

4.5.6 Fazit

Im Forstbereich – auf den ohnehin nur ein verhältnismäßig geringer Teil aller GAK-Mittel entfällt, und der im Vergleich zur Landwirtschaft auch wesentlich natur- und klimafreundlicher wirtschaftet – dient der weit überwiegende Anteil der Fördermittel heute der Bewältigung und Vorbeugung von Schäden, die wesentlich auf den Klimawandel zurückzuführen sind. Im Gegensatz zu diesen Förderlinien erweist sich die bisherige GAK-Förderung bei solchen Maßnahmen, die dem Natur- und Klimaschutz besonders dienen sollen, als recht erfolglos, und die Akzeptanz dieser Maßnahmen bei Ländern wie auch Betrieben ist äußerst gering. Im Interesse besserer Erfolge der Förderung von Natur- und Klimaschutz sollte die GAK im Forstbereich von weiteren Natur- und Klimaschutzrestriktionen entlastet und darauf konzentriert werden, die Wettbewerbs- und Leistungsfähigkeit von Wäldern und Forstwirtschaft zu sichern und ggf. wiederherzustellen. Natur- und Klimaschutz im Wald müssen über Honorierungssysteme gefördert werden, die den Betrieben hierfür substantielle Leistungsanreize bieten. Da dies über das Prinzip der Anteilsfinanzierung jedoch kaum möglich ist, sollten hierfür entweder innerhalb der GAK attraktive Festbetragsfinanzierungsmöglichkeiten ausgebaut oder außerhalb die derzeit entwickelten alternativen Fördermöglichkeiten für den Natur- und Klimaschutz genutzt werden („Klimaangepasstes Waldmanagement“, ANK, Waldklimafonds). Auch diese werden allerdings nur dann Akzeptanz bei den Betrieben finden, wenn sie über den reinen Kostenersatz hinaus den Betrieben echte Leistungsanreize bieten.

4.6 Förderbereich 6: Gesundheit und Robustheit landwirtschaftlicher Nutztiere

Vor dem Hintergrund der im Auftrag zu der diesem Working Paper zugrunde liegenden Stellungnahme genannten Ziele wurde dieser Förderbereich für das Working Paper nicht betrachtet.

4.7 Förderbereich 7: Wasserwirtschaftliche Maßnahmen

Empfehlung: Förderung von Investitionen in den Wasserrückhalt in der Landschaft ausbauen.

Neben dem Hochwasserschutz und Investitionen in die Gewässerentwicklung sollten Investitionen in den Wasserrückhalt in der Landschaft künftig stärker ausgebaut werden. Das stark auf die Abführung überschüssigen Wassers ausgerichtete Entwässerungssystem in Deutschland ist auf die zunehmende Notwendigkeit des Wasserrückhalts zu wenig ausgerichtet. Bezüglich der Förderung des Neubaus und der Erweiterung von wassersparenden überbetrieblichen Einrichtungen zur Entnahme, Speicherung und Zuleitung von Wasser für Beregnungszwecke bis zur Übergabestelle an das jeweilige einzelbetriebliche Bewässerungsnetz sowie des Neubaus und der Erweiterung von Anlagen zur Wasserspeicherung, Grundwasseranhebung und Pumpsanlagen zur überbetrieblichen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen ist sicherzustellen, dass

³⁸ Neben Festbetragsfinanzierungen kommen dabei insbesondere Ausschreibungsverfahren in Betracht.

Investitionen konform mit der regionalen Planung der Wassernutzung und der Vergabe von Wassernutzungsrechten sind. Analog zu den Vorschlägen zur Förderung von Bewässerungstechnik (siehe Kapitel 4.2) sollten Vorgaben zur Feststellung der Wassereinsparung definiert werden.

4.8 Förderbereich 8: Küstenschutz

Dieser Förderbereich wurde für die das vorliegende Working Paper nicht betrachtet.

4.9 Förderbereich 9: Benachteiligte Gebiete

Empfehlung: Ausgleichszulage zugunsten von räumlich gezielteren Fördermaßnahmen und anspruchsvolleren Maßnahmen auf den Prüfstand stellen.

Die Gewährung einer Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten lässt sich in der gegenwärtigen Ausgestaltung nicht mit Umweltzielen rechtfertigen, sondern kann allenfalls einen Ausgleich für geringere Einkommenspotenziale aufgrund natürlicher Benachteiligung bieten. Will man die GAK stärker auf Umwelt- und Klimaziele ausrichten, dann gehört die Ausgleichszulage zugunsten räumlich gezielterer Fördermaßnahmen und anspruchsvollerer Maßnahmen auf den Prüfstand.

Die Ausgleichszulage soll in den benachteiligten Gebieten die dauerhafte Nutzung sicherstellen und dadurch zur Erhaltung der Landschaft sowie von nachhaltigen Bewirtschaftungsmaßnahmen beitragen. Im GAP-Strategieplan ist die Ausgleichszulage dem Einkommens- sowie dem Biodiversitätsziel zugeordnet. Nach der Neuabgrenzung, die bis 2019 zu erfolgen hatte, sind rund 42 % der LF in Deutschland als benachteiligt eingestuft. Von diesen potenziell förderfähigen Flächen wird nur ein Teil durch die Gewährung einer Ausgleichszulage gefördert. Von den 13 Flächenländern bieten zehn ab 2023 die Ausgleichszulage an. Niedersachsen, Mecklenburg-Vorpommern und Brandenburg bieten diese Intervention nicht an.³⁹ Des Weiteren greifen Bagatellgrenzen und Förderhöchstgrenzen, sodass schlussendlich rund ein Viertel der LF in Deutschland gefördert werden soll, mit sehr unterschiedlichen Fördersätzen je nach Gebietskulisse und Ausgestaltung. Auch wenn die potenziellen Fördermöglichkeiten nicht ausgeschöpft werden, kommt der Förderung benachteiligter Gebiete mit rund 8 % der öffentlichen Mittel im ELER-Teil des GAP-Strategieplans nach wie vor eine größere Bedeutung zu (BMEL, 2022d), ohne dass sich dieses finanzielle Gewicht allerdings durch eine nachgewiesene Wirkung auf den Erhalt einer flächendeckenden Landbewirtschaftung, den Erhalt der Biodiversität oder andere Umweltgüter untermauern ließe. Ergebnisse mehrerer Evaluierungsstudien sehen keinen bedeutsamen Beitrag der Ausgleichszulage in diesem Zielbereich. So kamen Plankl et al. (2008) bei der Evaluierung der Ausgleichszulage zu dem Ergebnis, dass es eine wesentlich stärkere Konzentration auf tatsächlich von einer Nutzungsaufgabe bedrohte Regionen bzw. Betriebsformen geben sollte statt eines sehr breiten Förderansatzes. Zudem sahen sie den Umweltbeitrag der Ausgleichszulage als sehr gering an, da die Gewährung der Förderung nicht an spezifische Auflagen gebunden ist, die über die gute fachliche Praxis hinausgehen. Für die Förderperiode 2014–2022 zeigen Evaluierungsstudien ebenfalls, dass die Ausgleichszulage nur einen marginalen zusätzlichen Beitrag zur Biodiversität leistet (Reiter, 2022; Sander et al., 2021). Auch die Ex-ante-Bewertung des GAP-Strategieplans sieht die Ausgleichszulage allenfalls als konsumtives Instrument zum Einkommensausgleich⁴⁰, nicht aber als Instrument, das Nutzungsaufgaben entgegenwirkt oder extensive oder traditionelle Bewirtschaftungsformen bewahrt (siehe IfLS et al., 2022: 12).

³⁹ Damit bieten auch die Stadtstaaten Bremen und Hamburg (gemeinsame Region mit Niedersachsen) und Berlin (mit Brandenburg zusammen) die Ausgleichszulage nicht an.

⁴⁰ Allerdings, so zeigen Auswertungen des Testbetriebsnetzes, gibt es keinen linearen Zusammenhang zwischen der natürlichen Benachteiligung und dem tatsächlichen Einkommen.

Soll die Ausgleichszulage stärker mit umweltpolitischen Zielen verknüpft werden, ist eine stärkere Konditionalität notwendig. Dies erfordert nach gegenwärtiger Auslegung der EU-Kommission des § 6 Anhang 2 des WTO Agreement on Agriculture, dass solche Zahlungen in der sogenannten „amber box“ notifiziert werden müssen. Nach Ansicht der EU-Kommission dürfen in der „green box“ explizit einkommenswirksame Zahlungen keine Bewirtschaftungsvorgaben enthalten, die zu einer Änderung des Produktionsprogramms führen können, wie z. B. den Ausschluss bestimmter Kulturen oder Mindestviehbestände (vgl. die Diskussion um die Einkommenswirkung bei den Ökoregelungen, u. a. Röder [2021]).

Im Hinblick auf Klimaschutzziele sollte eine flächenbezogene Prioritätensetzung erfolgen, um zu verhindern, dass die Ausgleichszulage die Wiedervernässung von Moorböden und die Aufforstung von marginalen, für den Biodiversitätsschutz unbedeutenden Standorten unattraktiver macht.

4.10 Sonderrahmenpläne

Empfehlung: Sonderrahmenpläne und weitere Zweckbindungen bieten die Möglichkeit, auf bestehende Bedarfe zu reagieren: den Umsetzungsrahmen anpassen, damit die Bedarfe bedient werden können.

Im Bundeshaushalt 2023 nehmen die Sonderrahmenpläne einen beträchtlichen Anteil an den insgesamt zur Verfügung stehenden Bundesmitteln für die GAK ein. In den regulären Rahmenplan fließen rund 47 % der Bundesmittel, die restlichen Mittel verteilen sich auf die verschiedenen Sonderrahmenpläne und die GAK-Maßnahme zur Bewältigung der durch Extremwetterereignisse verursachten Folgen im Wald sowie die Anpassung der Wälder an den Klimawandel. Sonderrahmenpläne und die GAK-Waldklimamaßnahme sind mit entsprechenden Zweckbindungen versehen. Auch im regulären Rahmenplan gibt es immer wieder Zweckbindungen, so beispielsweise für Tierwohl oder Wolfsschäden.

Sonderrahmenpläne bieten innerhalb der GAK die Möglichkeit, inhaltliche Schwerpunkte zu setzen und den länderbezogenen Verteilungsschlüssel der Finanzmittel des regulären Rahmenplans stärker an die spezifischen Bedarfe anzupassen, wie es beispielsweise im SRP Hochwasserschutz oder den Waldklimamaßnahmen der Fall ist. Für die anderen Sonderrahmenpläne sollte überlegt werden, ob der Verteilungsschlüssel bedarfsgerechter festzusetzen wäre (siehe Kapitel 3.7). Diese stärkere inhaltliche Akzentuierung und damit eingeschränkte Flexibilität trifft allerdings auf einen Umsetzungsrahmen, der trotz der bestehenden Bedarfe die Nutzung der zur Verfügung stehenden Mittel erschwert. Die Länder führen als Erschwernis die geltenden Sockelbeträge sowie die Einhaltung der Additionalität bis hin zur Unzulässigkeit der überjährigen Verausgabung nicht verbrauchter Kassenmittel / von Ausgaberesten im Folgejahr an. Mittelverschiebungen zwischen den Ländern sind nur eingeschränkt möglich. Hinzu kommt, dass häufig zu viele Kassenmittel und zu wenige Verpflichtungsermächtigungen mit Zweckbindung zur Verfügung gestellt werden. Projektträger und Bewilligungsstellen sind, und dies gilt insbesondere für Investitionen, damit überfordert, Kassenmittel innerhalb eines Jahres zu binden und dann noch zu verausgaben. Dies liegt an den erforderlichen planerischen und genehmigungsrechtlichen Vorgaben sowie den Personalkapazitäten in den Bewilligungsstellen.

Empfehlung: Den SRP „Maßnahmen des Ökolandbaus und der Biologischen Vielfalt“ um den Förderbereich 4 (A) erweitern.

Um die Wirksamkeit zu steigern, könnte der Förderkatalog des SRP „Maßnahmen des Ökolandbaus und der Biologischen Vielfalt“ (2023 als Weiterentwicklung des SRP „Maßnahmen zum Insektenschutz in der Agrarlandschaft“ entstanden) um den Förderbereich 4 (A) „Förderung der Zusammenarbeit im ländlichen Raum für eine markt- und standortangepasste sowie umweltgerechte Landbewirtschaftung einschließlich Vertragsnaturschutz und Landschaftspflege“ erweitert werden.

Empfehlung: Den SRP „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ um investive Maßnahmen zum Wasserrückhalt in der Landschaft erweitern.

Um den Wasserrückhalt in der Landschaft zu fördern, könnte der SRP „Maßnahmen des präventiven Hochwasserschutzes“ um investive Maßnahmen zum Wasserrückhalt in der Landschaft erweitert werden. Solche Maßnahmen wie z. B. Investitionen in steuerbare Wehre in Entwässerungsgräben können bereits im FB 7 „Wasserwirtschaftliche Maßnahmen“ unter „Maßnahmen zur naturnahen Gewässerentwicklung durch (...) Verbesserung des Wasserrückhalts in der Landschaft“ oder „Neubau und Erweiterung von Anlagen zur Wasserspeicherung, Grundwasseranhebung und Pumpanlagen zur überbetrieblichen Bewirtschaftung landwirtschaftlicher Wasserressourcen“ gefördert werden. Bei kleineren einzelbetrieblichen Vorhaben (z. B. Installation regelbarer Drainagen in Moorkörpern) könnte künftig eine Investitionsförderung auch im FB 2 „Förderung landwirtschaftlicher Unternehmen“ erfolgen. Prinzipiell wäre bei einer solchen Entscheidung zu prüfen, ob die gegenwärtige Beschränkung der Zuschusshöhe auf 90 % (FB 7) bzw. 50 % (FB 2) der Kosten einen hinreichenden Anreiz zur Umsetzung darstellt.

Literaturverzeichnis

- Bathke M (2022) Bewertungsbericht zur Fördermaßnahme „Flächenmanagement für Klima und Umwelt“ (FKU): Programm zur Förderung im ländlichen Raum 2014 bis 2020 in Niedersachsen und Bremen (PFEIL). Braunschweig: Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen (TI-LV), 5-Länder-Evaluation 3/2022, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2022/3_2022-NI_Fallstudie_FKU_MB.pdf> [zitiert am 10.5.2022]
- Böhm J, de Witte T, Hansen, H, Kuhnert H, Nieberg H, Plaas E, Ackermann A, Krämer C, Moldovan A, Röder A, Tietz A, Wegmann J, Zinnbauer M, Dauber J, Klimek S, Tiemeyer B, Bösch M, Elsasser P, Rock J, Osterburg B, Heidecke C, Söder M (2022) Flächennutzung und Flächennutzungsansprüche in Deutschland, Studie im Auftrag des BMEL Referat 812, Entwurf, Stand 23.12.2022, Braunschweig, unveröffentlicht
- Bosse A, Stupak N, Sanders J (2022) Kosten biodiversitätsfördernder Maßnahmen im F.R.A.N.Z.-Projekt und deren Bestimmungsfaktoren : F.R.A.N.Z.-Projektbericht. Braunschweig: Thünen-Institut für Betriebswirtschaft, 36 p, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn064796.pdf> [zitiert am 10.2.2023]
- Brachert M, Brautzsch H, Dettmann E, Giebler A, Schneider L, Titze M (2020) „Evaluation der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur‘ (GRW)“ durch einzelbetriebliche Erfolgskontrolle. IWH Online 5/2020. Halle (Saale)
- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung [LANA] (o. J.) Bericht der LANA zum Auftrag gemäß TOP 6 der 96. UMK, zu finden in <https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/bericht-zu-top-15_2_1642070288.pdf> [zitiert am 10.2.2023]
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft [BMEL] (2022a) Rahmenplan der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ für den Zeitraum 2022 bis 2025. Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Bonn, p 136, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/Broschueren/gak-rahmenplan-2022-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=7> [zitiert am 28.1.2023]
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft [BMEL] (2022b) Richtlinie für Zuwendungen zu einem klimaangepassten Waldmanagement vom 28.10.2022. Bundesanzeiger AT 11.11.2022 B1, pp 1–11
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft [BMEL] (2022c) Ergänzung zum GAK-Rahmenplan 2022–2025 Teil III Finanzausstattung 2022 – Teil III – Finanzausstattung und Mittelverteilung 2022, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_laendliche-Regionen/Foerderung-des-laendlichen-Raumes/GAK/ergaenzung-gak-rahmenplan-2022-2025-fnanzmittel-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=3> [zitiert am 29.1.2023]
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft [BMEL] (2022d) Den Wandel gestalten!: Zusammenfassung zum GAP-Strategieplan 2023–2027 (Stand: 30 September 2022), zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-kurzueberblick.pdf?__blob=publicationFile&v=4> [zitiert am 5.1.2023]
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft [BMEL] (2022e) GAP-Strategieplan für die Bundesrepublik Deutschland. Report generation date 14/10/2022 18:30, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan-version-1-2.pdf?__blob=publicationFile&v=4> [zitiert am 29.1.2023]
- Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft [BMEL] und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz [BMUV] (2017) Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zum Erhalt und Ausbau des CO₂-Minderungspotenzials von Wald und Holz sowie zur Anpassung der Wälder an den Klimawandel (Förderrichtlinie Waldklimafonds), Bundesanzeiger AT 24.03.2017 B5, pp 1–13
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz [BMUV] (o.J. [2022]) Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz – Entwurf, zu finden in <https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/aktionsprogramm_natuerlicher_klimaschutz_entwurf_bf.pdf> [zitiert am 8.2.2023]
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie [BMWK] (2021) Erster Bericht der Bundesregierung zum Gesamtdeutschen Fördersystem für strukturschwache Regionen, Berlin

- Bundesrechnungshof [BRH] (2020) Bericht an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages nach § 88 Abs. 2 BHO zur Verwendung von Bundesmitteln auf der Grundlage des Gesetzes über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“, Bonn, zu finden in <https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2022/entwicklung-einzelplan-10-bundshaushalt-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=2> [zitiert am 10.2.2023]
- Bundesregierung (o.J.) Das gesamtdeutsche Fördersystem für strukturschwache Regionen, zu finden in <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Downloads/G/gesamtdeutsches-foerdersystem.pdf?__blob=publicationFile&v=16> [zitiert am 4.2.2023]
- Burgath A, Doll H, Fasterding F, Grenzebach M, Klare K, Plankl R, Warneboldt S (2001) Ex-post-Evaluation von Maßnahmen im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 950/97 für den Förderzeitraum 1994 bis 1999 in Deutschland. Unveröffentlichter Endbericht. Bundesforschungsanstalt für Landwirtschaft (FAL). Braunschweig
- CDU, CSU, SPD (2013) Deutschlands Zukunft gestalten, o.O.
- CDU, CSU, SPD (2018) Ein neuer Aufbruch für Europa : Eine neue Dynamik für Deutschland : Ein neuer Zusammenhalt für unser Land, o.O.
- Deutscher Bundestag, 16. Wahlperiode, Ausschuss für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz (2008) Wortprotokoll der 74. Sitzung, Öffentliche Anhörung „Verbesserung Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe ‚Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes‘ zu einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume (GAK)“, Protokoll 16/74, Berlin
- Dosch A (2021) Beiträge der ILE-Förderung zu gleichwertigen Lebensverhältnissen in ländlichen Räumen. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 57 p, Thünen Working Paper 187, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn064501.pdf> [zitiert am 10.2.2023]
- Efken J, Steinbauer C, Schäfer M, Trefflich A, Uetrecht I, Wendt H (2008) Ex-Post-Bewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung in Deutschland für den Förderzeitraum 2000 bis 2006. Bericht für Niedersachsen. Braunschweig
- Elsasser P, Köthke M, Dieter M (2020) Ein Konzept zur Honorierung der Ökosystemleistungen der Wälder. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut. Thünen Working Paper 152, 42 p, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn062599.pdf> [zitiert am 10.2.2023]
- European Court of Auditors (2016) Spending at least one euro in every five from the EU budget on climate action: ambitious work underway, but at serious risk of falling short. Special Report 16/2021
- European Court of Auditors (2021) Common Agricultural Policy and climate: Half of EU climate spending but farm emissions are not decreasing. Special Report 16/2021
- Fährmann B, Grajewski R, Margarian A (2016) Stellungnahme zur Studie „Aufgaben, Struktur und mögliche Ausgestaltung eines gesamtdeutschen Systems zur Förderung von strukturschwachen Regionen ab 2020“ unter besonderer Berücksichtigung der Entwicklung ländlicher Räume, Braunschweig
- Fengler B, Pollermann K (2019a) Förderung der lokalen Entwicklung in ländlichen Gebieten (SPB 6B): PFEIL 2014–2020 Programm zur Förderung der Entwicklung im ländlichen Raum in Niedersachsen und Bremen. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume (TI-LR), 5-Länder-Evaluation 18/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/18_2019_SPB6B-Bericht-NI-endg.pdf> [zitiert am 13.2.2020]
- Fengler B, Pollermann K (2019b) Schwerpunktbereich 6B – Förderung von lokaler Entwicklung in ländlichen Gebieten: Evaluierung des Landesprogramm Ländlicher Raum (LPLR) des Landes Schleswig-Holstein 2014 bis 2020. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume, 5-Länder-Evaluation 8/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/8_19_SH6B-2019_Layout__final_mit_ANHANG__NEU.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Forstner B, Bergschmidt A, Dirksmeyer W, Ebers H, Fitschen-Lischewski A, Margarian A, Heuer J (2009) Ex-post-Bewertung des Agrarinvestitionsförderungsprogramms (AFP) für den Förderzeitraum 2000 bis 2006 : Länderübergreifender Bericht. Braunschweig: vTI, VI, V, 98 p, zu finden in <http://literatur.vti.bund.de/digbib_extern/dn049047.pdf> [zitiert am 20.9.2011]
- Frankenberg D, Junkernheinrich M (2022) Gefördert und überfordert? Belastungsschwerpunkte und Reformvorschläge für das kommunale Förderwesen. In: Lenk T, Tscheulin D, Junkernheinrich M, Koriath S, Scheller H, Woisin M (eds) Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1-2022. Berliner Wissenschafts-Verlag: pp 389–403
- Haß M, Deblitz C, Freund F, Kreins P, Laquai V, Offermann F, Pelikan J, Sturm V, Wegmann J, Witte T de, Wüstemann F, Zinnbauer M (2022) Thünen-Baseline 2022–2032: Agrarökonomische Projektionen für Deutschland. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 126 p, Thünen Rep 100, DOI:10.3220/REP1667811151000

- Institut für Ländliche Strukturforschung [IfLS], entera Umweltplanung & IT, BonnEval [Bonner Evaluationen], Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen [TI-LV] (2022) Ex-ante Evaluierung des GAP-Strategieplans für die Bundesrepublik Deutschland. Förderperiode 2023–2027, zu finden in <https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/DE/_Landwirtschaft/EU-Agrarpolitik-Foerderung/gap-strategieplan_ex-ante-evaluierung.pdf?__blob=publicationFile&v=3> [zitiert am 23.8.2022]
- Küpper P (2016) Abgrenzung und Typisierung ländlicher Räume. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 53 p, Thünen Working Paper 68, DOI:10.3220/WP1481532921000, zu finden in https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/dn057783.pdf [zitiert am 10.2.2023]
- Margarian A, Fährmann B (2015) Förderung von Klein- und Kleinstunternehmen im Rahmen einer „Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung“: Spezifika von Unternehmen in ländlichen Räumen und bestehende Förderlandschaft, unveröffentlicht
- Margarian A, Kriehn C, Fährmann B (2015) Zur Frage der Definition einer eigenen Gebietskulisse für die Förderung von Klein- und Kleinstunternehmen im Rahmen einer „Gemeinschaftsaufgabe ländliche Entwicklung“: Stellungnahme für das BMEL, unveröffentlicht
- Mehl P, Fährmann B, Grajewski R, Kriehn C, Plankl R, Tietz A, Weingarten P (2013) Modelle zur Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ auf dem Prüfstand, unveröffentlicht
- Nationaler Inventarbericht [NIR] (ed) (2022) Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen und dem Kyoto-Protokoll 2021: Nationaler Inventarbericht zum Deutschen Treibhausgasinventar 1990–2020. Dessau: Umweltbundesamt. Climate Change 24, 1048 p
- Osterburg B, Tiemeyer B, Röder N (2018) Hintergrundpapier zum Moorbodenschutz und zur torfschonenden und -erhaltenden Moorbodennutzung als Beitrag zum Klimaschutz. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 20 p, Thünen Working Paper 105, DOI:10.3220/WP1537772468000
- Osterburg B, Bolte A, Rock J, Elsasser P, Tiemeyer B, Poeplau C (2022) Stellungnahme zum Eckpunktepapier des BMUV zum Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz (ANK) vom 29.03.2022 . Stellungnahme für das BMEL Referat 521, Braunschweig
- Osterburg B, Heidecke C, Bolte A, Braun J, Dieter M, Dunger K, Elsasser P, Fischer R, Flessa H, Fuß R, Günter S, Jacobs A, Offermann F, Rock J, Rösemann C, Rüter S, Schmidt TG, Schröder J-M, Schweinle J, Tiemeyer B, Weimar H, Welling J, Witte T de (2019) Folgenabschätzung für Maßnahmenoptionen im Bereich Landwirtschaft und landwirtschaftliche Landnutzung, Forstwirtschaft und Holznutzung zur Umsetzung des Klimaschutzplans 2050. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 150 p, Thünen Working Paper 137, DOI:10.3220/WP1576590038000
- Peter H, Pollermann K (2019) Schwerpunktbereich 6B – Förderung von lokaler Entwicklung in ländlichen Gebieten: Evaluierung des NRW-Programms Ländlicher Raum 2014 bis 2020. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume, 5-Länder-Evaluation 11/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/11_19_NRW_Schwerpunktbereich_6B.pdf> [zitiert am 20.5.2019]
- Peter H, Pollermann K, Trostorff B (2019) Schwerpunktbereich 6B – Förderung von lokaler Entwicklung in ländlichen Gebieten: Evaluierung des Entwicklungsplans für den ländlichen Raum (EPLR) des Landes Hessen 2014 bis 2020. Braunschweig: Thünen-Institut für Ländliche Räume, 5-Länder-Evaluation 16/2019, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2019/16_2019_HE_6b_Bericht_TI_end_mit_Anhaengen.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Petter S (BMEL) (2022) Schriftliche Mitteilung (Anlage 1 Schlüssel zur Verteilung der GAK-Bundesmittel auf die Länder)
- Plankl R, Dickel R, Gasmi S, Pitsch M, Rudow K (2008) Ex-post-Bewertung der Ausgleichszulage in benachteiligten Gebieten (2000–2006) – Länderübergreifender Bericht. Braunschweig: vTI, VIII, 151 p, zu finden in <https://literatur.thuenen.de/digbib_extern/bitv/zi044130.pdf> [zitiert am 5.1.2023]
- Reiter K (2022) Wirkung der Ausgleichszulage auf die Erhaltung von Dauergrünland: Entwicklungsplan für den ländlichen Raum (EPLR) des Landes Hessen 2014 bis 2020. Braunschweig: Thünen-Institut für Lebensverhältnisse in ländlichen Räumen (TI-LV), 5-Länder-Evaluation 1/2022, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2022/01_2022_AGZ_He_V9.pdf> [zitiert am 12.5.2022]

- Röder N (2021) Payments for the environment – new turmoil around an old issue, zu finden in <<http://capreform.eu/payments-for-the-environment-new-turmoil-around-an-old-issue/>> [zitiert am 5.3.2021]
- Röder N, Krämer K (2020) Ausgestaltung der GAP nach 2020 Teil 1. Stellungnahme für BMEL (Referat 721). Braunschweig
- Röder N, Münnich A, Solle C, Schroers JO, Teßner M (2021) Überlegungen zur Berechnung der Kosten des Grenzanbieters – Bericht der UAG „Grenzanbieter“ für die Extensivierungsreferenten der Länder – Stellungnahme für das BMEL. Braunschweig
- Rosenfeld MTW (2021) Gemeinschaftsaufgabe Regionale Daseinsvorsorge: Kein Königsweg für die Kommunen, Wirtschaftsdienst, 101 (2):75
- Sander A, Roggendorf W, Reiter K (2021) Wirkungen der Ausgleichszulage auf die Erhaltung von Dauergrünland: NRW-Programm Ländlicher Raum 2014 bis 2020. Braunschweig: entera Umweltplanung & IT; Thünen-Institut für Ländliche Räume, 5-Länder-Evaluation 6/2021, zu finden in <https://www.eler-evaluierung.de/fileadmin/eler2/Publikationen/Projektberichte/5-Laender-Bewertung/2021/6-2021_NRW_AGZ.pdf.pdf> [zitiert am 12.5.2022]
- Schroers JA (2021) GAP ab 2023 – AUKM-Prämienansätze – Stand November 2021 und Dokumentation, Darmstadt
- Schroers JA (2022) GAP ab 2023 – AUKM-Prämienansätze – Stand Juli 2022 und Dokumentation, Darmstadt
- Siedentop S, Stroms P (2021) Stadt und Land: gleichwertig, polarisiert, vielfältig : Eine Metastudie zu Stadt-Land-Beziehungen im Auftrag der ZEIT-Stiftung Ebelin und Gerd Bucerius, Hamburg
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP (2021) Mehr Fortschritt wagen, Berlin
- Statistisches Bundesamt [STBA] (ed) (2021) Nachhaltige Entwicklung in Deutschland: Indikatorenbericht 2021, Wiesbaden
- Umweltministerkonferenz [UMK] (2021) 97. Umweltministerkonferenz am 26. November 2021 per Videokonferenz, Endgültiges Ergebnisprotokoll, zu finden in <https://www.umweltministerkonferenz.de/documents/endgueltiges-protokoll-97-umk-am-26-november-2021_1640086382.pdf> [zitiert am 8.2.2023]
- Weingarten P (2008) Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes zu einer Gemeinschaftsaufgabe zur Entwicklung ländlicher Räume: Stellungnahme im Rahmen einer öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Deutschen Bundestages am 9. April 2008. Ausschussdruck Bundestag 16(10)775-C
- Weingarten P (2016) Stellungnahme im Rahmen der 60. Sitzung des Ausschusses für Ernährung und Landwirtschaft des Deutschen Bundestages am 5. Juli 2016. Öffentliche Anhörung: Auswirkungen des von der Bundesregierung eingebrachten Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Änderung des GAK-Gesetzes
- Weingarten P (2022) Ländliche Räume und Politik(en) zur Entwicklung ländlicher Räume. Dt Verwaltungsbl 137(8):451–455
- Weingarten P, Bergschmidt A, Fengler B, Forstner B, Grajewski R, Tietz A (2014) Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK), Stellungnahme für das Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft, Braunschweig, unveröffentlicht
- Weingarten P, Dosch A, Fähmann B, Margarian A, Mehl P (2018) Optionen zur Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ – Stellungnahme für das BMEL – Anfrage vom 30.10.2018 (Ref. 821), Braunschweig, unveröffentlicht
- Wendt H, Efken J, Schäfer M, Steinbauer C, Trefflich A, Uetrecht I (2010) Ex-post-Bewertung der Förderung zur Marktstrukturverbesserung für den Förderzeitraum 2000–2006: länderübergreifender Bericht im Namen der Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes. Braunschweig: vTI, 200 p
- Wiegmann K, Scheffler M, Schneider C, Lakner S, Sommer P, Meyer-Jürshof M (2022) Klimaschutz in der GAP 2023–2027. Wirkungsbeitrag und Ausgaben. Umweltbundesamt, Texte 103/2022
- Wissenschaftlicher Beirat für Agrarpolitik, Ernährung und gesundheitlichen Verbraucherschutz beim Bundesministerium für Ernährung und Landwirtschaft [WBAE] (2019) Zur effektiven Gestaltung der Agrarumwelt- und Klimaschutzpolitik im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik der EU nach 2020, Berlin
- Wissenschaftliche Dienste Deutscher Bundestag (2017) Umfang abgerufener Bundesmittel für die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) durch einzelne Bundesländer: Dokumentation. WD 5-3000-083/17, zu finden in <https://www.bundestag.de/resource/blob/533232/32f1378d12c9954540078988f920f820/WD-5-083-17-pdf-data.pdf> [zitiert am 10.2.2023]

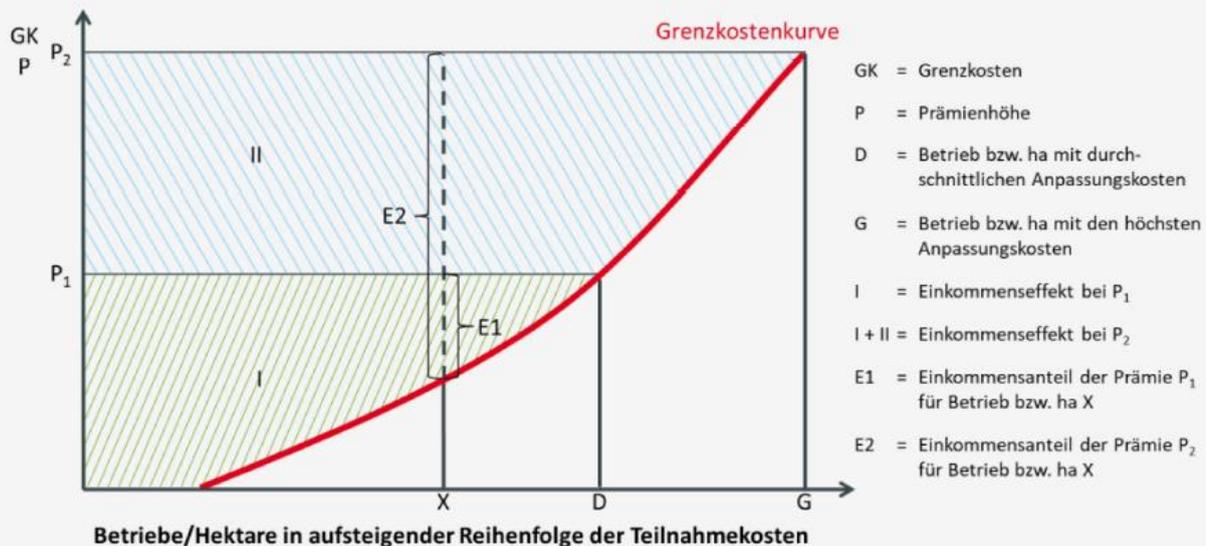
Anhang 1

„Scheindebatte Anreizkomponente

Agrarumwelt- und Klimaschutzmaßnahmen der 2. Säule müssen der Vorgabe genügen, dass deren Prämien lediglich zur Deckung der Gesamtheit oder eines Teils der zusätzlichen Kosten und Einkommensverluste, die den Begünstigten in Folge der eingegangenen Verpflichtungen entstehen, ersetzen dürfen. Erforderlichenfalls können sie auch Transaktionskosten bis zu einem Wert von 20 % der Prämie decken (30 % bei Zusammenschlüssen von Landwirten). In der politischen Debatte wird diese Vorgabe oft als Hindernis für die Teilnahmebereitschaft der Landwirte genannt. Derartige Argumente sind jedoch wenig stichhaltig:

In der Praxis wird es bei einem großen Teil der Maßnahmen aufgrund der Heterogenität der Kosten in den teilnehmenden Betrieben immer solche geben, für die eine einheitliche Prämie zu einem mehr oder weniger hohen Gewinnanteil führt. Im Extremfall, wenn die Maßnahmen keinen Anpassungsbedarf im Betriebsgeschehen erfordern, ist die Prämie zu 100 % gewinnwirksam. Bei einer Einheitsprämie kann somit die Vorgabe der kostenorientierten Prämienkalkulation für jeden einzelnen Betrieb nicht eingehalten werden. Bei einer Durchschnittskalkulation über alle (teilnehmenden und nicht teilnehmenden) Betriebe ist es angesichts der Kostenheterogenität ebenfalls nicht möglich, die Prämien so zu kalkulieren, dass im Durchschnitt aller teilnehmenden Betriebe keine nennenswerten Gewinne entstehen (siehe Grafik). Bei Betrieb bzw. Hektar X hat die Prämie einen Einkommensanteil in Höhe von E1, wenn die Prämienhöhe den durchschnittlichen Teilnahmekosten aller Betriebe entspricht (D), und in Höhe von E2, wenn sich die Prämienhöhe am Grenzanbieter (G) bezogen auf alle Betriebe orientiert.

Einkommenseffekte einer Agrarumweltprämie bei unterschiedlichen Kosten einer Teilnahme (schematische Darstellung)



Quelle: Eigene Darstellung.

Die Bundesländer haben große Gestaltungsspielräume bei der Festlegung der Prämienhöhe:

- Die Kalkulation der Prämien kann unterschiedlich hohe angestrebte Teilnahmeraten unterstellen und dementsprechend an unterschiedlichen Punkten der Grenzkostenkurve erfolgen.
- Einzelne Kostenparameter können innerhalb eines weiten Rahmens gewählt werden. So kann sich der Lohnansatz z. B. am Bruttolohn landwirtschaftlicher Facharbeiter von ca. 20 € pro Stunde oder den deutlich höheren Löhnen selbständiger Handwerker orientieren.
- Unterschiedliche Annahmen bzgl. betriebs- und regionsspezifischer Merkmale (z. B. fruchtbarer/weniger fruchtbarer Standort, Milchviehbetrieb oder Rindermastbetrieb, Viehdichten und Landnutzungsintensitäten) führen zu unterschiedlich hohen kalkulatorischen Kosten und somit unterschiedlich hohen Prämien.

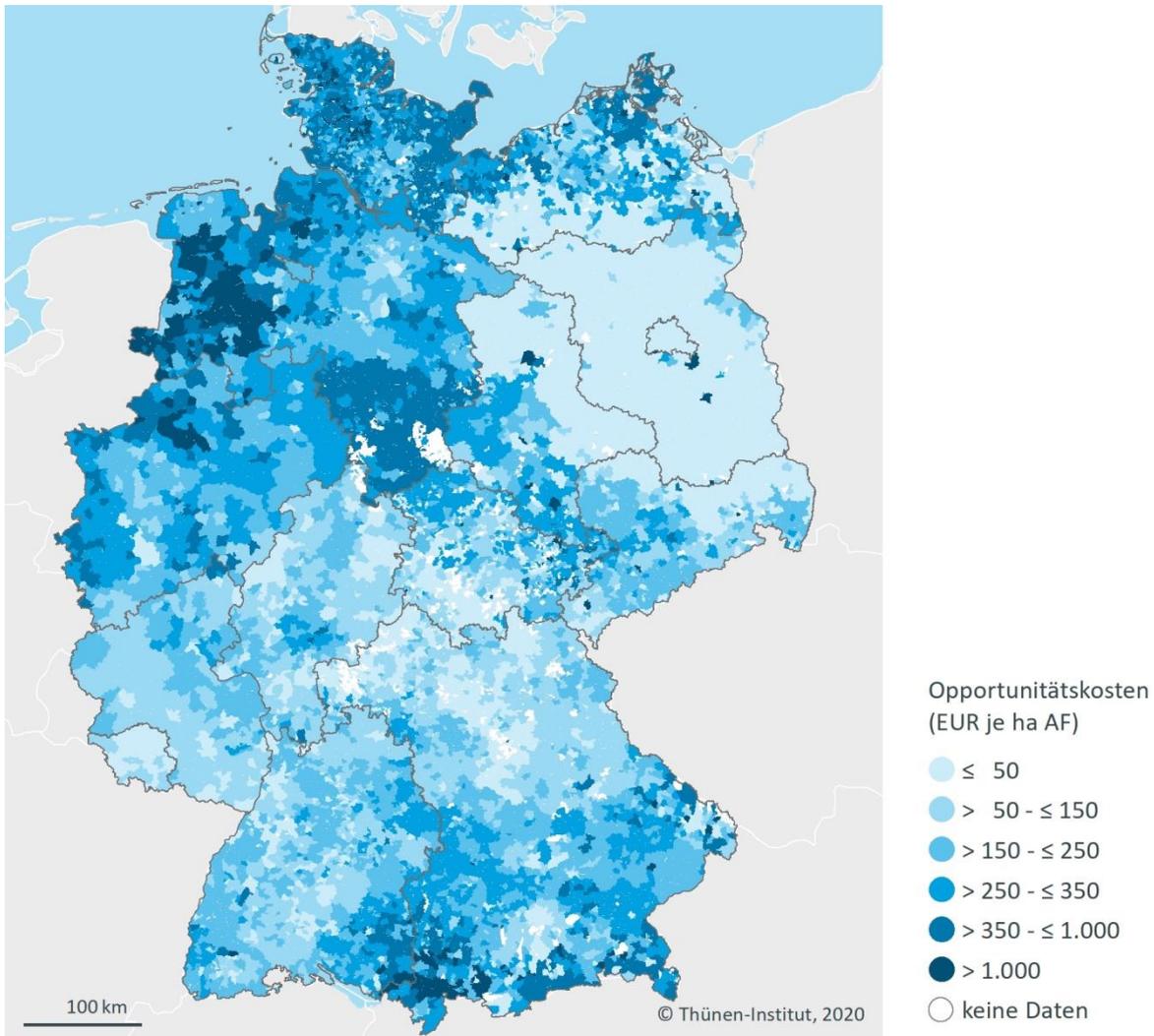
Gelegentlich wird die fehlende WTO-Kompatibilität als Argument gegen die Gewährung einer Anreizkomponente als Teil von Agrarumweltmaßnahmen angeführt. Die Zahlungen seien dann nicht mehr „greenboxfähig“. Dieses Argument ist aus zweierlei Gründen nicht überzeugend: Erstens führen Agrarumweltzahlungen in den meisten Fällen eher zu einer Einschränkung der klassischen Agrarproduktion als zu einer Steigerung. Es ist deshalb unwahrscheinlich, dass sie Gegenstand einer Auseinandersetzung im Rahmen von Streitschlichtungsverfahren innerhalb der WTO werden. Zweitens hat die EU im Bereich der handelsverzerrenden Stützung erheblichen Spielraum in Bezug auf ihre gebundene Obergrenze. So betrug die gesamte handelsverzerrende inländische Stützung, die von der EU bei der WTO für das Jahr 2015 notifiziert wurde, nur etwa 7 Mrd. € gegenüber einer zulässigen Obergrenze von über 70 Mrd. € (Matthews 2018). Es wäre somit kein Problem, einige Agrarumweltmaßnahmen als „handelsverzerrend“ zu notifizieren, wenn das überhaupt erforderlich werden sollte.

Die Möglichkeit der Gewährung einer Anreizkomponente im Rahmen der Eco-Schemes sollte deshalb nicht überbewertet bzw. als Alleinstellungsmerkmal der Eco-Schemes herausgestellt werden.“

Quelle: WBAE (2019: 50).

Anhang 2

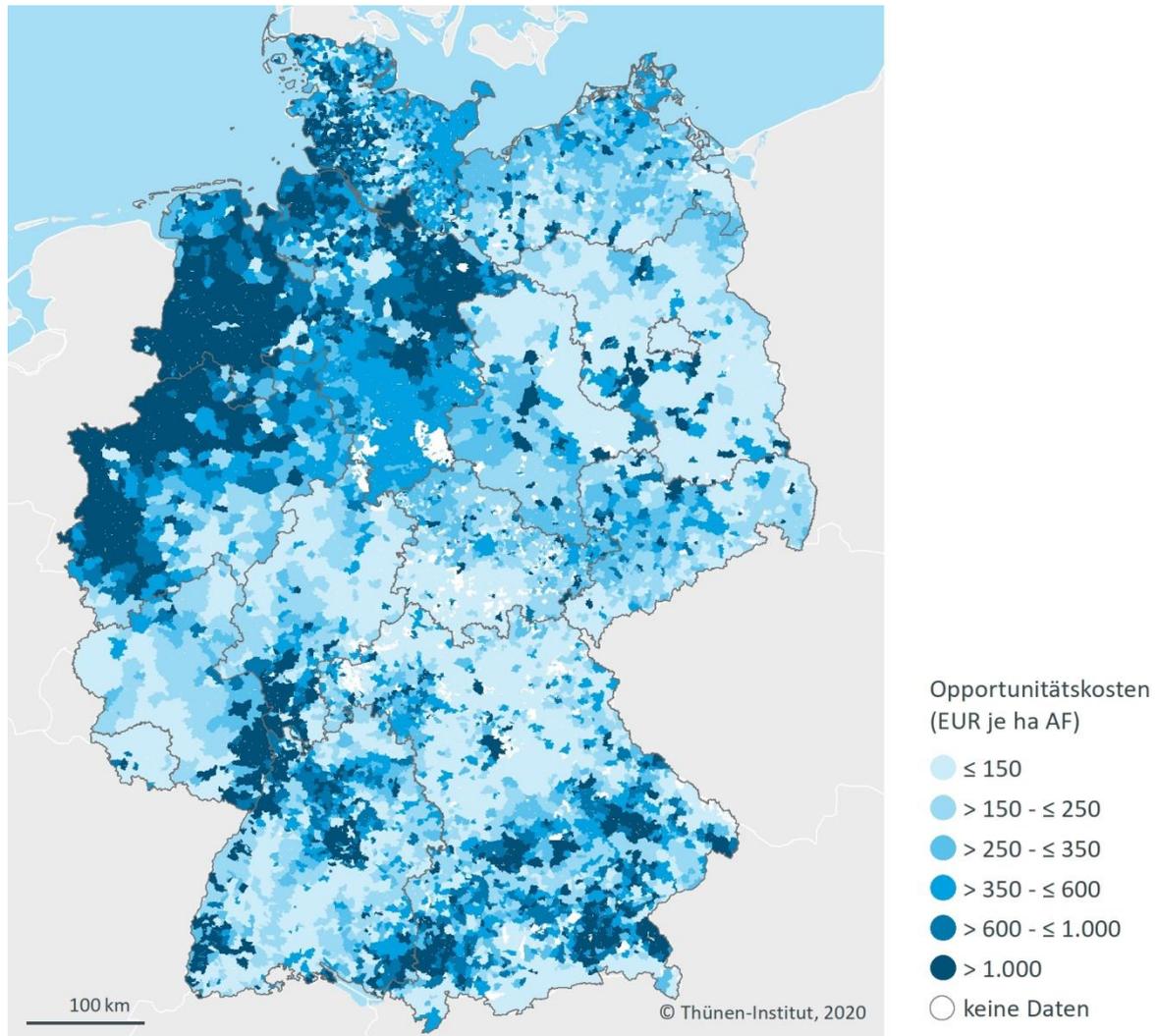
Abbildung A1: Höhe der Grenzopportunitätskosten, um 6 % der Ackerfläche einjährig stillzulegen



Anm.: Die Kosten reflektieren die Situation im Jahr 2016.

Quelle: Röder und Krämer (2020).

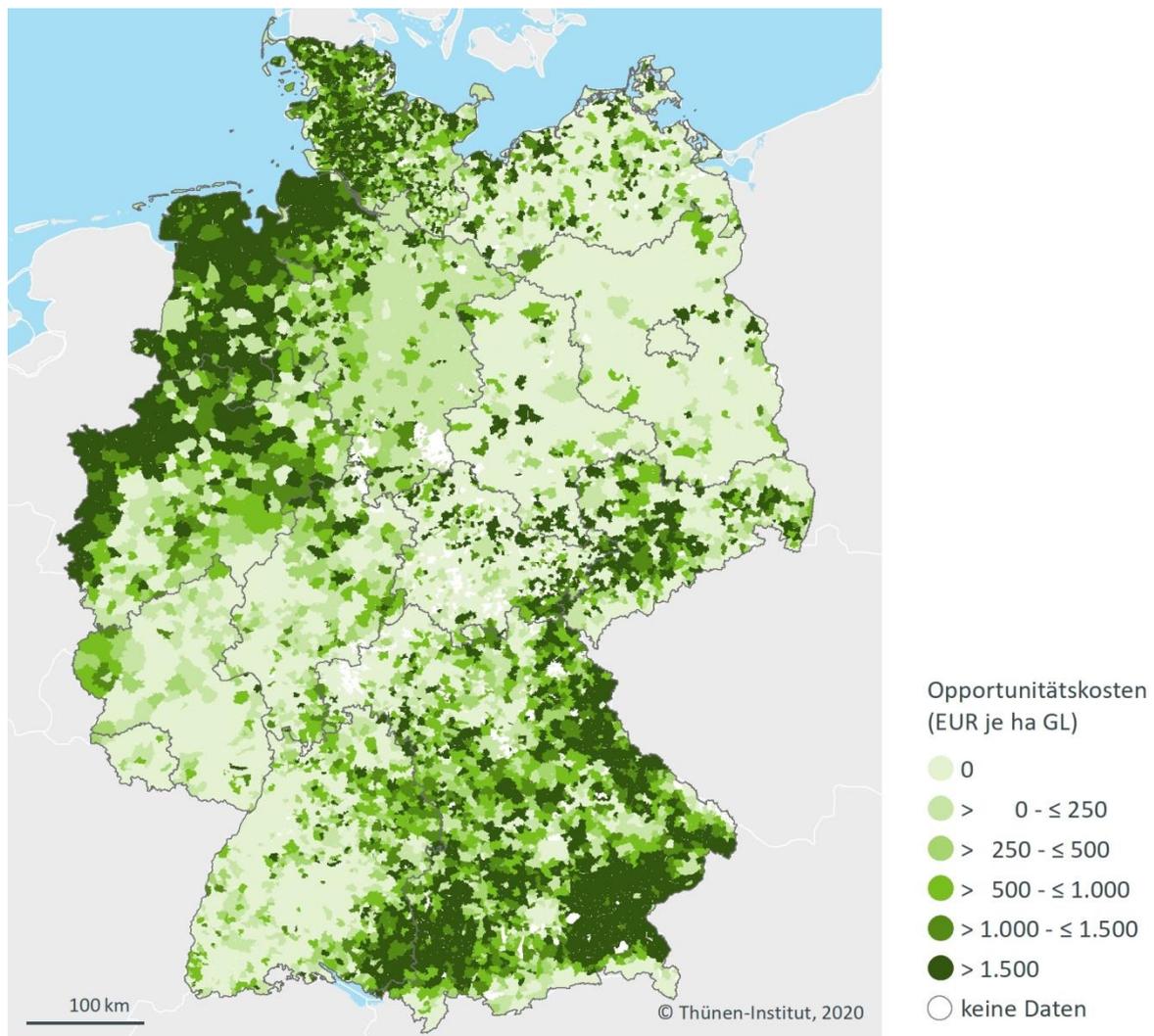
Abbildung A2: Höhe der Grenzopportunitätskosten, um 6 % der Ackerfläche mehrjährig lagertreu stillzulegen



Anm.: Die Kosten reflektieren die Situation im Jahr 2016.

Quelle: Röder und Krämer (2020).

Abbildung A3: Höhe der Grenzopportunitätskosten, um 6 % des Grünlandes stillzulegen (Altgrasstreifen bzw. -inseln)



Anm.: Die Kosten reflektieren die Situation im Jahr 2016.

Quelle: Röder und Krämer (2020).

Bibliografische Information:

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikationen in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet unter www.dnb.de abrufbar.

Bibliographic information:

The Deutsche Nationalbibliothek (German National Library) lists this publication in the German National Bibliographie; detailed bibliographic data is available on the Internet at www.dnb.de

Bereits in dieser Reihe erschienene Bände finden Sie im Internet unter www.thuenen.de

Volumes already published in this series are available on the Internet at www.thuenen.de

Zitationsvorschlag – Suggested source citation:

Weingarten P, Becker S, Elsasser P, Forstner B, Frankenberg D, Grajewski R, Offermann F, Osterburg B, Röder N (2023) Impulse für eine mögliche Weiterentwicklung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ (GAK) hinsichtlich der Ausrichtung an den politischen Zielen laut Koalitionsvertrag. Braunschweig: Johann Heinrich von Thünen-Institut, 72 p, Thünen Working Paper 225, DOI:10.3220/WP1700645372000

Die Verantwortung für die Inhalte liegt bei den jeweiligen Verfassern bzw. Verfasserinnen.

The respective authors are responsible for the content of their publications.



Thünen Working Paper 225

Herausgeber/Redaktionsanschrift – Editor/address

Johann Heinrich von Thünen-Institut
Bundesallee 50
38116 Braunschweig
Germany

thuenen-working-paper@thuenen.de
www.thuenen.de

DOI:10.3220/WP1700645372000
urn:nbn:de:gbv:253-202311-dn067227-8